



COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT

*article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances
articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières*

LE CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX

DEPUIS 2003

AVERTISSEMENT

Ce rapport a été établi à la demande de la Commission des finances du Sénat par la Cour des Comptes, en application des dispositions de l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

L'enquête demandée à la Cour sur « *le Centre des monuments nationaux* » devait comporter trois principaux axes de contrôle :

- les enjeux et conséquences envisageables pour le CMN d'une nouvelle dévolution des monuments historiques qu'il gère aux collectivités territoriales ;
- les conditions dans lesquelles a été décidé et mis en œuvre le transfert de la maîtrise d'ouvrage au CMN ;
- la situation globale de l'opérateur et sa gestion au cours de la période récente.

Telles sont les trois questions auxquelles le rapport s'efforce de répondre, en les situant dans le cadre plus général de la réforme de la politique du patrimoine depuis 2003.

Le présent rapport a été délibéré par la troisième chambre de la Cour des comptes le 16 septembre 2010, à l'issue d'une contradiction écrite et de plusieurs auditions. Il intègre les éléments ainsi apportés par le président de l'établissement et les ministères de la culture et de la communication et du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat en réponse aux observations provisoires de la Cour.

SOMMAIRE

PARTIE I : LE CMN ET LA POLITIQUE DES PATRIMOINES.....	9
I. LES MISSIONS DU CMN : DE LA CAISSE A L'OPERATEUR CULTUREL	9
A. LE CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX A L'AUBE DE SA REFORME EN 2003	9
B. LE CMN ET LA REFORME DES MONUMENTS HISTORIQUES	11
II. LE CMN ET SON ENVIRONNEMENT	21
A. LE CMN AUJOURD'HUI : UN ETABLISSEMENT COMPOSITE	21
B. L'ABSENCE D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES	23
C. UNE DIFFICILE INTEGRATION DANS LA POLITIQUE DES PATRIMOINES	27
PARTIE II : L'EVOLUTION DU PARC DU CMN	31
I. LE PERIMETRE D'INTERVENTION DU CMN	31
A. LES « MONUMENTS NATIONAUX »	31
B. LES AUTRES MONUMENTS DU CMN.....	33
II. L'INSTABILITE DU PARC	37
A. LA DIVERSITE DES MONUMENTS ET L'ECONOMIE DU PARC	38
B. UNE INSTABILITE CHRONIQUE.....	42
PARTIE III : LES DEFIS DE LA MAITRISE D'OUVRAGE INTEGREE. 49	49
I. LE BILAN DE LA PERIODE TRANSITOIRE.....	49
A. UN DISPOSITIF DE CONVENTIONS DE MANDAT COMPLEXE	49
B. UN DISPOSITIF DE REVERSEMENT FURTIF	57
II. LES MUTATIONS INTERNES DE L'ETABLISSEMENT.....	66
A. L'EVOLUTION DE L'ORGANISATION	66
B. L'EMERGENCE D'UNE STRATEGIE INTEGREE PAR MONUMENT	75
C. LES MONUMENTS NATIONAUX DANS LEUR ENVIRONNEMENT LOCAL	76
PARTIE IV : LA GESTION D'UN OPERATEUR EN RESEAU.....	81
I. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	81
A. LES CONTRAINTES LIEES A LA GESTION DES FILIERES	81
B. LA SOUS UTILISATION DES LEVIERS MANAGERIAUX.....	87
II. L'EQUILIBRE FINANCIER DU CMN	90
A. UNE STRATEGIE AFFICHEE DE CROISSANCE DES RESSOURCES.....	90
B. UN NECESSAIRE RENFORCEMENT DE LA MAITRISE DES DEPENSES	101
C. UNE SITUATION FINANCIERE LARGEMENT EXCEDENTAIRE.....	107

SYNTHESE

Avec un budget annuel de fonctionnement de 80 M€ et plus de 1200 agents, le Centre des monuments nationaux (CMN) est l'un des plus importants établissements publics culturels de l'Etat. Celui-ci a connu, depuis 2003, des modifications importantes de ses missions, de son parc et de son équilibre financier qui constituent autant de défis pour l'avenir et que le présent rapport a pour objet d'analyser.

Ces évolutions ne peuvent néanmoins se comprendre qu'à la lumière des réformes engagées par le ministère de la culture au cours de la période, en particulier le plan national pour le patrimoine de 2003, la gestion de la crise de financement des monuments historiques de 2006 et la réorganisation du ministère et de ses opérateurs. Depuis le rapport sur les « 51 mesures pour le patrimoine monumental » de 2002, le Sénat a porté une attention soutenue à ces péripéties et trouvera ainsi une suite à ses travaux.

1. Le CMN a subi les conséquences de la politique chaotique du patrimoine depuis 2003 et doit désormais conclure sans délais un contrat de performance avec l'Etat

Les missions du CMN, héritier de la caisse nationale des monuments historiques, ont été continûment étendues depuis sa création en 1914. Le transfert de la compétence de maître d'ouvrage à l'établissement apparaît à cet égard comme la suite logique d'un processus engagé de longue date de transformation de l'ancienne caisse en opérateur culturel autonome et intégré.

Décidé dans le plan national pour le patrimoine en 2003, ce n'est toutefois qu'en 2007 que cette compétence a été juridiquement reconnue au CMN et en 2010 seulement que ce transfert a été effectif. La succession de revirements et de réformes mal articulées entre elles qui expliquent ce délai font l'objet de la première partie du rapport.

Alors que l'extension des missions de maîtrise d'ouvrage du CMN aux monuments dont il avait la garde était sur le point d'être réalisée début 2006, un premier revirement est intervenu, dans le contexte de crise de financement des travaux sur monuments historiques à l'origine de l'interruption de nombreux chantiers et d'une forte pression politique.

Le gouvernement a alors décidé la mise en place d'une « recette pérenne » pour la conservation du patrimoine monumental sous forme d'une taxe affectée à hauteur de 70 M€ annuels, avec effet rétroactif en 2006. Ce choix imposait de s'appuyer sur un opérateur et de lui reconnaître la possibilité d'assurer la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble des monuments historiques affectés au ministère de la culture et devant bénéficier de cette ressource. Le CMN a été choisi et ses missions, qui devaient initialement être étendues à la maîtrise d'ouvrage sur les seuls monuments nationaux, ont été élargies en conséquence par la loi de finances pour 2007.

Ce dispositif n'a duré qu'une année, le gouvernement ayant dès 2007 décidé de substituer à la taxe affectée des crédits budgétaires et de recentrer l'établissement sur la maîtrise d'ouvrage de ses seuls monuments. Entretemps, les conditions ont néanmoins changé, la réforme du CMN étant désormais conditionnée par celle des DRAC et la restructuration de l'EMOC et du SNT dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Le CMN n'a finalement été doté des moyens humains d'exercer sa nouvelle

mission qu'à l'été 2010, et ce au prix d'une hausse de l'emploi public de 23 postes alors que la réforme initiale ne devait entraîner que des transferts.

Ces réformes ont contribué à façonner un établissement composite, qui cumule des fonctions variées sans avoir fait l'objet d'une réflexion stratégique partagée avec ses tutelles. Au terme de ces huit années d'instabilité, il est désormais urgent que le CMN puisse inscrire son développement dans un cadre clarifié sous la forme d'un contrat de performance.

2. Le CMN est en situation vulnérable compte tenu de l'instabilité de son parc

L'apparente unité de la centaine de monuments dont le CMN a la charge recouvre en réalité un ensemble aux contours imprécis. Le champ d'intervention du CMN est composé de deux sous ensembles distincts, les « monuments nationaux », d'une part, et les monuments dont la gestion domaniale lui a été déléguée, d'autre part, délimité par un ensemble de textes réglementaires, de listes fixées par arrêté et d'une convention datant de 1998. Or, la définition des monuments nationaux telle qu'elle ressort du décret statutaire de l'établissement est rendue caduque par la suppression du régime de l'affectation et de la remise en dotation posée par le décret du 1^{er} décembre 2008 sur la politique immobilière de l'Etat. La convention de 1998 n'a quant à elle jamais été actualisée alors que nombre de monuments qui y figurent ont changé de statut ou de propriétaire. La Cour recommande l'actualisation de ces textes afin de ne pas priver plus longtemps l'activité de l'établissement de base juridique solide.

Le périmètre d'intervention du CMN a par ailleurs présenté au cours de la décennie une forte instabilité, sous l'effet conjugué de deux mouvements : le transfert de monuments vers les collectivités territoriales permis par la loi du 31 août 2004 et la création de plusieurs établissements publics culturels. Ces mouvements ont été conçus dans le plan national pour le patrimoine de 2003 comme le moyen de recentrer le CMN sur un parc restreint de monuments d'envergure nationale, dont l'identification a été confiée à une commission présidée par M. René Rémond.

Telle n'est cependant pas la démarche retenue par le législateur, les transferts de monument étant réalisés sur une base volontaire. *In fine*, onze monuments nationaux, tels le Haut-Koenigsbourg, le château de Tarascon ou l'abbaye de Silvacane ont été transférés à des collectivités locales, et cinq – dont le château de Chambord érigé en établissement public – à des opérateurs culturels.

S'ils ont suscité une longue incertitude pour l'établissement, ces mouvements n'ont pas entamé ce qui caractérise son parc : la diversité et la péréquation. Les monuments du CMN présentent en effet une triple diversité géographique, de taille et de types de monuments. Répartis dans 18 régions, ils comptent autant de châteaux et domaines, édifices religieux que de sites préhistoriques et antiques. Par ailleurs, sur 98 monuments gérés en 2010 (dont 80 nationaux), 20 seulement étaient bénéficiaires et les dix premiers totalisaient trois quart des recettes (45 M€ sur 60 M€) : l'Arc de triomphe, le Mont-Saint-Michel, la Sainte-Chapelle, le Panthéon, la Cité de Carcassonne, la Conciergerie, Notre-Dame, Azay-le-Rideau, le château d'Angers et le domaine Saint-Cloud.

Cette fonction redistributive constitue un fondement de l'identité de l'établissement et de son équilibre financier. Celle-ci n'est toutefois consacrée par aucune base légale ou réglementaire et le CMN est ainsi exposé au risque permanent de voir son parc remis en cause. Il n'appartient pas à la Cour de déterminer si ce parc doit être resserré sur les

monuments les plus emblématiques mais aussi les plus rentables, sur les monuments les plus méconnus mais aussi les plus déficitaires ou sur un panel de « grands » et de « petits » monuments qui en assurent l'équilibre. Mais l'absence de choix clair dans ce domaine ne lui apparaît pas plus longtemps tenable. La Cour recommande ainsi que, dans la perspective d'éventuels nouveaux transferts, la réflexion sur la cohérence d'ensemble du parc de l'établissement et son modèle de financement initiée en 2003 aboutisse.

3. Le CMN doit relever le défi de la maîtrise d'ouvrage intégrée après une transition particulièrement troublée

La troisième partie du rapport analyse les conditions dans lesquelles a été mise en œuvre l'extension des missions du CMN à la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments historiques. Jusqu'à ce que l'établissement soit doté des capacités d'exercer sa nouvelle compétence, il a « rétrocedé » sa nouvelle mission à ceux-là même qui l'exerçaient jusqu'à la loi de finances pour 2007, les DRAC et le SNT. Parallèlement, le CMN a conduit sa réforme interne et s'est vu progressivement attribuer les moyens humains nécessaires à l'exercice de sa mission.

Afin de permettre l'engagement d'opérations nouvelles sur les monuments historiques que l'affectation d'une taxe de 140 M€ au titre des exercices 2006 et 2007 était destinée à financer, un dispositif de conventions de mandat entre le CMN et l'Etat a été mis en place dans l'attente que l'établissement soit doté des moyens humains d'exercer sa mission. Les crédits destinés à financer les travaux ainsi réalisés par les DRAC et le SNT pour le compte du CMN ont été reversés à l'Etat par la voie d'un fonds de concours créé à cet effet.

Conçu pour une année, le dispositif a perduré jusqu'en 2009. Celui-ci s'est pourtant révélé juridiquement fragile – le CMN n'ayant manifestement pas pu exercer les deux attributions du maître d'ouvrage, la fixation du programme et de l'enveloppe financière, qui ne peuvent en vertu de la loi MOP être déléguées. Il est également apparu particulièrement complexe à suivre au plan financier et inefficace. Au total, sur 79,3 M€ de crédits de paiement versés au CMN entre 2007 et 2009 pour des opérations nouvelles d'entretien et de restauration sur monuments historiques, l'établissement en a reversé 50,6 M€ à l'Etat au titre des conventions de mandat dont 43,5 M€ pour ses propres monuments. Au cours de la même période, les crédits consommés par les DRAC et le SNT pour les travaux sur les monuments du CMN se sont élevés à 41,7 M€, dont 28,7 M€ consacrés à la restauration, c'est-à-dire un montant proche du besoin de crédits estimé pour une année.

Au-delà, l'examen de l'exécution de la loi de finances pour 2007 fait apparaître un second dispositif par lequel l'Etat a rattaché au programme « patrimoine » du budget général l'essentiel de la taxe affectée au CMN au titre des exercices 2006 et 2007 pour financer non pas les missions nouvelles attribuées par la loi à l'opérateur mais des opérations engagées antérieurement, interrompues en raison d'une crise de trésorerie sans précédent. La rapidité du transit des fonds par l'établissement et le traitement comptable de l'opération dans ses comptes témoignent du rôle transparent joué par le CMN dans ce dispositif, dont la compatibilité avec plusieurs dispositions de la LOLF soulève des interrogations. Cet emploi de la taxe, décidé par le gouvernement plusieurs mois avant la présentation du PLF 2007 au Parlement, n'est pas évoqué dans l'exposé des motifs. Il a pourtant mobilisé 125 des 140 M€ affectés au CMN au titre des exercices 2006 et 2007.

Parallèlement, le CMN a conduit sa ré-forme interne en vue d'assumer pleinement ses missions. Cette mutation de l'établissement a toutefois pâti du rythme chaotique des réformes menées par ailleurs s'agissant des missions et du parc. Engagée en 2003, la réorganisation interne n'a ainsi pu aboutir qu'en 2009, et encore demeure-t-elle aujourd'hui centrée sur le siège. La portée des schémas directeurs de développement des monuments, dont l'achèvement initialement prévu fin 2009 a été reporté à fin 2010, devra être vérifiée. La création d'une direction de la maîtrise d'ouvrage a quant à elle été achevée à l'été 2010 seulement. Sa capacité à élaborer une programmation et à réaliser les travaux reste donc à démontrer.

4. Le CMN doit désormais se voir assigner des objectifs de gestion ambitieux et exigeants

Si beaucoup des vicissitudes rencontrées par l'établissement au cours de la décennie ne sont pas de son fait, le CMN ne peut toutefois se dispenser de mobiliser les marges dont il dispose en matière de gestion des ressources humaines et financières.

La gestion du personnel de l'établissement, composé à presque parité de fonctionnaires du ministère de la culture et de contractuels, est enserrée dans des contraintes réglementaires importantes. Ce double régime est source de difficultés dans les actes de gestion courante et le pilotage des emplois, notamment pour les filières accueil-surveillance et jardins dans lesquels le CMN souffre d'un défaut d'attractivité. Pour autant, l'établissement dispose aujourd'hui de leviers de gestion du personnel – congés et tableaux de service notamment – encore insuffisamment exploités.

Sur le plan financier, la situation de l'établissement a été rétablie dès 2003, après les difficultés qui avaient conduit un précédent président à la démission en 2002. Le CMN présente ainsi un résultat d'exploitation en forte hausse qui s'établit, en 2009, à 8,4 M€. Si les ressources propres ont progressé au cours de la période, l'essentiel de la hausse des produits d'exploitation est toutefois imputable aux subventions de fonctionnement, qui ont été multipliées par quatre et dont la part dans le total des produits de l'établissement est passée de 8,3 à 23,4%. Symétriquement, l'existence de ressources propres – dont il convient de rappeler qu'elles sont le fruit de la valorisation de biens du domaine public – ne dispense pas l'établissement de maîtriser ses coûts et les tutelles d'y veiller.

L'accumulation de résultats positifs permet à l'établissement de dégager une capacité d'autofinancement régulière. Le CMN disposait par ailleurs fin 2009 d'un fonds de roulement historiquement élevé de 63 M€, les crédits d'investissement progressivement conservés par l'établissement n'ayant pu être consommés faute de direction de maîtrise d'ouvrage. Ces importantes capacités d'investissement appellent à court terme une clarification par les tutelles et l'établissement de la destination des fonds ainsi accumulés. A plus long terme, elles posent la question du modèle de financement assigné au CMN. Là encore, il n'appartient pas à la Cour de privilégier une diminution des subventions de fonctionnement ou un renforcement de l'autofinancement de l'établissement. Mais il s'agit d'un choix essentiel pour le CMN, qui doit à ce titre occuper une place centrale dans le contrat de performance à venir.

PARTIE I : LE CMN ET LA POLITIQUE DES PATRIMOINES

Les missions du centre des monuments nationaux (CMN) ont connu d'importantes variations dans le temps, relevées à plusieurs reprises par la Cour. Si la réforme du statut de 1995 et plus encore celle de 2000 ont procédé à une certaine clarification dans ce domaine, celle-ci a été de courte durée. La période sous revue coïncide en effet avec une réforme en profondeur du CMN, dans le cadre général du plan national pour le patrimoine décidé en 2003, et dans le contexte particulier de la crise traversée par l'établissement qui a conduit à la démission de son président en 2002.

Le plan de 2003 comportait deux axes principaux : l'élargissement des missions exercées par le CMN à la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments nationaux, et le recentrage de l'établissement sur un nombre restreint de monuments, d'envergure nationale. Sur ces deux aspects, seul le premier a pu aboutir, et encore seulement en 2010 (I).

Parallèlement, la décennie écoulée a été marquée par la mise en œuvre de deux réformes importantes, l'une au ministère de la culture, l'autre interministérielle : la recomposition du paysage des opérateurs du programme « Patrimoines » et l'émergence de la « nouvelle politique immobilière » de l'Etat. A ce stade, le CMN en a subi d'importantes conséquences mais n'a pourtant été que faiblement associé à ce mouvement alors qu'il aurait manifestement vocation à y prendre une part active. Aussi, l'ensemble de ces éléments dessinent un opérateur aux missions larges mais aux contours imprécis et au positionnement résiduel, dont le défaut de réflexion stratégique partagée avec ses tutelles ne semble pas plus longtemps tenable (II).

I. LES MISSIONS DU CMN : DE LA CAISSE A L'OPERATEUR CULTUREL

Initialement limitées à la fonction d'encaissement des droits d'entrée dans les monuments historiques destinés à en financer la conservation, les missions du CMN ont connu une extension continue depuis sa création en 1914 jusqu'à la réforme de son statut en 1995 et en 2000. Dans cette perspective, le transfert de la compétence de maître d'ouvrage à l'établissement décidé dans le plan national pour le patrimoine en 2003 est apparu comme l'ultime étape d'un processus engagé de longue date de transformation de l'ancienne caisse en opérateur culturel autonome et intégré. Ce n'est toutefois qu'en 2007 que cette compétence a été juridiquement transférée au CMN et en 2010 que ce transfert a été effectif.

A. LE CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX A L'AUBE DE SA REFORME EN 2003

1. Les métiers traditionnels du CMN

Le « Centre des monuments nationaux » constitue la quatrième dénomination attribuée à la « caisse nationale des monuments historiques et préhistoriques ». Créée par la loi du 10 juillet 1914, celle-ci est au terme de son article 1^{er} un établissement public « *ayant pour objet exclusif de recueillir et de gérer des fonds destinés : 1° A être mis à la disposition du ministre*

de l'instruction publique et des beaux-arts en vue de la conservation ou de l'acquisition des immeubles et meubles classés ; 2° A subvenir aux frais inhérents à la gestion de la caisse. »

La loi de finances du 31 décembre 1921 institue, quant à elle, les droits d'entrée pour la visite des musées, collections et monuments et précise que leur produit est encaissé, suivant leur provenance, par la caisse des musées nationaux – ancêtre de la RMN – ou par celle des monuments historiques. Le CMN est alors aux monuments ce que la RMN est aux musées : un établissement collecteur de recettes destinées à financer la conservation et l'acquisition d'œuvres et reversées à ce titre au ministère. La présentation au public n'est, à l'époque, pas une fin mais un moyen de la politique du patrimoine centrée sur la conservation.

