

N° 574

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juin 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **musées nationaux**,*

Par M. Yann GAILLARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
AVANT-PROPOS	9
 PREMIÈRE PARTIE LES MUSÉES NATIONAUX, DES ÉTABLISSEMENTS DE NATURE VARIÉE, SOUS LA TUTELLE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, QUI BÉNÉFICIENT D'UN SOUTIEN PUBLIC IMPORTANT	
I. QUARANTE ET UN MUSÉES NATIONAUX DONT LA FRÉQUENTATION AUGMENTE RÉGULIÈREMENT	11
A. DES STATUTS DIVERS	11
B. LE LABEL « MUSÉE DE FRANCE » ET SES IMPLICATIONS	14
C. LES PRINCIPALES MISSIONS D'UN MUSÉE	15
D. UNE FRÉQUENTATION EN HAUSSE CONSTANTE MAIS VARIABLE SELON LES MUSÉES	16
II. UN SOUTIEN PUBLIC QUI DEMEURE IMPORTANT MALGRÉ UNE BAISSÉ RÉCENTE DES DOTATIONS DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT	17
A. UN SOUTIEN PUBLIC IMPORTANT	17
B. UNE TENDANCE À LA BAISSÉ DES DOTATIONS PUBLIQUES DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE PARTICULIÈREMENT CONTRAINT	19
1. <i>Une réduction des crédits en 2014 qui porte prioritairement sur les établissements les plus solides</i>	19
2. <i>Une baisse des effectifs qui reste limitée en 2014</i>	20
C. DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES SOLIDES	21
III. UNE TUTELLE ENCORE IMPARFAITE, DONT LES OUTILS NE SONT PAS ENCORE PLEINEMENT UTILISÉS	21
A. UNE DOUBLE TUTELLE SCIENTIFIQUE ET ADMINISTRATIVE AUX OUTILS VARIÉS	21
1. <i>Une tutelle scientifique et administrative</i>	21
2. <i>... Qui s'exerce à travers des outils variés</i>	22

B. UNE TUTELLE ENCORE IMPARFAITE.....	23
1. <i>Une tutelle dont les outils ne sont pas suffisamment utilisés</i>	23
2. <i>Des points à clarifier et des lacunes à combler</i>	24
a) <i>Quel doit être le rôle de la tutelle financière dans l'élaboration des contrats d'objectifs et de performance ?</i>	24
b) <i>L'absence problématique de comptabilité analytique ou son caractère encore trop lacunaire</i>	25

DEUXIÈME PARTIE

UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET CULTUREL EN PROFONDE ÉVOLUTION QUI CONTRAINT LES MUSÉES À ADAPTER LEUR MODÈLE ET À RECHERCHER UNE DIVERSIFICATION DE LEURS SOURCES DE FINANCEMENT

I. DES MUSÉES CONFRONTÉS À DES ENJEUX CROISSANTS DANS UN PAYSAGE EN MUTATION QUI APPELLE UNE RÉFLEXION SUR LEURS MISSIONS	27
A. LES PRINCIPAUX ENJEUX DE POLITIQUE CULTURELLE POUR LES MUSÉES	27
1. <i>La démocratisation culturelle et la diversification du public</i>	27
2. <i>La capacité de pouvoir accueillir le public dans les meilleures conditions de visite</i>	30
3. <i>La réalisation du récolement décennal</i>	31
4. <i>L'adaptation au numérique</i>	32
5. <i>Une offre culturelle de plus en plus riche et concurrentielle</i>	32
B. QUEL RÔLE DES EXPOSITIONS, CES « MUSÉES TEMPORAIRES », POUR LES MUSÉES ?	33
1. <i>Un rôle pour l'attractivité et la notoriété du musée</i>	33
2. <i>Un rôle de recherche scientifique</i>	34
3. <i>Un rôle de renouvellement ou de fidélisation du public</i>	34
4. <i>Une source éventuelle de ressources propres ou un risque budgétaire ?</i>	35
5. <i>Les liens entre expositions et collections permanentes</i>	36
6. <i>Une inflexion récente en faveur de la valorisation des collections permanentes</i>	37
II. UNE ADAPTATION NÉCESSAIRE DU MODÈLE MUSÉAL CLASSIQUE QUI PASSE PAR UNE DIVERSIFICATION DES RESSOURCES PROPRES DES MUSÉES NATIONAUX ET PAR UN RENFORCEMENT DE LA TUTELLE	38
A. LA NÉCESSAIRE DIVERSIFICATION DES RESSOURCES PROPRES	38
1. <i>La billetterie et les activités annexes</i>	41
2. <i>Le mécénat</i>	41
3. <i>L'ingénierie culturelle et la valorisation des marques</i>	42
4. <i>La location des œuvres et les expositions itinérantes clé en main</i>	43
5. <i>La politique tarifaire</i>	44
a) <i>Une politique tarifaire fondée sur le principe de démocratisation culturelle</i>	44
b) <i>... qui pourrait être infléchi pour permettre aux musées de développer de réelles stratégies tarifaires</i>	44

B. UNE TUTELLE QUI DOIT RENFORCER SON RÔLE POUR ACCOMPAGNER LES MUSÉES, EN DONNANT DES DIRECTIVES PLUS PRÉCISES SUR LES OBJECTIFS DE POLITIQUE CULTURELLE QU'ELLE ENTEND LEUR ASSIGNER.....	47
1. <i>Une tutelle plus réactive depuis 2012</i>	47
2. <i>Une tutelle qui doit malgré tout encore renforcer son rôle</i>	48
a) Définir les grandes orientations stratégiques	48
b) Renforcer la coordination entre musées pour mieux réguler l'offre culturelle	50
c) Renforcer les mutualisations et les partenariats entre musées	51
 EXAMEN EN COMMISSION.....	 53
 LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	 63
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	 65
 ANNEXE - ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AVEC NOS PRINCIPAUX VOISINS EUROPÉENS SUR L'ÉCONOMIE MUSÉALE	 67

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Renforcer le recours aux instruments de pilotage et de gestion des musées nationaux

Proposition n° 1 : tenir une **comptabilité analytique** des musées qui permettrait notamment d'identifier les déficits ou les bénéfices associés aux expositions ;

Proposition n° 2 : élaborer d'ici la fin de l'année 2014 les **contrats d'objectifs et de performance** (COP) des établissements publics qui en sont dépourvus ou dont le contrat doit être renouvelé ;

Proposition n° 3 : accompagner systématiquement la nomination d'un nouveau dirigeant à la tête d'un musée national ayant le statut d'établissement public d'une **lettre de mission** ;

Proposition n° 4 : rééquilibrer le rôle de la **tutelle métier et de la tutelle financière** dans l'élaboration des contrats d'objectifs et de performance des musées nationaux ayant le statut d'établissement public ;

Proposition n° 5 : fixer dans les COP de ces musées les **grandes lignes directrices de la politique muséale, assorties d'indicateurs d'efficience**, en prévoyant des objectifs contraignants sur la diversification des publics et les conditions de leur accueil, l'adaptation au numérique, le recentrage sur les activités fondamentales de conservation et de mise en valeur des collections, le pourcentage de développement des ressources propres, la mise en œuvre du récolement décennal et la politique tarifaire ;

Proposition n° 6 : définir des **priorités en matière immobilière** et élaborer ou compléter d'ici la fin de l'année 2014 les **schémas directeurs** des travaux des musées nationaux ;

Proposition n° 7 : fixer des **pourcentages d'autofinancement** pour les musées nationaux en matière d'opérations immobilières.

Le renforcement des ressources propres et la rationalisation des dépenses

Proposition n° 8 : rendre d'ici la fin de l'année 2014 le rapport sur les pistes en matière de **renforcement des ressources propres** des

établissements publics culturels initié dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) ;

Proposition n° 9 : lancer dans ce cadre ou dans celui d'un autre audit une **réflexion sur la politique tarifaire des musées et l'adaptation des conditions de la gratuité**, qui analyserait dans quelle mesure une telle évolution serait susceptible ou non de remettre en cause l'objectif de démocratisation culturelle, et qui développerait des *scenarii* de **stratégies tarifaires** (modulations des tarifs en fonction de la fréquentation, en fonction des jours de la semaine et des heures de la journée par exemple) ;

Proposition n° 10 : lancer un audit sur **l'apport des activités « secondaires »** des différents musées nationaux, pour évaluer la pertinence de les conserver, de les développer, de les réduire ou d'y mettre un terme ;

Proposition n° 11 : **moduler les subventions** accordées aux musées de France en fonction des résultats atteints en matière de récolement décennal.

Renforcer la coordination entre les musées et réguler l'offre culturelle

Proposition n° 12 : renforcer et **formaliser les actions de coordination** entre musées nationaux, musées de France et musées privés pour éviter les doublons en matière d'expositions ;

Proposition n° 13 : renforcer les coopérations et **développer les partenariats entre musées** nationaux et musées de France, de façon à réaliser des économies d'échelle par la mutualisation de certaines fonctions (communication ...).

AVANT-PROPOS

« Le musée impose une mise en question de chacune des expressions du monde qu'il rassemble, une interrogation sur ce qui les rassemble. Au « plaisir de l'œil » la succession, l'apparente contradiction des écoles, ont ajouté la conscience d'une quête passionnée, d'une recreation de l'univers en face de la Création. Après tout, le musée est l'un des lieux qui donne la plus haute idée de l'homme ».

André Malraux, le Musée imaginaire

Mesdames, Messieurs,

En application des dispositions de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre rapporteur spécial a choisi de mener une mission de contrôle sur les **musées nationaux**.

Au nombre de quarante et un, les musées nationaux sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication peuvent avoir le statut **d'établissement public** ou de service à compétence nationale. Parmi eux, on dénombre treize opérateurs du programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture », sur lesquels a plus particulièrement porté le présent contrôle. Qu'il s'agisse du musée du Louvre, des musée d'Orsay et de l'Orangerie, du château de Versailles, du musée du Quai Branly, du Centre Pompidou ou encore, de plus petits établissements tels que le musée château de Fontainebleau ou le musée Gustave Moreau, l'ensemble de ces établissements contribue au **rayonnement culturel** de la France.

Ils évoluent aujourd'hui dans un **univers en profonde mutation**, qui se caractérise en particulier par une **concurrence croissante**, en raison d'une offre culturelle toujours plus abondante, et par une **réduction des ressources publiques** dans un contexte budgétaire très tendu.

Les musées sont donc **contraints de s'adapter** pour pouvoir remplir correctement leurs missions fondamentales, à savoir la conservation, la préservation, la valorisation et l'enrichissement des collections publiques dont ils ont la charge, tout en parvenant à **attirer un public toujours nombreux mais aussi plus diversifié**.

Cette adaptation passe d'abord par la **recherche d'une plus grande autonomie financière, à travers la diversification de leurs ressources propres**, qui leur permettra de conduire sereinement leurs projets scientifiques et culturels. Si les stratégies initiées en la matière par les différents musées sont variables en fonction de leur taille et de leur rayonnement, **les expositions, ces « musées temporaires », jouent un rôle clé dans toute politique muséale**.

En tant que tutelle administrative et scientifique, le ministère de la culture et de la communication doit pleinement jouer son rôle pour accompagner les musées dans cette évolution, en fixant les grands objectifs de politique culturelle qu'il entend leur assigner.

Votre rapporteur spécial a souhaité dresser, dans le cadre du présent rapport, un **panorama des enjeux** auxquels les musées nationaux sont confrontés, analyser la façon dont ils y répondent, et émettre quelques recommandations ayant vocation à **renforcer l'exercice de la tutelle** et à **améliorer la gestion** et le pilotage des musées nationaux.

PREMIÈRE PARTIE LES MUSÉES NATIONAUX, DES ÉTABLISSEMENTS DE NATURE VARIÉE, SOUS LA TUTELLE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, QUI BÉNÉFICIENT D'UN SOUTIEN PUBLIC IMPORTANT

I. QUARANTE ET UN MUSÉES NATIONAUX DONT LA FRÉQUENTATION AUGMENTE RÉGULIÈREMENT

Les musées nationaux sont les **musées dont les collections appartiennent à l'État** et qui sont placés sous la tutelle de la direction générale des patrimoines du ministère de la culture et de la communication. Ce sont soit des établissements publics, soit des services à compétence nationale (SCN). Ils font partie des musées de France.

A. DES STATUTS DIVERS

En France, le paysage des musées, plus que celui des monuments, est très dominé par les acteurs publics. Alors qu'aux États-Unis, la moitié des musées (tous domaines confondus) sont privés, les autres pouvant être publics ou mixtes, en France, **plus de 60 % des musées sont la propriété de l'État ou des collectivités territoriales**. Ces dernières sont propriétaires à 82 % des musées publics.

Le chapitre « Musées nationaux relevant du ministère chargé de la culture » de la partie réglementaire du code du patrimoine (articles D 421-2 à D 421-4) présente une liste de quarante et un musées nationaux¹.

Liste des quarante et un musées nationaux sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication

Le **musée du Louvre**, comprenant les départements des antiquités grecques, étrusques et romaines, des antiquités égyptiennes, des antiquités orientales, le département des peintures, le département des sculptures du Moyen-Âge, de la Renaissance et des Temps modernes, le département des arts graphiques, le département des arts de l'Islam ;

Le **musée de l'Orangerie et des Tuileries** (collection Walter Guillaume et Nymphéas de Claude Monet) ;

¹ Il existe des musées nationaux relevant d'autres périmètres ministériels : trois musées sous la tutelle du ministère de la défense (Armée, marine, air et espace), un musée sous la tutelle du ministère des sports (musée du sport à Nice), un musée sous la tutelle du ministère de l'économie (musée de la Poste), et le Museum national d'histoire naturelle, sous la tutelle conjointe des ministères chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de l'écologie.

Le musée du Moyen-Âge-Thermes et hôtel de Cluny ;

Le musée de la céramique à Sèvres ;

Le musée des arts asiatiques à Guimet ;

Le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM) ;

Le musée des châteaux de Versailles et du Trianon ;

La salle du Jeu de Paume à Versailles (annexe du musée des châteaux de Versailles et du Trianon) ;

Le musée des carrosses (annexe du musée des châteaux de Versailles et du Trianon) ;

Le musée d'archéologie nationale (des origines à l'an mille) – château de Saint-Germain-en-Laye ;

Le musée des châteaux de Malmaison et de Bois-Préau ;

Le musée du château de Compiègne ;

Le musée de la voiture et du tourisme à Compiègne (annexe du musée du château de Compiègne) ;

Le musée du château de Fontainebleau ;

Le musée du château de Pau ;

Le musée franco-américain du château de Blérancourt ;

Le musée Gustave Moreau ;

Le musée d'Ennery ;

Le musée Rodin ;

Le musée Jean-Jacques Henner ;

Le musée Magnin à Dijon ;

Le musée de la porcelaine Adrien Dubouché à Limoges ;

Le musée Clemenceau et de Lattre de Tassigny à Mouilleron-en-Pareds ;

Le musée napoléonien et le musée africain de l'île d'Aix, fondation Gourgaud (annexe du musée de Malmaison) ;

Le musée Fernand Léger à Biot ;

Le musée Marc Chagall à Nice ;

Le musée Eugène Delacroix ;

Le musée de Vallauris (La Guerre et la Paix de Picasso) ;

Le musée de Port-Royal des Champs à Magny-les-Hameaux ;

Le musée de Préhistoire des Eyzies-de-Tayac ;

Le musée de la Renaissance-château d'Ecouen ;

Le musée Hébert ;

Le musée Picasso à Paris ;

Le musée d'Orsay ;

Le musée du Quai Branly ;

Le musée de la musique (Cité de la musique) ;

Le musée national de l'histoire de l'immigration (Cité nationale de l'histoire de l'immigration) ;

Le musée national d'art moderne (Centre national d'art et de culture Georges Pompidou) ;

Le musée des monuments français (Cité de l'architecture et du patrimoine) ;

Le musée des plans et reliefs.

Source : articles D 421-2, D 421-3 et D 421-4 du code du patrimoine

Parmi les quarante et un musées nationaux sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication, quinze d'entre eux ont le statut d'établissement public administratif (EPA), dont treize sont des opérateurs de l'État rattachés au programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture ».

Par ailleurs, plusieurs musées peuvent être regroupés au sein d'un même EPA : c'est le cas par exemple des musées du Louvre et Delacroix¹, des musées d'Orsay, de l'Orangerie et Hébert².