A partir de cette date, les missions de la caisse ont été continûment étendues, dans une triple direction :

- selon une logique institutionnelle, la caisse a été dotée d'une capacité éditoriale et commerciale pour le compte de la direction de l'architecture en 1950, puis habilitée en 1965 à procéder à des études, attribuer des subventions ou consentir des avances aux propriétaires pour des opérations de restauration du patrimoine historique, apparaissant dans ces deux fonctions comme un démembrement du ministère ;
- en vertu de sa spécialisation fonctionnelle – la perception de fonds – lui a été confiée la gestion domaniale des monuments propriétés de l'Etat en 1979 ;
- enfin, selon une logique de gestion intégrée des monuments, la caisse s'est vue confier en 1989 la diffusion commerciale des produits dérivant des monuments et la capacité à développer une offre commerciale et culturelle – expositions, ouvrages ou location de lieux – affirmant son caractère d'opérateur culturel.

Ces évolutions ont été entérinées par le décret du 26 avril 1995¹, qui a donné toute sa portée à la notion « d'autonomie financière » de l'établissement et transformé la caisse en établissement public à part entière. L'article 1^{er} du décret réduit ainsi l'article 1^{er} de la loi de 1914 à l'énoncé du statut d'établissement public de la caisse et met fin au mécanisme de reversement au ministère des fonds collectés. Le décret attribue par ailleurs à l'établissement deux missions principales : celle de « *présenter au public, développer la fréquentation et favoriser la connaissance* » (article 2), et celle d'assurer « *la gestion domaniale* » (article 6) des monuments.

Pour exécuter ses missions, la caisse se voit reconnaître aux articles 4 et 5 des attributions larges – aménagements, acquisitions, communication, édition, boutiques, concessions, action culturelle – dont ne sont exclus que l'entretien et la conservation des monuments, qui relèvent du droit commun de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage des monuments historiques de l'époque.

2. L'émergence contrariée d'un opérateur culturel

Le décret 21 avril 2000² complète cet édifice par deux dispositions : la nomination d'un président de l'établissement distinct du directeur de l'architecture et du patrimoine ; et la

¹ Décret n°95-462 du 26 avril 1995 portant statut de la Caisse nationale des monuments historiques et des sites.

² Décret n° 2000-357 du 21 avril 2000 relatif au Centre des monuments nationaux et modifiant le décret n° 95-462 du 26 avril 1995 portant statut de la Caisse nationale des monuments historiques et des sites.

consécration de la fonction « d'administrateur de monuments ». L'administrateur est conservateur des parties non protégées du bâtiment³, conservateur ou chargé de la fonction de conservateur des collections, et chargé d'élaborer un projet de monument. L'établissement est ainsi doté de la légitimité institutionnelle et scientifique d'un opérateur culturel à part entière.

Cette ambition a toutefois été en partie contrariée. En premier lieu, la compétence reconnue à l'établissement en matière d'aménagement a été, jusqu'en 2003 au moins, essentiellement consacrée à l'amélioration des conditions de travail et d'accueil matériel du public dans les monuments. Ce n'est qu'en 2003 que l'établissement a amorcé une politique d'aménagement à vocation véritablement culturelle, à Carcassonne puis à Azay-le-Rideau et à l'Arc de triomphe.

En second lieu, la période qui a suivi l'entrée en vigueur du décret de 2000 a manifestement dépassé les ambitions de ses auteurs. Fort de son nouveau pouvoir, le président nommé en mai 2000 a mis en œuvre une politique d'animation culturelle et développé les ressources humaines de son établissement dans des conditions qui ont suscité de vives polémiques et l'ont finalement conduit à présenter sa démission en avril 2002. Aussi, à l'aube de sa réforme, l'établissement a pour priorité de « retrouver sa sérénité »⁴ et remédier aux dysfonctionnements de gestion constatés.

B. LE CMN ET LA REFORME DES MONUMENTS HISTORIQUES

C'est dans ce contexte interne mouvementé qu'intervient, à la même époque, une réforme de plus grande ampleur de la politique du patrimoine du ministère qui implique de franchir une étape supplémentaire dans l'extension des missions du CMN. Les grandes orientations de cette réforme ont été fixées en septembre 2003 par le ministre Jean-Jacques Aillagon dans le « plan national pour le patrimoine »⁵. Ce plan intervient après la publication de plusieurs rapports, et notamment des « 51 mesures pour le patrimoine monumental » du sénateur Gaillard publiées un an auparavant⁶.

Le sénateur Gaillard y appelait de ses vœux une réforme rapide et pragmatique de la politique du patrimoine : « *La grande loi républicaine de 1913 mérite d'être retouchée certes, celle moins prestigieuse du 13 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique pourrait l'être utilement, mais rien ne servirait de se lancer dans des travaux législatifs éprouvants, dépensiers en temps et en énergie, alors que la situation requiert, surtout, pragmatisme et (relative) rapidité.* » Force est de constater qu'il n'a été entendu sur aucun de ces points.

1. Les ambitions du plan national pour le patrimoine de 2003

Le plan national pour le patrimoine présenté en septembre 2003 a pour objectif principal de remédier à l'état sanitaire catastrophique des monuments historiques dont a fait état un bilan remis au ministre en janvier 2003. Il s'articule autour de cinq axes :

³ Les bâtiments, parcs et jardins protégées demeurant à l'époque, de la compétence de l'architecte des bâtiments de France (ABF) territorialement compétent en vertu de l'article 2 du décret du 27 février 1984.

⁴ Lettre de mission de Jean-Jacques Aillagon à Christophe Vallet du 7 juin 2002.

⁵ Communication de Jean-Jacques Aillagon, ministre de la culture et de la communication, au conseil des ministres du 17 septembre 2003.

⁶ Rapport de M. Yann Gaillard au nom de la commission des finances du Sénat sur la mission de contrôle sur l'action en matière de patrimoine, 25 juillet 2002.

- l'augmentation de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des monuments historiques, dont les crédits sont portés de 204M€ en 2003 à 224M€ en 2004 (+10%) et destinés à atteindre 260M€ en 2008, auxquels s'ajoutent 135M€ destinés à Versailles ;
- le développement d'incitations fiscales (loi du 1^{er} août 2003 sur le mécénat) et un allègement des contraintes juridiques favorisant l'action des propriétaires privés et associations pour la protection et la valorisation du patrimoine ;
- le transfert de la maîtrise d'ouvrage de l'Etat au propriétaire et la simplification des procédures en matière de protection et de travaux sur monuments historiques ;
- la décentralisation des opérations d'inventaire général du patrimoine culturel, le transfert de propriété et de gestion de certains monuments historiques sur la base des propositions de la mission confiée à M. Rémond et la modernisation du CMN ;
- la promotion de la culture et de la connaissance du patrimoine, le réexamen de la formation à l'architecture et aux monuments historiques dans le cadre de l'ouverture de la Cité de l'architecture et du patrimoine prévue en 2005 et le développement des classes du patrimoine et ateliers artistiques.

Le plan constitue donc une double révolution. Sur le plan juridique, il s'agit de réformer la « cathédrale » législative qu'est la loi de 1913 sur les monuments historiques qui structure la politique du patrimoine depuis près d'un siècle. L'application du droit commun de la maîtrise d'ouvrage aux propriétaires des monuments classés met en effet fin à une interprétation extensive de la loi de 1913, qui habilitait les services de l'Etat à assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux sur l'ensemble des monuments classés.

Sur le plan opérationnel, les services de l'Etat historiquement dépositaires de la fonction de maître d'ouvrage sont recentrés sur le contrôle scientifique et technique et désormais limités, pour la maîtrise d'ouvrage, aux seuls 5% des 14 847 monuments classés propriété de l'Etat. Celle-ci est assurée, à l'époque, par quatre types d'acteurs : les conservations régionales des monuments historiques des DRAC ; le service national des travaux (SNT) en Ile-de-France ; l'EMOC, chargé des grosses opérations de restauration ou de construction neuve ; et les établissements publics dotés d'une compétence de maître d'ouvrage – le musée du Louvre, le château de Versailles, le centre Georges Pompidou, l'établissement public du Grand-Palais, le musée du quai Branly et désormais le CMN.

S'agissant du CMN, le plan prévoit de réaliser un double mouvement d'extension des missions de l'établissement à la maîtrise d'ouvrage et de réduction de son parc aux seuls monuments d'intérêt national. Pour l'établissement, l'intégration de la maîtrise d'ouvrage doit permettre de résoudre deux difficultés : maîtriser ses crédits d'investissement, là où la pénurie de crédits a souvent conduit les DRAC à privilégier le patrimoine des collectivités locales sur celui de l'Etat ; et mieux articuler les exigences de présentation au public et celles de conservation, en intégrant ces deux missions au sein d'une même entité.

2. Les premières mesures de mise en œuvre en 2004-2005

En dépit de son annonce officielle en conseil des ministres, le plan va connaître un premier retard en 2004. Le début de l'année est marqué par l'adoption de la partie législative du code du patrimoine. Rédigé à droit constant, conformément à la loi d'habilitation votée en

février 2003⁷, celui-ci ne peut être le support de la mise en œuvre du plan national adopté entre temps.

L'adoption du code du patrimoine n'en est pas moins déterminante pour la réforme du CMN en ce qu'il substitue aux derniers articles encore en vigueur de la loi de 1914 portant statut de l'établissement un article L. 141-1 sur le centre des monuments nationaux. Cette modification rigidifie le statut du CMN à un double titre : en introduisant un article de valeur législative en lieu et place d'une loi déclassée et comme telle modifiable par décret ; et en érigeant à un niveau législatif les dispositions relatives aux missions de l'établissement qui figuraient, depuis 1995, dans le seul décret statutaire. Désormais, toute réforme des missions de l'établissement nécessitera un texte législatif ou une habilitation parlementaire.

L'arrivée de M. Renaud Donnedieu de Vabres au gouvernement en avril 2004 entraîne un second décalage dans la mise en œuvre du plan. Le président du CMN indique ainsi à son conseil d'administration du 27 avril 2004 : *« Je ne reviens pas sur le sujet maîtrise d'ouvrage sur lequel nous avons eu d'abondants échanges avec le cabinet du précédent ministre, qui avait décidé de confier de nouvelles attributions au CMN en ce domaine. Il s'agit à présent de reprendre l'examen du dossier avec le nouveau ministre et son cabinet, pour en déterminer les modalités et le calendrier »*.

En décembre 2004, le gouvernement est habilité⁸ à prendre par ordonnance dans un délai de neuf mois toutes dispositions destinées à *« aménager les législations relatives aux monuments historiques (...) à l'effet d'améliorer la cohérence de leurs dispositions »* et à *« préciser les droits et obligations du propriétaire d'un monument protégé au titre de la législation relative aux monuments historiques, en cas d'exécution de travaux sur ce monument »*.

Conformément au délai d'habilitation fixé, la modification législative qui conditionnait le transfert de la maîtrise d'ouvrage est adoptée par ordonnance du 8 septembre 2005⁹. Sont ainsi insérés dans le code du patrimoine deux articles L. 621-29-1 et L. 621-29-2 transférant la responsabilité de la conservation et de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments protégés au propriétaire ou à l'affectataire domanial dont la remise en dotation le prévoit. Deux articles similaires sont introduits pour les biens mobiliers. L'ordonnance ne contient en revanche aucune disposition sur le CMN.

L'extension des missions de maître d'ouvrage au CMN n'a en effet été confirmée par le nouveau ministre qu'en juillet 2005 et annoncée au conseil d'administration de septembre. Comme l'indique le directeur de l'architecture et du patrimoine¹⁰, *« l'arbitrage en faveur du transfert au CMN de la maîtrise d'ouvrage des monuments nationaux a été pris par le ministre de la culture en juillet 2005, mais trop tard pour l'intégrer dans l'ordonnance publiée le 8 septembre 2005, en raison de la nécessité de consulter le CTPM et le CTP du CMN. Cette mesure, qui faisait consensus, figurait au nombre des amendements de l'ordonnance prévus par le projet de loi de ratification »*.

⁷ Loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, art. 33 et ordonnance n°2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine.

⁸ Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, article 9 et 92 (habilitation et délais).

⁹ Ordonnance n°2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et espaces protégés.

¹⁰ Note du DAPA au ministre du 29 mai 2007 résumant le déroulement de la réforme.

La mesure est en revanche intégrée dans le projet de loi de ratification de l'ordonnance du 8 septembre 2005, déposé à l'assemblée nationale le 30 novembre 2005. Outre l'article 1^{er} qui ratifie l'ordonnance, le projet prévoit de modifier l'alinéa 2 de l'article L. 141-1 du code du patrimoine en ces termes : « *Il a pour mission de présenter au public les monuments nationaux ainsi que leurs collections dont il a la garde, d'en développer la fréquentation et d'en favoriser la connaissance. Il a également pour mission, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, d'en assurer l'entretien, la conservation et la restauration.* »

Parallèlement, la DAPA et la DAG préparent, en lien avec le CMN et en concertation avec les DRAC, le décret modificatif du statut de l'établissement. Un projet est transmis au directeur de cabinet du ministre par note du 10 mars 2006. Le directeur de l'architecture et du patrimoine y indique : « *Une première rencontre a eu lieu le 20 janvier 2006 avec les membres du bureau de l'association des directeurs régionaux des affaires culturelles. Je joins à la présente le relevé de conclusions de cette réunion : un accord de principe s'est dessiné concernant la création, dans un premier temps, de services opérationnels de maîtrise d'ouvrage dans quelques régions à forte densité de monuments nationaux, les DRAC assurant une assistance à maîtrise d'ouvrage pour le compte du CMN dans les autres régions (...). Une rencontre a eu lieu, le même jour, avec les représentants de la conférence des conservateurs régionaux des monuments historiques. Une autre sera prochainement programmée avec les représentants des services départementaux de l'architecture et du patrimoine* ».

De l'avis même du conseiller du ministre figurant sur le bordereau de transmission de la note, « *le relevé de conclusion [de la réunion du 20 février 2006] annexé semble indiquer que la concertation a eu lieu.* » Le relevé précise néanmoins que « *cette réforme doit être conduite avec la préoccupation de la meilleure efficacité socio-économique, notamment quant à ce qui concerne le maintien dans les DRAC d'une réelle capacité opérationnelle pour continuer d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments historiques non remis en dotation au CMN (notamment les cathédrales)* ». La ligne rouge du partage des compétences est tracée.

Sur le plan opérationnel enfin, est confiée en août 2005 une mission d'audit aux inspections générales de l'administration des affaires culturelles et de l'architecture et du patrimoine afin de chiffrer les effectifs à transférer à l'établissement pour lui permettre d'assurer sa nouvelle mission. Celles-ci rendent leur rapport en mars 2006, complété en avril par un audit sur la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des monuments historiques¹¹. Trois propositions sont formulées pour le transfert : créer des équipes régionales de maîtrise d'ouvrage au CMN pour les quatre régions les plus importantes (Ile-de-France, Centre, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur représentant 70 % du budget), transférer des DRAC au CMN les personnels correspondants, estimés à 33 ETP (sur un total de 52 ETP dénombrés comme travaillant sur les monuments CMN) et recourir à l'assistance à maîtrise d'ouvrage des DRAC dans les autres régions.

Fort de ces éléments, le président est ainsi fondé à annoncer à son conseil d'administration le 28 avril 2006 : « *Ce dispositif a fait l'objet de discussions consensuelles*

¹¹ Rapport de B. Suzarelli et F. Goven sur « le transfert de la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration et d'entretien au centre des monuments nationaux », mars 2006 et audit de modernisation (dits « audit Copé ») de B. Suzarelli, F. Goven et F. Cailleateau sur « la modernisation et la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques », avril 2006.

avec les représentants des DRAC, et avec ceux des chefs de SDAP (...). L'objectif est de mener à bien la phase préparatoire de cette réforme dans le courant de l'année 2006, de manière à consacrer l'année 2007 à sa mise en œuvre ».

3. L'embarquée de 2006

Début 2006, le gouvernement dispose ainsi d'un projet de loi, d'un projet de décret et de deux rapports pour permettre la réforme de l'établissement. Ce n'est cependant ni sur ces bases, ni selon ce calendrier que celle-ci sera finalement mise en œuvre.

Alors que la réforme des missions de l'établissement est sur le point d'être engagée début 2006, le ministère fait face à des difficultés de trésorerie sans précédent et des désordres persistants sont constatés sur les édifices protégés. Pour apaiser la tension qui agite alors le secteur, il convient de combler à court terme le besoin de crédits et d'assurer à long terme un financement régulier des investissements sur monuments historiques.

C'est dans ce contexte qu'est décidé, vraisemblablement avant l'été 2006, par les cabinets du premier ministre et du ministre du budget, un « *plan de financement du patrimoine monumental qui affecte à ce secteur, dès l'exercice 2006, une ressource pérenne* »¹² et qu'est retenu le mécanisme de la taxe affectée pour la financer. Les circonstances de ce choix sont examinées dans la troisième partie.

En tout état de cause, ce mode de financement suppose l'existence d'un opérateur pour recevoir la taxe affectée, destinée à financer les travaux sur l'ensemble des monuments historiques de l'Etat. Le CMN est choisi.

Les conséquences de ce mécanisme sur les missions du CMN sont arbitrées au cours d'une réunion interministérielle le 20 juillet 2006. En effet, le financement par le CMN d'opérations d'entretien et de restauration pour tout le ministère suppose qu'il soit doté de la compétence de maître d'ouvrage, non seulement sur les monuments nationaux mais également sur les autres monuments historiques propriétés de l'Etat¹³. L'hypothèse n'est pas sans soulever des objections, notamment sur l'articulation avec les autres acteurs de la maîtrise d'ouvrage culturelle :

« Le ministère de la culture et de la communication observe que cette exigence induit un changement profond des compétences du centre, qui évoluerait vers un établissement public de maîtrise d'ouvrage (...). Il s'interroge par ailleurs sur l'articulation des missions nouvelles du CMN avec celles de l'établissement de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC).

Le représentant du président de la République s'interroge sur l'opportunité de recréer au sein du CMN des structures de maîtrise d'ouvrage qui dupliquent celles des DRAC. Il suggère de ne pas faire basculer complètement les missions de maîtrise d'ouvrage assumées

¹² Introduction du représentant du cabinet du premier ministre, réunion interministérielle du 20 juillet 2006.

¹³ A cet égard, la formulation du PAP 2008 paraît quelque peu inversée par rapport à la réalité : « *L'attribution d'une partie de cette taxe au CMN était justifiée par l'extension de ses compétences à la maîtrise d'ouvrage sur les monuments nationaux – jusqu'alors uniquement confiés en gestion – qui lui seraient dès lors remis en dotation. Par ailleurs, compte tenu de la faculté qui lui était ouverte par la loi de finances pour 2007, l'Etat a également confié au CMN la maîtrise d'ouvrage sur la majeure partie des autres monuments historiques affectés à la DAPA* ».

par l'Etat sur le CMN et de limiter celui-ci à une structure centralisée de maîtrise d'ouvrage pour les travaux d'intérêt national ».

La décision est néanmoins prise. En septembre¹⁴, le premier ministre annonce la mise en place de crédits complémentaires en faveur du patrimoine monumental dits « crédits Villepin » à hauteur de 24 M€ et, au-delà, la création d'une « *recette pérenne nouvelle de 70 millions d'euros par an* » s'ajoutant aux crédits budgétaires. Dans la loi de finances pour 2007, est introduit un article 48¹⁵ qui crée une taxe affectée par prélèvement de 25% des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par l'Etat, dans la limite de 70 M€, avec effet rétroactif pour 2006, et modifie les missions du CMN en ces termes :

« II. - L'article L. 141-1 du code du patrimoine est ainsi modifié :
1° Le deuxième alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :
« Il a pour mission d'entretenir, conserver et restaurer les monuments nationaux ainsi que leurs collections, dont il a la garde, d'en favoriser la connaissance, de les présenter au public et d'en développer la fréquentation lorsque celle-ci est compatible avec leur conservation et leur utilisation.
« Par dérogation à l'article L. 621-29-2, il peut également se voir confier la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration sur d'autres monuments historiques appartenant à l'Etat et affectés au ministère chargé de la culture. (...) ».

Ainsi, en vertu de considérations budgétaires, la réforme du CMN change de nature par rapport à l'esprit du plan de 2003. Le CMN n'est plus seulement un opérateur intégré doté de l'ensemble des compétences de conservation et de présentation au public sur un parc resserré, mais un opérateur de maîtrise d'ouvrage opérant pour le compte du ministère, au même titre que le SNT ou l'EMOC et qui, aux termes de l'exposé des motifs de la loi, a vocation « à devenir un opérateur essentiel des travaux de restauration des monuments historiques ». Dans le projet annuel de performance (PAP) du programme « Patrimoines » pour 2007, il devient à ce titre « un opérateur principal du ministère ».

Cette hypothèse, évoquée au conseil d'administration en novembre 2003, avait pourtant été explicitement écartée par le directeur de l'architecture et du patrimoine¹⁶ : « *A ce jour, nous avons déterminé le rôle que le CMN jouera envers les monuments dont il a la responsabilité. Je pense que l'éventuel élargissement des missions du CMN est une question à laquelle nous devons répondre plus tard, en fonction de l'évolution du système. Autrement dit, il est nécessaire de réussir la première étape, qui exige de créer un mode d'organisation et des compétences nouvelles, avant de réfléchir à une éventuelle deuxième étape* ». La direction du budget indique au conseil d'administration de septembre 2006 : « *Les*

¹⁴ Allocution de Dominique de Villepin lors des Journées du Patrimoine à Amiens, 14 septembre 2006.

¹⁵ Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007. Le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 n'a quant à lui jamais été voté. Déposé à l'assemblée le 30 novembre 2005 (n° 2718), il a été retiré le 15 mai 2007 et enregistré à la Présidence du Sénat le même jour (n°309) et dans les mêmes termes (alors que l'article L. 141-1 avait été modifié entre temps), vraisemblablement à seule fin d'éviter de frapper l'ordonnance de caducité en vertu de l'article 38 de la Constitution.

¹⁶ Procès verbal du conseil d'administration du 27 novembre 2003, page 8, en réponse à la crainte d'un des représentants du personnel exprimée en ces termes : « *J'aimerais savoir, à la lecture de cette phrase, vers quel type d'établissement le CMN se dirige. Le CMN est-il appelé à devenir un service de maîtrise d'ouvrage ou restera-t-il l'outil dont le ministère de la Culture s'est doté pour assurer une mission de service public, à savoir l'accueil du public dans les monuments ouverts à la visite ?* ». Le président du CMN a quant à lui répondu que « *le CMN n'aura pas vocation à assurer la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des monuments appartenant au ministère* ».

représentants du ministère de l'économie ont conscience du fait que cette réforme nécessite un effort supplémentaire du CMN car elle intervient dans le cadre d'une réforme en cours ».

Le statut du CMN est modifié en conséquence par décret du 6 avril 2007¹⁷ :

- aux termes du nouvel article 2 du statut, le CMN a désormais pour première mission *« d'entretenir, conserver et restaurer les monuments nationaux ainsi que leurs collections »* et doit en développer la fréquentation *« lorsque celle-ci est compatible avec leur conservation et leur utilisation »*. L'article précise qu'il est *« le maître d'ouvrage des travaux réalisés sur les monuments nationaux »* ;
- conformément à l'ordonnance du 8 août 2005 qui permet le transfert de la maîtrise d'ouvrage aux affectataires domaniaux dès lors que la remise en dotation le prévoit, est ajouté un article 2-2 selon lequel *« les immeubles appartenant à l'Etat et nécessaires à l'exercice des missions prévues au premier alinéa de l'article 2 sont attribués, à titre de dotation, à l'établissement (...). L'établissement assure la gestion desdits immeubles. Il supporte également le coût des travaux d'aménagement, de restauration, de réparation et d'entretien des immeubles reçus en dotation. »* ;
- enfin, en application de l'article L. 141-1 alinéa 3 du code du patrimoine créé par la loi de finances pour 2007, est inséré un article 2-3 aux termes duquel *« l'établissement peut se voir confier la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration sur des monuments historiques appartenant à l'Etat et affectés au ministère chargé de la culture autres que les monuments nationaux »*.

Sur le plan opérationnel, l'extension des missions du CMN rend caducs les rapports et chiffrages de 2006 sur la mise en œuvre de la réforme et l'évaluation des moyens à lui transférer. Dans l'attente d'un nouveau chiffrage, le CMN n'étant pas doté des capacités effectives de remplir sa nouvelle mission ni pour lui-même, ni pour le ministère, un dispositif de délégation de la maîtrise d'ouvrage par convention de mandat et de « rétrocession » des crédits par voie de fonds de concours a été mis en place (voir *infra*).

4. La longue marche

C'est également en vertu de considérations budgétaires que la réforme du CMN va connaître un nouveau revirement, dès l'année suivante. La « recette pérenne » créée par la loi de finances pour 2007 est en effet réintégrée dans le budget général dès le PLF 2008 et la taxe affectée au CMN est supprimée¹⁸.

Cette opération est justifiée en ces termes dans le PAP 2008 du programme « Patrimoines » : *« La mise en place de l'organisation adéquate à ce nouveau régime s'est avérée plus longue que prévue. Dans cette période intermédiaire, la mise en œuvre effective des opérations demeure ainsi principalement assurée par les services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication dans le cadre d'un montage juridique et financier particulièrement complexe (...). Cette situation a pour conséquence, de manière paradoxale, de ralentir l'engagement des opérations de restauration des monuments*

¹⁷ Décret n° 2007-532 du 6 avril 2007 modifiant le décret n° 95-462 du 26 avril 1995 portant statut du CMN.

¹⁸ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, article 50 : *« Le I de l'article 48 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 est abrogé. »*

historiques appartenant à l'Etat. Aussi, dans l'attente de la mise en place d'une organisation stabilisée de la maîtrise d'ouvrage sur ces monuments, sur laquelle une mission vient d'être lancée, il est proposé dans le PLF 2008, dans un souci de bonne gestion publique, de substituer à l'affectation de la taxe l'inscription de crédits budgétaire »¹⁹.

Avec la suppression de la taxe affectée disparaît la raison réelle de la compétence de maîtrise d'ouvrage reconnue au CMN au-delà des seuls monuments nationaux et est relancé le débat sur les missions de l'établissement. Le contexte a cependant doublement changé depuis mars 2006. En premier lieu, et alors même que l'extension des missions du CMN au-delà de son propre parc n'a finalement été envisagée que quelques mois, la condition de négociation posée par les DRAC en janvier 2006 sur le maintien d'un parc d'intervention propre – les cathédrales – a été ignorée. Le maintien de l'article L.141-1 modifié du code du patrimoine étendant la faculté d'intervention du CMN au-delà des seuls monuments nationaux et de l'article 3-2 du décret statutaire ne contribue pas à lever l'incertitude. L'établissement et ses tutelles se sont néanmoins prononcés en faveur du maintien de ces dispositions, afin de ménager la faculté du CMN d'intervenir ponctuellement dans des opérations qui le justifieraient. Parallèlement, la réforme des services déconcentrés de l'Etat lancée en 2004 et qui avait conduit à confirmer l'existence des DRAC et acter le rattachement SDAP-DRAC, a été relancée à l'été 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Le sénateur Gaillard indique à ce sujet, dans le rapport du 11 juin 2008 sur « La mise en œuvre de la LOLF dans les DRAC » : « *Le décret rapprochant les DRAC et SDAP a été examiné par le Conseil d'Etat en section de l'Intérieur le 28 août 2007. Toutefois, la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques a conduit à la suspension du processus de signature et de publication du projet de décret (...). Si la pérennité des DRAC a été assez vite acquise (...) les questions relatives aux SDAP ne sont pas encore tranchées. Votre rapporteur spécial estime que le rattachement des SDAP aux services extérieurs de l'équipement ne se justifie nullement aujourd'hui (...). Il serait donc logique et légitime, dans la lignée des procédures existantes, que le rapprochement entre SDAP et DRAC se poursuive et s'accroisse* ». La question des missions et des effectifs des DRAC revêt donc désormais un enjeu existentiel pour le ministère, les missions recentrées sur les seules fonctions de contrôle risquant de ne pas suffire à justifier le maintien de services déconcentrés consacrés aux seules affaires culturelles.

C'est dans ce contexte que la nouvelle ministre de la culture Mme Albanel, arrivée en mai 2007, confie en octobre 2007 la conduite d'une réflexion à Mme de Salins et M. Godderidge dont l'objectif est énoncé en ces termes²⁰ : « *Cette parenthèse budgétaire étant fermée, il est désormais indispensable de définir, en fonction de la nouvelle répartition des compétences – et notamment celles du CMN pour entretenir, conserver et restaurer les monuments nationaux dont il a la charge – une organisation claire et efficace de la mission de maîtrise d'ouvrage pour les monuments appartenant à l'Etat assurée par ses différents services ou par ses opérateurs : directions régionales des affaires culturelles (régionaux et départementaux), service national des travaux et CMN* ». Le retour au cadrage initial de la réforme est ainsi décidé. Le transfert au CMN des effectifs nécessaires à l'exercice de la

¹⁹ La solution 2008 est toutefois également transitoire puisque l'intégralité des crédits sont inscrits en subvention pour charge de service public du CMN (catégorie 32). Aux termes du PAP 2008, « *cette solution, compte tenu du principe de fongibilité, permet ainsi de ménager l'avenir en fonction des conclusions de la mission précitée* ».

²⁰ Lettre de mission de Christine Albanel à Catherine de Salins, maître des requêtes au Conseil d'Etat et Jean-Paul Godderidge, Conservateur général du patrimoine, 23 octobre 2007.

maîtrise d'ouvrage, pourtant déjà calibré dans le cadre du rapport Suzzarelli de 2006, est en revanche suspendu à la remise de ce nouveau rapport.

Le rapport Godderidge-de Salins est remis à la ministre en juin 2008. Entre temps, M. Vallet, président du CMN depuis avril 2002 et reconduit en 2005, a été remplacé par Mme Lemesle par décret du 9 mai 2008.

Conformément à la lettre de mission, le rapport confirme l'opportunité de limiter la compétence de maître d'ouvrage de l'établissement aux seuls monuments nationaux, c'est-à-dire au périmètre envisagé depuis 2003 et jusqu'en 2006. Prenant le contre-pied du rapport Suzzarelli-Goven de 2006 en revanche, le rapport préconise un plein exercice de ses missions par le CMN et une organisation recentralisée (voir *infra*). En vertu de ces hypothèses, « *le nombre d'emplois à créer au CMN s'élèverait à 58 ETP* », s'ajoutant aux 16 emplois déjà en place.

Les conséquences du rapport sur l'organisation et les effectifs de l'établissement sont examinées dans la troisième partie. On peut toutefois d'ores et déjà relever la substitution d'une logique de « création » de postes au principe initial de « transfert » des DRAC et du SNT vers le CMN. Le rapport précise à ce titre : « *La part de ces créations d'emplois à pourvoir par voie de transfert de postes devra cependant être déterminée de telle sorte que, compte tenu des contraintes de la RGPP, il reste en DRAC suffisamment d'agents pour assurer les missions énumérées par le code du patrimoine : maîtrise d'ouvrage directe sur les monuments historiques du ministère de la culture, contrôle scientifique et technique et assistance à maîtrise d'ouvrage* ».

C'est sur ces bases qu'est engagé l'achèvement de la réforme. Celui-ci va toutefois encore nécessiter dix-huit mois. Lors du conseil d'administration du 26 septembre 2008, le directeur de l'architecture et du patrimoine indique que « *les acteurs concernés remettront prochainement leur avis sur ce rapport, ce qui pourra conduire à des arbitrages sur la base de ces propositions* ». En pratique, le chiffre est finalement ramené à 33 ETP – dont 23 par transfert des DRAC et du SNT – et intégré au BP 2009 présenté au conseil d'administration suivant, le 11 décembre 2008²¹.

Au même moment, sont actées deux mesures par le conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008, dans le cadre de la RGPP : l'examen de la fusion entre l'EMOC et le SNT d'un part, et le rapprochement des SDAP et des DRAC d'autre part. La question du rattachement des SDAP aux DRAC ou aux nouvelles directions du développement territoriale (DDT) issues des anciennes DDE a finalement été arbitrée au

²¹ Dans sa réponse au questionnaire, le ministère de la culture confirme le souci de maintenir les capacités des DRAC dans le chiffre finalement arbitré pour le CMN : « *Les propositions du rapport Godderidge-Salins ne se limitaient pas au seul transfert de la maîtrise d'ouvrage au CMN mais concernaient également les nouvelles missions des services de l'Etat.. Selon les estimations de la DAPA, les effectifs nécessaires en DRAC pour assurer les missions décrites dans le rapport devaient s'élever à 228 emplois. Compte tenu de la pratique de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, les effectifs en place dans les CRMH étaient juste suffisants pour assurer les missions assignées par la réglementation modernisée. Il était donc difficilement envisageable de prélever sans compensation une partie de ces effectifs pour doter le CMN d'un service de maîtrise d'ouvrage interne assurant la totalité des tâches liées à cette mission.*

De même, les 62 emplois préconisés par les rapporteurs pour constituer l'équipe de maîtrise d'ouvrage du CMN pour environ 79 monuments ont été mis en regard avec les 53 emplois (2,5 agents par 21 DRAC métropolitaines), préconisés par le même rapport, pour assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les 245 monuments dispersés sur tout le territoire (dont 86 cathédrales) relevant de la DAPA.... »

bénéfice des premières²², mais n'a abouti à la modification des décrets relatifs aux DRAC et aux SDAP qu'en juin 2010²³. La seconde a fait l'objet d'une nouvelle mission de réflexion confiée à MM. Vallet et Debiesse, qui ont remis leur rapport en avril 2009²⁴ sur la base duquel a été décidée la fusion des deux organismes. Celle-ci a été finalisée en juillet 2010²⁵. Parallèlement, ont été publiés en juin 2009 les décrets d'application de l'ordonnance de 2005 qui conditionnaient l'avenir des personnels du ministère.

Les décrets d'application de l'ordonnance n°2005-1128 du 8 septembre 2005

Le plan national pour le patrimoine avait pour ambition globale d'« associer l'ensemble des acteurs concernés ». L'ordonnance du 8 septembre 2005 a ainsi posé les bases d'un changement de position et de métiers de tous les services du patrimoine. L'adoption des textes d'application de l'ordonnance, relatifs aux attributions et à l'organisation des services, n'est toutefois pas encore achevée à ce jour :

Décret n° 2009-748 du 22 juin 2009 relatif à l'assistance à maîtrise d'ouvrage précise les conditions d'accès des propriétaires des monuments aux prestations d'assistance gratuite des services chargés des monuments historiques et les modalités d'exercice de ces missions.

Décret n° 2009-749 du 22 juin 2009 relatif à la maîtrise d'œuvre sur les immeubles classés au titre des monuments historiques précise les qualifications nécessaires pour les différents maîtres d'œuvre et la nature des différentes missions. L'article 1 confirme le monopole de l'ABF sur la maîtrise d'œuvre des travaux de réparation des immeubles classés appartenant à l'Etat mais prévoit que, « pour les édifices classés remis en dotation aux établissements publics ou mis à leur disposition, la maîtrise d'œuvre peut également être assurée par un architecte urbaniste de l'Etat spécialité « patrimoine » affecté à l'établissement public ». Pour les immeubles classés n'appartenant pas à l'Etat, la maîtrise d'œuvre est confiée à un architecte titulaire du diplôme de spécialisation et d'approfondissement en architecture mention « architecture et patrimoine » ou équivalent.

Décret n° 2009-750 du 22 juin 2009 relatif au contrôle scientifique et technique des services de l'Etat sur la conservation des monuments historiques classés ou inscrits précise les conditions du CST et les conditions de choix par le propriétaire d'un maître d'œuvre qualifié sur les monuments classés.

Ajoutées à la réorganisation de l'administration du ministère, annoncée en avril 2008 mais dont le décret d'application n'est paru qu'en novembre 2009, ces réformes ont contribué à figer les mouvements de personnel pendant plus d'une année. Le dernier acte de la réforme est intervenu lors d'une réunion au cabinet du ministre le 25 février 2010, au cours de laquelle a été décidée de ramener à 10 le nombre d'emplois transférés depuis les DRAC et le SNT, les 23 autres pouvant être créés et financés sur titre III de l'établissement. Le directeur de la maîtrise d'ouvrage du CMN a été nommé en mai 2009 mais la direction n'est véritablement opérationnelle que depuis l'été 2010.

²² Une circulaire Premier ministre n°5399/SG du 20 juillet 2009 sur la réorganisation des DRAC et l'intégration des SDAP en leur sein a ainsi été diffusée mais la modification du décret n°79-180 sur les SDAP renommés Services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) et rattachés hiérarchiquement aux DRAC et fonctionnellement au préfet de département et à la future direction départementale des Territoires (DDT) n'était pas achevée au moment du rapport.

²³ Décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles.

²⁴ « Pilotage et exercice de la maîtrise d'ouvrage au ministère de la culture et de la communication », rapport de Christophe Vallet, IGAAC et Georges Debiesse, IGCP, avril 2009.

²⁵ Décret n° 2010-818 du 14 juillet 2010 relatif à l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC)

Au terme de huit années de mise en œuvre, le bilan du plan national pour le patrimoine de 2003 est paradoxal. L'ampleur des modifications du cadre réglementaire et conceptuel qui ont été menées au cours de cette période est en effet indéniable. Mais cette ambition ne semble avoir eu d'égal que l'absence de maîtrise du changement et de vision stable du rôle et du positionnement du CMN dans la politique du ministère.

L'attribution au CMN de la compétence de maîtrise d'ouvrage, décidée en 2003 mais effective depuis 2010 seulement, a été ainsi particulièrement longue à mettre en œuvre et plus coûteuse en emplois publics qu'elle ne l'avait été initialement envisagée. Les vicissitudes rencontrées par le CMN au cours de cette décennie mettent en lumière les risques attachés à la succession et l'enchevêtrement de réformes mal articulées entre elles et dont conséquences pour les opérateurs concernés ont été sous-estimées au profit de la conception et de l'annonce des projets eux-mêmes.

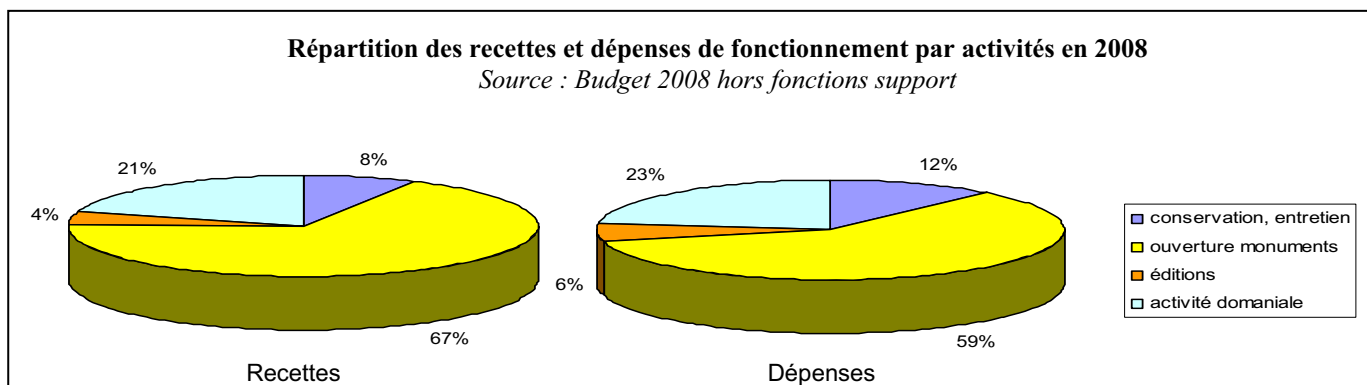
II. LE CMN ET SON ENVIRONNEMENT

Au terme de huit années de réforme et de près d'un siècle d'existence, le CMN est un établissement composite, qui cumule des fonctions variées sans qu'aucune le distingue clairement parmi les opérateurs culturels.