Le **domaine de compétence** des trois grands établissements publics que sont le Louvre, Orsay et le Centre Pompidou **est clairement délimité**, chaque musée étant en charge d'une période chronologique :

- de la préhistoire à 1848 pour le Louvre ;
- de 1848 à 1914 pour Orsay, de l'impressionnisme au fauvisme ;
- à partir de 1914 pour le Centre Pompidou.

Les vingt-six musées restant ont tous un statut de service à compétence nationale (SCN). Un SCN peut aussi regrouper plusieurs musées : c'est le cas des musées Picasso à Vallauris, Léger à Biot et Chagall à Nice, regroupés au sein du SCN « Musées du XX^e siècle ».

¹ Établissement public du musée du Louvre.

² Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie.

Définition des services à compétence nationale

Les services à compétence nationale (SCN) se situent à mi-chemin entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées. En effet, il s'agit de services dont les attributions ont un caractère national – à la différence des services déconcentrés –, et dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Mais ils se distinguent également des services centraux, car leurs missions ont un « caractère opérationnel » et, pour ceux placés sous l'autorité d'un ministre, ils bénéficient d'une certaine autonomie.

Source : site Internet du ministère de la culture et de la communication

Les musées nationaux sont majoritairement situés à Paris ou en région Île-de-France. Ainsi, sur les quarante et un musées nationaux relevant du ministère de la culture, dix-sept sont situés à Paris (41 %), onze en Île-de-France hors de Paris (26 %), et treize dans les autres régions (31 %).

Tous les musées nationaux, dont les collections appartiennent à l'État sont labellisés « Musée de France ». En 2014, ce label concerne 1 220 musées couvrant l'ensemble du territoire. Depuis 2008, dix-huit musées ont reçu cette appellation, quand cinq l'ont perdue.

B. LE LABEL « MUSÉE DE FRANCE » ET SES IMPLICATIONS

L'appellation « Musée de France » est définie par la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France. Elle peut être accordée aux musées appartenant à l'État, à une autre personne morale de droit public ou à une personne de droit privé à but non lucratif. Elle est attribuée à la demande de la ou des personnes morales propriétaires des collections, par décision de l'autorité administrative¹, après avis du Haut Conseil des musées de France.

L'appellation « musée » n'est pas protégée ce qui permet donc à n'importe qui d'ouvrir un musée. L'appellation « Musée de France », au contraire, est conditionnée au **respect d'un certain nombre de critères et d'obligations** pour les établissements souhaitant bénéficier de ce label.

Ces dispositions sont précisées aux articles L. 442-1 à L. 442-11, R.442-1 et suivants et D. 451-1 et suivants du code du patrimoine.

Ainsi, pour bénéficier de ce label, un musée doit :

- présenter un inventaire des biens composant ses collections (articles L. 442-1 et R. 442-1 du code du patrimoine) ;

¹ En l'occurrence, le ministère de la culture et de la communication.

- disposer d'un document d'orientation précisant les objectifs scientifiques et culturels du musée (art. R. 442-1), qui s'apparente au projet scientifique et culturel prévu à l'article D. 442-15 ;

- justifier l'absence de sûretés réelles grevant ces biens (art. L. 442-1 et R. 442-3) ;

- pratiquer des tarifs favorisant l'accès du musée au public le plus large (art. L. 442-6) ;

- disposer d'un service ayant en charge l'accueil du public composé de personnels qualifiés (art. L. 442-9 et R. 442-10 à R. 442-11) ;

- être placé sous la responsabilité de professionnels qualifiés (art. L. 442-9, R. 442-5 et R. 442-6) ;

- faire précéder toute décision d'acquisition de l'avis d'une commission scientifique (art. D. 451-1 et R. 451-2).

Seuls les musées disposant de l'appellation « Musée de France » peuvent bénéficier d'un soutien financier de l'État ou d'une assistance scientifique et technique.

Le label « Musée de France » est particulièrement important pour les petits musées et pour les musées de création récente, car il implique un engagement et un accompagnement de l'État. Cela manifeste également une **reconnaissance de la qualité du projet muséal des établissements**.

C. LES PRINCIPALES MISSIONS D'UN MUSÉE

Aux termes de l'article L. 410-1 du livre IV du code du patrimoine, *« est considérée comme musée, au sens du présent livre, 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 »*.

Le cœur de métier des musées nationaux porte donc sur la conservation, la préservation, la valorisation et l'enrichissement des œuvres et des collections. Il s'agit d'une **mission de service public**.

Aux termes de l'article L. 441-2 du code du patrimoine, les musées de France ont pour missions permanentes de :

- conserver, restaurer, étudier et enrichir leurs collections ;

- rendre leurs collections accessibles au public le plus large ;

- concevoir et mettre en œuvre des actions d'éducation et de diffusion visant à assurer l'égal accès de tous à la culture ;

- contribuer aux progrès de la connaissance et de la recherche ainsi qu'à leur diffusion.

Au-delà de la définition légale française, il existe une définition internationale des musées, dont le champ est plus large. Ainsi, selon la définition officielle de l'ICOM¹, « 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* ».

D. UNE FRÉQUENTATION EN HAUSSE CONSTANTE MAIS VARIABLE SELON LES MUSÉES

Les musées de France, et en particulier les musées nationaux, connaissent une hausse régulière de leur fréquentation, qui semble témoigner d'une certaine **adhésion du corps social à l'institution muséale**.

Ainsi, d'après les statistiques fournies par le ministère de la culture et de la communication, la fréquentation des musées de France est passée de **45,3 millions de visiteurs en 2005 à 59 millions en 2011**². En outre, en 2011, 61 % des Français de plus de 18 ans ont visité au moins un lieu patrimonial dans l'année.

Les musées nationaux ont, quant à eux, enregistré en 2011 un total de 28,4 millions de visiteurs³, dont 18,4 millions d'entrées payantes et **10 millions d'entrées gratuites**, soit 56 % des entrées.

Cinq musées nationaux enregistrent plus d'un million d'entrée :

- le Louvre, avec 8,7 millions de visiteurs ;
- le domaine de Versailles, avec 6,7 millions de visiteurs⁴ ;
- le Centre Pompidou, avec 3,6 millions de visiteurs ;
- le musée d'Orsay, avec 3,1 millions de visiteurs ;
- le Quai Branly, avec 1,5 million de visiteurs⁵.

Au total, sept musées de France⁶ ont reçu plus d'un million de visiteurs, 63 ont reçu de 100 000 à 1 million de visiteurs⁷, et 923 ont accueilli moins de 100 000 visiteurs.

¹ Organisation internationale des musées et des professionnels des musées. À ce titre, elle s'engage à préserver, à assurer la continuité, et à communiquer à la société la valeur du patrimoine culturel et naturel mondial, actuel et futur, tangible et intangible. Source : site Internet de l'ICOM.

² Un article des Échos du 16 mai 2014 mentionne aussi le chiffre de 62 millions de visiteurs en 2013.

³ 32,6 millions de visiteurs en 2012.

⁴ 7,5 millions de visiteurs en 2013.

⁵ 1,3 million de visiteurs en 2013.

⁶ Dont les cinq musées nationaux précités.

⁷ Dans cette catégorie, on peut citer le musée des beaux-arts de Rouen, qui a reçu 277 000 visiteurs en 2013, le musée Rodin, qui a reçu 734 712 visiteurs en 2011, ou le musée Guimet, qui a reçu 233 717 visiteurs en 2011.

II. UN SOUTIEN PUBLIC QUI DEMEURE IMPORTANT MALGRÉ UNE BAISSE RÉCENTE DES DOTATIONS DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

A. UN SOUTIEN PUBLIC IMPORTANT

Le soutien public aux musées nationaux constitue une part importante de leurs ressources, qui peut varier d'un établissement à l'autre.

Par exemple, le budget 2014 du musée Gustave Moreau, petit établissement public, repose sur 40 % de subvention du ministère de la culture et de la communication, 33,7 % de ressources propres (ventes de produits, prestation de service), et 11,2 % d'autres subventions d'exploitation (partenariat avec le Japon).

En 2013, pour des budgets prévisionnels respectifs de 196 millions d'euros, 41,3 millions d'euros et 120 millions d'euros, les musées du Louvre, d'Orsay et le Centre Pompidou ont reçu respectivement plus de 91 millions d'euros, 10,5 millions d'euros et 67 millions d'euros de ressources de l'État¹ ;

Les dotations publiques attribuées aux musées nationaux s'imputent majoritairement sur le programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture² ». En moyenne, **sur la période 2010-2014, la part des crédits du programme qui leur est dédiée est de l'ordre de 37 %, avec un montant minimum de 283 millions d'euros de crédits de paiement en 2010 et de 321 millions d'euros en 2013. Sur la même période, ces crédits représentent 15 % de ceux de la mission « Culture » (hors dépenses de personnel).**

Le tableau suivant retrace les crédits dédiés aux musées nationaux opérateurs du programme 175 « Patrimoines » sur la période 2010-2014.

¹ Source : projet annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2014.

² Action 03 « Patrimoine des musées de France » et action 08 « Acquisitions et enrichissement des collections publiques ».

**Évolution des crédits consacrés à l'ensemble des musées nationaux
en fonctionnement et en investissement de 2010 à 2013 et prévisions pour 2014**

(en millions d'euros)

	2010		2011		2012		2013		2014	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
SCN										
Fonctionnement	9,55	9,62	9,15	9,23	9,34	9,42	9,77	9,77	8,23	8,23
Investissement	25,80	11,33	53,36	40,02	35,57	46,56	16,73	32,01	8,87	10,29
Restauration d'œuvres	2,32	2,32	2,12	2,12	2,12	2,12	2,07	2,07	2,07	2,07
Sous-total SCN	37,67	23,27	64,63	51,37	47,03	58,10	28,57	43,85	19,17	20,59
Opérateurs										
Fonctionnement	239,91	239,91	232,40	232,40	234,87	234,87	242,47	242,47	236,87	236,87
Investissement	17,50	19,87	26,25	20,76	25,49	25,91	31,57	34,73	26,33	27,81
Sous-total opérateurs	257,41	259,78	258,65	253,16	260,36	260,78	274,04	277,20	263,19	264,67
Total général	295,08	283,05	322,28	304,53	307,39	318,88	302,61	321,05	282,36	285,27

Les montants inscrits ci-dessus concernent les crédits attribués aux musées nationaux *stricto sensu*. Par conséquent ne figurent ni les subventions accordées au centre de recherche et de restauration des musées de France, ni celles au service des bibliothèques, des archives et de la documentation générale du service des musées, tous deux services à compétence nationale (SCN) ; de même ne sont pas incluses les subventions accordées à l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées (RMN-GP) et à l'Institut national d'histoire de l'art (INHA), tous deux établissements publics (EP). Les crédits de fonctionnement attribués aux SCN diminuent ces dernières années, en raison de la transformation de certains d'entre eux en EP, du transfert sur le programme 131 « Création » de la mission « Culture » de la subvention attribuée au musée national de la céramique de Sèvres, désormais rattaché à la « Cité de la céramique - Sèvres et Limoges » ou du rattachement de l'Aquarium (SCN) à l'Établissement public de la porte Dorée - Cité nationale de l'histoire de l'immigration sur le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la même mission. Les crédits d'investissement connaissent des variations dues au déroulement des chantiers, tels que la construction du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM), et le réaménagement du Fort St-Jean à Marseille (SCN), la création du département des arts de l'Islam, le schéma directeur incendie du musée du Louvre (EP), les travaux de réaménagement du musée national Picasso-Paris (EP). Les crédits d'investissement ne comprennent pas les travaux réalisés au titre des monuments historiques, ni les acquisitions. Enfin, les crédits de fonctionnement 2013 pour les EP voient la réintégration dans le budget de la subvention pour compensation de la gratuité pour les 18-25 ans résidents de l'Union européenne, ainsi qu'en 2014.

Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial sur le projet de loi de finances pour 2014

B. UNE TENDANCE À LA BAISSÉ DES DOTATIONS PUBLIQUES DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE PARTICULIÈREMENT CONTRAINT

1. Une réduction des crédits en 2014 qui porte prioritairement sur les établissements les plus solides

Comme l'indique le tableau précédent, on constate une **érosion du soutien public dédié aux musées nationaux à partir de 2014, tendance qui marque une rupture avec les années précédentes**. Ceux-ci n'échappent pas à la contrainte budgétaire ni à celle en termes d'emplois. Cette évolution des montants de subventions versées s'inscrit dans le cadre de l'effort général demandé par l'État à ses opérateurs depuis plusieurs années ; elle est aussi liée aux activités des différents musées concernés et à leurs projets d'investissement. Par ailleurs, la tutelle a insisté auprès de votre rapporteur spécial sur le fait que le périmètre des musées nationaux a « considérablement » évolué depuis 2007, à travers des fusions, des regroupements, des créations et la suppression de certains établissements.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2014, les arbitrages opérés par le ministère ont conduit à répartir l'effort budgétaire demandé aux musées nationaux : **celui-ci a pesé d'abord sur les opérateurs disposant de leviers pour accompagner la réduction de leur subvention**, tels que :

- une structure étendue, pouvant présenter des marges en termes d'économie ;
- un fonds de roulement pouvant être mis à contribution dans une période de budget plus resserré ;
- des marges de manœuvre en termes de développement des ressources propres.

Ainsi, les subventions pour charges de service public (SCSP) des musées du Louvre, d'Orsay-Orangerie, du Quai Branly et du Centre national et de culture Georges Pompidou ont baissé respectivement de plus de un million d'euros. En outre, les arbitrages ont été pris en distinguant une part pérenne d'économies, et une part exceptionnelle liée au niveau du fonds de roulement desdits établissements.

Ces ponctions paraissent assez mal vécues par les musées, qui estiment qu'elles ont pour conséquence de fragiliser les efforts de collecte d'argent privé (cf. *infra*).

Par ailleurs, au même titre que les autres opérateurs du ministère de la culture et de la communication, les musées nationaux sont soumis à la **mise en réserve des crédits** : les mesures de régulation budgétaire s'appliquant aux subventions aux musées nationaux opérateurs du programme 175 « Patrimoines » obéissent aux principes suivants :

- application de la réserve de précaution (7 % en 2014) ;

- application d'un taux réduit de mise en réserve (0,5 % en 2014) sur la part de la subvention de fonctionnement destinée à couvrir des dépenses de personnels, et d'un taux normal pour le reste de la subvention de fonctionnement.

Ces mesures ont été appliquées de manière homothétique à tous les opérateurs du programme 175 « Patrimoines ».

Aucune mise en réserve complémentaire n'est intervenue depuis le début de la gestion 2014. La direction générale des patrimoines du ministère de la culture et de la communication a indiqué à votre rapporteur spécial que, compte tenu du passage du taux de mise en réserve de 6 % à 7 % en 2014, il n'est pas prévu, à ce stade, de nouvelle mesure de régulation.

2. Une baisse des effectifs qui reste limitée en 2014

S'agissant des emplois, hors mesures de transfert et à périmètre constant, les suppressions d'emplois rémunérés par les opérateurs prévues pour 2014 s'élèvent à 32, ce qui représente une **baisse modérée de 0,4 % des effectifs**.

Là encore, dans le souci de préserver les plus petites structures, **les suppressions se sont concentrées sur un nombre limité de grands établissements :**

- 20 suppressions pour le musée du Louvre (1 996 équivalents temps plein (ETP) sous plafond en 2013) ;
- 9 suppressions au Centre national d'art et de culture Georges Pompidou (1 038 ETP sous plafond en 2014) ;
- 2 suppressions au Musée du Quai Branly (254 ETP sous plafond en 2014) ;
- 1 suppression à la Réunion des musées nationaux – Grand Palais (1 008 ETP sous plafond en 2014).

En ce qui concerne les perspectives au titre du projet de loi de finances pour 2015, la tutelle a indiqué que les arbitrages étaient en cours de discussion, tout en rappelant que le budget 2015 s'inscrirait dans le cadre du nouveau triennal 2015-2017.

C. DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES SOLIDES

Les musées nationaux constituent des **opérateurs économiques solides et dynamiques** qui ne présentent pas de risques budgétaires, du moins pour les plus gros et les plus prestigieux d'entre eux. Certains ont d'ailleurs accumulé des réserves conséquentes, ce qui a justifié des ponctions exceptionnelles dans le budget pour 2014 (cf. *supra*).

Les musées bénéficient en effet d'un **modèle économique robuste**, avec des recettes de billetterie stables et une diversification de leurs ressources propres, même s'ils ont en la matière des leviers de développement importants, tels que le développement du mécénat, la valorisation des compétences d'ingénierie culturelle, ou le développement du numérique (cf. *infra*).

Certains musées nécessitent cependant un suivi particulier du point de vue de leurs enjeux et risques potentiels. C'est par exemple le cas du Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM), qui a ouvert en 2013 et dont le budget de fonctionnement représentera à terme un coût significatif qui sera imputé sur les crédits de la mission « Culture ».

Le défi des musées nationaux consiste maintenant, dans un contexte contraint, à **maintenir un modèle à la fois dynamique et soutenable**.

III. UNE TUTELLE ENCORE IMPARFAITE, DONT LES OUTILS NE SONT PAS ENCORE PLEINEMENT UTILISÉS

A. UNE DOUBLE TUTELLE SCIENTIFIQUE ET ADMINISTRATIVE AUX OUTILS VARIÉS

1. Une tutelle scientifique et administrative

La **tutelle** du ministère de la culture et de la communication qui s'exerce sur les musées nationaux est double : à la fois **scientifique et administrative**.

Tout d'abord, le contrôle scientifique sur les musées nationaux (et sur les musées de France) passe principalement par l'examen et la validation des projets scientifiques et culturels (PSC) des musées et par la participation au fonctionnement quotidien des musées, à travers la représentation de la direction générale des patrimoines aux commissions d'acquisition, ainsi qu'aux conseils scientifiques.

Le projet scientifique et culturel (PSC)

Le projet scientifique et culturel définit les grandes orientations et la stratégie du musée. Il analyse les interactions entre les collections, les publics, l'environnement et le bâtiment du musée. Il doit faire apparaître trois éléments :

- un bilan de l'existant, le plus exhaustif possible ;
- l'expression d'un concept, d'une identité du musée qui le rend unique ;
- la présentation d'un projet pour la période concernée – qui ne doit pas excéder cinq ou six ans – en retenant quelques axes prioritaires.

Source : site Internet du ministère de la culture et de la communication

Au niveau institutionnel, la tutelle des musées nationaux est exercée par le bureau du pilotage des musées nationaux (BPMN) du service des musées de France (SMF) de la direction générale des patrimoines (DPM) du ministère de la culture et de la communication. **Ce bureau est l'interlocuteur unique des musées nationaux.** Il joue un rôle d'interface entre les musées nationaux et l'administration centrale du ministère.

2. ... Qui s'exerce à travers des outils variés

La tutelle s'exerce notamment à l'occasion des pré-conseils et des conseils d'administration, mais aussi au moment de l'élaboration puis de l'évaluation de plusieurs outils de pilotage stratégique :

- le PSC précédemment mentionné ;
- les **lettres de mission** des dirigeants, les lettres d'objectifs et les parts variables dans la rémunération des dirigeants ;
- les **contrats d'objectifs et de performance** (COP), outils privilégiés du dialogue de gestion entre le ministère et les opérateurs. En effet, ce document fixe, après discussion entre les services, les orientations à moyen terme de l'établissement. Il précise notamment la contribution de l'opérateur aux politiques publiques définies par le ministère dans le projet annuel de performances de la mission « Culture ». Le COP est un outil triennal qui permet de mesurer des objectifs scientifiques, de publics, d'investissements, de fréquentation et de diversification des publics.
- les rapports annuels de performances ;
- les **conférences de tutelle** pour évoquer tous les dossiers, qui ont lieu environ une fois par an pour chaque musée ;
- les **schémas pluriannuels de stratégie immobilière**, outils qui montent en puissance. La directrice des musées de France, a ainsi indiqué à votre rapporteur spécial que le ministère de la culture et de la

communication demande à tous les musées nationaux de dresser sur une période de trois à quatre ans une **vision prospective de la gestion de leur patrimoine immobilier**. Il s'agit d'un document important, dans la mesure où les opérations de rénovation ou de mise aux normes de sécurité des musées **peuvent engendrer de lourds investissements, et donc aussi une certaine rigidité de leurs dépenses**.

En ce qui concerne les services à compétence nationale, la tutelle s'exerce tout au long de l'année et à l'occasion des conférences budgétaires à l'automne.

B. UNE TUTELLE ENCORE IMPARFAITE

1. Une tutelle dont les outils ne sont pas suffisamment utilisés

Si les outils sont bien identifiés, tous les musées nationaux ayant le statut d'établissement public n'en disposent pas encore. C'est notamment le cas des contrats d'objectifs et de performance. Entendue par votre rapporteur spécial, la directrice des musées de France a indiqué que 85 % des crédits délégués en subvention par le ministère de la culture et de la communication aux musées nationaux sont actuellement couverts par un contrat d'objectifs.

Il convient toutefois de nuancer quelque peu cette affirmation : les contrats d'objectifs et de performance des musées du Louvre et d'Orsay couvraient la période 2011-2013 et sont en cours de renouvellement pour la période 2015-2017. En outre, d'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, **le musée Guimet, le château de Fontainebleau et le Centre Pompidou ne disposent pas encore d'un contrat d'objectifs (COP)**, bien que le ministère de la culture et de la communication ait indiqué qu'un projet de COP sur la période 2015-2017 devrait être élaboré en 2014 pour ces trois établissements. **Quant au musée Picasso, aucun projet de COP n'est prévu pour le moment.**

De façon plus générale, la tutelle a indiqué que *« dans les établissements ne disposant pas de COP, ceux-ci sont en phase d'élaboration, selon une procédure qui peut s'étendre sur une année, avec réunions plénières de validation des grandes étapes (diagnostic puis axes stratégiques). Compte tenu des effectifs du bureau du pilotage des musées nationaux¹ et du nombre de COP à élaborer pour la période 2015-2017, des priorités et un calendrier de travail sont en cours de définition² »*.

¹ Six agents, dont trois avec un profit administratif et trois conservateurs du patrimoine.

² Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

2. Des points à clarifier et des lacunes à combler

a) Quel doit être le rôle de la tutelle financière dans l'élaboration des contrats d'objectifs et de performance ?

La tutelle des opérateurs de l'État est très éclatée puisque chaque ministère est responsable de ses opérateurs et a sa propre façon d'exercer la tutelle. La direction du budget exerce la tutelle financière et budgétaire des opérateurs, et introduit dans ce paysage éclaté une dose d'unification et d'harmonisation dans les pratiques.

Le rôle de la direction du budget dans l'exercice de la tutelle est surtout primordial dans le cadre de la construction et de l'exécution du budget des opérateurs. Elle vérifie à cette occasion le respect des règles budgétaires qui leur incombent. Au-delà, elle peut avoir son mot à dire sur les décisions stratégiques des gros opérateurs, qui peuvent avoir une incidence budgétaire.

Pourtant, bien souvent, son rôle reste trop effacé dans l'élaboration des contrats d'objectifs et de performance des musées. Certes, ces documents ne constituent pas des contrats de moyens fixant une trajectoire pluriannuelle de ressources¹. Il n'en reste pas moins que la direction du budget n'est pas signataire des contrats d'objectifs de tous les opérateurs. Elle a ainsi indiqué qu'elle ne signait le document que s'il prévoyait une trajectoire financière pluriannuelle.

Dans ces conditions, on peut s'interroger : **quels doivent être les rôles respectifs de la tutelle métier exercée par le ministère de la culture et de la communication et de la tutelle financière exercée par Bercy dans l'adoption des contrats d'objectifs des musées nationaux ?**

Votre rapporteur spécial estime que les rôles respectifs de la tutelle métier et de la tutelle financière en la matière devraient être rééquilibrés, et ce d'autant plus que **l'implication accrue de la seconde est susceptible de garantir une forme bienvenue d'harmonisation dans l'exercice de la tutelle de l'État sur ses opérateurs.**

Dans tous les cas, il est indispensable que la tutelle, lorsqu'elle est exercée par plusieurs ministères, n'aboutisse pas à des incohérences : l'État doit parler d'une seule voix. **Pour cela, il est impératif que le ministère du budget et le ministère de la culture se mettent d'accord en amont sur les décisions les plus lourdes relatives aux opérateurs culturels les plus puissants.**

¹ A la différence des contrats d'objectifs et de moyens.

b) L'absence problématique de comptabilité analytique ou son caractère encore trop lacunaire

Votre rapporteur spécial déplore que la comptabilité analytique lacunaire, voire inexistante, des musées - qui n'est pas le propre de ceux-ci mais de la plupart des EPA de l'État - constitue une limite à l'amélioration du dialogue de gestion entre le ministère du budget et les opérateurs culturels tels que les musées nationaux. La Réunion des musées nationaux-Grand Palais, de par son statut d'établissement public et commercial et son activité plus commerciale, apparaît en avance à cet égard.

La plupart des musées invoquent un défaut de compétence pour justifier cette situation. **Des marges de progression importantes existent pour estimer les coûts complets de chaque établissement.** Votre rapporteur spécial souhaite ici relayer une **demande récurrente de la direction du budget et de la Cour des comptes** visant à ce que les musées se dotent **d'une comptabilité analytique.**

Une piste serait notamment de pouvoir **établir une comptabilité analytique des ressources liées aux expositions temporaires par rapport aux ressources issues des collections permanentes**, afin d'affiner le pilotage budgétaire des musées.

Si ces derniers attirent, voient leur fréquentation augmenter et jouissent d'une situation financière relativement solide, il n'en reste pas moins qu'ils sont confrontés aujourd'hui à un contexte économique et culturel en profonde évolution qui les oblige à adapter leur modèle et notamment à rechercher une diversification de leurs ressources propres.

DEUXIÈME PARTIE

UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET CULTUREL EN PROFONDE ÉVOLUTION QUI CONTRAINT LES MUSÉES À ADAPTER LEUR MODÈLE ET À RECHERCHER UNE DIVERSIFICATION DE LEURS SOURCES DE FINANCEMENT

I. DES MUSÉES CONFRONTÉS À DES ENJEUX CROISSANTS DANS UN PAYSAGE EN MUTATION QUI APPELLE UNE RÉFLEXION SUR LEURS MISSIONS

La conservatrice et historienne de l'art Catherine Grenier, dans un ouvrage intitulé « La fin des musées ? »¹ présente avec acuité les défis et problèmes auxquels sont aujourd'hui confrontés les musées : *« hausse des coûts de production et de fonctionnement simultanée à une baisse des crédits et des ressources traditionnelles, envolée des prix du marché de l'art, charges croissantes de maintenance et de restauration des œuvres, restriction de personnel, lourdeur administrative accrue, développement de l'offre culturelle globale, apparition d'une concurrence institutionnelle et privée, concurrence inflationniste des offres culturelles et défi lié au potentiel de réinvention proposé par les nouvelles structures qui se créent par dizaine dans le monde. En effet, dans un délai très court, en France comme à l'étranger, les musées établis auront à faire face à la concurrence de très nombreux projets culturels, publics et privés, de création récente ou à venir »*.

Dans ce contexte, les musées, pour s'adapter, doivent être en mesure de répondre à de nombreux enjeux de politique culturelle.

A. LES PRINCIPAUX ENJEUX DE POLITIQUE CULTURELLE POUR LES MUSÉES

1. La démocratisation culturelle et la diversification du public

Comme l'écrit Catherine Grenier dans son ouvrage précité, *« si les musées ont vu s'accroître leur visibilité et leur fréquentation, ils sont encore à la recherche d'un public plus divers socio-culturellement : les études, tant en France qu'à l'étranger, montrent que si une démocratisation des pratiques s'est produite dans les trente dernières années, elle se limite néanmoins aux classes moyennes et ne connaît pas de développement récent notable, malgré l'augmentation générale (mais pas uniformément répartie) de la fréquentation »*.

¹ « La fin des musées ? », Catherine Grenier, éditions du Regard, avril 2013.

D'après les statistiques disponibles¹, **un tiers des Français n'est jamais allé dans un musée et 50 % ne sont jamais entrés dans un musée des beaux-arts.**

Dans ce contexte, la démocratisation culturelle et la diversification du public des musées constituent une priorité pour la tutelle et pour les musées. L'objectif 2 du programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture » vise ainsi à « accroître l'accès du public au patrimoine mondial », ambition qui est **mesurée à l'aide de trois indicateurs et plusieurs sous-indicateurs**. La démocratisation consiste à parvenir à attirer dans les musées un public qui ne se sent pas concerné.

L'un des vecteurs de cette démocratisation est la **gratuité des collections permanentes**, même si elle ne peut être suffisante pour lever les blocages socio-culturels.

Le développement de **partenariats tarifaires entre musées** peut œuvrer en faveur de la « démocratisation » des musées. Le Louvre et le Louvre-Lens ont ainsi initié une politique croisée entre les cartes des deux musées (accès pendant les 15 premiers jours aux expositions). De même, il existe un partenariat tarifaire entre les musées Gustave Moreau, Orsay, Guimet et Henner et le musée de l'Opéra Garnier : un billet d'entrée dans l'un ou l'autre des musées partenaires donne droit à un tarif réduit au musée Gustave Moreau.

La politique de gratuité est également un levier de l'action d'élargissement des publics menée par la Réunion des musées nationaux-Grand Palais (RMN-GP), comme le présente l'encadré ci-après.

¹ Chiffre cité par Alain Seban, président du Centre Pompidou, devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat en mars 2013.

L'action de la RMN-GP en faveur de la diversification des publics

La RMN-GP a fait évoluer la gratuité des moins de 13 ans aux moins de 16 ans : cette mesure représente un coût annuel de plus de 300 000 euros. Elle a semblé importante pour encourager les visites en famille avec des adolescents. Les études montrent en effet que, jusqu'à 15 ans, les jeunes acceptent encore d'accompagner les adultes à une visite d'exposition. Au-delà, c'est une pratique entre amis qu'il faut encourager.

Ainsi, afin de **fidéliser les jeunes** qui venaient avec leurs parents avant 16 ans, la RMN-GP leur offre une carte Sésame gratuite entre 16 ans et 18 ans s'ils la prennent sur Internet. La RMN-GP peut ainsi les enregistrer dans ses fichiers, leur proposer des offres adaptées à une visite entre amis (DJs dans les expos pour la Nuit des musées par exemple), et leur proposer à 18 ans un tarif préférentiel sur la carte Sésame, à 10 euros. Enfin, elle a prolongé le tarif Jeune de la carte Sésame (22 euros) jusqu'à 30 ans au lieu de 25 ans, afin de tenir compte des difficultés d'accès dans la vie professionnelle.

D'autre part, la RMN-GP a mis en œuvre **des mesures en faveur de la découverte par des publics non familiers de la culture** : ces mesures visent les classes moyennes, et particulièrement les visites culturelles en famille que les familles modestes sont prêtes à faire pour favoriser la réussite scolaire de leurs enfants. La RMN-GP a pour cela proposé des **offres découvertes**, où l'accueil par un conférencier est proposé pour le prix d'un billet simple. Afin de sécuriser la dépense dans le cadre d'un budget familial limité, a été aussi inclus dans ce billet, moyennant un supplément raisonnable, le déjeuner ou le goûter à la cafétéria du Grand Palais. Cela permet à une famille de s'organiser sans risque de mauvaise surprise. Pour être sûrs de toucher les publics auxquels cette offre s'adresse, elle est commercialisée via les comités d'entreprise, selon des critères de revenu.

Source : réponse de la RMN-GP au questionnaire de votre rapporteur spécial

Au-delà, dans l'objectif de **lever les blocages socio-culturels**, le ministère de la culture et de la communication et les musées nationaux travaillent avec des associations pour organiser des visites avec des médiateurs. On peut, à cet égard, citer le musée du Quai Branly qui a monté un réseau avec des associations travaillant en faveur de l'alphabétisation, dans tous les départements des couronnes parisiennes.

Ce type d'action peut également être développé par de petits musées nationaux. Par exemple, le musée Gustave Moreau développe des **activités spécifiques à destination du jeune public**, *via* des ateliers pour les groupes scolaires en partenariat avec le rectorat de Paris, et *via* des ateliers pour le public en individuel.

De même, le château de Fontainebleau a participé à l'opération « Les portes du temps », destinée aux enfants ne pouvant partir en vacances, en les accueillant pendant trois jours au château et en leur proposant des ateliers pédagogiques.

On peut enfin citer le projet d'Auréliette Filippetti, ministre de la culture et de la communication, qui souhaite développer la pratique muséale dans le cadre des comités d'entreprises au profit des salariés.

2. La capacité de pouvoir accueillir le public dans les meilleures conditions de visite

Un autre défi auquel sont confrontés les musées est lié à la **hausse de la fréquentation**. Celle-ci suscite des interrogations en matière de **sécurité et d'accueil du public**.