A la fois cause et symptôme du défaut de réflexion stratégique partagée sur son avenir, le CMN ne dispose toujours pas de contrat de performance. Cette absence semble d'autant plus préjudiciable qu'au-delà du plan national pour le patrimoine de 2003, deux réformes sont intervenues au cours de la période, dans lesquelles le CMN n'a pour l'instant pas trouvé sa place : la recomposition du paysage des opérateurs culturels et la nouvelle politique immobilière de l'Etat. Autant d'éléments qui rendent nécessaire de clarifier le rôle du CMN.

A. LE CMN AUJOURD'HUI : UN ETABLISSEMENT COMPOSITE

Le CMN cumule aujourd'hui quatre fonctions : opérateur culturel intégré, opérateur mutualisateur de recettes et de compétences, prestataire du ministère et caisse.



Dans le prolongement des réformes statutaires de 1995 et 2000, le CMN s'est affirmé au cours de la décennie comme opérateur culturel à part entière. Si la lettre de mission du président Vallet en juin 2002 donne la priorité à l'amélioration de la gestion de l'établissement, elle n'en indique pas moins que « le Centre doit assurer la promotion [des

monuments nationaux] auprès d'un public diversifié, développer par une offre adaptée l'accueil des touristes, des jeunes, du public de proximité. Il animera les monuments dont il a la charge dans un esprit d'ouverture, et dans le respect de leur identité, de leur histoire, de la réalité dans laquelle ils s'inscrivent ».

Le transfert de la maîtrise d'ouvrage sur les monuments nationaux, destiné à favoriser la cohérence entre conservation des monuments et présentation au public par une approche globale des sites, constitue à ce titre l'ultime étape d'un processus d'intégration « verticale » que la parenthèse de 2006 n'a en quelque sorte que différé de quelques années.

L'établissement a franchi un pas supplémentaire dans ce domaine en 2009, avec la création d'une « direction scientifique » destinée selon la présidente²⁶ à « *mettre en valeur et développer les compétences internes du CMN existant en matière de conservation des collections et des ressources scientifiques* ». Celle-ci est justifiée par le directeur de l'architecture et du patrimoine au cours du même conseil d'administration « *afin que le CMN, dans le cadre de ses missions pérennes de gestion de ses bâtiments, immeubles ou châteaux, se dote de compétences scientifiques* ». Au-delà de l'expertise, cette entité vise avant tout à asseoir la légitimité de l'établissement en matière culturelle, comme en convient la présidente en réponse au constat de la modeste taille de la direction : « *Il faut faire preuve de pragmatisme. La première étape vise à reconnaître une compétence scientifique à l'Etablissement et à organiser les équipes déjà en place (...). Puis des décisions s'imposeront en termes d'effectifs au fur et à mesure de sa mise en place.* »

Défini comme opérateur culturel par ses compétences en matière de conservation et valorisation des monuments, le CMN se définit également par l'hétérogénéité de son parc et sa fonction de redistribution « horizontale » des recettes entre grands et petits monuments. Cette dimension est évoquée dans la lettre de mission de l'actuelle présidente et, comme évoqué dans la suite du rapport, défendue avec force. Cette mission n'est cependant pas consacrée par les textes statutaires de l'établissement, et se trouve exposée à une remise en cause.

L'hypothèse de faire du CMN un « prestataire » du ministère en matière de maîtrise d'ouvrage des monuments historiques comme l'EMOC l'est pour les grands chantiers semble aujourd'hui écartée. Avec 80 monuments historiques en maîtrise d'ouvrage directe, le CMN n'en est pas moins devenu en 2010 l'un des principaux opérateurs de maîtrise d'ouvrage des monuments historiques du ministère de la culture, qui en comptait 345 en juin 2008 (dont 255 rattachés à la DAPA et 90 aux autres directions et opérateurs du ministère), à équidistance des opérateurs culturels maîtres d'ouvrage – Louvre, Versailles et Pompidou – par son caractère intégré, et des DRAC par l'éclatement de ses implantations sur les territoires. Si la compétence reconnue au CMN sur les monuments nationaux emporte aujourd'hui un large consensus, les interrogations exprimées lors du vote de la loi de finances pour 2007 sur l'articulation avec les autres acteurs – services et opérateurs – de la maîtrise d'ouvrage demeurent d'actualité²⁷.

²⁶ Procès-verbal du conseil d'administration du 18 février 2009, page 10

²⁷ Voir notamment l'intervention de M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances du Sénat sur le PLF 2007 sur « *la création d'un maître d'ouvrage supplémentaire, en concurrence avec deux autres maîtres d'ouvrage au sein des services du ministère de la culture : le service national des travaux, d'une part, qui a une compétence nationale, et les directions régionales des affaires culturelles, d'autre part, qui exercent la maîtrise d'ouvrage sur de nombreux monuments, notamment sous la responsabilité d'un conservateur régional. Nous préférons de beaucoup une réforme globale du système de maîtrise d'ouvrage, car la proposition qui*

L'établissement conserve par ailleurs deux activités de « prestation » pour le compte du ministère : celle de l'agence photographique et, plus largement, l'activité édition. Ces activités relèvent d'une logique de spécialisation fonctionnelle et de mutualisation des moyens dans un champ – le patrimoine en général – qui excède celui des seuls monuments nationaux.

Ces deux activités n'ont pas échappé aux remises en question au cours de la période. D'abord à l'occasion de la création de la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) en 2003²⁸, dont les missions de « *promouvoir la connaissance du patrimoine et de l'architecture* » et « *participe[r] à la valorisation de la recherche* » dans ce domaine sont proches. Plus récemment, la gestion du fonds de la médiathèque du patrimoine qui, antérieurement confiée à l'agence photographique du CMN, a été déléguée à la RMN, après une mise en concurrence de plusieurs candidats. Plus largement, le rapprochement du CMN et de la RMN a été évoqué à plusieurs reprises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Si la mesure énoncée jusqu'ici demeure centrée sur une mutualisation des achats dont la plupart des interlocuteurs s'accordent à minimiser l'intérêt, un élargissement de la réflexion à la mise en commun des compétences communes des deux établissements en matière éditoriale et photographique n'est pas à exclure.

Enfin, si la fonction historique de « caisse » du CMN destinée à percevoir pour le compte du ministère et à lui reverser les droits d'entrée et d'utilisation des monuments nationaux a été abolie par le statut de 1995 qui a érigé les recettes de billetterie et commerciales en ressources propres conservées par l'établissement et donné toute sa portée au principe d'autonomie financière, la « parenthèse budgétaire » de 2006-2007 a montré que cette fonction n'avait pas totalement disparu.

La coexistence de plusieurs dimensions au sein d'un même opérateur n'est pas en soi critiquable. L'expérience des réformes menées au cours des dix dernières années a toutefois montré que le maintien de certaines fonctions – et notamment la fonction de caisse – pouvait porter atteinte aux autres activités et à l'intérêt de l'établissement.

B. L'ABSENCE D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES

Alors même que le transfert de la compétence de maîtrise d'ouvrage sur les monuments nationaux au CMN était conçu en 2003 comme l'aboutissement logique de l'évolution de l'établissement et de son affirmation comme opérateur culturel, celui-ci n'a abouti qu'en 2010, après des atermoiements nombreux et largement étrangers à l'établissement lui-même. Le temps de la réforme a semblé d'autant plus long pour l'établissement qu'il n'a été, au cours de cette période, guidé par aucun document stratégique.

1. L'échéance sans cesse repoussée du contrat d'objectifs et de moyens

La nécessité de conclure un contrat fixant les objectifs et moyens assignés à l'établissement par ses administrations de tutelle est prévue dès le décret statutaire de 1995. Celui-ci indique, sans toutefois en préciser la fréquence, que « *la politique culturelle de*

nous est soumise aboutit à un enchevêtrement supplémentaire de compétences, dans un monde de la culture où les choses sont déjà relativement complexes ».

²⁸ Loi n°2003-517 du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et renforçant la protection sociale des auteurs, article 8 (codifié à l'article 142-1 du code du patrimoine) et décret n°2004-683 du 9 juillet 2004 relatif à la CAPA.

l'établissement public, ses activités et les investissements relevant de sa compétence font l'objet d'un cahier des charges conclu avec le ministre chargé de la culture. Ce cahier des charges fixe les objectifs de l'établissement et prévoit les moyens et les emplois devant être affectés à son fonctionnement ». Le document est renommé « contrat d'objectifs et de moyens » par la réforme de 2000 et doit désormais être également conclu avec le ministre chargé du budget.

Conformément au statut, la lettre de mission du ministre au président Vallet du 7 juin 2002 prévoit l'élaboration d'un projet d'établissement, « *qui devra être présenté en conseil d'administration avant la fin de l'année [qui] puisse servir de base au contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens qui sera conclu avec la tutelle avant la fin du premier semestre 2003. Ce contrat illustrera la relation nouvelle, fondée sur la confiance, la responsabilité et l'autonomie, que je veux voir s'instaurer, comme pour tous les grands établissements, entre le ministère et le Centre* ».

Un projet d'établissement est effectivement entrepris par l'établissement mais n'est achevé que fin 2003, et destiné à couvrir la période 2004-2008.

Le conseil d'administration de septembre 2006 précise toutefois que le projet de 2003 « *tient compte exclusivement de la compétence actuelle du CMN conformément au décret statutaire de 1995 modifié [en 2000]. Les conséquences de l'attribution de nouvelles compétences à l'établissement seront intégrées dans le projet d'établissement dans les semaines à venir. Chacun des programmes existants sera ainsi modifié. Le projet d'établissement dans la déclinaison pour l'année 2007 sera soumis à l'approbation du conseil d'administration à l'occasion de sa réunion de début janvier* ».

Le ministère de la culture a par ailleurs précisé, dans sa réponse au questionnaire de la Cour : « *Les tutelles n'ont pas été associées à ces diagnostics. Les orientations du projet ont été arrêtées en tenant compte des seules contraintes d'organisation du CMN. Ainsi le ministère a indiqué à l'établissement que son projet, pourtant très complet, ne pouvait être considéré comme un document stratégique pouvant remplacer un contrat de performance. (...). Il faut cependant souligner que ce projet a permis au ministère d'avoir une bonne visibilité du fonctionnement interne de l'établissement et de son évolution (...). A la suite de ce premier travail, l'établissement a commencé à réfléchir à la démarche de contrat de performance nécessaire pour instaurer un document stratégique partagé avec les tutelles* ».

La négociation du contrat de performance, lancée en 2006, a abouti à la présentation d'un premier document de diagnostic au conseil d'administration du 28 avril 2006, prévoyant la finalisation du document pour la fin 2006.

Le PAP 2007 mentionne : « *Un contrat de performance est en cours d'élaboration pour la période 2007/2009 avec le ministère de la culture et de la communication. Il devrait être approuvé d'ici la fin du 1^{er} trimestre 2007* ». Un an plus tard, le PAP 2008 indique : « *La démarche de formalisation d'un contrat de performance a été engagée en 2006. La mise en place de la réforme sur la maîtrise d'ouvrage a interrompu ce travail qui devrait reprendre à l'automne 2007* ».

Le PAP 2009 est plus précis, mais l'incertitude demeure : « *La rédaction d'un contrat de performance 2007-2009 a été lancée en 2006 : sa première partie (diagnostic) a été présentée au CA de l'établissement en avril 2006. La mise en œuvre de la réforme sur la maîtrise d'ouvrage n'a pas permis la finalisation du contrat (...). La stabilisation du*

périmètre d'activité et des missions de l'établissement devrait désormais permettre de relancer le processus d'élaboration d'un contrat de performance, avec un objectif de signature à la fin du 1^{er} semestre 2009. Un nouveau projet d'établissement 2009-2011 sera par ailleurs présenté aux tutelles d'ici la fin de l'année 2008. »

Ce nouvel objectif est confirmé dans la lettre de mission de la présidente datée du 17 février 2009 : « *Vous vous attacherez à créer les conditions d'un dialogue de gestion fructueux avec mes services, notamment par le biais de l'élaboration puis de la mise en œuvre d'un contrat triennal de performance, dont je souhaite qu'il puisse être signé avant la fin du premier semestre 2009* ». Dans le PAP 2010, on lit encore : « *L'absence de décision sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage n'avait pas permis sa finalisation, le périmètre des missions du CMN devant être clairement défini afin de pouvoir fixer les objectifs stratégiques. La stabilisation du périmètre d'activité du CMN devrait permettre de relancer le contrat en septembre 2009* ».

Dans cette perspective, l'établissement a effectivement entrepris en septembre 2008 l'élaboration d'un nouveau « projet d'établissement 2009-2013 », destiné à constituer la base de discussion du futur COM entre l'opérateur et ses tutelles. Le projet, qui devait être présenté au conseil d'administration de novembre 2008²⁹, n'a toutefois à ce jour fait l'objet d'aucune présentation. Au cours de la phase contradictoire, le ministère a fait part de l'engagement pris par l'établissement d'établir un « diagnostic » sous la forme d'un projet à transmettre à ses tutelles fin janvier 2010, précisant toutefois « *qu'à ce jour, malgré les nombreuses relances, [il] est toujours en attente de progrès pour cette phase de diagnostic.* ».

L'établissement a quant à lui indiqué partager la volonté de faire aboutir le contrat avant la fin de l'année, mais suspendu la transmission du diagnostic à la finalisation des schémas directeur de développement de monuments (voir *infra*), reportée en novembre 2010. Aucune précision n'a été apportée sur la mise au point des objectifs et indicateurs censés structurer le document.

2. Le fonctionnement du conseil d'administration

L'absence de document stratégique n'a pas empêché un dialogue nourri entre l'établissement et ses tutelles au cours de cette période, à travers deux leviers : le conseil d'administration et les mouvements de personnels.

A raison de trois séances par an d'une durée de 4 à 5 heures, le conseil d'administration a incontestablement constitué un lieu d'échanges ouverts au cours de la période. A défaut d'être débattue, l'évolution des missions et du périmètre de l'établissement a fait l'objet d'une information systématique jusqu'en 2008. Les échanges entre l'établissement et les administrations de tutelle ont aussi été favorisés par des mouvements de personnels. Outre le président Vallet, plusieurs directeurs financiers successifs avaient exercé antérieurement des responsabilités aux bureaux du budget ou des opérateurs de la direction des affaires générales du ministère de la culture tandis que le responsable des aménagements était issu de la direction de l'architecture et du patrimoine.

Comme en témoignent les faits évoqués précédemment, ces échanges nourris n'ont toutefois pu se substituer à la fixation d'orientations générales pour l'établissement par l'Etat.

²⁹ Echéance mentionnée dans « la lettre » de novembre 2008, qui restitue la synthèse des travaux d'un séminaire des cadres et administrateurs de l'établissement intervenu en septembre 2008.

Aussi, en pratique, la première attribution du conseil d'administration consistant à « *déterminer les objectifs de l'établissement et approuver son programme* » (article 9 du statut) a-t-elle eu une portée limitée.

Face à ce bilan mitigé de l'exercice de la tutelle, l'affirmation de rôles plus distincts entre l'établissement et les représentants de l'Etat au sein du conseil d'administration apparaît nécessaire. Elle suppose néanmoins l'exercice par l'Etat de sa prérogative principale de fixation des missions et orientations assignées à l'établissement.

3. Les autres documents stratégiques

a. Place dans les documents de performance

L'absence de contrat de performance n'a pas empêché l'intégration du CMN dans les objectifs et indicateurs de performance du PAP. Le CMN contribue ainsi aux trois objectifs et à quatre des huit indicateurs du programme « Patrimoines », et à un objectif et un indicateur du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de l'accès à la culture ».

Conformément à sa qualité de maître d'ouvrage des travaux sur les monuments nationaux, le CMN contribue à l'objectif n°1 du programme 175 « Améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines » à travers l'indicateur de développement des programmes de travaux, au même titre que le SNT, les DRAC et les autres établissements publics maîtres d'ouvrage (Versailles, Louvre et Grand Palais). Le CMN n'est en revanche pas associé à l'indicateur de « qualité de la maîtrise d'ouvrage Etat » auquel ne contribuent que le SNT, l'EMOC et les DRAC.

Conformément à sa qualité d'opérateur culturel, le CMN contribue à l'objectif n°2 du programme 175 « Accroître l'accès du public au patrimoine national » à travers deux indicateurs : la fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales et le taux de satisfaction du public des institutions et des sites patrimoniaux .

Le CMN contribue également à l'objectif n°3 du programme 175 « Elargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics », assorti d'un indicateur de taux de ressources propres, sans indication sur leur destination.

Enfin, le CMN contribue à l'objectif n°2 du programme 224 « Favoriser un accès équitable à la culture notamment grâce au développement de l'éducation artistique et culturelle » à travers l'indicateur d'accessibilité des lieux culturels aux personnes en situation de handicap. En revanche, son activité n'est pas prise en compte dans l'indicateur de la « part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle ».

b. Les lettres de mission

Au-delà, ce sont finalement les lettres de mission adressées aux présidents successifs de l'établissement par le ministre qui ont tenu lieu d'orientations stratégiques au cours de la période.

Signée le 7 juin 2002, la lettre de mission de M. Vallet était fortement marquée par le contexte de crise à la tête de l'établissement et centrée sur la modernisation de la gestion et l'apaisement social. Le nouveau président était invité à élaborer « *avant la fin de l'année* » un projet de modernisation de l'établissement ordonné autour de deux priorités : renforcer la

marge d'initiative et l'autonomie de gestion des monuments, d'une part, améliorer le dialogue interne, les conditions de travail et réduire les emplois précaires permanents, d'autre part. Cette orientation visait à permettre à l'établissement de « *retrouver la plénitude de ses missions, mettre en œuvre sa propre modernisation, et, à travers cette voie, retrouver, j'en suis persuadé, sa sérénité.* »

La lettre de mission adressée à Mme Lemesle le 17 février 2009 insiste davantage sur l'intégration des missions et la croissance des moyens. Elle invite à « *mener une politique ambitieuse, en termes quantitatifs et qualitatifs, en direction de l'ensemble des publics* », assortissant cette orientation d'une cible de fréquentation fixée à 9 millions de visiteurs. Cette ambition est toutefois enserrée dans l'objectif d'équilibre financier de l'établissement par la maîtrise des coûts et l'accroissement des ressources propres. Enfin, l'intégration de la fonction de maître d'ouvrage doit être achevée et accompagnée d'une « *organisation rénovée et optimisée des relations entre le siège et les monuments.* »

C. UNE DIFFICILE INTEGRATION DANS LA POLITIQUE DES PATRIMOINES

Alors que le ministère peine à formuler les orientations stratégiques assignées à l'établissement, deux réformes sont aujourd'hui à l'œuvre à l'échelle ministérielle et interministérielle dans lesquelles le CMN a vocation et intérêt à jouer un rôle pour ne pas les subir et demeurer façonné « de l'extérieur », en creux de mouvements exogènes.

1. La recomposition des opérateurs culturels du patrimoine

Le premier mouvement concerne la recomposition des opérateurs du ministère de la culture. Dans le domaine du patrimoine – monuments et musées – ce mouvement est déjà ancien et a été largement subi par le CMN dont le parc s'est réduit à mesure qu'étaient transformés certains monuments en opérateurs culturels (Chambord et Fontainebleau, érigés en établissements publics) ou étendu le champ d'intervention de certains autres (Le Louvre avec les Tuileries, la CAPA avec le Palais de Chaillot). Ce processus connaît toutefois aujourd'hui un nouveau souffle sous un double effet : la mise en place d'une direction générale des patrimoines, regroupant en son sein les anciennes directions de l'architecture et du patrimoine et des musées de France, susceptible d'estomper la frontière qui séparait traditionnellement monuments et musées ; et la recomposition des musées nationaux services à compétence nationale dans le cadre de la RGPP.

Dès 2002³⁰, le président du CMN avait envisagé de profiter de la décentralisation pour explorer « *d'autres pistes concernant notamment les châteaux-musées qui pourraient être regroupés avec les autres monuments historiques. Il s'agit d'un sujet à aborder avec prudence, en relation étroite avec nos amis de la direction des musées de France, responsables de ces châteaux-musées. Il existe en tout cas des opportunités de fond ainsi que des opportunités psychologiques à saisir. Les énergies ébranlées par ce qui risque d'être vécue comme une forme de dessaisissement seraient en effet très utilement remobilisées sur des objectifs ambitieux* ».

³⁰ Procès-verbal du conseil d'administration du 6 novembre 2002.

En janvier 2008³¹, le président positionne la question du rattachement des châteaux-musées sur un terrain résolument stratégique : « *Je ne considère pas que le CMN, la RMN ou tout autre établissement public, soient en concurrence pour une quelconque course aux SCN (...). Les critères de décision doivent, de mon point de vue, essentiellement être sous-tendus par le projet politique qui orientera la réforme (...). Le rattachement de châteaux-musées au CMN n'a de sens que si ceux-ci sont reconnus comme participant de la politique monumentale de l'Etat* ».

Dans cette perspective, le président défend le rattachement des quatre châteaux-musées (Compiègne, Malmaison, Pau et, à l'époque, Fontainebleau) comme pouvant trouver « *très logiquement leur place au sein du réseau des monuments nationaux, aux côtés d'autres palais ou demeures royales et impériales (vestiges du palais de la cité, domaine national de Saint-Cloud, châteaux de Vincennes, Pierrefonds, Coucy) ou de châteaux meublés (Castelnaud, Carrouges, Bouges, Champs-sur-Marne, Jossigny, Aulteribe...)* ». Est également évoqué le rattachement au CMN des deux musées-châteaux de la préhistoire des Eyzies-de-Tayac et des antiquités nationales de Saint-Germain-en-Laye en raison de leur lien avec des sites déjà gérés par le CMN.

La position de l'établissement est toutefois mesurée. Le président l'exprime en ces termes à son conseil d'administration le 25 avril 2008 : « *Pour sa part, l'établissement n'était candidat à rien, cette décision n'est donc pas une menace pour l'établissement. Son plan de charge est, quoiqu'il en soit, déjà suffisamment lourd* ».

De fait, depuis cette date, le CMN est demeuré en retrait des réflexions. Parallèlement, deux « grands projets » ont été mis à l'étude auxquels il n'a pas été associé : la création d'un musée de l'histoire de France annoncée par le président de la République en janvier 2009³² et la création d'un nouvel opérateur culturel issu de la fusion du Grand Palais et de la RMN³³. Le premier a vocation à « *proposer un parcours chronologique qui restitue les grands moments de notre histoire (...), réunir le millier de musées historiques et valoriser la recherche en histoire* » ; le second à conjuguer la mission de valorisation des espaces et la mise en œuvre d'un projet artistique, culturel et scientifique.

La position du ministère sur l'avenir des châteaux-musées a été récemment stabilisée lors de l'annonce de la création de la maison de l'histoire de France le 12 septembre 2010³⁴. Celle-ci pose néanmoins la question de l'articulation de ce troisième réseau culturel avec le CMN. La question des liens entre le CMN et le futur RMN-GP, et notamment des rapprochements sur les fonctions communes que sont l'édition et l'agence photos, apparaît quant à elle suspendue aux travaux en cours sur le statut du nouvel établissement.

³¹ Note du président du CMN à la DMF, 24 janvier 2008.

³² Lettre de mission du ministre de la culture à Jean-François Hébert du 22 septembre 2009, qui fait suite au rapport remis par Hervé Lemoine sur la « maison de l'histoire de France » en avril 2008 et à l'annonce du président de la République lors du discours de Nîmes du 13 janvier 2009.

³³ Lettre de mission du président de la République à Jean-Paul Cluzel du 3 novembre 2009.

³⁴ La MHF devrait ainsi regrouper le Musée de la préhistoire des Eyzies-de-Tayac, le Musée d'archéologie de Saint-Germain-en-Laye, le Musée du Moyen-Âge de Cluny, le Musée de la Renaissance d'Ecouen, les châteaux de Pau, de Fontainebleau et de la Malmaison, le Musée de Compiègne et le Musée des plans reliefs aux Invalides.

2. La nouvelle politique immobilière de l'Etat

Le second mouvement en cours, susceptible d'infléchir sensiblement le positionnement, voire les missions du CMN, concerne la nouvelle politique immobilière de l'Etat (NPI). Au moment même où le nouveau décret statutaire du CMN était en préparation – transférant la maîtrise d'ouvrage à l'opérateur affectataire des monuments et définissant les monuments nationaux comme ceux lui étant remis en dotation – la gestion du patrimoine de l'Etat connaissait une évolution dans un sens si ce n'est contraire, au moins distinct. La multitude d'étapes et de textes qui ont jalonné cette réforme depuis le rapport parlementaire fondateur de 2005³⁵ commande de s'en tenir ici aux principes susceptibles d'influencer l'avenir de l'établissement.

Dans un discours du 6 janvier 2006, le président de la République a annoncé le transfert du patrimoine immobilier de l'Etat au service France Domaine. Les principes de la réforme sont précisés dans la circulaire du 28 février 2007³⁶ : celle-ci repose sur « *la distinction nouvelle entre les droits et obligations du propriétaire et ceux des administrations occupantes [destinée à] clarifier les responsabilités dans le pilotage du parc immobilier de l'Etat et de moderniser les instruments de sa gestion* ».

Selon cette nouvelle répartition, il appartient aux administrations et opérateurs « occupants » de procéder à une définition de leurs besoins fonctionnels et, en lien avec France Domaine, à un diagnostic de leur parc existant. Tel est l'objet des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) introduits pour les immeubles de bureaux des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat depuis 2006 puis généralisés à l'ensemble du parc immobilier des opérateurs en septembre 2009³⁷. Ont également été généralisés les loyers budgétaires le 1^{er} janvier 2010. Sur ces bases, France Domaine est quant à lui chargé d'assurer l'adaptation des locaux domaniaux aux besoins des administrations et d'en optimiser la gestion par le biais de cessions, acquisitions, prises à bail, et recourt, le cas échéant, à des formules de financement innovantes.

Dans le prolongement de cette logique centralisatrice, le régime de l'affectation et de la remise en dotation qui caractérisait la gestion du patrimoine de l'Etat par les ministères a été supprimé par décret du 1^{er} décembre 2008³⁸. Les administrations et opérateurs de l'Etat doivent désormais, dans un délai de cinq ans (soit d'ici décembre 2013), passer des « conventions d'utilisation » avec « le représentant de l'Etat dans le département sur le territoire duquel l'immeuble est situé ». C'est dans ce cadre qu'ont été interrompues les remises en dotation au CMN et sous ce nouveau régime qu'a été conclue en 2008 une convention d'utilisation du domaine de Rambouillet qui, en vertu des textes actuellement en vigueur, ne peut ainsi être considéré comme un monument national au sens juridique du terme. Bien que la circulaire l'accompagnant semble ne viser que les immeubles de bureau, le décret s'applique indifféremment à l'ensemble du parc immobilier. Cette réforme appelle donc, à tout le moins, une adaptation des textes. Elle exige également un important travail d'élaboration du SPSI que le CMN a engagé en 2009 et qui est aujourd'hui en cours.

³⁵ Rapport d'information n°2457 de M. Georges TRON sur « La gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des établissements publics », Assemblée nationale, 6 juillet 2005.

³⁶ Circulaire du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

³⁷ Lettre du ministère du budget du 16 septembre 2009 et lettre du DGFIP du 24 décembre 2009.

³⁸ Décret n° 2008-1248 du 1er décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'Etat et ses établissements publics qui ajoute un chapitre VIII « Utilisation des immeubles domaniaux par les services » dans le code du domaine de l'Etat.

Mais surtout, l'affirmation de France Domaine comme représentant unique de l'Etat propriétaire suppose une réflexion sur l'articulation entre ce principe général et l'intégration des fonctions de propriétaire et d'utilisateur qui a présidé au transfert de la maîtrise d'ouvrage au CMN en 2006. En vertu de ses nouvelles attributions, France Domaine a en effet mis en chantier une réforme globale de la gestion immobilière incluant non seulement la gestion des actifs, mais également la gestion domaniale, les services aux occupants et la conduite d'opération³⁹. La création au PLF 2009 d'un programme budgétaire regroupant l'ensemble des crédits d'entretien du patrimoine de l'Etat⁴⁰ sous la responsabilité du chef du service de France Domaine va dans le même sens.

Cependant, dans sa réponse du 13 novembre 2010 au relevé d'observations provisoires de la Cour, le directeur général des finances publiques a indiqué : *« S'agissant plus particulièrement du CMN, cet établissement est en charge pour l'essentiel d'un ensemble de biens immobiliers spécifiques tant par leur nature que par leur usage. Les réflexions en cours dans le cadre des travaux sur le MP9 immobilier pour ce type de biens, qui n'ont pas fait à ce jour l'objet d'une décision ministérielle, s'orienteraient vers le maintien d'une structure dédiée telle le CMN. Celle-ci exercerait ses missions dans le cadre d'une délégation du service France Domaine, qui effectuerait un contrôle indirect régulier, notamment au travers de sa participation au conseil d'administration ».*

Dans le même sens, mais selon des modalités différentes, le ministère de la culture a indiqué sa volonté d'obtenir un statut dérogatoire à la nouvelle politique immobilière de l'Etat pour les *« immeubles spécifiques à son activité »* et a proposé pour ces biens la conclusion de conventions spécifiques dont la durée serait soit illimitée soit calquée sur celle d'un bail emphytéotique (jusqu'à 99 ans). *« A défaut de dérogation large de principe que le ministère appelle de ses vœux, le cabinet du Premier ministre a accepté des dérogations inscrites dans les conventions d'utilisation ».*

La Cour considère que ces orientations devraient être rapidement précisées.

Sur le plan stratégique, la décennie de réformes écoulee a contribué à différer l'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens et à façonner un établissement composite, dont les missions et le champ d'intervention ne font aujourd'hui pas l'objet d'une définition partagée et sont par conséquent susceptibles d'être constamment remis en question.

Dans ces conditions, l'élaboration d'un contrat de performance apparaît indispensable, et ce d'autant plus que les leviers dont disposait l'administration pour exercer sa tutelle jusqu'en 2008 semblent aujourd'hui plus limités.

³⁹ Aujourd'hui, seul le « macro-processus 9 » concernant la gestion de l'actif est intégré dans le module immobilier RE-FX de Chorus. France Domaine a toutefois mis en place quatre groupes de travail dits AM (asset management), PM (property management), FM (facility management) et conduite d'opération.

⁴⁰ Programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat », inséré dans la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

PARTIE II : L'EVOLUTION DU PARC DU CMN

Si les missions du CMN ont connu une évolution déterminante depuis 2003, le périmètre des monuments nationaux n'a pas été en reste, sous l'effet conjugué de deux mouvements : le transfert de monuments vers les collectivités locales permis par la loi du 31 août 2004 et la création de plusieurs établissements publics culturels.

En dépit (mais aussi en raison) de ce contexte mouvant, les textes définissant le champ d'intervention du CMN n'ont été que partiellement actualisés, privant l'activité de l'établissement d'une base juridique solide (I).

Mais surtout, ces mouvements, et dans une moindre mesure les remises en dotation de monuments au CMN rendues nécessaires par la réforme statutaire de 2007, ont été conçus dans le plan national pour le patrimoine de 2003 comme le moyen de recentrer le CMN sur un parc restreint et cohérent de monuments d'envergure nationale. Toutefois, loin d'aboutir à une définition matérielle de son champ d'intervention, ils en ont encore un peu plus obscurci les contours et placé l'établissement dans une situation de risque, illustrée par la réouverture du débat sur les transferts de monuments dans le cadre de la loi de finances pour 2010 (II). Autant d'éléments qui appellent une réflexion d'ensemble sur le parc du CMN.

I. LE PERIMETRE D'INTERVENTION DU CMN

Aux termes de son rapport annuel 2008, le CMN « *conserve, restaure, gère, anime, ouvre à la visite près de 100 monuments nationaux propriété de l'Etat* ». Le rapport recense ensuite 92 monuments ouverts à la visite dont 9 cathédrales. Cette apparente unité recouvre en réalité un ensemble aux contours imprécis, source de débats récurrents sur le nombre et le statut des monuments sur lesquels intervient l'établissement. En pratique, le champ d'intervention du CMN est composé de deux sous ensembles distincts, les « monuments nationaux », d'une part, et d'autres monuments dont la gestion domaniale lui a été déléguée, d'autre part.

A. LES « MONUMENTS NATIONAUX »

1. Une définition tautologique

En dépit de l'ancienneté de l'établissement, ce n'est que dans le décret de 1995 qu'a été défini son périmètre d'intervention. Il s'agissait alors de mettre fin aux irrégularités, relevées à plusieurs reprises par la Cour, liées à l'absence de base juridique solide des interventions du CMN dans de nombreux monuments. La définition du parc a consisté à formaliser par arrêté la liste des monuments sur lesquels l'établissement intervenait alors.

Les bâtiments dont le CMN est propriétaire ou affectataire font l'objet de l'article 2 du statut, monuments que le centre a pour mission de « *d'entretenir, conserver et restaurer, d'en favoriser la connaissance, de présenter au public et d'en développer la fréquentation* ». Cet ensemble constitue, depuis la réforme statutaire de 2000, les « monuments nationaux ».

L'article 2 du statut initial de 1995 précise qu'ils comprennent les monuments historiques classés ou inscrits dont l'établissement est propriétaire⁴¹ et ceux qui, appartenant à l'Etat et affectés au ministère chargé de la culture, « figurent sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de la culture ». Cette liste a été établie par arrêté du 4 mai 1995 et comprenait initialement 82 sites et monuments.

La réforme statutaire du 6 avril 2007 a modifié, dans son article 2-1, cette définition. Les « monuments nationaux » désignent désormais, outre les six monuments dont le CMN est propriétaire, les monuments historiques classés ou inscrits « appartenant à l'Etat, qui ont été remis en dotation à l'établissement dans les conditions prévues à l'article 2-2 ». L'article 2-2 précise que lesdits monuments « sont attribués, à titre de dotation, à l'établissement, par arrêté conjoint du ministre chargé de la culture et du ministre chargé du domaine. L'arrêté fixe la liste des immeubles et les conditions de l'attribution à titre de dotation ».

Le cadre réglementaire et conventionnel de l'établissement dessine ainsi les contours formels des « monuments nationaux » mais n'en fournit qu'une définition tautologique.

2. Querelles de chiffres

Comprenant initialement 82 monuments sur tout le territoire, l'arrêté du 4 mai 1995 a été modifié à six reprises pour s'établir, au 1^{er} août 2008, à 85 monuments soit, avec les six monuments dont le CMN est propriétaire, un total de 91 monuments nationaux⁴².

Suite aux 12 transferts de monuments à des collectivités territoriales dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités (dont 11 figuraient sur l'arrêté de 1995) et à la remise en dotation de deux monuments à des établissements publics (voir *infra*), le total des monuments de l'arrêté de 1995 relevant effectivement du CMN a été ramené à 72 et celui des monuments nationaux à 78. L'arrêté de 1995 pourtant modifié postérieurement à la signature des conventions de transfert n'a pas été actualisé en conséquence et comporte toujours 85 monuments.

En application du décret du 6 avril 2007 définissant les monuments nationaux comme les monuments historiques classés ou inscrits « appartenant à l'Etat, qui ont été remis en dotation à l'établissement », 74 monuments ont été remis en dotation au CMN entre juin 2007 et décembre 2008⁴³. Sur ce total, 69 figuraient sur l'arrêté de 1995⁴⁴ et 5 nouveaux monuments ont été ajoutés⁴⁵. Le domaine de Rambouillet a par ailleurs fait l'objet d'une convention d'utilisation avec France Domaine le 1^{er} juin 2009 mais ne constitue pas, aux

⁴¹ 6 au total : Château d'Aulteribe (Puy-de-Dôme), Château de Bouges (Indre), Château de la Motte-Tilly (Aube), Hôtel de Lunas (Hérault), Abbaye de Beaulieu et Château de Gramont (Tarn-et-Garonne).

⁴² Si le chiffre est proche des 92 monuments évoqués dans le rapport annuel, il ne recouvre toutefois pas les mêmes ensembles. Les cathédrales en particulier ne font pas partie des monuments nationaux.

⁴³ On note là-encore une divergence de chiffres entre la liste de monuments nationaux ministère, qui inclut les deux grottes non remises en dotation et le domaine de Rambouillet (soit avec les 6 propriétés propres 83 monuments nationaux) et le CMN dont la liste des biens remis en dotation n'inclut pas l'abri Vignaud aux Eyzies-de-Tayac.

⁴⁴ Par rapport aux 70 monuments de 1995 repris dans la liste de 2007, ont été intégré le Fort Saint-André de Villeneuve-lès-Avignon et retranchés le Gisement de la Ferrasie à Savignac-de-Miremont et l'abri de la Chaumière aux Eyzies.

⁴⁵ le château de Puyguilhem, le site mégalithique de Locmariaquer, la colonne de juillet, la Villa Cavrois à Croix et le château de Ferney-Voltaire.

termes du décret de 2007, un monument national. En intégrant les 6 monuments propriété du CMN, le nombre de monuments nationaux au sens strict s'élève donc à 80.

En dépit de l'entrée en vigueur du décret du 6 avril 2007 et des remises en dotation opérées, l'arrêté de 1995 semble avoir été maintenu. Celui-ci a même continué à être modifié au-delà (arrêté du 23 juillet 2008). De fait, pour les deux sites qui figuraient sur l'arrêté de 1995 et n'ont pu faire l'objet d'une remise en dotation ainsi que pour l'esplanade du Trocadéro et le Palais Royal où le CMN continue aujourd'hui à intervenir, l'arrêté de 1995 demeure le seul texte y justifiant la présence de l'établissement.

En tout état de cause, l'actualisation des textes définissant les monuments nationaux ne semble pas pouvoir être différée après la suppression du régime de l'affectation et de la remise en dotation par le décret du 1^{er} décembre 2008⁴⁶ dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'Etat précédemment évoquée.

B. LES AUTRES MONUMENTS DU CMN

Le champ d'intervention du CMN ne se limite pas aux seuls monuments nationaux. En vertu de l'article 3 de son décret statutaire (et de l'ancien article 6 qui y a été intégré), le CMN peut en effet être habilité par voie de convention à intervenir sur d'autres monuments :

« L'établissement peut, par voie de conventions passées avec des personnes publiques et après approbation par le ministre chargé de la culture, présenter au public des monuments historiques autres que ceux reçus en dotation ou des collections appartenant à ces personnes et offrir tout service s'y rapportant.

L'établissement peut, également, être chargé, par voie de conventions passées en application de l'article L. 2123-2 du code général de la propriété des personnes publiques, de la gestion domaniale d'immeubles classés ou inscrits appartenant à l'Etat autres que ceux reçus en dotation, ainsi que de la gestion domaniale des immeubles, mentionnés au premier alinéa, qui n'appartiennent pas à l'Etat. »

1. La convention du 10 avril 1998

Une « convention de gestion » a ainsi été signée le 10 avril 1998 entre la CNMHS et les ministres de l'économie et des finances et de la culture et de la communication. Celle-ci comporte en annexe une liste de 142 monuments historiques propriété de l'Etat, dont les 86 cathédrales, 2 basiliques (Saint-Denis et Carcassonne), 6 domaines nationaux et 48 autres sites et édifices. En pratique toutefois, l'établissement n'assure au titre de cette convention que la gestion d'une vingtaine de monuments.