Par exemple, le président du Louvre, Jean-Luc Martinez, estime qu'il existe trop d'espaces dédiés aux expositions temporaires et qu'il manque en revanche des espaces de médiation pour mieux se repérer, comprendre le Louvre et ses collections. C'est l'un des objectifs du **projet Pyramide** du Louvre.

Le projet Pyramide du musée du Louvre

Inaugurée en 1989, la pyramide construite par I.M. Pei a été conçue pour recevoir 4 millions de visiteurs. Or, la **fréquentation du musée ne permet plus à ces espaces d'assurer des conditions satisfaisantes d'accueil du public** et de travail pour les agents. D'où la nécessité d'un projet intégrant la contrainte d'une fréquentation pouvant atteindre à terme 12 millions de visiteurs annuels.

La nouvelle organisation des espaces

Le projet Pyramide consiste à **redonner au hall Napoléon sa vocation d'accueil**, d'information et de médiation en réorganisant les principales fonctions logistiques aux abords de la pyramide, dans un agencement et à une échelle à même de satisfaire les besoins actuels et futurs. L'espace sous pyramide libéré de ses caisses, de ses distributeurs et de ses files d'attente, doit constituer le lieu d'introduction à l'univers du Louvre, donnant les premières clés de compréhension aux visiteurs pour engager leur visite.

Le projet prévoit également l'aménagement d'un nouvel accueil des groupes dans le hall Charles V avec la création de nouveaux espaces réservés à l'information du public et à la médiation culturelle.

Un projet impliquant l'ensemble du Louvre

Le projet Pyramide comporte des dimensions organisationnelles et sociales qui changent le rapport du musée à son public. Celles-ci visent également **l'amélioration des conditions de travail des agents**, particulièrement éprouvantes en raison du bruit, des conditions climatiques et des sollicitations sous la pyramide.

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

De même, Guy Cogeval, président du musée d'Orsay, reconnaît qu'il manque une entrée dédiée aux expositions. Afin d'être en mesure d'accueillir le public dans de meilleures conditions de visite et de sécurité, ce musée a ainsi procédé à la rénovation de ses collections et de ses espaces¹.

Le schéma directeur du Grand Versailles prend également en compte cette dimension : il prévoit ainsi **l'amélioration des conditions d'accueil du public et la mise en sécurité de l'ensemble du site** (modernisation de l'ensemble des réseaux du corps central du château). Compte tenu de l'évolution de la trajectoire budgétaire prévue dans le budget triennal 2013-2015, le schéma directeur fait l'objet d'un étalement dans le temps et d'une légère réduction de programme. Ainsi, la fin programmée de la phase 2 initialement prévue en 2017 est décalée à 2020, de même que le démarrage des travaux dans le corps central sud est repoussé à la fin de l'année 2015, contre une prévision initiale au printemps 2013.

3. La réalisation du récolement décennal

Un autre enjeu pour les musées consiste à réaliser le **récolement décennal de leurs collections**, tel que prévu par la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France. Cette tâche entre en effet pleinement dans leur **mission de conservation, de préservation et de valorisation de leurs collections permanentes, cœur de métier des musées**. Pour mémoire, le récolement est une opération qui consiste à vérifier, sur pièces et sur place, à partir d'un bien ou de son numéro d'inventaire, la présence du bien dans les collections, sa localisation, l'état du bien, le marquage et la conformité de l'inscription à l'inventaire. Il s'agit d'une **tâche colossale pour les musées**, qui requiert du personnel supplémentaire, et qui est donc **la source d'une hausse des dépenses**.

La réalisation du récolement décennal fait l'objet d'un **indicateur et de deux sous-indicateurs de performance** dans le projet annuel de performances de la mission « Culture », en lien avec l'objectif 1 du programme 175 « Patrimoines » consistant à améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines. Cela traduit le caractère prioritaire de cette activité aux yeux de la tutelle. **En l'espèce, les résultats ne sont pas encore à la hauteur des espérances**. En effet, d'après le rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement pour 2013, les résultats associés au suivi du récolement décennal des musées nationaux sont loin d'atteindre la cible de 80 %, même si l'on constate une forte progression entre 2012 et 2013. La cible affichée de 100 % en 2014, qui correspond à l'obligation légale, semble difficilement accessible.

¹ Rénovation en 2011 de 7 200 m² d'espaces ouverts au public, avec l'introduction de nouveaux revêtements, de couleurs sur les murs et d'un système d'éclairage entièrement revu mettant en valeur les œuvres et permettant de mieux percevoir les contrastes de valeurs dans les peintures, puis, en 2012-2013, rénovation complète des salles du cinquième étage et des salles du rez-de-chaussée.

Il appartiendrait à la tutelle de prendre des mesures pour renforcer l'incitation des musées à effectuer ce travail fondamental, en réduisant par exemple certaines catégories de subventions aux musées ne respectant pas les cibles ou en inscrivant très clairement dans les documents de pilotage que les subventions dédiées au récolement ne doivent pas servir à financer des expositions.

4. L'adaptation au numérique

Comme l'écrit Catherine Grenier dans son ouvrage précité, *« la transformation radicale des pratiques culturelles, avec l'essor des générations « tout numérique » et la mutation annoncée des publics, contraint le musée à refonder ses offres »*.

Les musées doivent ainsi tirer parti des potentialités offertes par le numérique pour attirer le public. Par exemple, la Réunion des musées nationaux – Grand Palais (RMN-GP) développe la **médiation numérique** : au-delà des classiques audioguides, sont expérimentées des applications interactives qui permettent au visiteur d'avoir accès à un commentaire « officiel » de l'œuvre, mais aussi de partager son propre ressenti avec les autres visiteurs ainsi que sur les réseaux sociaux, sous forme de photographie ou de texte.

5. Une offre culturelle de plus en plus riche et concurrentielle

Enfin, les musées sont confrontés à la multiplication de l'offre culturelle, qu'elle soit muséale ou qu'elle relève d'un autre domaine culturel. **Les musées nationaux doivent donc essayer de cultiver une identité qui leur est propre, sous peine de subir la concurrence des autres établissements culturels.** En outre, l'apparition de concurrents privés à la mécanique médiatique particulièrement efficace, mais dont la qualité de l'offre scientifique n'égale pas toujours celle des musées nationaux, est aussi un facteur d'évolution que ces derniers doivent prendre en compte.

Ces réalités obligent les musées à repenser leurs missions et leurs activités. Dans ce contexte, votre rapporteur spécial a souhaité s'intéresser plus particulièrement au rôle des **expositions, ces « musées temporaires »** pour les musées nationaux.

B. QUEL RÔLE DES EXPOSITIONS, CES « MUSÉES TEMPORAIRES », POUR LES MUSÉES ?

Le Conseil international des musées (ICOM) définit la notion d'exposition dans ses « Concepts clés de muséologie » : « *le terme exposition signifie aussi bien le résultat de l'action d'exposer que l'ensemble de ce qui est exposé et le lieu où l'on expose (...). L'exposition, lorsqu'elle est entendue comme l'ensemble des choses exposées, comprend ainsi aussi bien les musealia, objets de musée ou « vraies choses », que les substituts (moulages, copies, photos, etc.), le matériel expographique accessoire (les outils de présentation, comme les vitrines ou les cloisons de séparation de l'espace), et les outils d'information (les textes, les films ou les multimédias), ainsi que la signalisation utilitaire* ».

Si l'on oppose souvent la mission du musée de « *rendre ses collections accessibles au public le plus large* »¹, et l'exposition temporaire, qu'elle se déroule dans un musée ou dans un autre lieu, **la réalité est souvent plus complexe.**

1. Un rôle pour l'attractivité et la notoriété du musée

Pour la plupart des dirigeants de musées entendus par votre rapporteur spécial, **les expositions sont indispensables au rayonnement international du musée.** Par exemple, Jean-Luc Martinez, président du Louvre, estime que l'offre d'expositions au Louvre est consubstantielle à la vie de ses collections et à la fidélisation de son public le plus impliqué.

La plupart des musées estiment ainsi qu'aucune institution ne peut vivre sans les expositions temporaires. Ces dernières permettent, entre autres, de montrer ce que les musées ne peuvent acheter, faute de crédits ou faute de disponibilité sur le marché de l'art.

En outre, pour le public et la presse, attentifs à leur caractère événementiel, **les expositions sont aujourd'hui le principal vecteur de la communication des musées sur leur offre culturelle.**

Cela explique que les établissements de conception récente leur accordent une large place. Ainsi, au musée du Quai Branly, inauguré en juin 2006, 45 % des espaces du musée sont dédiés aux expositions temporaires, organisées soit dans la galerie-jardin avec une tarification particulière, soit dans les mezzanines du plateau des collections. **La programmation permet de créer l'événement de manière régulière afin de soutenir la fréquentation.** Il en va de même pour le Centre Pompidou ou le récent MuCEM.

¹ Article L. 441-2 du code du patrimoine.

2. Un rôle de recherche scientifique

Les expositions constituent aussi un **outil indispensable lié à la recherche sur les collections permanentes**. À cet égard, elles permettent de faire avancer la recherche et diffuser les résultats par des publications, de faire restaurer et de présenter des collections parfois inconnues du public.

3. Un rôle de renouvellement ou de fidélisation du public

Les expositions présentent aussi l'avantage d'**attirer de nouveaux publics ou de fidéliser un public local**, l'amenant ainsi à fréquenter les collections permanentes. À cet égard, il faut garder en tête que le public étranger vient davantage pour les collections permanentes, tandis que les expositions sont plutôt destinées au public « local ».

En effet, **si les collections permanentes sont le principal but de la visite pour les touristes nationaux ou internationaux, en particulier pour des musées aux collections prestigieuses comme le Louvre ou Orsay ou pour des musées récemment ouverts qui ont l'attrait de la nouveauté, les expositions temporaires incitent les visiteurs qui connaissent déjà le musée à revenir régulièrement**. Par exemple, seuls 25 % des visiteurs de l'exposition *L'Impressionnisme et la mode* qui s'est tenue au musée d'Orsay en 2012 étaient des primo-visiteurs. Celles-ci favorisent ainsi la fidélisation et sont pour les établissements un argument commercial pour la vente des cartes annuelles comme la Carte blanche des musées d'Orsay et de l'Orangerie ou la carte Sésame pour les Galeries nationales du Grand Palais (46 000 porteurs de la carte actuellement).

Le musée de l'Orangerie, rattaché depuis 2010 au musée d'Orsay dans le cadre de l'Établissement public de musée d'Orsay et de l'Orangerie, a par exemple vu sa fréquentation passer de 560 000 visiteurs à plus de 900 000, avec l'augmentation du nombre d'expositions. De la même façon, les succès du Louvre-Lens et du MuCEM reposent en partie sur des expositions.

Il ne faut pas minimiser l'importance de cet impact également pour les petits musées nationaux. Ainsi, le musée Jean-Jacques Henner, dont la fréquentation annuelle ne dépassait pas 5 000 visiteurs, a co-organisé en 2007, alors qu'il était fermé pour travaux, une exposition au musée de la Vie romantique à Paris, avec plus de 80 % des œuvres issues de ses collections, qui a attiré plus de 31 000 visiteurs en quelques mois et a été l'occasion de la publication d'un plus grand nombre d'articles dans la presse que toute l'activité du musée n'en avait connu depuis son ouverture en 1924.

Au **musée Gustave Moreau, les expositions ont également contribué à accroître la fréquentation** : cette dernière est passée de 28 500 visiteurs en 2002 à 40 905 en 2013, une politique d'expositions ayant été développée à compter de 2007.

4. Une source éventuelle de ressources propres ou un risque budgétaire ?

Le rôle des expositions est plus mitigé du point de vue budgétaire. Certes, elles peuvent représenter une source de recettes pour les grands musées. Ceux-ci peuvent d'ailleurs se permettre de réaliser quelques expositions « pointues », le succès des expositions populaires compensant l'échec de ces dernières. Guy Cogeval indique par exemple que « *la programmation est conçue en prenant en compte une **logique de péréquation**, les expositions s'adressant à un large public permettant de financer des expositions plus pointues¹* ».

Les dirigeants de musée sont conscients que **chaque projet comporte une part de risque et n'a jamais la garantie du succès**. Ils estiment cependant que programmer exclusivement des sujets attendus du public serait un contresens à leur mission de service public dans la mesure où l'un des objectifs des musées est aussi de faire découvrir des œuvres et des sujets au public.

Pour les grands établissements publics en particulier, les expositions constituent une source importante de ressources propres en cas de succès. Ainsi, le bilan financier de l'exposition *L'Impressionnisme et la mode* qui s'est tenue au musée d'Orsay en 2012 affiche un résultat de 942 948 euros.

Cependant, les expositions temporaires présentent aussi un certain nombre de risques financiers pour les musées.

Tout d'abord, les dépenses sont souvent supérieures aux recettes et l'on peut **se demander à cet égard si les prévisions de fréquentation sont toujours suffisamment fiables**. Leurs coûts de production (scénographie, transport, assurance, communication, surveillance, accueil) peuvent être très variables d'une exposition à une autre, les coûts d'assurance et de transport étant les plus importants. À titre d'exemple, **ces coûts s'établissent de 0,25 million d'euro en moyenne dans les musées ayant le statut de services à compétence nationale (SCN), à 1,5 million d'euros au Louvre ou à Orsay, voire à 2,5 millions d'euros pour les expositions produites au Grand Palais**.

Pour les établissements plus modestes qui ne bénéficient pas d'une notoriété importante auprès du public, **l'organisation de nombreuses expositions temporaires** (par exemple, deux expositions au musée Henner en 2012, cinq ou six expositions en moyenne à Guimet sur les dernières années), **risque non seulement de ne pas créer de recettes à la hauteur des dépenses mais d'avoir des retombées insuffisantes en termes de fréquentation et de notoriété**, les budgets de communication étant limités.

¹ Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

De surcroît, la programmation des expositions est arrêtée généralement deux à cinq ans avant l'événement, ce qui peut entraîner une **certaine rigidité dans les budgets des musées.**

Enfin, **le coût des expositions est souvent évalué de manière incomplète** en fonction de l'état de développement de la comptabilité analytique dans l'établissement.

Interrogée par votre rapporteur spécial, la direction du budget, qui exerce la tutelle financière sur les musées nationaux, a indiqué qu'elle n'était pas en mesure de connaître le bilan financier des expositions temporaires, **ceux-ci se montrant souvent très discrets, voire opaques sur l'équilibre financier de leurs productions.** Cet exercice est en effet **complexe** car il suppose de disposer d'une comptabilité analytique et de pouvoir isoler les recettes issues des différentes activités des établissements.

Enfin, la priorité que les musées accordent aux expositions temporaires peut parfois **se faire au détriment de leurs missions fondamentales** ; ainsi, le récolement n'avance pas aussi vite qu'espéré, faute de personnel pouvant être mobilisé sur les deux types d'activité.

5. Les liens entre expositions et collections permanentes

Pour Jean-Luc Martinez, président du Louvre, « *les expositions catalysent l'approfondissement des connaissances de nos collections ainsi que l'éducation artistique du public du musée* »¹.

Il est vrai que les liens entre expositions et collections sont évidents et indispensables.

D'une part, la présentation des collections dans les musées induit des rotations soit pour protéger des collections plus fragiles à la lumière (arts graphiques, textiles...), soit pour faire évoluer la présentation, par exemple pour remplacer des prêts ou mettre en valeur de nouvelles acquisitions. Ainsi, en 2012, 1 251 mouvements d'œuvres sur 188 vitrines ont été réalisés sur le plateau des collections du musée du Quai Branly. **Le caractère permanent de la présentation est donc relatif.**

D'autre part, **les expositions temporaires mettent en valeur les collections permanentes des musées, souvent associées à des prêts provenant d'autres collections permanentes.** De plus, l'exposition permet de porter un regard neuf sur des œuvres choisies dans les collections ou de présenter des collections habituellement conservées en réserve : 300 dessins de Rodin appartenant aux collections dont le musée éponyme a la garde ont ainsi été présentés en 2012 dans l'exposition *La saisie du modèle*.

Le musée des Beaux-arts de Rouen joue aussi de cette complémentarité, à travers son rendez-vous annuel intitulé « Le temps des

¹ Source : réponse du musée du Louvre au questionnaire de votre rapporteur spécial.

collections », qui permet de mettre en perspective, autour de plusieurs thématiques, les œuvres du musée. Pour son directeur, l'enjeu est de **développer une « porosité » entre expositions et collections permanentes**.