La convention n'a fait l'objet, depuis sa signature, d'aucune actualisation alors même que 24 au moins des 142 monuments y figurant ont changé de statut depuis cette date : 2 ont été vendus (les hôtels de Croisille et Vigny à Paris), 16 ont été transférés à des collectivités locales⁴⁷, 3 à des établissements publics ou services à compétence nationale⁴⁸ et 6 ont été

⁴⁶ Décret n° 2008-1248 du 1er décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'Etat et ses établissements publics.

⁴⁷ le temple de mercure (Auvergne), les ruines du château de la Hunaudaye à Plédéliac (Bretagne), le site archéologique de Bavay (Nord-Pas-de-Calais), la chapelle du prieuré de Saint-Gabriel de Brecy (Basse-

remis en dotation au CMN lui-même et constituent donc, à ce titre, des monuments nationaux⁴⁹. Un projet d'avenant à la convention a été élaboré par le CMN et la DAPA et transmis le 24 juillet 2006 à France Domaine mais celui-ci n'a jamais été signé.

La convention excède également le périmètre d'intervention réel de l'établissement concernant les cathédrales. Ainsi, de 2003 à 2008, le CMN n'a perçu des recettes de locations que sur 56 cathédrales. Ce constat est corroboré par une étude engagée par la DAPA en décembre 2006 sur « les trésors, droits d'entrée et visites dans les cathédrales propriétés de l'Etat ». Celle-ci fait apparaître que sur 26 trésors accessibles au public, seuls 4 font l'objet d'une convention avec le CMN (Sens, Vannes, Orléans et Albi) et sur 33 circuits de visite recensés, 9 seulement sont organisés par le CMN (Bordeaux, Bourges, Chartres, Besançon, Fréjus, Paris, Saint-Denis, Le Mans, Tours).

On note en dernier lieu la fragilité de l'articulation entre les trois textes contribuant à définir le périmètre d'intervention du CMN. Alors que le décret statutaire établit une distinction entre monuments nationaux (propriété ou remis en dotation) et monuments remis en gestion, la convention de 1998 traite les monuments de manière indistincte. Aux termes de son article 2, les monuments listés en annexe de la convention constituent, avec les monuments de l'arrêté du 4 mai 1995, le « domaine » remis en gestion à l'établissement. Aux termes de l'article 3, *« le titulaire est chargé de définir et de mettre en œuvre une politique d'animation et d'utilisation du domaine remis. Il contribue à l'entretien dudit domaine, est chargé de sa présentation au public et de sa mise en valeur et améliorer la qualité du service offert au public »*.

La convention de 1998 constitue donc une base juridique largement caduque de l'intervention du CMN au-delà des monuments nationaux et ne permet pas, en tout état de cause, d'en mesurer l'étendue effective.

Le CMN et sa tutelle conviennent de ce point mais alors que le ministère souhaite actualiser la convention de 1998 dans le cadre de la négociation du contrat de performance à l'occasion de la phase de diagnostic, l'établissement privilégie la voie d'une modification de son statut et l'élaboration d'un arrêté fixant la liste des monuments dont la gestion domaniale lui serait confiée.

2. Problèmes de droit

Au-delà, le fondement juridique de l'intervention de l'établissement dans les cathédrales a connu des évolutions importantes au cours de la période, sans toutefois déboucher sur une clarification complète. La question avait été examinée dans le précédent contrôle de la Cour, réalisé en 2000, et avait donné lieu à trois interrogations principales :

Normandie), les ruines du château-Gaillard aux Andelys (Haute-Normandie), la Tour du roi René à Marseille, le crypto-portique d'Arles, le Fort du Mont-Alban à Nice, la cité d'Olbia à Hyères et les sites romains de Fréjus (PACA), l'abbaye de Saint-Jean-d'Aulps et l'église Saint-Martin d'Aime (Rhône-Alpes) et les trois sites corses.

⁴⁸ Les domaines nationaux de Marly à Versailles, de Fontainebleau à l'établissement public éponyme (décret du 11 mars 2009) et de Saint-Germain-en-Laye au SCN éponyme (arrêté du 29 décembre 2009).

⁴⁹ le château de Puyguilhem, le site mégalithique de Locmariaquer, la colonne de juillet, le château de Montal et l'abbaye de Cluny (les deux derniers ayant été d'abord intégrés dans l'arrêté de 1995 modifié). Le domaine de Rambouillet à quant à lui fait l'objet d'une convention d'utilisation.

- l'absence de base légale de la perception de droits d'entrée par le CMN dans 19 des 87 cathédrales dans lesquelles l'établissement assurait l'accueil en vertu de la convention de 1998, l'article 17 de la loi modifiée de 1905 sur la séparation des églises et de l'Etat posant le principe de la gratuité de la visite des édifices religieux et leurs objets mobiliers et les articles 25 de la loi du 31 décembre 1913 (codifié à l'article L. 622-9 du code du patrimoine) et 118 de la loi de finances du 31 décembre 1921 instituant une exception au principe de gratuité pour les seuls objets mobiliers classés appartenant aux collectivités territoriales (en contrepartie de la charge obligatoire que constitue leur conservation) et non pour les édifices du culte appartenant à l'Etat ;
- le caractère irrégulier de l'exploitation de comptoirs de vente par des personnes autres que le CMN, en l'absence, d'une part, d'autorisation d'occupation du domaine public et de perception de redevance, et, d'autre part, eu égard au caractère nécessairement lié au culte des activités des associations culturelles et du clergé ;
- le caractère irrégulier des manifestations non culturelles (concerts...) organisées dans les cathédrales en l'absence d'autorisation temporaire d'occupation du domaine public et, là-aussi, de versement de redevances.

Ces observations ont été largement relayées dans le rapport consacré par le Conseil d'Etat en 2004 à la laïcité⁵⁰.

Le contrôle réalisé en 2004 avait pris acte de l'engagement du ministère de la culture de « *promouvoir les modifications législatives nécessaires* » à la régularisation de la perception des droits d'entrée, de la position exprimée par le ministère de l'Intérieur sur le caractère irrégulier des comptoirs et la nécessaire clarification des relations entre la personne publique propriétaire ou son représentant, l'affectataire et l'organisateur des manifestations culturelles. Aucun de ces engagements n'avait toutefois, à l'époque, été concrétisé.

La situation a évolué depuis. A l'occasion de la codification du code du patrimoine par ordonnance du 20 février 2004 précitée, l'article 25 de la loi de 1913 qui réservait aux seules collectivités territoriales la faculté de déroger au principe de gratuité d'accès aux édifices du culte a été abrogé. A la place⁵¹, a été introduit par ordonnance du 21 avril 2006⁵² un article L. 2124-31 dans le code de la propriété des personnes publiques rédigé en ces termes :

« Lorsque la visite de parties d'édifices affectés au culte, notamment de celles où sont exposés des objets mobiliers classés ou inscrits, justifie des modalités

⁵⁰ Conseil d'Etat, *Réflexions sur la laïcité*, Rapport public 2004. Sur la perception de droits d'entrée, le conseil indique : « *Dans le cadre juridique actuel, l'institution de droits d'entrée dans un édifice affecté au culte appartenant à une personne publique est donc illégale, quel que soit au demeurant le bénéficiaire des recettes correspondantes* ». Sur les comptoirs de vente : « *l'article 118 de la loi du 31 décembre 1921, celui-là même qui institue un droit d'entrée dans les monuments appartenant à l'Etat [exception faite des édifices culturels], autorise ce dernier à vendre des catalogues, albums... ; aucune exception n'est prévue à cet égard pour les édifices culturels (...). En revanche, la gestion de comptoirs de vente par le clergé paraît plus difficilement compatible avec la législation en vigueur* ». Et sur l'utilisation des édifices culturels pour des manifestations de caractère profane : « *Problème le plus délicat dans la mesure où il met en jeu l'application combinée des règles de la domanialité publique et des principes définis par la loi de 1905 (...). Une clarification du droit paraît indispensable, tant pour les cathédrales que pour les églises appartenant aux communes* ».

⁵¹ Il n'est pas revenu ici sur l'irrégularité des droits d'entrée perçus dans l'intervalle par les collectivités territoriales en raison du délai entre les deux ordonnances.

⁵² Ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques.

particulières d'organisation, leur accès est subordonné à l'accord de l'affectataire. Il en va de même en cas d'utilisation de ces édifices pour des activités compatibles avec l'affectation culturelle. L'accord précise les conditions et les modalités de cet accès ou de cette utilisation.

Cet accès ou cette utilisation donne lieu, le cas échéant, au versement d'une redevance domaniale dont le produit peut être partagé entre la collectivité propriétaire et l'affectataire. »

Cet article opère un double élargissement des anciennes dispositions relatives à la gestion domaniale des édifices du culte : il vise désormais l'ensemble des édifices du culte, tous propriétaires confondus (et non plus uniquement les collectivités territoriales), pour lesquels existe désormais une base légale unifiée ; et il concerne à la fois la visite de parties d'édifices (la présence d'objets mobiliers étant mentionnée mais non exclusive) et « l'utilisation » des édifices pour des activités compatibles avec l'affectation culturelle. Le CMN dispose donc désormais d'une base légale pour percevoir des droits d'entrée sur les tours et trésors des cathédrales dont il assure la gestion domaniale. L'article L. 2124-31 n'a toutefois pas résolu toutes les questions.

Si l'article précise la nécessité d'un accord de l'affectataire, il reste en effet silencieux sur la délivrance des autorisations d'occupation. L'ambiguïté du terme « affectataire », objet de d'interprétations divergentes entre le clergé affectataire *cultuel* et le CMN affectataire *domanial* n'a ainsi pas été levée⁵³. En outre, cet article introduit une disposition nouvelle sur le possible « partage » de la redevance, dont le principe et le montant sont renvoyés à la conclusion de conventions au cas par cas.

Les deux circulaires intervenues depuis en application de l'article L.2124-31 n'ont pas davantage résolu ces questions. La circulaire du 21 avril 2008⁵⁴ précise les conditions dans lesquelles les demandes d'utilisation doivent être instruites par le CMN et recueillir l'accord du desservant et de l'Etat propriétaire (et notamment l'architecte des bâtiments de France conservateur de l'édifice et référent en matière de sécurité). Aucune indication n'est en revanche donnée sur les conditions de partage de la redevance. Le directeur de cabinet du ministre en convient d'ailleurs⁵⁵, en indiquant que « *la sensibilité de ces sujets (...) a conduit à ne pas les inclure dans la circulaire du 21 avril 2008* ». La seconde circulaire, datée du 25 mai 2009⁵⁶, constitue une synthèse détaillée du statut juridique des édifices du culte mais est centrée sur la gestion patrimoniale plus que domaniale, sur laquelle elle n'apporte pas de complément.

⁵³ Le CMN s'appuie ainsi une circulaire du 7 juillet 1998 destinée à diffuser la convention de gestion du 10 avril 1998 indiquant que « *toute utilisation privative du domaine de l'Etat donne lieu à la délivrance d'une autorisation par la CNMHS après accord du clergé affectataire* ». Certains membres du clergé se réfèrent quant à eux à la circulaire du 27 avril 1988 qui a « *supprimé le régime d'autorisation administrative préalable délivrée par la CNMHS depuis la convention de 1985, la possibilité pour un tiers d'utiliser une cathédrale en dehors des conditions habituelles de la pratique du culte étant laissée à l'appréciation du clergé affectataire* ».

⁵⁴ Circulaire n°2008/002 du 21 avril 2008 des ministres de l'Intérieur et de la Culture et de la communication relative à l'utilisation des édifices de culte appartenant à l'Etat à des fins non culturelles.

⁵⁵ Lettre de M. Jean-François Hébert à Mme Isabelle Lemesle du 18 septembre 2008.

⁵⁶ Circulaire n°09/10906C du 25 mai 2009 du ministre de l'Intérieur sur les édifices du culte : propriété, construction, réparation et entretien, règles d'urbanisme, fiscalité.

Par courrier du 1^{er} juillet 2008⁵⁷, la présidente de l'établissement a alerté le directeur de cabinet du ministre sur les diverses difficultés non résolues par la modification législative concernant la régularisation des utilisations privatives des édifices, la perception de redevances ou, en cas de gratuité, des frais de dossiers facturés ainsi que l'interruption de la perception de droits d'entrée dans certains édifices. La note indique que, en l'absence de précisions quant aux modalités de partage de la redevance, « *le clergé diffère aujourd'hui tout accord quant à la régularisation par une convention de l'occupation des presbytères ou la gestion des comptoirs de vente* ». En corollaire, la note propose d'adresser « *un courrier aux responsables culturels concernés pour leur proposer une normalisation* » des relations.

Par lettre du 18 septembre 2008, le directeur de cabinet du ministre a indiqué en réponse : « *Compte-tenu de la sensibilité de ces sujets (...), leur traitement ne peut s'envisager que dans un cadre général, préalablement défini avec le ministre chargé des cultes et la conférence des évêques de France, en liaison étroite avec la cabinet du Premier ministre. (...) Dans l'attente de ce processus concerté au plus haut niveau, je vous demande de surseoir à l'initiative que vous envisagez* ».

A ce jour, aucune clarification n'a été apportée. L'établissement continue à exercer sa mission de gestionnaire domanial des cathédrales dans un cadre juridique incertain et sans percevoir l'ensemble des recettes légalement dues et qu'il a pour mission de percevoir en vertu de ses statuts et de la convention de 1998 qui le lie à l'Etat. Le ministère de la culture a toutefois fait état de la constitution en mai 2010 d'un nouveau groupe de travail associant l'Etat et la conférence des évêques de France. Sa première réunion, prévue en septembre, devait avoir pour objet de « *déterminer le calendrier et les sujets à traiter.* »

La fragilité juridique de l'intervention de l'établissement sur les monuments nationaux et au-delà, relevée à maintes reprises par la Cour, apparaît aujourd'hui plus marquée encore. A cet égard, la Cour recommande à tout le moins d'actualiser la convention de 1998 et d'engager sans tarder une réflexion sur les conséquences qu'il convient de tirer du décret du 1^{er} décembre 2008 qui met fin au régime de l'affectation et de la dotation et rend par conséquent caduque la définition des monuments nationaux telle qu'elle résulte du décret statutaire du CMN.

II. L'INSTABILITE DU PARC

Après un peu moins d'un siècle d'existence, les monuments gérés par le CMN présentent une triple diversité géographique, de taille et de types de monuments⁵⁸. Les monuments ainsi énumérés par les textes dessinent en creux un parc caractérisé par la diversité et la péréquation. Au cours de la décennie écoulée, ce périmètre d'intervention a connu de nombreux changements, sous le double effet de la loi de décentralisation de 2004 et de la transformation de plusieurs monuments en établissements publics culturels, sans jamais donner lieu à une réflexion sur la cohérence d'ensemble de ce parc.

⁵⁷ Lettre de Mme Isabelle Lemesle à M. Jean-François Hébert du 1^{er} juillet 2008.

⁵⁸ La présente observation concerne les « monuments nationaux » au sens strict – estimés, comme on le verra ensuite, à 80 – et les 18 monuments gérés par le CMN en vertu de la convention de 1998 dont 14 tours ou trésors de cathédrales (Amiens, Bayonne, Besançon, Bordeaux, Bourges, Chartres, Fréjus, Lyon, Orléans, Paris, Puy-en-Velay, Reims, Tours et basilique de Saint-Denis) en 2010.

A. LA DIVERSITE DES MONUMENTS ET L'ECONOMIE DU PARC

1. La diversité des monuments

Les monuments gérés par le CMN se caractérisent en premier lieu par une forte diversité largement héritée de l'histoire : regroupant dans l'esprit des lois de 1914 et 1921 les monuments historiques ouverts au public et donnant lieu à perception de droit d'entrée, le périmètre d'intervention de la caisse a été étendu à mesure qu'ont progressé les sites objets d'une protection : aux « monuments naturels et sites artistiques, historiques, scientifiques, légendaires ou pittoresque » par la loi du 2 mai 1930, puis aux sites classés et à la protection des abords par décret du 17 juin 1938.

De ces deux extensions datent l'inclusion, dans le périmètre du CMN, de 16 sites préhistoriques – grottes de la vallée de la Vézère et sites de Carnac, Locmariaquer et Barnenez – et 6 sites antiques⁵⁹. Le CMN n'a toutefois pas le « monopole » de ces sites, les grottes de Lascaux demeurant par exemple affectées au ministère de la culture de même qu'une dizaine d'abris et gisements en Dordogne et de nombreux dolmens et tumulus en Bretagne. De nombreux sites et villas gallo-romains demeurent également hors de son périmètre, comme le clos-de-la-tour à Fréjus ou l'Oppidum d'Entremont, alors même que le CMN y occupe des bureaux.

Tableau n° 1 : Répartition des monuments gérés par le CMN par nature

	Monuments nationaux	Convention 1998	Total
Châteaux et domaines	33	1	34
Cathédrales	0	13	13
Autres édifices religieux	11	2	13
Sites préhistoriques	13	0	13
Sites antiques	6	0	6
Maisons illustres	6	0	6
Fortifications	5	0	5
Mémoriaux	4	0	4
Hôtels particuliers	2	0	2
Divers	0	2	2
Total	80	18	98

Source : Cour des comptes

Au-delà, la première catégorie de monuments du CMN est celle des châteaux et domaines, au nombre de 34 dont 33 monuments nationaux⁶⁰. Si le CMN a pu avoir en gestion jusqu'à six domaines, il n'en compte aujourd'hui plus que deux (Saint-Cloud et Palais Royal), auxquels s'ajoutent les domaines de plusieurs châteaux tels Champs-sur-Marne ou Rambouillet.

⁵⁹ Sanxay, Montmaurin, Montcaret, Ensérune, Glanum et La Turbie.

⁶⁰ Angers, Assier, Aulteribe (Sermentizon), Azay-le-Rideau, Bouges, Bussy-Rabutin, Cadillac, Carcassonne, Carrouges, Castelnau-Bretenoux (Prudhomat), Champs-sur-Marne, Chareil-Cintrat, Châteaudun, Coucy, Ferney-Voltaire, Fougères, Gramont, If, Jossigny, Montal (Saint-Céré), Motte-Tilly (Nogent-sur-Seine), Oiron, Palais Jacques Cœur (Bourges), Palais du Tau (Reims), Pierrefonds, Puyghilhem (Villars), Rambouillet, Talcy, Villeneuve-Lembron, Vincennes auxquels est ajoutée la Conciergerie.

La seconde concernent 26 édifices religieux, répartis entre 13 tours ou trésors de cathédrales dont le CMN assure la gestion en vertu de la convention de 1998 et 13 autres édifices – abbayes, chapelles ou monastères.

Le reste des monuments gérés par le CMN comprend des catégories moins nombreuses mais des monuments importants : 6 « maisons illustres » de figures politiques, littéraires ou artistiques, 5 fortifications (dont les remparts d'Aigues-Mortes), 4 mémoriaux (dont l'Arc de triomphe et le Panthéon) et 2 hôtels particuliers.

S'agissant de la localisation des monuments, ceux-ci sont répartis dans 18 régions (16 pour les seuls monuments nationaux), toutes métropolitaines. Parmi elles, 12 régions comptent 1 à 4 monuments, et 6 régions 6 à 20 monuments⁶¹.

L'établissement tire de cette diversité une première caractérisation de son parc qui joue un rôle important dans la culture du CMN : la représentativité. Aux termes de son rapport annuel 2008, le CMN indique ainsi qu'il « *conserve, restaure, gère, anime, ouvre à la visite près de 100 monuments nationaux propriété de l'Etat (...). Tous illustrent par leur diversité, la richesse du patrimoine français de toutes les époques : abbayes, châteaux, grottes préhistoriques, sites archéologiques...* ».

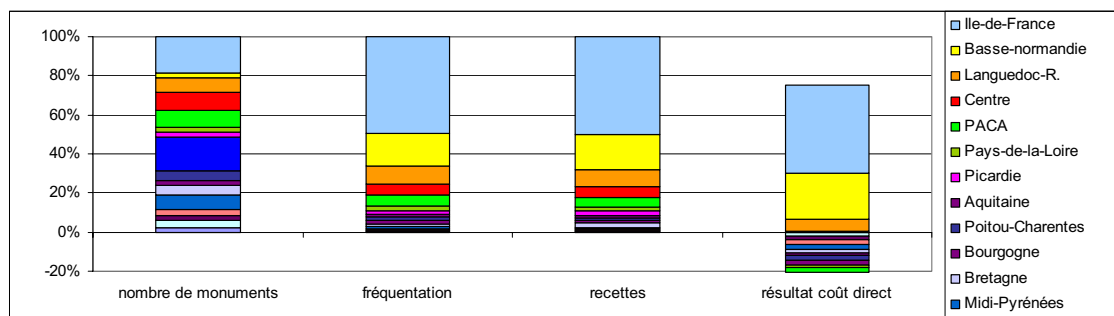
2. L'économie du parc

Si la répartition en nombre de monuments est relativement homogène, quatre régions regroupent plus de 80% de la fréquentation et des recettes et plus de 120% du résultat en coûts directs (pour seulement 40% des monuments) : l'Ile-de-France, la Basse-Normandie, le Languedoc Roussillon et la région Centre.

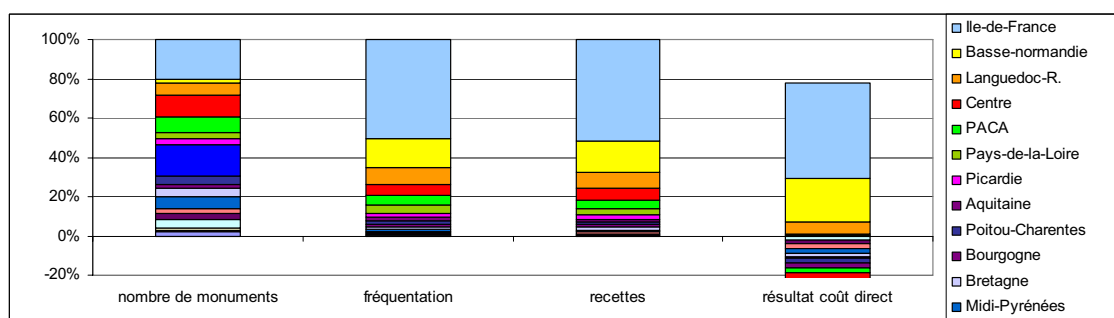
La répartition géographique recouvre en effet de fortes disparités de taille – définies par le nombre de visiteurs et de recettes annuels. Les 98 monuments gérés par le CMN ont totalisé, en 2009, une fréquentation de 8,5 millions de visiteurs ayant dégagé 59M€ de recettes (billetterie, commerciales et domaniales), soit en moyenne environ 87 000 visiteurs et 600 000€ de recettes par monument. Sur ce total, quatre monuments, dont 3 situés en Ile-de-France, représentent 50% de la fréquentation et 48,2% des recettes : Arc de triomphe, Mont-Saint-Michel, Sainte-Chapelle et Panthéon.

⁶¹ Dans le cas aquitain toutefois, 9 des 15 monuments sont des grottes de la vallée de la Vézère, traitées de manière consolidée dans les calculs de fréquentation, recettes et résultats.

Tableau n° 2 : La répartition des monuments nationaux par région



Monuments nationaux seuls



Ensemble des monuments gérés par le CMN

Source : Cour des comptes, à partir des données CMN

La fréquentation et les recettes cumulées des dix premiers monuments (dont 6 situés en Ile-de-France) soit 10% des monuments atteignent 75% et celles des 14 premiers dépassent 80%.

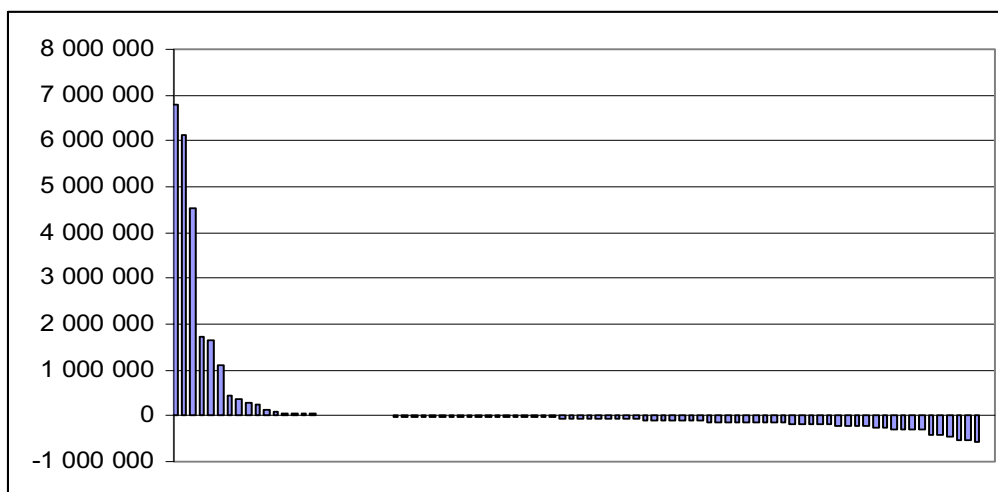
Tableau n° 3 : Part des 14 premiers monuments en fréquentation et recettes

Monument	statut	région	Visiteurs	part cumulée	Recettes	part cumulée
Arc de triomphe	MN	Ile-de-France	1 542 982	18,1%	9 648 773	16,3%
Mont Saint-Michel	MN	B.-Normandie	1 273 382	33,0%	9 461 770	32,3%
Sainte-Chapelle	MN	Ile-de-France	863 208	43,1%	6 130 034	42,7%
Panthéon	MN	Ile-de-France	628 540	50,5%	3 260 837	48,2%
Château de Carcassonne	MN	Languedoc-R.	479 019	56,1%	3 054 033	53,4%
Conciergerie	MN	Ile-de-France	443 242	61,3%	2 227 577	57,2%
Tours Notre-Dame Paris	c98	Ile-de-France	416 115	66,1%	2 211 566	60,9%
Château d'Azay-le-Rideau	MN	Centre	289 054	69,5%	2 022 082	64,3%
Château d'Angers	MN	Pays-Loire	188 550	71,7%	1 228 379	66,4%
Domaine de Saint-Cloud	MN	Ile-de-France	161 793	73,6%	4 279 533	73,7%
Aigues-Mortes	MN	Languedoc-R.	152 092	75,4%	886 532	75,2%
Château de Vincennes	MN	Ile-de-France	149 106	77,1%	1 045 377	76,9%
Basilique de Saint-Denis	c98	Ile-de-France	137 451	78,8%	663 479	78,1%
Château de Pierrefonds	MN	Picardie	126 988	80,2%	1 047 367	79,8%
Autres monuments			1 687 261	19,8%	11 921 170	20,2%
Total			8 538 783		59 088 508	

Source : Cour des comptes, à partir des données CMN pour 2009

Cette dissymétrie est plus marquée encore s'agissant du résultat⁶², puisque sur 98 monuments, seuls 20 ont un résultat positif. En leur sein, les six premiers (Arc de triomphe, Mont-Saint-Michel, Sainte-Chapelle, Panthéon, Carcassonne et Notre-Dame de Paris) dégagent un résultat de 21,9 M€, soit une contribution nette de 154% au résultat global en coûts directs des monuments.

Tableau n° 4 : Résultat en coûts direct des 98 monuments gérés par le CMN (€)



Source : Cour des comptes, à partir des données CMN pour 2009

Ces chiffres illustrent le mécanisme de péréquation financière existant au sein du parc du CMN entre 20 – et surtout 6 – monuments bénéficiaires et 78 monuments déficitaires. Cette dimension a été affirmée avec force dans la lettre de mission de l'actuelle présidente⁶³ : « *Le centre des monuments nationaux a ainsi la responsabilité d'un patrimoine extrêmement diversifié (abbayes, châteaux, musées, grottes préhistoriques, sites archéologiques...), réparti sur l'ensemble du territoire et dont l'ouverture au public repose sur un système de péréquation financière inhérent aux missions même que l'Etat a confié à l'établissement* ».

La Cour souligne que si, de fait, la péréquation financière constitue indéniablement une caractéristique identitaire de l'établissement, celle-ci n'est toutefois consacrée par aucune base légale ou réglementaire et est, en conséquence, fragile.

En corollaire, toute modification du parc est susceptible de modifier l'équilibre financier de l'établissement et par conséquent de porter atteinte à son identité et sa cohérence. L'incertitude financière s'ajoute ainsi à l'incertitude du cadre juridique pour démontrer l'urgence d'une stabilisation de la définition du parc de l'établissement et de son économie.

⁶² Résultat en produits et coûts directs

⁶³ Lettre de mission de la ministre à Mme Isabelle Lemesle, 17 février 2009

B. UNE INSTABILITE CHRONIQUE

Le décret de 1995 a procédé à une clarification juridique du périmètre de l'établissement mais ni l'élaboration de l'arrêté du 4 mai 1995, ni celle de la convention du 10 avril 1998 n'ont donné lieu à une réflexion sur la cohérence d'ensemble de son parc.

Le plan national pour le patrimoine 2003 affichait dans ce domaine une ambition nouvelle : le recentrage du CMN sur un parc resserré de monuments d'envergure nationale, conçu comme le corollaire de l'élargissement de ses missions à la maîtrise d'ouvrage. Telle n'est pas la voie qui a finalement été retenue.

Au terme de la décennie écoulée, on observe que le parc du CMN a connu une instabilité très forte qui n'a pas contribué à renforcer sa cohérence et révèle le risque latent qui pèse sur l'établissement de voir son périmètre sans cesse remis en cause.

1. La tentative de définition des monuments nationaux

Aux termes du plan national de septembre 2003, *« l'Etat a vocation à ne conserver que les monuments d'intérêt national, notamment les cathédrales »*. Cette ligne est confirmée dans une note du 28 mai 2004 du directeur de l'architecture et du patrimoine au nouveau ministre selon laquelle la loi de décentralisation *« a pour objectif essentiel, selon le principe de subsidiarité, de concentrer la responsabilité de l'Etat-proprétaire sur les édifices d'importance nationale »*.

Le plan national reprend ainsi à son compte la préconisation du rapport de Jean-Pierre Bady remis un an auparavant⁶⁴ *« d'éviter que ce transfert apparaisse comme une opération vide-greniers et que les collectivités viennent faire leur marché »* et, en conséquence, de *« décider ce qui est transférable et fixer un calendrier »*.

Dans cette perspective, le ministre de la culture a confié en juillet 2003 à René Rémond la présidence d'une commission avec une double mission : identifier des critères objectifs pouvant fonder une répartition entre l'Etat et les collectivités territoriales des monuments historiques et formuler des propositions pour chacun des monuments dont le ministère de la culture est affectataire *« afin d'introduire une certaine rationalité dans un ensemble disparate qui s'est constitué au hasard des circonstances »*.

L'enjeu était double. Conformément à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a consacré « l'organisation décentralisée » de la République, il s'agissait de tenir le transfert aux collectivités *« non pour une exception ou une dérogation mais [pour] le droit commun »*. Sur le plan pratique, une définition positive des monuments nationaux devait permettre de conjurer la crainte exprimée par le président de l'établissement au conseil d'administration en 2002⁶⁵ *« sur les risques d'une décentralisation à la carte, au cas par cas. Une telle modalité de décentralisation rendrait le périmètre du patrimoine de l'Etat incohérent et il est donc essentiel de définir en amont des critères objectifs permettant d'identifier les monuments d'intérêt national (...). Enfin, l'inconvénient majeur de ce procédé*

⁶⁴ Rapport de la commission « patrimoine et décentralisation » présidée par M. Jean-Pierre Bady au ministre, novembre 2002.

⁶⁵ Procès verbal du conseil d'administration du 6 novembre 2002.

serait de déstabiliser durablement le CMN puisqu'il aurait à gérer pendant toutes les négociations un domaine d'activité à géométrie indéterminée ».

La commission Rémond aboutit en novembre 2003 à une répartition des monuments propriété de l'Etat en trois catégories : ceux que l'Etat doit conserver, ceux dont le transfert est possible et ceux dont le transfert est souhaitable. Sur 298 monuments examinés (les 87 cathédrales étant exclues du périmètre de la mission), 136 sont ainsi identifiés comme devant être conservés par l'Etat, dont 51 monuments nationaux.

Le rapport de la commission présidée par M. René Rémond, 17 novembre 2003

Conformément à sa mission, la commission énonce 6 critères susceptibles de justifier le maintien d'un monument dans le domaine de l'Etat :

- l'appartenance à la mémoire de la nation : champs de bataille et cimetières militaires (dont le rapport envisage qu'ils puissent être affectés au ministère de la Défense), palais nationaux, monuments perpétuant le souvenir de discordes nationales (statut du maréchal Ney ou colonne de juillet) et de gloires ;
- la notoriété internationale et le rayonnement européen ou universel d'un monument (Cluny, Ferney-Voltaire) et les monuments liés aux relations de l'Etat avec les nations étrangères (Obélisque, Fontevraud) ;
- la nécessité de représenter la politique de conservation du patrimoine dans toutes ses composantes « par un échantillonnage judicieux » incluant des monuments récents (villa Savoye).
- le souci « d'affirmer la continuité de la volonté politique » par le maintien de monuments « pour lesquels l'Etat a consenti d'importants moyens financiers ou qu'il a acquis récemment » ;
- le souci de continuité et l'entretien de sites dont l'Etat est seul à détenir la compétence technique : sites archéologiques et grottes ornées.

Sur la base de ces critères, les 298 monuments affectés au ministère ont été répartis entre 136 à conserver (dont 51 du CMN), 84 avec transfert possible et 78 avec transfert souhaitable soit 162 (dont 43 au CMN).

Ce travail de définition est complété par une proposition de transfert, en sens inverse, de monuments ne figurant pas aujourd'hui parmi les biens de l'Etat mais ayant, selon lui, vocation à y être, comme les grandes cathédrales gothiques de Senlis, Noyon, Laon, Sens et Toul et le château de Blois.

Le rapport précise que « *les considérations proprement financières (recettes procurées par les entrées, évaluation des coûts d'entretien ou des travaux de restauration), sans être absentes de notre réflexion, n'ont jamais été déterminantes* ». La traduction financière du transfert des monuments désignés comme devant ou pouvant l'être n'en constituait pas moins un changement radical de modèle.

Tableau n° 5 : Part des monuments déclarés « transférables » en 2005 dans le total des monuments gérés et des recettes du CMN

	Monuments		Recettes			Dépenses		
	Total	Transf.	Total	Transf.		Total	Transf.	
MN (*)	91	39	44 541 316	7 485 002	16,8%	33 583 280	10 455 717	31,1%
Conv 1998	22	3	3 798 227	9 756	0,3%	2 600 386	57 890	2,2%
autres	4	1	998 131	0	0,0%	595 973	0	0,0%
total	117	43	49 337 674	7 494 758	15,2%	36 779 639	10 513 607	28,6%

(*) 85 monuments figurant sur l'arrêté de 1995 en 2004 et 6 propriétés propres
Source : Cour des comptes

Au terme de ces travaux en effet⁶⁶, 176 monuments sont déclarés « transférables », dont 43 monuments gérés par le CMN et, en leur sein, 39 monuments nationaux (5 propriétés de l'établissement et 34 figurant sur l'arrêté de 1995 en vigueur à l'époque). Les 39 monuments nationaux transférables représentent 42,9% du total, regroupent 16,8% des recettes et 31,1% des dépenses. Le périmètre des monuments nationaux correspondant était ainsi plus restreint mais aussi plus rentable.

2. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Telle n'est cependant pas la démarche qui a finalement été retenue par le législateur. L'article 97 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est en effet ainsi rédigé : « *L'Etat ou le centre des monuments nationaux transfère aux collectivités territoriales qui en font la demande ou à leurs groupements, sous réserve du respect des clauses des dons et legs, la propriété des immeubles classés ou inscrits (...) figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, ainsi que la propriété des objets mobiliers qu'ils renferment (...). La demande des collectivités territoriales ou de leurs groupements doit être adressée au représentant de l'Etat dans la région dans les douze mois à compter de la publication du décret* ». En suspendant les transferts à la volonté des collectivités⁶⁷, la loi ne permet pas de déduire une définition même en creux des monuments nationaux. Le décret d'application de l'article 97 est publié le 20 juillet 2005⁶⁸.

Certes, le transfert de l'intégralité des monuments déclarés transférables et le recentrage du CMN sur les 52 monuments les plus rentables demeurerait possible. Tel est d'ailleurs le scénario présenté par le président de l'établissement au conseil d'administration en novembre 2004 : « *Après simulation, il apparaît que le transfert des 40 monuments se traduirait par une amélioration de notre résultat d'exploitation d'environ 3 millions d'euros* ». Le principe du volontariat le rendait toutefois incertain, comme le précisait le président au cours de la même réunion : « *L'impact effectif de ces transferts va toutefois dépendre de la volonté des collectivités locales* ».

Il fait même craindre l'atteinte au mécanisme de péréquation entre « grands » et « petits » monuments, en cas de transfert des seuls monuments rentables. Le risque est toutefois limité, seuls 5 monuments sur les 39 éligibles présentant un résultat sur coûts directs positif en 2004 pour un total de 1,35M€, soit 10,8% du résultat de l'établissement : le Haut Koenigsbourg (1,25 M€), l'Abbaye de Silvacane, les châteaux de Châteauneuf et de Bussy Rabutin et la maison de Georges Sand.

En pratique, 12 monuments anciennement gérés par le CMN ont fait l'objet d'une convention de transfert dans le cadre de l'article 97 de la loi du 13 août 2004, dont 11 monuments nationaux et un qui faisait l'objet d'une convention de gestion. Sur ces 12 monuments, 3 seulement présentaient un résultat sur coût direct positif en 2004 et l'ensemble de ces monuments avaient dégagé un résultat total d'environ 0,7M€ :

⁶⁶ Les chiffres utilisés pour les calculs reprennent la liste des monuments transférables du décret de 2005 et non la liste Rémond. Celle-ci a toutefois très largement inspiré celle-là, à 3 monuments près s'agissant du CMN (Coucy, hôtel de Sade, Salses contre Gramont, Castelnaud, maison de Clémenceau et Fort Saint André ainsi que Montal qui n'était alors pas un monument national).

⁶⁷ Contrairement au mécanisme retenu, à l'article 95 de la même loi, pour l'inventaire du patrimoine.

⁶⁸ Décret n°2005-836 relatif aux conditions de transfert de la propriété de monuments historiques aux collectivités territoriales.

Tableau n° 6 : Monuments nationaux transférés aux collectivités territoriales

	Date de la convention	Entrée en vigueur
Haut Koenigsbourg	Non datée	1 ^{er} janvier 2007
Abbaye de Jumièges	21 décembre 2006	1 ^{er} janvier 2007
Château Chaumont sur Loire	2007 (date non précisée)	1 ^{er} février 2007
Dolmen de Peyrelevade à Rampieux	27 décembre 2007	1 ^{er} juin 2007
Chapelle des carmélites à Toulouse	31 juillet 2007	1 ^{er} août 2007
Maison du maréchal Foch à Tarbes	8 février et 14 mars 2008	1 ^{er} mars 2008
Château Châteauneuf-en-Auxois	14 septembre 2007	1 ^{er} janvier 2008
Site des fontaines Salées à Saint-Père	4 septembre 2007	1 ^{er} janvier 2008
Abbaye de Silvacane à La roque d'Anthéron	Non datée	1 ^{er} janvier 2008
Château du roi René de Tarascon	Non datée	1 ^{er} janvier 2008
Site archéologique la Graufesenque à Millau	17 octobre 2007	1 ^{er} janvier 2008

Source : Cour des comptes, d'après les conventions transmises par le CMN

Le processus de décentralisation des monuments nationaux lancé en 2004 n'a donc conduit ni à un véritable recentrage, ni à un changement en profondeur de l'équilibre existant entre les monuments gérés par le CMN. Il a en revanche donné lieu à une longue période d'incertitude sur le périmètre de l'établissement, entre la publication du rapport Rémond en novembre 2003 et juillet 2006, date limite de dépôt des candidatures des collectivités, voire janvier 2008, date du dernier transfert.