Le principe des présentations semi-permanentes peut aussi être retenu : la présentation des collections de la Galerie de la Méditerranée du MuCEM, qui a ouvert ses portes au public en juin 2013, sera entièrement renouvelée au bout de trois ans. Ainsi, la distinction entre les différentes notions tend à s'estomper.

6. Une inflexion récente en faveur de la valorisation des collections permanentes

Les musées comme la tutelle commencent à prendre conscience des **limites de la multiplication du nombre de ces expositions¹**, et l'on constate **une inflexion récente en faveur de la valorisation des collections permanentes**, cœur de mission des musées. En effet, les œuvres ne peuvent pas circuler à l'infini, le volume des expositions augmente et il devient donc toujours plus difficile de susciter l'attention des médias.

Jean-Luc Martinez, depuis son arrivée à tête du Louvre en 2013, a profondément infléchi les orientations de son prédécesseur, en **réduisant le nombre d'expositions, d'une quarantaine par an à une quinzaine**, avec pour objectif prioritaire de privilégier les collections permanentes et l'amélioration des conditions d'accueil du public.

De la même façon, Guy Cogeval a indiqué qu'il souhaitait limiter le coût des expositions en multipliant les coproductions, en limitant les prêts les plus coûteux, et en **présentant davantage d'expositions mettant en valeur les collections permanentes**. C'est d'ailleurs le cas de son accrochage « modernités plurielles 1905-1970 », qui expose pour une durée d'un an une présentation inédite de ses collections, en sortant de multiples œuvres de très grande valeur de ses réserves.

Le ministère de la culture et de la communication a également fait part de sa volonté d'encourager les musées nationaux à communiquer sur les collections permanentes dont ils ont la garde et à mieux les mettre en valeur. Il peut s'agir de **parcours thématiques dans les collections** comme d'une stratégie de valorisation de leur patrimoine immatériel, notamment au travers de marques. Cette mise en valeur est en outre facilitée par une meilleure connaissance des collections résultant des opérations de récolement décennal, d'où l'importance fondamentale de cette obligation légale.

¹À titre d'exemple, les musées français ont produit ou coproduit 1 134 expositions en 2010.

II. UNE ADAPTATION NÉCESSAIRE DU MODÈLE MUSÉAL CLASSIQUE QUI PASSE PAR UNE DIVERSIFICATION DES RESSOURCES PROPRES DES MUSÉES NATIONAUX ET PAR UN RENFORCEMENT DE LA TUTELLE

A. LA NÉCESSAIRE DIVERSIFICATION DES RESSOURCES PROPRES

Le quatrième comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) de janvier 2014 fixe aux établissements publics culturels de l'État un **objectif de développement des ressources propres**. Cela concerne donc les musées nationaux. **Cette évolution apparaît en effet nécessaire dans le contexte budgétaire actuel**. Elle est d'autant plus impérative et légitime que les musées constituent des opérateurs économiques solides, qui disposent de marges de manœuvre, comme en témoigne le tableau ci-après, qui retrace l'évolution du taux d'autofinancement des principaux musées nationaux opérateurs du programme 175 « Patrimoines ».

**Autofinancement (en fonctionnement) des principaux musées nationaux
opérateurs du programme 175 « Patrimoines »¹**

Nom de l'établissement	Taux d'auto-financement en fonctionnement 2008*	Taux d'auto-financement en fonctionnement 2008*	Taux d'auto-financement en fonctionnement 2010*	Taux d'auto-financement en fonctionnement 2011*	Taux d'auto-financement exécution 2012*	Taux d'auto-financement BP 2013*
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	25,5 %	31,7 %	28,4 %	30,7 %	35,0 %	27,6 %
Musée d'Orsay et musée de l'Orangerie	84,2 %	86,5 %	106 %	88,8 %	97,8 %	81,4 %
Musée du Louvre	50,4 %	49,4 %	46 %	53,1 %	53,2 %	47,7 %
Château, musée et domaine national de Versailles	118,8 %	107,6 %	116,2 %	125,9 %	132,2 %	105,2 %
Réunion des musées nationaux (RMN) – Établissement public du Grand Palais des Champs-Élysées				80,9 %	86,8 %	86,8 %
Réunion des musées nationaux	89,5 %	93 %	86,4 %			
Grand Palais des Champs-Élysées	122,8 %	145,3 %	148,5 %			

* Mode de calcul : ressources propres en fonctionnement / dépenses décaissables (dont masse salariale) en fonctionnement

Source : Réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial sur le projet de loi de finances pour 2014

À la suite de la décision du CIMAP, le secrétariat général du ministère de la culture et de la communication, en lien avec les services du Premier ministre, réfléchit à l'installation d'une mission de pilotage sur cette question. D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, *« des groupes de travail avec les principaux opérateurs intéressés devraient être mis en place. Toutes les pistes possibles seront envisagées dans la limite des efforts déjà réalisés en la matière par les établissements et au regard de leurs missions statutaires (présentation, conservation et acquisition des collections) et des politiques publiques poursuivies en matière de démocratisation culturelle. Cette mission devra favoriser une approche large et innovante des leviers de ressources propres afin d'éviter toute pression excessive vis-à-vis du seul levier tarifaire »*².

¹ Les écarts importants entre les taux d'autofinancement respectifs du musée du Louvre et du musée d'Orsay sont liés au fait que l'ensemble des personnels du Louvre sont rémunérés sur le budget de l'établissement, sur titre 3, ce qui n'est pas le cas du musée d'Orsay, dont 419 agents sur 624 sont portés par le budget du ministère de la culture et de la communication. Il en résulte donc, si l'on ne retrace pas le cas de ces agents dans le cadre du calcul d'autofinancement, des écarts conséquents.

² Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Par ailleurs, la tutelle a indiqué qu'un groupe de travail sur la valorisation des marques par les établissements culturels, qui ne concerne pas seulement les musées, a été lancé.

Avec un taux moyen de ressources propres des musées nationaux de l'ordre de 40 %, on pourrait se heurter bientôt à un effet de seuil difficile à surmonter. C'est d'ailleurs ce que l'on peut constater à la lecture des documents budgétaires relatifs à la mission « Culture »¹. Malgré un résultat général supérieur à la prévision actualisée pour 2013², qui s'explique notamment par la très bonne fréquentation des musées, **la cible pour 2015 est stabilisée à 43 %**.

En revanche, on constate que le mécénat accuse une baisse par rapport à 2012. La cible pour 2015, volontariste, est pourtant maintenue au niveau de 2012. Le ministère indique aussi que l'évolution de ce sous-indicateur est variable d'un établissement à l'autre.

Taux de ressources propres des musées nationaux

	2011	2012	2013 ³	cible 2015
Taux de ressources propres des musées nationaux provenant des activités	38,39 %	40,76 %	42,32 %	> 43 %
Taux de ressources propres des musées nationaux provenant du mécénat, de partenariats et de parrainages	3,75 %	4,00 %	3,75 %	> 4,00 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2014 et rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement pour 2013

Dans tous les cas, il ne faut pas oublier que **les musées exercent une mission de service public**, ce qui les distingue fondamentalement d'entreprises commerciales. Par ailleurs, comme le souligne l'économiste Françoise Benhamou, « lorsque la part des apports privés, plus sensibles à la conjoncture, augmente, l'équilibre du musée devient fragile »⁴.

Malgré tout, **plusieurs pistes de renforcement des ressources propres des musées nationaux existent**, certes imparfaites et pas forcément envisageables pour l'ensemble des établissements, qui ne jouissent pas tous du même rayonnement.

¹ Source : projet annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2014 et rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement pour 2013.

² Celle-ci était de > 41 %.

³ La prévision initiale du projet annuel de performances pour 2013 de la mission « Culture » annexé au projet de loi de finances pour 2013 était respectivement de > 37 % et > 4 %.

⁴ Source : Françoise Benhamou, « Économie de la culture », éditions La Découverte, 2011.

1. La billetterie et les activités annexes

La billetterie constitue bien sûr un levier fondamental de développement des ressources propres pour les musées. À cet égard, les expositions peuvent jouer un rôle important pour les grands établissements en particulier (cf. *supra*).

Par exemple, le Centre Pompidou réalise des expositions en période estivale, contrairement à la plupart des établissements : cela lui donne un avantage comparatif qui peut lui faire espérer des recettes supplémentaires sur cette période.

S'agissant des activités annexes aux musées, afin d'augmenter ses ressources propres, le musée du Quai Branly a souhaité en 2012 ouvrir ses espaces à la location directe pour les entreprises. À l'inverse, en 2006, il avait fait le choix d'une politique sélective de location de ses espaces, réservant cette possibilité à ses seuls mécènes. Cette évolution s'est accompagnée d'une **réflexion sur l'optimisation de l'utilisation des espaces pour les activités du musée** afin de pouvoir proposer de nouveaux créneaux à la location, notamment pour le théâtre Claude Lévi-Strauss.

À une autre échelle, le plus petit musée national sous statut d'établissement public, le musée Henner, a élaboré des grilles pour les locations d'espaces et les tournages afin de valoriser ses actifs immatériels.

Toutefois, **le développement des activités annexes devrait rester limité**. En effet, **elles ne constituent pas le cœur des métiers des musées et entrent dans une logique commerciale qui peut paraître contradictoire avec leurs missions de service public**.

2. Le mécénat

Le mécénat constitue bien sûr l'une des pistes les plus porteuses en termes de développement des ressources propres des musées, bien que le contexte économique actuel y soit moins favorable qu'il y a quelques années, la crise rendant **plus difficile la recherche de partenaires potentiels**.

Le mécénat a par exemple permis de financer la rénovation des salles du mobilier XVIII^e siècle du Louvre, pour un coût de 25,5 millions d'euros, ainsi que la restauration de la Victoire de Samothrace, pour un coût de 4 millions d'euros¹.

Toutefois, d'un point de vue purement budgétaire, cette ressource présente aussi des limites, relevées par exemple par l'économiste Françoise Benhamou² : « *particulièrement recherché en période de restriction*

¹ Le mécénat n'a pas financé l'intégralité de cette dépense, le complément ayant été apporté par des dons de particuliers dans le cadre d'une opération de souscription.

² Françoise Benhamou, « Économie du patrimoine culturel », éditions La Découverte, 2012.

*budgétaire, le mécénat constitue pour une large part une **subvention déguisée**, puisque compensée à plus des deux tiers par la puissance publique ; son affectation n'est pas décidée par les administrations ou les instances culturelles et politiques, mais par des agents privés. Il ne saurait donc être pensé comme un substitut à l'argent public, mais comme une forme complémentaire de l'effort collectif dont le déclenchement échappe aux décideurs publics. (...) Le mécénat constitue donc en termes économiques un complément de financement dont la charge est assumée en large partie par l'État. Il permet de fait aux établissements de « forcer » les pouvoirs publics à un effort qu'ils ne fournissent plus tout à fait, mais au risque de l'affaiblissement de la maîtrise de l'affectation des budgets consacrés aux expositions et aux acquisitions ».*

3. L'ingénierie culturelle et la valorisation des marques

Une autre piste d'avenir pour le développement des ressources propres des musées nationaux est **l'ingénierie culturelle**, alors que de plus en plus de pays émergents souhaitent se doter de musées prestigieux. Pour cela, ils sont désireux de faire appel aux compétences des grands musées français.

C'est bien le cas du **Louvre Abu Dhabi** : issu de l'accord intergouvernemental entre les Émirats arabes unis et la République française du 6 mars 2007, le futur musée, implanté dans le district culturel de l'île de Saadiyat, est un gigantesque espace de 24 000 m² couvert d'une coupole ajourée de 180 mètres de diamètre, imaginée par les Ateliers Jean Nouvel à Paris.

La ministre de la culture et de la communication s'est beaucoup impliquée dans la relance de ce projet qui a connu un blocage en 2012. L'accord prévoit notamment un **certain nombre de retours financiers au profit des musées nationaux français**. C'est ainsi que les crédits du Louvre Abu Dhabi permettent entre autres de financer la part du musée du Louvre pour le centre de réserves à proximité du Louvre-Lens, en partenariat avec la région Nord-Pas-de-Calais. On peut également citer la restauration du théâtre du château de Fontainebleau, inauguré le 30 avril dernier par la ministre.

Au cours d'une audition devant la commission de la culture du Sénat en mars 2013, Alain Seban, président du Centre Pompidou, avait clairement exprimé l'intérêt de l'ingénierie culturelle réalisée par les grands musées nationaux pour les pays émergents : *« les **partenaires étrangers constituent des interlocuteurs essentiels pour le rayonnement international des collections publiques mais aussi de l'expertise, du savoir-faire, du savoir scientifique de nos musées**. Pour les grandes institutions patrimoniales, ces partenaires étrangers sont une manière de diffuser la culture, l'image, la marque de la France. Au-delà des expositions, il existe des champs nouveaux en matière d'expertise et d'ingénierie pour les pays émergents qui souhaitent concevoir des*

lieux culturels et des parcours de médiation pour des publics novices. Ce sont de nouveaux territoires à conquérir.»¹

4. La location des œuvres et les expositions itinérantes clé en main

Dans un contexte budgétaire difficile, le musée d'Orsay entend développer des ressources à l'étranger, en proposant des expositions clé en main. Initiée pour aider au financement du « Nouvel Orsay »², à un moment où une partie du musée avait dû être fermée pour travaux, **cette politique de prêts à l'étranger, qui consiste à faire voyager les collections du musée dans différents pays, moyennant une contrepartie numéraire, se poursuit.**

Entendu par votre rapporteur spécial, Guy Cogeval a indiqué que ce type d'expositions est susceptible de rapporter au musée **plusieurs millions d'euros par an**. C'est assurément une **source de ressources propres en progression depuis quelques années**.

À titre d'exemple, la conception d'expositions internationales a représenté, en 2012, 7 % des recettes propres du musée d'Orsay.

De même, **la rénovation du musée Picasso a pu être financée grâce à une telle politique de locations d'œuvres**. En effet, fermé en 2009 pour rénovation, sa directrice a organisé une exposition de chefs-d'œuvre dont la tournée mondiale a permis de recueillir 31 millions d'euros, contribuant à financer 60 % du coût des travaux.

Enfin, le Centre Pompidou recourt aussi à ce type d'activités, comme l'a indiqué Alain Seban devant la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat : *« quand on parle de valoriser nos collections nationales, il ne faut pas être timide, cette valorisation étant également financière. Les grands musées nationaux présentent des expositions « hors les murs » qui sont un moyen de pénétrer des territoires nouveaux et d'attirer un large public. En 2012, les expositions à l'étranger du Centre Pompidou ont attiré 800 000 visiteurs et généré des revenus de l'ordre de 3,2 millions d'euros, soit 10 % de ses recettes propres³ ».*

À plus petite échelle, le musée Gustave Moreau entretient des partenariats avec des musées étrangers par le biais d'expositions clé en main. L'organisation d'expositions hors les murs lui procure ainsi des ressources supplémentaires.

¹ Source : compte-rendu de l'audition d'Alain Seban par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat le 11 mars 2013.

² Le « Nouvel Orsay », qui a rouvert ses portes en 2011, a contribué à accroître la fréquentation du musée.

³ Source : compte-rendu de l'audition d'Alain Seban par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat le 11 mars 2013.

5. La politique tarifaire

a) Une politique tarifaire fondée sur le principe de démocratisation culturelle ...

S'agissant de la politique tarifaire, les musées ne peuvent réellement développer une stratégie propre. En effet, le cadre général de la politique tarifaire dans les musées, et notamment les conditions d'application de la gratuité, est fixé par le ministère de la culture¹.

L'article 7 de la loi n° 2002-5 relative aux musées de France dispose ainsi que « **les droits d'entrée des musées de France sont fixés de manière à favoriser leur accès au public le plus large. Dans les musées de France relevant de l'État, les mineurs de dix-huit ans sont exonérés du droit d'entrée donnant accès aux espaces de présentation des collections permanentes** ».

En 2009, le ministère de la culture et de la communication a souhaité **étendre cette gratuité pour les moins de 26 ans résidant dans l'Union européenne**. Celle-ci a été dans un premier temps intégralement compensée aux établissements, mais l'est désormais de façon dégressive.

La gratuité est également prévue par la loi pour les gens qui bénéficient des minima sociaux, pour les chômeurs et pour les handicapés. Enfin, le premier dimanche de chaque mois est gratuit pour l'ensemble du public.

Cette politique est très généreuse et prive indéniablement les établissements d'un certain nombre de recettes. Ainsi, près de 40 % des visiteurs du Louvre entrent gratuitement.

Le prix moyen du billet d'un musée se situe actuellement autour de 11 à 11,5 euros, montant acceptable pour les grands musées touristiques. Mais ce prix représente une moyenne et le prix d'entrée des petits musées nationaux de province est plutôt fixé à cinq ou six euros.

b) ... qui pourrait être infléchie pour permettre aux musées de développer de réelles stratégies tarifaires

Dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, votre rapporteur spécial estime qu'il ne serait **pas anormal de revoir à la marge les conditions de la gratuité**. Bien sûr, il conviendrait d'analyser ou d'évaluer dans quelle mesure une telle évolution serait susceptible de remettre en cause l'objectif de démocratisation culturelle. Toutefois, cette dernière ne peut passer uniquement par la politique tarifaire, qui va par ailleurs au-delà de la question de la hausse du prix du billet. On pourrait ainsi **développer des stratégies tarifaires autour de la modulation des tarifs** en fonction de la fréquentation, selon les jours de la semaine et les heures de la journée, afin de maximiser la fréquentation et d'améliorer les conditions de la visite.

¹ Le musée fait voter son conseil d'administration sur les tarifs.

Le ministère de la culture et de la communication se montre assez réticent sur le principe d'une hausse des tarifs, en raison de l'objectif de démocratisation culturelle et de diversification des publics. Toutefois, la tension croissante sur les tarifs des musées, le souci de la tutelle de fournir un cadre cohérent quant à l'évolution des tarifs des différents musées nationaux, et l'impératif de renforcer les ressources propres des établissements culturels l'ont conduit à autoriser des hausses tarifaires, à condition qu'elles soient justifiées par trois types de critères :

- une fréquence minimale de trois années sans hausse de tarif ;
- une hausse d'un niveau inférieur ou égal à l'indice INSEE cumulé des prix à la consommation des trois dernières années ;
- une évolution substantielle des offres culturelles proposées aux publics.

En vertu de ces principes, le Louvre a pu augmenter ses tarifs à la suite de l'ouverture du département des arts de l'Islam, et la prochaine hausse prévue sera liée à l'ouverture des salles du XVIII^e siècle.

En outre, la décision de supprimer sur six mois de l'année, en haute saison, les dimanches gratuits au Louvre, a été prise d'un commun accord avec le musée, sous réserve de la mise en place de contreparties.

La suppression des dimanches gratuits d'avril à septembre au Louvre

La gratuité du musée du Louvre le premier dimanche de chaque mois répondait initialement à un **objectif de démocratisation culturelle** en faveur des visiteurs nationaux et à la nécessité de favoriser l'accès au musée des publics les plus éloignés des pratiques culturelles.

Si cet **objectif a été partiellement atteint** au cours de la dernière décennie, l'augmentation du nombre de visiteurs (5 millions en 2001 contre 9,3 millions en 2013) et le caractère particulier du musée du Louvre en matière de fréquentation (72 % des visiteurs sont étrangers) a conduit à des **phénomènes d'hyper-fréquentation** (30 000 à 38 000 visiteurs lors de ces dimanches) pouvant toucher à la sécurité des personnes et des œuvres. Cette hyper-fréquentation avait également un **impact négatif sur la satisfaction des visiteurs** (file d'attente importante, qualité de la visite...) et sur les conditions de travail des agents du musée.

En outre, les études effectuées auprès des publics ont révélé que **le nombre des primo-visiteurs était en forte baisse lors de ces « dimanches gratuits »**, tandis que la fréquentation des visiteurs étrangers augmentait considérablement, en particulier à l'initiative des **agences touristiques profitant de cet effet d'aubaine** pour organiser un grand nombre de visites à ces dates.

C'est pourquoi il a été décidé en novembre 2013, en lien avec le ministère de la culture et de la communication, de supprimer les dimanches gratuits d'avril à septembre, période marquée par les fréquentations les plus importantes, cette mesure ne répondant plus en effet, pour cette période, à ses objectifs initiaux. **La gratuité du premier dimanche du mois est conservée du mois d'octobre au mois de mars.**

Toutefois, pour **compenser cette suppression**, le musée travaille à la mise en place de mesures pour **renforcer et diversifier ses offres culturelles** d'avril à septembre, notamment **en direction des publics de proximité et du champ social**. Ces mesures s'inscrivent dans la politique globale menée par le musée du Louvre en matière de démocratisation culturelle (40 % des visiteurs rentrent au Louvre gratuitement) au cœur de ses missions.

Source : réponse du ministère de la culture et de la communication au questionnaire de votre rapporteur spécial

En ce qui concerne les musées ayant le statut de services à compétence nationale, les discussions se tiennent avec les musées et avec la Réunion des musées nationaux – Grand Palais (RMN-GP). Cet établissement gère en effet la billetterie de ces musées et en perçoit le produit dans le cadre d'un **dispositif mutualisé**. Pour mémoire, la RMN-GP exerce les missions suivantes auprès des musées nationaux à statut de services à compétence nationale (SCN) :

- l'acquisition de biens culturels destinés à faire partie des collections de l'État ;
- l'accueil du public et la perception des droits d'entrée ;
- la gestion des espaces commerciaux ;
- l'organisation d'expositions temporaires.

Les modalités de mise en œuvre de ces missions sont formalisées dans le cadre de **conventions pluriannuelles tripartites** entre le ministère, la RMN-GP et les SCN.

**B. UNE TUTELLE QUI DOIT RENFORCER SON RÔLE POUR
ACCOMPAGNER LES MUSÉES, EN DONNANT DES DIRECTIVES PLUS
PRÉCISES SUR LES OBJECTIFS DE POLITIQUE CULTURELLE QU'ELLE
ENTEND LEUR ASSIGNER**

1. Une tutelle plus réactive depuis 2012

La tutelle exercée sur les musées nationaux s'est indéniablement renforcée et précisée depuis 2012. Le ministère de la culture et de la communication est par ailleurs en train de réorganiser sa structure interne : jusque-là, la tutelle était exercée à la fois par la direction compétente¹ et par le secrétariat général. Dans le cadre de cette réforme, le ministère souhaite se recentrer sur sa mission de stratégie transversale et globale tandis que la tutelle des musées nationaux serait assurée en interne par la seule direction générale des patrimoines. **Cette réforme répond à une volonté de ne pas multiplier les interlocuteurs des musées nationaux et de parler d'une seule voix.**

Plusieurs exemples témoignent d'un **volontarisme renouvelé** de la tutelle depuis 2012. Par exemple, dès son arrivée à la tête du ministère de la culture et de la communication, Aurélie Filippetti a indiqué aux directeurs de musées vouloir favoriser la valorisation des collections permanentes.

Ce recentrage doit permettre de se lancer dans un travail très important, encore balbutiant : celui de la diversification des parcours et de l'amélioration du confort des visites au sein des collections permanentes. La priorité est de travailler sur l'existant. Les nouveaux responsables des musées nationaux doivent donc veiller à améliorer l'accessibilité et la visibilité de leurs collections permanentes.

Les établissements commencent à adopter des politiques assez divergentes en matière d'expositions. Par exemple, le nouveau président du Louvre, conformément à son mandat, a décidé de réduire le nombre d'expositions temporaires et d'un certain nombre d'activités périphériques organisées dans l'auditorium (manifestations d'art contemporain...). **Votre rapporteur spécial est favorable à ce type d'actions de rationalisation, qui devraient également permettre d'atténuer la concurrence de l'offre entre musées.**

À l'inverse, il semble que le Centre Pompidou adopte une ligne tout à fait différente : il n'a pas réduit son volume d'expositions temporaires en hausse depuis 2008-2009, malgré la contrainte budgétaire et alors même qu'il est probable que certaines expositions sont en déséquilibre financier.

S'agissant de la **coordination entre les musées**, la direction générale des patrimoines s'est félicitée d'avoir obtenu, de la part des dirigeants des

¹ En l'occurrence, la direction générale des patrimoines (DGPAT).

musées nationaux, la **communication de leur programmation jusqu'en 2016**, afin d'éviter la concurrence entre musées nationaux.

Par ailleurs, de façon positive, **le ministère de la culture et de la communication a initié, en lien avec le service des achats de l'État, une démarche portant sur l'achat public**. Dans ce cadre, les musées et la RMN-GP ont participé à des groupes de travail dont certains portaient sur la production des expositions temporaires, et dont les conclusions partagées devraient pouvoir déboucher sur des économies substantielles.

En lien avec les travaux effectués par le service des achats de l'État (SAE), la direction générale des patrimoines a indiqué à votre rapporteur spécial qu'elle cherche, autant que possible, à **promouvoir la mutualisation de ces coûts**. Au musée du Quai Branly, le matériel de scénographie est par exemple réutilisé pour plusieurs expositions (deux en général).

2. Une tutelle qui doit malgré tout encore renforcer son rôle

a) Définir les grandes orientations stratégiques

Malgré les progrès constatés depuis 2012, **l'exercice de la tutelle pourrait encore être amélioré, notamment s'agissant de la définition précise des grandes orientations stratégiques** qu'elle entend assigner à la politique muséale. Pour cela, il conviendrait de répondre aux deux questions fondamentales suivantes : à quoi sert un musée ? À quel public doit-il prioritairement se destiner ?

À cet égard, la tutelle pourrait par exemple **prendre position sur la poursuite de la décentralisation culturelle** amorcée avec la création du Louvre-Lens, du Centre Pompidou Metz et du MuCEM.

On peut indéniablement parler de succès quant à la fréquentation de ces nouveaux établissements au cours de leur première année d'ouverture : au MuCEM, les 300 000 visiteurs en un mois ont été dépassés, ce qui montre un vrai besoin de grands établissements culturels décentralisés. **Le musée a accueilli 1,8 million de visiteurs en une année, dont 600 000 visiteurs payants, chiffre très supérieur aux prévisions**. L'objectif de fréquentation en rythme de croisière est de 300 000 à 400 000 visiteurs par an.

Il faut désormais se poser la question de l'installation de ce nouveau musée dans la durée : le premier contrat d'objectifs est en cours de négociation et sera calé sur le prochain triennal. Par ailleurs, le ministère a lancé une enquête sur la composition des publics.

La création du Centre Pompidou Metz ou celle, en décembre 2012, du Louvre-Lens, sont d'initiative ministérielle. Elles ont été rendues possibles par la **mise à disposition des collections nationales dans le cadre de partenariats stratégiques avec les musées nationaux.**

Comme pour le MuCEM, **il s'agira pour les musées concernés, accompagnés par la tutelle, d'inscrire ce succès dans la durée**, d'autant plus que leur coût de fonctionnement induira des dépenses supplémentaires qui pèseront sur le budget de la mission « Culture ».

Pour autant, faut-il poursuivre ce mouvement de décentralisation culturelle ou bien marquer une pause ? En effet, bien que l'existence de ces nouveaux musées en termes de fréquentation et de démocratisation culturelle soit indéniablement une réussite, votre rapporteur spécial relève que **pour les grands musées de province territoriaux, le développement de ces antennes régionales de grands musées nationaux est la source d'une forte concurrence contre laquelle ils peuvent difficilement lutter à armes égales en termes de moyens et de richesse des collections.** La décentralisation des grands musées nationaux, qui relève d'une volonté politique au plus haut niveau, a donc ses revers pour les territoires.

En ce qui concerne les expositions, votre rapporteur spécial estime que, si elles contribuent à la richesse et à la diversité de l'offre culturelle, la politique des musées nationaux en la matière doit être examinée au regard des coûts de production (scénographie, transport, assurance, communication, surveillance, accueil) et des conséquences pour la fréquentation et la notoriété du musée. Il conviendrait sans doute que la **tutelle exprime une doctrine plus claire sur la place que doivent prendre les expositions dans la politique muséale, dans le respect du principe d'autonomie scientifique des établissements.**

Les textes statutaires des établissements culturels laissent aujourd'hui une grande marge de manœuvre aux établissements pour mener leur politique muséale. **Dans un contexte budgétaire contraint, il serait sans doute utile que la tutelle se positionne plus clairement sur la réduction du nombre d'expositions temporaires et des activités périphériques et sur le recentrage sur le cœur de métier des musées,** à moins que l'opérateur ne soit en mesure de démontrer que ce type d'activité est rentable et ne grève pas son budget. Or, en l'absence de comptabilité analytique, il apparaît difficile d'identifier précisément si les expositions ou les activités annexes relèvent d'activités déficitaires ou bénéficiaires.

Ce type d'orientations pourrait utilement figurer dans les contrats d'objectifs à venir.

b) Renforcer la coordination entre musées pour mieux réguler l'offre culturelle

Il n'existe pas, actuellement, d'instance de coordination institutionnalisée ou de politique de coordination formelle pour la programmation des expositions de l'ensemble des musées nationaux, ce qui peut donner des calendriers inopportuns (cas des étrusques au Musée Maillol et au Louvre Lens). De même, au printemps 2012, la réouverture du Palais de Tokyo, présidé par Jean de Loisy, a capté une partie de la couverture médiatique de l'exposition *Les maîtres du désordre* au musée du Quai Branly, dont le commissaire était également Jean de Loisy, la fréquentation de cette dernière exposition ayant été de ce fait inférieure aux prévisions.

Jean-Luc Martinez souhaite renforcer la coordination en matière de programmation, au niveau français et étranger, notamment dans le cadre du très sélectif « Bizot Group »¹.

La tutelle pourrait également prendre des initiatives pour renforcer les structures de coordination. Certes, en tant qu'organisatrice d'expositions pour le compte des services à compétence nationale dans le cadre de ses missions de service public visant à développer la fréquentation, la RMN-GP joue partiellement ce rôle à travers des réunions bilatérales régulières et des moments d'échange réunissant tous ces musées deux fois par an, sachant qu'elle intervient également ponctuellement comme (co)organisatrice d'expositions pour les établissements publics dans le cadre de conventions. Mais cela n'est pas suffisant.

Cette problématique concerne particulièrement les musées nationaux parisiens qui sont confrontés, également, à la concurrence des musées de la ville de Paris et à un certain nombre d'établissements privés très dynamiques, qui ne poursuivent pas les mêmes missions de service public que les musées nationaux, tels que le Musée Jacquemart-André ou la Pinacothèque.

À ce stade, la direction générale des patrimoines a indiqué à votre rapporteur spécial qu'elle « *cherche à favoriser la coordination entre les musées nationaux pour la programmation de leurs expositions temporaires. Selon les musées, elle peut aussi inciter ses établissements à se concentrer sur quelques projets d'expositions emblématiques et à valoriser auprès des différents publics leurs collections permanentes* »².

¹ Groupe international des organisateurs des grandes expositions : regroupement fondé en 1992, qui réunit périodiquement les directeurs des plus prestigieux musées du monde. Ces rencontres ont pour but de faciliter les échanges entre grands musées, aussi bien au niveau des œuvres et des expositions que des idées.

² Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial.

c) Renforcer les mutualisations et les partenariats entre musées

D'autre part, **la tutelle doit s'efforcer d'encourager les mutualisations et les partenariats entre musées**. Un tel effort pourrait notamment être utile au niveau de la communication, domaine qui paraît insuffisamment coordonné entre les différents établissements publics. Dans un contexte budgétaire difficile, les projets communs et la mutualisation accrue de certains moyens (mobilier muséographique...) pourraient ainsi être envisagés, notamment dans la perspective de stratégies d'achat public concertées.

L'exemple de l'Orangerie, rattachée au musée d'Orsay dans le cadre de l'Établissement public du musée d'Orsay et de l'Orangerie (EPMOO) en 2010, **témoigne des effets favorables** que peut avoir une **politique d'expositions accompagnée d'une mutualisation des moyens en matière de muséographie et de communication**. Avant la création de l'EPMOO, l'Orangerie était un service à compétence nationale dans lequel la Réunion des musées nationaux organisait une exposition tous les deux ans, et qui recevait environ 560 000 visiteurs par an. À partir de 2010, il a pu bénéficier des moyens de l'EPMOO et deux expositions temporaires par an ont pu y être organisées. Sa fréquentation a atteint 850 000 visiteurs en 2012.

Les partenariats existant entre musées nationaux concernent souvent un domaine précis comme les collections¹ ou la politique tarifaire (Pass Orsay-Rodin, conventions entre les musées d'Orsay, Moreau et Henner afin de favoriser la fréquentation en prévoyant notamment l'obtention du tarif réduit sur présentation du billet d'entrée).

Par ailleurs, **les partenariats sont nombreux aussi entre musées nationaux et musées en région**, et peuvent concerner un projet d'exposition comme s'inscrire dans le long terme.

Par exemple, le musée Guimet a signé des conventions de partenariat avec le musée départemental des Arts asiatiques de Nice et le futur musée des Confluences à Lyon. Dans ce cadre, des versions réduites des expositions de Guimet sont parfois présentées à Nice (*Enfants de Chine, Petits tigres et jeunes dragons* en 2011, *Sur les traces des mystérieuses Cités d'or* en 2013).

Le musée d'Orsay est un membre fondateur de l'Établissement public de coopération culturelle (EPCC) du musée des impressionnismes de Giverny et il a contribué de manière importante à l'exposition *Maurice Denis* en 2012. Il a signé une convention de partenariat en mai 2012 avec le musée Bonnard du Cannet et mené avec lui de nombreuses actions (dépôts, reprise de l'exposition *Misia, reine de Paris* en 2012).

¹ Par exemple, le musée du Quai Branly a mis en place une collaboration pérenne de ce type avec le MuCEM.

Le musée Rodin a pour sa part coproduit en 2013 l'exposition *Rodin, la lumière de l'Antique* avec le musée départemental Arles antique, exposition qui fut ensuite présentée au musée Rodin de Paris.

Le président du Louvre semble également disposé à développer des coopérations avec les musées de province.

Votre rapporteur spécial estime qu'il conviendrait de développer encore davantage de telles actions, aussi bien dans un **objectif de mutualisation et de rationalisation des dépenses, que dans un objectif de qualité scientifique et de démocratisation culturelle**, ce type de partenariat permettant aux musées nationaux de mener des actions irriguant l'ensemble du territoire.

Cette évolution intéresse d'ailleurs, aussi, les grands musées régionaux de France, tels que le **musée des beaux-arts de Rouen**. Ainsi, cet établissement mène une politique active de partenariats avec de prestigieux musées étrangers. On peut citer à cet égard l'exposition *Cathédrales*, réalisée en collaboration avec le musée *Wallraf* de Cologne au printemps 2014, et un projet d'exposition sur Géricault avec la *National Gallery*.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 4 juin 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu une communication de M. Yann Gaillard, rapporteur spécial de la mission « Culture », sur les musées nationaux.

M. Philippe Marini, président. – Nous entamons notre séance avec une communication de notre collègue Yann Gaillard. Dans toute la mesure du possible, les contrôles de nos rapporteurs spéciaux devront être achevés en temps utile, c'est-à-dire avant la fin de la session extraordinaire. J'ai donc le plaisir de passer la parole à Yann Gaillard.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial de la mission « Culture ». – Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur général, mes chers collègues, depuis plusieurs mois, le monde muséal fait régulièrement l'actualité : ouverture du Louvre-Lens et du Musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée (MuCEM), construction du Louvre Abu Dhabi, incertitudes sur la réouverture du musée Picasso en juin 2014...

Cette actualité démontre à quel point les musées évoluent aujourd'hui dans un univers en profonde mutation, qui les oblige à adapter leur modèle. Ils sont en particulier confrontés à une concurrence croissante en raison d'une offre culturelle toujours plus abondante, ainsi qu'à des ressources publiques en baisse dans un contexte budgétaire très contraint. J'ai donc souhaité me pencher sur la situation des musées nationaux, en étudiant la façon dont ils répondent à ces évolutions, en lien avec la tutelle.

J'ai initié ma mission en 2013, ce qui m'a permis de rencontrer les dirigeants des principaux musées nationaux (Louvre, Orsay, Pompidou, Grand Palais, MuCEM), et d'effectuer aussi quelques déplacements dans des musées de moindre envergure, mais à l'intérêt indéniable (musée des beaux-arts de Rouen, musée Gustave Moreau, musée du château de Fontainebleau).

Quelle est la définition d'un musée national et quelles sont ses missions ?

Les musées nationaux sont les musées dont les collections appartiennent à l'État. Ils ont soit le statut d'établissements publics, soit celui de services à compétence nationale. On dénombre 41 musées nationaux sous la tutelle du ministère de la culture et de la communication, dont la taille et le rayonnement sont très variables. Sur ces 41 musées nationaux, 13 sont des opérateurs de l'État rattachés au programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture ». On peut citer les plus prestigieux d'entre eux : le musée du Louvre, le musée d'Orsay, le Centre Pompidou.

La première mission des musées nationaux est une mission de conservation et de valorisation des collections publiques.

La fréquentation des musées nationaux semble témoigner d'une certaine adhésion du corps social à l'institution muséale. Ainsi, en 2013, sept musées nationaux ont accueilli plus d'un million de visiteurs (dont le Louvre, avec près de neuf millions de visiteurs, Versailles, avec 7,5 millions de visiteurs et le MuCEM, avec 1,8 million de visiteurs), et 7 autres musées nationaux ont accueilli entre 100 000 et un million de visiteurs. À l'inverse, 17 musées nationaux en ont accueilli moins de 100 000.

Le soutien public aux musées nationaux est important et peut constituer une part conséquente de leurs ressources, avec toutefois des différences d'un établissement à un autre. À titre d'exemple, en 2013, sur un budget prévisionnel de 196 millions d'euros, le Louvre devait recevoir plus de 91 millions d'euros de ressources de l'État ; le Musée d'Orsay devait recevoir quant à lui 10,5 millions de ressources publiques sur 41,3 millions d'euros de budget prévisionnel.

Les dotations publiques attribuées aux musées nationaux s'imputent majoritairement sur le programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture ». En moyenne, sur la période 2010-2014, la part des crédits du programme qui leur est dédiée est de l'ordre de 37 %. Sur la même période, ces crédits représentent 15 % de ceux de la mission (hors dépenses de personnel).

Malgré tout, les musées n'échappent pas non plus à la contrainte budgétaire. On constate en effet une tendance à la réduction des moyens en 2014. Ainsi, le total des crédits de paiement consacrés à l'ensemble des musées nationaux en fonctionnement et en investissement est passé de 321 millions d'euros en 2013 à 285 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2014 (- 11 %).

Cette réduction des crédits porte prioritairement sur les établissements les plus solides. Les subventions pour charges de service public des musées du Louvre, d'Orsay, du Quai Branly et du Centre Pompidou ont ainsi chacune accusé une baisse supérieure à un million d'euros. Ces ponctions sont assez mal vécues par les musées, qui estiment qu'elles portent atteinte à leur travail de collecte d'argent privé. Pour sa part, la tutelle estime que les gros opérateurs ont la capacité de fournir cet effort.

En revanche, la baisse des effectifs s'est avérée limitée en 2014 : 20 suppressions de postes au Louvre, 9 au Centre Pompidou, un au Quai Branly par exemple.

Le ministère de la culture et de la communication exerce une double tutelle scientifique et administrative sur les musées nationaux, les principaux outils étant les contrats d'objectifs et les lettres de mission de dirigeants, ainsi que les conférences de tutelles.

Néanmoins, j'ai pu constater que ces outils ne sont pas encore suffisamment utilisés, plusieurs établissements publics ne disposant toujours pas d'un contrat d'objectifs (COP), et d'autres nécessitant l'élaboration d'un nouveau contrat. En effet, la plupart des COP des musées nationaux qui en disposent portaient sur la période 2011-2013 et sont donc en cours de renouvellement. Il me semble qu'il faudrait accélérer ce processus, qui peut parfois prendre plus d'une année. Par ailleurs, le contenu de ces documents me paraît devoir être enrichi et plus contraignant notamment du point de vue des objectifs fixés.

En outre, les musées nationaux, pour la majorité d'entre eux, ne disposent pas encore d'une comptabilité analytique ; si elle existe, elle est généralement lacunaire. Il faudrait remédier à cette carence. En effet, une telle comptabilité permettrait sans doute d'affiner le pilotage budgétaire des musées, qui seraient en capacité d'analyser les postes déficitaires au sein de leurs activités de plus en plus diverses.

Quels sont les enjeux auxquels sont aujourd'hui confrontés les musées nationaux ?

D'après les statistiques disponibles, un tiers des Français n'est jamais allé dans un musée. Dans ce contexte, la démocratisation culturelle et la diversification du public des musées constituent une priorité pour la tutelle comme pour les établissements.

M. Philippe Marini, président. – Cela signifie tout de même que deux tiers des Français sont déjà allés dans un musée !

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – L'un des vecteurs de cette évolution est notamment la gratuité des collections permanentes au profit des jeunes de 18 à 25 ans et des enseignants. Cette gratuité a un coût pour les musées. En effet, si elle leur a été intégralement compensée dans un premier temps, selon des modalités budgétaires d'ailleurs contestables, elle l'est désormais de façon dégressive.

Autre enjeu pour les musées : celui de pouvoir accueillir le public dans les meilleures conditions de visite. Cela induit des dépenses d'investissement, dans le cadre de la rénovation ou de la mise aux normes de sécurité des bâtiments. À cet égard, il me paraît impératif que chaque établissement public dispose d'un schéma directeur des travaux.

En outre, les musées doivent s'atteler à la lourde tâche de procéder au récolement de leurs collections, tel qu'il a été prévu dans la loi de 2002 sur les musées. Je rappelle que le récolement est la vérification de l'existence et de la localisation de tous les biens inscrits sur leurs inventaires. Il s'agit d'une tâche colossale pour les musées, qui requiert du personnel supplémentaire et qui constitue donc un facteur de hausse des dépenses.

À la lecture des indicateurs du rapport annuel de performances de la mission « Culture » annexé au projet de loi de règlement pour 2013, il est évident que la cible affichée de 100 % en 2014, qui correspond à l'obligation légale, ne sera pas atteinte. Il appartiendrait donc à la tutelle de prendre des mesures pour renforcer l'incitation des musées à mener à bien ce travail fondamental. On pourrait par exemple envisager la réduction de certaines subventions aux musées ne respectant pas les cibles.

Tous ces défis obligent les musées à repenser leurs missions et leurs activités. Dans ce contexte, j'ai souhaité m'interroger plus particulièrement sur le rôle des expositions, ces « musées temporaires », pour les établissements : en effet, les musées ont tendance depuis plusieurs années à multiplier leur offre d'expositions. Cette tendance n'entre-t-elle pas en contradiction avec leur mission première de conservation et de valorisation des collections permanentes ? La priorité accordée aux expositions temporaires n'est-elle pas, par exemple, susceptible de retarder l'avancement du récolement décennal ?

Les expositions jouent indéniablement un rôle fondamental pour l'attractivité et la notoriété des musées. Tous les dirigeants de musées que j'ai pu rencontrer en conviennent ; elles leur permettent d'exister au niveau médiatique. Elles jouent aussi un rôle scientifique et, à cet égard, constituent un outil lié à la recherche sur les collections permanentes.

De plus, elles jouent un rôle important de renouvellement et de fidélisation du public. À cet égard, il convient de distinguer deux cas : celui des visiteurs français ou locaux, particulièrement attirés par les expositions ; et les visiteurs étrangers, qui viennent d'abord admirer les collections permanentes du Louvre, d'Orsay et de Pompidou.

L'apport des expositions est plus discutable du point de vue purement budgétaire. Certes, elles peuvent constituer une source de recettes pour les grands musées. Ceux-ci peuvent d'ailleurs se permettre de réaliser quelques expositions « pointues », le succès des expositions populaires pouvant compenser leur éventuel échec. Cependant, les expositions temporaires présentent aussi un certain nombre de risques financiers pour les musées. Les dépenses sont souvent supérieures aux recettes et l'on peut se demander à cet égard si les prévisions de fréquentation sont toujours suffisamment fiables.

Les coûts de production peuvent s'avérer particulièrement élevés, pouvant atteindre jusqu'à 2,5 millions d'euros pour les expositions produites au Grand Palais. En outre, la programmation des expositions se fait généralement deux à cinq ans avant l'évènement, ce qui peut entraîner une certaine rigidité dans les dépenses des musées. Enfin, à défaut de comptabilité analytique, il est difficile d'en identifier le retour financier par rapport à la billetterie associée aux collections permanentes.

La direction du budget m'a indiqué que les musées font peu d'efforts de documentation sur le retour financier de leurs expositions auprès de la tutelle. Je pense qu'il faudrait inscrire des obligations contraignantes en la matière dans les contrats d'objectifs.

Les musées nationaux sont des opérateurs économiques solides. Il n'en reste pas moins que, pour faire face à tous ces enjeux et toutes ces tâches qui induiront des dépenses, il apparaît nécessaire qu'ils puissent diversifier leurs ressources propres. C'est d'ailleurs l'objectif fixé aux établissements publics culturels par le quatrième comité interministériel pour la modernisation de l'action publique de décembre 2013.

Les marges de manœuvre sont variables selon les musées. Par exemple, le taux d'autofinancement du Louvre est de 53 % en 2012, quand celui du musée d'Orsay atteint 97,8 % à la même date.

En outre, avec un taux moyen de ressources propres des musées nationaux de l'ordre de 42 %, on pourrait se heurter bientôt à un effet de seuil potentiellement difficile à surmonter. C'est d'ailleurs ce que l'on peut constater à la lecture des documents budgétaires de la mission « Culture ». Malgré un résultat général supérieur à la prévision pour 2013 – celle-ci était de 41 % –, qui s'explique notamment par la très bonne fréquentation des musées, la cible pour 2015 est stabilisée à 43 %. Enfin, il faut garder en tête que les musées ne sont pas des établissements commerciaux. Ils ont d'abord une mission de service public.

Dans ces conditions, quelles sont les pistes envisageables de renforcement des ressources propres en dehors de la billetterie ?

Le mécénat est en perte de vitesse dans un contexte économique moins porteur, ce qui rend difficile la recherche de partenaires potentiels. Cette ressource reste toutefois fondamentale pour les musées. Elle a par exemple permis de financer intégralement la rénovation des salles du mobilier du XVIII^e siècle au Louvre.

Une autre piste qui me paraît, à l'inverse, appelée à se développer dans les prochaines années, est l'ingénierie culturelle et la valorisation de la marque associée aux grands musées, alors que de plus en plus de pays émergents souhaitent se doter de musées prestigieux, tels les Émirats arabes Unis avec le Louvre Abu Dhabi, dont les premières œuvres de la collection sont actuellement visibles au Louvre. L'accord conclu entre les autorités françaises et émiriennes prévoit un certain nombre de retours financiers au profit des musées nationaux français.

Dans le même ordre d'idée, la conception d'expositions internationales itinérantes clé en main apporte des ressources conséquentes aux musées. Ainsi, ce type d'activités a représenté, en 2012, 7 % des recettes propres du musée d'Orsay. De même, le musée Picasso a pu financer une partie du coût de ses travaux de rénovation en organisant une exposition rémunérée des chefs d'œuvre du peintre à travers le monde.

Enfin, je pense qu'on ne peut pas faire l'impasse sur le levier de la politique tarifaire. Certes, la tutelle est très attachée au principe de gratuité pour les jeunes dans un objectif de démocratisation culturelle, mais cette politique est très généreuse et prive indéniablement les établissements de recettes conséquentes. Ainsi, près de 40 % des visiteurs du Louvre entrent gratuitement. Dans un contexte budgétaire contraint, il ne me paraîtrait pas anormal de revoir à la marge les conditions de cette gratuité, en étudiant dans quelle mesure une telle évolution serait susceptible ou non de remettre en cause l'objectif de démocratisation culturelle.

En outre, la politique tarifaire va au-delà de la question du prix du billet : les établissements, en lien avec leur tutelle, pourraient développer des stratégies tarifaires autour de la modulation des tarifs en fonction des pics de fréquentation par exemple. La tutelle semble évoluer un peu sur cette question. Elle a par exemple accepté la suppression de la gratuité du premier dimanche du mois en haute saison au musée du Louvre. Il s'avère d'ailleurs que cet avantage bénéficiait principalement aux tour-opérateurs étrangers...

Au-delà de la diversification des ressources propres, les musées ont des leviers pour améliorer leur pilotage et leur gestion et pour rationaliser leurs dépenses.

Cela passe à mon avis par un renforcement du rôle de la tutelle, qui doit accompagner les musées en donnant des directives plus précises sur les objectifs de politique culturelle qu'elle entend leur assigner. De ce point de vue, on constate une certaine amélioration depuis 2012, la tutelle se montrant plus proactive. Le cabinet de la ministre m'a par exemple indiqué que le projet de loi sur les patrimoines contiendrait des dispositions relatives au renforcement du contrôle scientifique et technique des musées.

Il faut malgré tout qu'elle fasse preuve d'une réactivité beaucoup plus grande dans l'élaboration des contrats de performance et des lettres de mission adressées aux dirigeants des musées. Je pense en particulier au cas du MuCEM : certes, la première année d'ouverture de ce musée est une réussite indéniable. Mais il faut désormais s'atteler à consolider ses recettes de fonctionnement et à inscrire ce succès dans la durée.

S'agissant de la rationalisation des dépenses, je soulignerai le lancement d'un travail portant sur l'achat public par le ministère de la culture, en lien avec le service des achats de l'État. Ce type de démarche visant à mutualiser les coûts doit être poursuivi et approfondi.

Il conviendrait aussi de renforcer la coordination entre les musées, notamment pour éviter les doublons dans la programmation des expositions. Certes, il existe déjà un certain nombre de garde-fous destinés à éviter l'empiètement des musées les uns sur les autres. Toutefois, les musées nationaux, notamment ceux qui sont situés à Paris, se heurtent à la concurrence de musées privés et des musées de la ville de Paris. De ce point

de vue, des initiatives allant au-delà de la coordination informelle et visant à mieux réguler l'offre culturelle me paraîtraient pertinentes.

Enfin, je pense qu'il faut continuer à développer les partenariats et les coopérations entre musées nationaux, ainsi qu'entre musées nationaux et musées territoriaux, dans un objectif à la fois de démocratisation culturelle, à travers la densification de l'offre muséale sur l'ensemble du territoire, et de mutualisation des coûts. Ces partenariats pourraient porter aussi bien sur l'offre scientifique que sur la politique tarifaire. Je vous remercie.

M. Philippe Marini, président. – Merci pour ce panorama très utile de la situation des musées nationaux. S'agissant de l'exemple du Louvre, pouvez-vous nous indiquer précisément la part, dans son budget, des recettes de billetterie et des autres ressources, dont celles qui lui viennent de la Réunion des musées nationaux (RMN), mais aussi des produits dérivés de toutes sortes ?

M. François Marc, rapporteur général. – Je tiens à remercier le rapporteur spécial pour la qualité de son rapport, qui témoigne de son expertise détaillée dans un domaine qu'il connaît bien depuis des années, et de son attachement à la pérennisation et au développement des outils de la culture pour tous. Je voudrais vous poser une question sur les perspectives budgétaires dans le temps : la cible de 43 % que vous avez mentionnée correspond-elle à la moyenne constatée sur les dix dernières années ou s'agit-il d'une ambition nouvelle, d'une exigence pour l'avenir ? Par ailleurs, je vous rejoins quant à votre préconisation en matière d'ingénierie culturelle ; je pense qu'il y a là une opportunité pour la France en termes de transfert et de valorisation à l'international de notre savoir-faire. En termes de comparaison internationale, pensez-vous qu'il y a une exception française en matière d'accompagnement et de générosité financière publique pour les musées ? Y a-t-il une spécificité de la France par rapport aux pays étrangers en la matière ?

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – Je ne crois pas, personnellement, à l'idée que l'excellence française soit supérieure à celle des autres en matière culturelle. Nous nous flattons de cela mais l'Angleterre ou l'Allemagne ne sont pas en moins bonne position que nous. Par ailleurs, il faut souligner que la France compte très peu de musées privés par rapport aux États-Unis notamment. Il est donc normal que l'État soit davantage présent.

S'agissant du Louvre, le montant total de ses recettes de fonctionnement était de 198,9 millions d'euros en 2012, dont 106,9 millions d'euros de subventions publiques, essentiellement allouées par l'État, 55,9 millions d'euros de recettes de billetterie (collections permanentes, expositions temporaires et Paris Muséum Pass) et 36,1 millions d'euros d'autres ressources propres (valorisation du domaine, mécénat, multimédia...).

M. François Trucy. – Vous avez commencé à parler des exemples étrangers, mais existe-t-il dans d'autres pays une structure comparable à la Réunion des musées nationaux en France ? Par ailleurs, pour prendre un cas spécifique, le musée du Luxembourg, rattaché au Sénat, a mené pendant quelques années une expérience individuelle indépendante de la RMN, qui s'est terminée de façon pour le moins chaotique. Il a rejoint aujourd'hui la Réunion des musées nationaux : est-ce profitable ou non pour le musée ?

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – J'en pense le plus grand bien. Le musée du Luxembourg est devenu un pôle culturel à Paris, comme l'on a pu le voir avec la qualité de l'exposition sur Joséphine.

M. Philippe Marini, président. – Je précise qu'il s'agit d'une délégation de service public ; la RMN a été désignée à la suite d'un appel d'offres par le Sénat pour gérer le musée du Luxembourg.

M. Edmond Hervé. – Je remercie le rapporteur spécial, dont les communications sont toujours intéressantes et avec les préconisations duquel je suis souvent en accord. Je voudrais vous demander si le ministère est impliqué dans la circulation des expositions. Les expositions sortent en effet peu de Paris, alors qu'une meilleure circulation pourrait sans doute être source d'économies et d'une meilleure diffusion de la culture. Beaucoup de musées ont une politique de l'offre et non de la demande.

En conclusion, je dois dire que je suis très sceptique sur l'action et l'existence de certaines directions régionales pour l'action culturelle (DRAC), où je pense qu'il y a des gisements d'économies, particulièrement lorsqu'il existe des directions régionales de la culture qui sont excellentes.

M. Philippe Marini, président. – Il est vrai que certaines villes ou départements ont développé des services culturels très solides, face auxquels les DRAC ont du mal à exister.

M. Éric Bocquet. – Je remercie également le rapporteur spécial, car ces communications sont toujours très utiles. J'ai été surpris d'apprendre que tous les musées ne connaissent pas toutes les œuvres qu'ils possèdent : comment est-ce possible ?

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – Le récolement des œuvres est un travail énorme, qui est insuffisamment conduit, alors que c'est une obligation légale. La gestion de nos musées manque parfois un peu de sagesse.

M. Éric Bocquet. – Par ailleurs, je voudrais savoir si les musées doivent verser des droits aux descendants des artistes dont ils exposent les œuvres. Ou ces œuvres sont-elles libres de droit ? Comment cela fonctionne-t-il ?

M. Francis Delattre. – Il a été longtemps question d'une décentralisation du Louvre dans mon département du Val d'Oise, à l'image de ce qui a été fait à Lens. Savez-vous si ce projet est définitivement remis en

cause ? Par ailleurs, nous savons que le musée Picasso a connu d'importantes difficultés et que sa conservatrice a été écartée avant la réouverture du musée désormais prévue pour septembre 2014, alors qu'elle avait réalisé, selon la presse du moins, un bon travail. Avez-vous pu l'entendre ? Pourquoi a-t-elle été ainsi écartée ?

M. François Fortassin. – Je suis très intéressé par cette communication, et surpris par l'importance de la gratuité, soit 40 % des visiteurs du Louvre. Qui sont-ils ? J'ai l'impression qu'il y a un décalage entre le comportement élitiste de certains musées et la gratuité proposée, et le sentiment que certains visiteurs ne paient pas alors qu'ils auraient les moyens de le faire.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – S'agissant de la décentralisation et de la circulation des œuvres, le ministère n'est à ma connaissance pas très investi, car il n'est pas armé pour suivre et impulser ce type de dynamiques. Néanmoins, il existe certaines initiatives intéressantes telles que le « Centre Pompidou mobile ».

Nous n'avons pas entendu de représentants du musée Picasso. Mais il y a eu un rapport de l'inspection des affaires culturelles qui concluait en effet à une situation sociale dégradée. Personnellement, je ne crois pas qu'il soit de notre ressort d'aller plus loin : je ne crois pas du tout à la possibilité pour le Parlement d'aller farfouiller à l'intérieur des affaires culturelles. Il faut laisser une certaine liberté aux gestionnaires. La culture doit rester quelque chose de...

M. François Fortassin. – ... Ésotérique !

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial. – De délocalisé et d'innocent ! Je dois dire que nos rapports avec l'actuelle ministre de la culture, Aurélie Filippetti, ont toujours été excellents.

S'agissant de la gratuité, elle concerne légalement les mineurs, les 18-25 ans résidant dans l'Union européenne, les étudiants, les chômeurs, les enseignants, les bénéficiaires de minimas sociaux, les handicapés, et tout le public le premier dimanche de chaque mois. Il y a donc un public large qui bénéficie de la gratuité : c'est à revoir.

M. Philippe Marini, président. – On pourrait imaginer que la gratuité soit limitée aux musées en deçà d'une certaine fréquentation, pour lesquels la gestion d'une caisse ne serait de toute façon pas ou peu rentable.

À l'issue de ce débat, la commission a donné acte de sa communication à M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

- Musée d'Orsay, jeudi 16 mai 2013
- Musée du Louvre, jeudi 6 juin 2013
- Musée de Fontainebleau, jeudi 27 juin 2013
- Musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée (MuCEM),
mardi 9 juillet 2013
- Musée des Beaux-arts de Rouen, mardi 11 février 2014
- Musée Gustave Moreau, lundi 28 avril 2014

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées - 18 avril 2013

M. Jean-Paul Cluzel, président

Mme Valérie Vesque-Jeancard, directrice générale déléguée

Centre national d'art et de culture Georges Pompidou (CNAC-GP) - 13 mai 2013

M. Alain Seban, président

Mme Agnès Saal, directrice générale

M. Jean-Marc Auvray, directeur juridique et financier

Établissement public des musées d'Orsay et de l'Orangerie - 16 mai 2013

M. Guy Cogeval, président

M. Alain Lombard, administrateur général

M. Philippe Casset, chef du département administratif et financier

Musée du Louvre - 6 juin 2013

M. Jean-Luc Martinez, président-directeur

M. Hervé Barbaret, administrateur général

Musée château de Fontainebleau - 27 juin 2013

M. Jean-François Hébert, président du musée château de Fontainebleau

M. Xavier Salmon, conservateur

Musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée (MuCEM) - 9 juillet 2013

M. Bruno Suzzarelli, président

Mme Catherine Sentis, administrateur général

Musées de la ville de Rouen – 11 février 2014

M. Sylvain Amic, directeur des musées de la ville de Rouen

M. David Andrieux, administrateur des musées de la ville de Rouen

Mme Sophie Noël, directrice du développement culturel de la ville de Rouen

M. David Andrieux, administrateur des musées de la ville de Rouen

Direction du budget – ministère de l'économie et des finances – 10 avril 2014

M. Alexandre Grosse, sous-directeur de la huitième sous-direction

M. Roger Moreau, chef du bureau chargé de la culture à la huitième sous-direction

Ministère de la culture et de la communication – 22 avril 2014

Mme Marie-Christine Labourdette, directrice en charge des musées de France

Mme Marion Oeschli, adjointe au sous-directeur de la politique des musées

M. Nicolas Feau, conseiller parlementaire au cabinet de Mme Aurélie Filippetti

M. Philippe Barbat, conseiller en charge du patrimoine au cabinet de Mme Aurélie Filippetti

Musée Gustave Moreau – 28 avril 2014

Mme Marie-Cécile Forest, directrice

M. David Ben Si Mohand, secrétaire général

ANNEXE

ÉLÉMENTS DE COMPARAISON AVEC NOS PRINCIPAUX VOISINS EUROPÉENS SUR L'ÉCONOMIE MUSÉALE¹

Si le panorama européen des musées est très diversifié, on retrouve dans chaque pays la coexistence d'institutions nationales publiques relevant de l'État, de musées territoriaux et de musées associatifs ou privés à l'image de ce qui existe en France pour les musées bénéficiant de l'appellation « Musée de France ».

Outre les musées nationaux – dont quarante et un relèvent du ministère de la culture, qu'il s'agisse d'établissements publics ou de services à compétence nationale, les musées de France sont pour les 4/5^{èmes} des structures gérées par les collectivités territoriales (musées municipaux, départementaux, régionaux ou établissements publics de coopération intercommunale) et pour 145 structures des associations ou fondations de droit privé à vocation d'intérêt général.

S'agissant des financements, **la crise économique a eu des conséquences sur les budgets culturels dans la plupart des pays européens**, ce qui se manifeste par des **réductions importantes de subventions**. Dans ce contexte, le recours aux financements privés - mécénat notamment - est encouragé.

Italie

L'Italie compte une centaine de musées nationaux, qui dépendent du ministère des Biens culturels, et environ 900 musées diocésains, communaux ou provinciaux.

Fortement touchée par la crise, l'Italie s'efforce d'adopter un programme d'austérité budgétaire. En conséquence, **le gouvernement ne consacre que 0,21 % de son budget à la culture**. Le secteur des musées n'est pas épargné par les baisses de subventions : le musée national des arts du XXI^e siècle de Rome (MAXXI), inauguré en 2010, a vu son budget considérablement réduit, et ne reçoit plus que deux millions d'euros par an du ministère de la culture italien. Ce budget est jugé insuffisant pour un musée de cette taille par le secteur culturel italien, en l'absence de mécènes et des fonds spéciaux qui lui avaient été alloués pour son lancement.

¹ Source : réponse du ministère de la culture et de la communication au questionnaire de votre rapporteur spécial.

Espagne

L'Espagne est un pays très décentralisé et les compétences culturelles de premier rang, notamment en matière d'investissements et d'équipements culturels, reviennent aux Communautés autonomes (régions) et aux villes. Le budget du ministère de la culture ne dispose que de 15 % des budgets publics consacrés à la culture. Concernant la politique des musées, le ministère de l'éducation, de la culture et des sports distingue les musées publics, qu'ils soient gérés par l'État, les communautés autonomes ou les collectivités territoriales, des musées privés, dont les musées relevant du clergé. **Parmi le millier de musées espagnols, 139 sont des musées nationaux, dont 83 relèvent du ministère de l'éducation, de la culture et des sports** (17 sont gérés par l'administration centrale, 64 sont gérés par les communautés autonomes dans le cadre d'une convention, deux sont des établissements publics). **Le Guggenheim Bilbao est un exemple de musée privé espagnol géré par une fondation.**

Le budget de nombreuses institutions a été diminué à la suite de la crise financière. Ainsi le musée du Prado voit ses subventions publiques baisser de cinq millions d'euros, soit 24 % du budget, alors que le musée national *Centro de Arte Reina Sofia* perd 14 % de sa subvention publique. Dans le même temps et afin de développer les financements privés, le ministère de l'éducation, des sports et de la culture a annoncé qu'il allait travailler sur une **nouvelle loi sur le mécénat, dont les modalités seraient calquées sur celles de la loi française.**

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, il est répertorié **1 850 musées**. 60 % de ces structures relèvent du secteur public, principalement des collectivités locales (près de 700 musées). Les autres musées sont administrés par des institutions privées, notamment le « National Trust », fondation qui gère plus de 150 musées. **Le ministère de la culture finance trente musées nationaux : quinze musées nationaux dont la gestion relève directement de l'administration centrale et quinze musées subventionnés, mais disposant de l'autonomie juridique.**

Compte-tenu du contexte économique, les musées les plus importants, le *British Museum* et la *National Gallery*, subissent une baisse de 15 % et sont invités, à l'instar de ce qui se passe en France, à **puiser dans leurs réserves financières**. Les projets engagés avant la crise devraient toutefois être maintenus, comme l'agrandissement et la modernisation de la *Tate* et du *British*. Le secrétaire d'État à la Culture a cependant annoncé en 2011 la création d'un nouveau fonds de dotation de 55 millions de livres (61 millions d'euros) pour les musées britanniques, conçu comme un levier pour mobiliser des fonds privés. La dotation se subdivise en cinquante

allocations d'une valeur de 500 000 à 5 millions de livres. Les musées ont pu en bénéficier à compter d'octobre 2011, à condition d'apporter le double du montant en mécénat privé. Les 55 millions de livres composant ce fonds de dotation proviennent du *Department for Culture, Media and Sport* (30 millions de livres), de *l'Arts Council England* (10 millions de livres) et de *l'Heritage Lottery Fund* (15 millions de livres).

Allemagne

En Allemagne, les autorités recensent **6 304 musées** répartis entre structures publiques et privées. Concernant les structures publiques, le gouvernement fédéral et les Länder assurent la tutelle de 476 établissements. **Les musées administrés par des collectivités locales sont majoritaires** (2 528 musées). Les autres structures publiques rassemblent 434 musées. Enfin, 2 866 structures sont gérées par des personnes de droit privé (personnes physiques, entreprises, coopératives, fondations...).

En Allemagne, **les budgets consacrés à la culture ont augmenté de 5,1 % en 2012 au niveau fédéral**, tandis que certains Länder ont fait face à des réductions de budget importantes.

Autriche

En Autriche, les 28 musées relevant de l'État bénéficient depuis 2002 de l'autonomie juridique. Les autres musées sont financés par les collectivités locales (252 institutions) ou le secteur privé (213 musées).