3. Les transferts vers d'autres opérateurs culturels

Les changements de périmètre du CMN ne se sont pas limités aux seuls transferts de monuments à des collectivités territoriales volontaires. L'arrêté de 1995 a ainsi été modifié à plusieurs reprises, avant même la loi du 13 août 2004.

Entre 1996 et 2006, six monuments ont été ajoutés sur l'arrêté de 1995⁶⁹. La vague de remise en dotation de monuments rendue nécessaire par la réforme statutaire de la loi de finances pour 2007 et du décret du 6 avril 2007 (voir *supra*) a offert une nouvelle occasion de compléter le périmètre. Telle est la démarche proposée par le directeur de l'architecture et du patrimoine au directeur de cabinet du ministre et acceptée par celui-ci en novembre 2006⁷⁰. Une liste de 89 biens à remettre en dotation au CMN a ainsi été établie et communiquée aux préfets par décisions du directeur de l'architecture et du patrimoine du 27 avril et 19 septembre 2007. Cette liste comprenait 70 monuments de l'arrêté du 4 mai 1995 modifié⁷¹

⁶⁹ Ont ainsi été ajoutés en 1996 le monastère de Saorge (PACA) et les domaines du Palais-Royal et des Tuileries, en 1999 l'Abbaye de Cluny (Bourgogne), en 2006 l'Abri du Cap Blanc aux Eyzies de Tayac (Aquitaine) et le château de Montal à Saint-Céré (Midi-Pyrénées).

⁷⁰ Note du DAPA au directeur de cabinet du ministre du 26 octobre 2006, portant la mention « accord » sur le bordereau de transmission : « Il vous est proposé d'ajouter dans un premier temps douze monuments à cette liste ainsi qu'une dizaine de sites et grottes de la vallée de la Vézère, dont le détail est précisé ci-après. Cette proposition correspond également aux demandes formulées par le ministère chargé du budget, et dont le principe a été acté en réunion interministérielle ».

⁷¹ Qui en comptait 85 à l'époque : outre les 13 monuments transférés ou sur le point de l'être à des collectivités ou des opérateurs, ont été retranchés de la liste de l'arrêté de 1995 le domaine du Palais-Royal et l'esplanade du

et 20 nouveaux monuments : 10 gisements de Dordogne dont le rattachement devait concentrer les sites préhistoriques dans un seul opérateur, six monuments de la convention de 1998 et quatre monuments nouveaux⁷².

En pratique toutefois, seuls 74 monuments ont été remis en dotation au CMN entre juin 2007 et décembre 2008 dont 69 issus de l'arrêté de 1995 et seulement 5 nouveaux (dont 3 des 20 envisagés)⁷³. Ce mouvement n'a en effet visiblement pas suscité l'unanimité. Par courrier du 4 janvier 2008, le président de l'établissement aurait ainsi demandé de surseoir à la remise en dotation des nouveaux monuments. En octobre, un nouvel avis de l'établissement a été sollicité sur le sujet⁷⁴. Le mouvement de remise en dotation des monuments a en tout état de cause été interrompu par la suppression du régime de l'affectation et de la remise en dotation par le décret du 1^{er} décembre 2008 précité. Cette réforme n'interdit pas de nouvelles entrées dans le périmètre d'intervention du CMN : le domaine de Rambouillet a fait l'objet d'une convention d'utilisation avec France Domaine le 1^{er} juin 2009. Mais le périmètre des monuments nationaux, *stricto sensu*, ne peut désormais plus augmenter.

En sens inverse, le périmètre d'intervention de l'établissement a connu plusieurs diminutions remarquables. Depuis 2003, deux monuments nationaux ont été transférés du CMN à un établissement public existant ou nouveau⁷⁵ : le domaine des Tuileries remis en dotation au Louvre, et le château de Chambord érigé en établissement public en février 2005⁷⁶. Le palais de Chaillot a également été remis en dotation en 2008 à la cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) créée en 2003, mais l'esplanade est demeurée dans le périmètre du CMN. Trois monuments gérés par des associations sont également sorties du périmètre : l'abbaye du Bec-Hellouin en 2003 et, en 2009, la chartreuse de Villeneuve-lès-Avignon gérée par l'association CIRCA et l'abbaye de Fontevraud gérée par l'association du centre culturel de l'Ouest. Les derniers mouvements recensés concernent les domaines nationaux de Fontainebleau et de Saint-Germain-en-Laye, dont le CMN assurait la gestion domaniale en vertu de la convention de 1998, transférés à l'établissement public du château de Fontainebleau créé en mars 2009⁷⁷ et au service à compétence nationale gestionnaire du musée de Saint-Germain dont les compétences ont été élargies fin 2009⁷⁸.

Au total, l'impact des ajouts et retraits de monuments en termes de fréquentation et de ressources est demeuré assez limité pour le CMN, d'autant que ceux-ci ont été à chaque fois compensés par l'Etat. En revanche, en dépit des ambitions affichées en 2003, aucun des

Trocadéro. En 2008, le Fort Saint-André, retranché initialement, a été intégré et la maison du maréchal Foch, maintenue initialement, a été retranchée.

⁷² De la convention de 1998 : Domaine national de Saint-Germain-en-Laye, château de Gaillon (Haute-Normandie), oppidum d'Entremont (PACA), château de Puyguilhem, site mégalithique de Locmariaquer et colonne de juillet ; De la DAPA : la tour Carbonnière à Saint-Laurent d'Aigouze (Languedoc), le poype de Villars-les-Dombes (Rhône-Alpes), le château de la Ferté-Milon (Picardie) et la tour de Montlhéry.

⁷³ Le château de Puyguilhem, le site mégalithique de Locmariaquer, la colonne de juillet, la Villa Cavrois à Croix et le château de Ferney-Voltaire.

⁷⁴ Note du DAPA à la présidente du CMN du 27 octobre 2008.

⁷⁵ Ont également été retranchés en 1999 les ruines d'Oradour sur Glane (Limousin), en 2006 le domaine national de Meudon et en 2008 la chartreuse de Villeneuve-lès-Avignon.

⁷⁶ Loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, article 230.

⁷⁷ Décret n° 2009-279 du 11 mars 2009 créant l'Etablissement public du château de Fontainebleau

⁷⁸ Arrêté du 29 décembre 2009 portant création du service à compétence nationale du musée d'archéologie nationale et domaine national de Saint-Germain-en-Laye.

mouvements de transfert vers les collectivités territoriales ou d'autres établissements publics de l'Etat n'a donné lieu à une réflexion globale sur les caractéristiques intrinsèques de chaque monument national ou sur la cohérence globale du parc de l'établissement, exposant l'établissement à un risque permanent de modification de son champ d'intervention. La relance du débat sur la décentralisation des monuments a confirmé l'urgence de cette réflexion.

4. La relance des transferts

Avec l'expiration du délai de transfert des monuments fixé par la loi de 2004, la décentralisation des monuments nationaux et la question de leur définition semblaient close. Aussi, quand la décentralisation de certains sites patrimoniaux a été relancée par le conseil de modernisation des politiques publiques d'avril 2008, l'établissement ne s'est-il pas senti directement concerné. Au conseil d'administration du 25 avril 2008, le président indique : *« La position du ministère de la culture sur ce sujet est de considérer que le chantier doit être ouvert par analogie au chantier ouvert dès 2004 sur les monuments. S'agissant des monuments, l'on peut considérer que l'exercice a déjà été effectué (...). Le ministère de la culture envisage une réouverture de la possibilité de transfert sur la base de la liste Rémond des monuments transférables. La durée de réouverture serait limitée à un an et la liste de monuments transférables serait limitée à ceux qui ne sont pas ouverts au public ».*

En décembre 2008 encore, en réponse à une inquiétude des représentants du personnel sur les nouvelles sorties de monuments (en l'espèce la Chartreuse), la nouvelle présidente de l'établissement indique : *« La situation de la Chartreuse était particulière, du fait de la superposition de deux opérateurs qui créait une situation juridique complexe. Elle ajoute qu'en tant que président du CMN, elle considère ce cas comme particulier et que le CMN est bien l'opérateur compétent, pour l'Etat, en matière d'ouverture au public des monuments historiques nationaux ».* Et en février 2009 : *« Aujourd'hui, la mise en œuvre de cette loi [du 13 août 2004] est close, les derniers transferts ayant eu lieu. Si le sujet est toujours susceptible de ressurgir, la période actuelle offre une plus grande stabilité »*⁷⁹. La suite devait démontrer le contraire.

Dans le cadre du PLF 2010 a en effet été introduit un article 52 qui ranime et élargit la possibilité de transfert de monuments ouverte par l'article 97 de la loi du 13 août 2004 : pourraient être transférés tous les monuments de l'Etat et de ses établissements publics (et non seulement ceux de l'Etat et du CMN listés par décret en Conseil d'Etat), sans limite de temps⁸⁰. L'origine de l'article était présentée en ces termes par le représentant du ministère de la culture au conseil d'administration du 13 octobre 2009 : l'article 52 du PLF 2010 *« est issu d'un arbitrage gouvernemental et reflète la position du Premier ministre ».*

Dans deux lettres au Président de la République et au Premier ministre du 8 septembre 2009, le ministre de la culture indiquait : *« Le ministère chargé du budget a récemment*

⁷⁹ Procès verbal du conseil d'administration du 11 décembre 2008, pages 5-6.

⁸⁰ Le projet prévoyait néanmoins d'ajouter au I de l'article 97 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales un troisième alinéa ainsi rédigé : *« Le représentant de l'État désigne la collectivité ou le groupement de collectivités bénéficiaire du transfert en fonction des projets présentés en vue de remplir les missions précisées au II. Il peut décider de ne désigner aucun bénéficiaire au vu de l'importance qui s'attache au maintien du bien concerné dans le patrimoine de l'État, de l'intérêt des finances publiques, des conséquences statutaires du transfert pour les personnels concernés ou de l'insuffisance du projet mentionné à l'alinéa précédent. »*

informé mes services que [cette mesure] ferait l'objet d'un article législatif dans le projet de loi de finances pour 2010 et que le processus de transfert concernerait désormais tous les monuments de l'Etat (...). Au regard de la nature très diverse des édifices concernés, il me semble nécessaire qu'une réflexion sur les raisons, notamment historiques, qui ont déterminé leur appartenance au patrimoine de l'Etat ait lieu (...). Une mise en œuvre faisant l'économie d'une réflexion historique, patrimoniale, et architecturale donnerait une image désastreuse de la manière dont l'Etat assure le respect de la mémoire collective de la Nation (...). Au regard des questions que pose la reprise d'une démarche de transfert des monuments historiques, je vous demande de bien vouloir surseoir à cette mesure ».

En dépit de ces réserves, l'article 116 de la loi de finances pour 2010 a été adopté le 18 décembre 2009, avant d'être censuré par le conseil constitutionnel comme cavalier budgétaire⁸¹. Dans la perspective d'un nouveau débat législatif, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a formulé à l'été 2010 dix propositions destinées à encadrer les transferts de monuments à venir⁸². Il est notamment recommandé de rouvrir les transferts en s'appuyant sur la liste établie par la commission Rémond pour les monuments relevant du ministère de la culture, et sur l'avis d'une commission à créer pour les autres monuments historiques de l'Etat. Les décisions de transfert seraient soumises à l'autorisation du ministre de la culture. La commission préconise également de limiter le délai d'appel à candidature et d'instaurer un délai entre deux vagues de transfert.

La perspective de nouveaux transferts de monuments n'a en revanche pas donné lieu à une réflexion spécifique sur la cohérence du parc du CMN et ses conséquences sur l'équilibre financier de l'établissement. Celle-ci constitue pourtant, aux yeux de la Cour, une nécessité pour limiter l'instabilité du parc et permettre à l'établissement et ses tutelles de déployer une véritable stratégie.

Au total, le champ d'intervention du centre des monuments nationaux a connu de multiples modifications depuis 2003, sans que la définition des monuments sur lesquels le CMN exerce ses attributions ait fait l'objet d'une clarification ni que les textes juridiques fondant ces interventions aient été actualisés.

Les changements de périmètre intervenus n'ont cependant pas porté atteinte aux deux éléments qui caractérisent le parc du CMN aujourd'hui : la diversité de ses monuments et l'équilibre financier existant entre une très large majorité de monuments déficitaires et quelques « grands » monuments générateurs de fréquentation et de recettes importantes.

Cette péréquation « de fait » n'est toutefois fondée sur aucun document stratégique ou texte statutaire. Il apparaît donc impératif à la Cour que toute nouvelle perspective de transfert de monument s'accompagne d'une réflexion sur la cohérence d'ensemble du parc de l'établissement, intimement liée au choix d'un modèle de financement du CMN.

⁸¹ Décision du Conseil constitutionnel n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.

⁸² Rapport d'information n°599 (2009-2010) de Mme Françoise Férat, juillet 2010.

PARTIE III : LES DEFIS DE LA MAITRISE D'OUVRAGE INTEGREE

En modifiant ses missions et en lui affectant une ressource supplémentaire importante, la loi de finances initiale pour 2007 a ouvert pour le CMN une période de transition particulièrement délicate, caractérisée par l'incapacité de l'établissement à exercer immédiatement et par lui-même ses nouvelles attributions. Dans ce contexte, un montage complexe a été élaboré pour permettre la consommation de cette ressource supplémentaire et la réalisation des travaux. Le bilan de cette période transitoire met en lumière les faiblesses juridiques et l'inefficacité du dispositif ainsi adopté (I).

Parallèlement, le CMN a conduit sa réforme interne en vue d'assumer pleinement ses missions. Cette mutation de l'établissement a toutefois pâti du rythme chaotique des réformes menées par ailleurs s'agissant des missions et du parc. Engagée en 2003, la réorganisation interne n'a ainsi pu aboutir qu'en 2009, et encore demeure-t-elle aujourd'hui centrée sur le siège (II).

I. LE BILAN DE LA PERIODE TRANSITOIRE

Afin de permettre la réalisation rapide des opérations nouvelles sur les monuments historiques que l'affectation d'une taxe était destinée à garantir, un dispositif de conventions de mandat entre le CMN et l'Etat a été mis en place dans l'attente que l'établissement soit doté des moyens humains d'exercer ses nouvelles missions. Conçu pour ne durer qu'une année, celui-ci a perduré jusqu'en 2009.

Au-delà, la Cour s'est penchée sur l'exécution de la loi de finances pour 2007 qui fait apparaître un second dispositif par lequel l'Etat a rattaché au programme « patrimoine » du budget de la mission « culture » l'essentiel de la taxe affectée au CMN au titre des exercices 2006 et 2007 pour financer non pas les missions nouvelles attribuées par la loi à l'opérateur mais des opérations engagées antérieurement.

A. UN DISPOSITIF DE CONVENTIONS DE MANDAT COMPLEXE

1. Les implications du recours à une taxe affectée

La décision d'affecter au patrimoine une ressource pérenne par le biais d'une taxe affectée a été annoncée lors d'un discours du Premier ministre prononcé à Amiens le 14 septembre 2006 à l'occasion des journées européennes du patrimoine et confirmée dans une communication en Conseil des ministres⁸³.

Le choix ainsi opéré impliquait l'identification d'un opérateur bénéficiaire de la taxe, en l'espèce le CMN, et l'élargissement de ses missions afin de les ajuster à l'objet de ces crédits et à la capacité d'investissement résultant de cette nouvelle ressource. Tel est l'objet de l'article 48 de la loi de finances pour 2007 (voir *supra*) qui ajoute à l'article L.141-1 du code

⁸³ Communication en Conseil des ministres du 23 septembre 2006

du patrimoine deux dispositions étroitement liées : l'affectation d'une taxe au CMN et l'ajout de deux missions nouvelles que cette ressource est destinée à financer, une compétence d'attribution d'entretien, de conservation et de restauration des monuments nationaux dont il a la garde et une compétence facultative de maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux sur les monuments historiques affectés au ministère de la culture. La loi de finances inclut par ailleurs les taxes affectées parmi les ressources de l'établissement (qui figurent désormais à l'article 15-5° du statut).

Ce dispositif législatif est conforme à l'article 2 alinéa 2 de la LOLF aux termes duquel « *les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui* ».

La prise en charge de ces nouvelles missions exigeait néanmoins de doter l'établissement de moyens humains adaptés, ce qui ne pouvait s'effectuer dans des délais brefs. Les premiers crédits étant versés au CMN dès la promulgation de la loi de finances initiale pour 2007, un dispositif transitoire a été élaboré visant à permettre la réalisation rapide des travaux sur les monuments historiques que le financement par la taxe affectée était précisément destiné à garantir.

Ce dispositif a consisté à « rétrocéder » la maîtrise d'ouvrage aux directions régionales des affaires culturelles par le biais de 4 conventions de mandat :

- trois conventions portant sur les opérations concernant les monuments nationaux (études et travaux de restauration, travaux d'entretien, travaux sur les objets mobiliers) ;
- une convention portant sur les opérations sur les monuments de l'Etat affectés au ministère de la culture sous maîtrise d'ouvrage CMN.

Au plan financier, ces conventions de mandat impliquaient de reverser au budget de l'Etat, par la voie d'un fonds de concours à créer, les financements nécessaires. Ce mécanisme s'inscrivait dans le cadre des dispositions de l'article 17-II de la LOLF qui prévoient que « *les fonds de concours sont constitués (...) de fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public* ». La création du nouveau fonds de concours (n°427)⁸⁴ a été confirmée par lettre du 16 novembre 2006 du directeur général de la comptabilité publique.

L'établissement devait quant à lui être autorisé à verser des fonds à l'Etat, ce qui était déjà le cas, en application des dispositions de l'article 16-8° de son décret statutaire aux termes duquel figurent parmi les dépenses de l'établissement « *les sommes versées à l'Etat par voie de fonds de concours* ».

Au plan juridique, les modalités de mise en œuvre des nouvelles missions de maîtrise d'ouvrage du CMN définies par la loi de finances ont été précisées dans le décret du 6 avril 2007 (voir *supra*) qui modifie le statut du CMN.

La compétence de maître d'ouvrage du CMN sur les monuments nationaux étant générale, elle ne nécessitait aucune disposition d'application particulière. Les monuments

⁸⁴ Fonds de concours intitulé « Participation du centre des monuments nationaux aux travaux d'entretien et de restauration des immeubles et objets mobiliers appartenant à l'Etat et classés monuments historiques ou inscrits sur l'inventaire supplémentaire, ainsi que les palais nationaux ».

nationaux non propriété de l'établissement devaient seulement, aux termes de l'article 2-2 du décret, être remis en dotation au CMN par le biais d'arrêtés qui interviendront progressivement à compter de juillet 2007⁸⁵.

La faculté pour le CMN de se voir confier la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration sur des monuments historiques appartenant à l'Etat et affectés au ministère chargé de la culture, à l'inverse, nécessitait aux termes de l'article 2-3 du décret un arrêté fixant la liste des travaux de restauration sur ces monuments conduits sous la maîtrise d'ouvrage de l'établissement. Un arrêté sera signé en ce sens le 10 avril 2007 et abrogé à compter du 1^{er} janvier 2008.

Ce dispositif transitoire complexe a donc nécessité des délais de mise en place et n'a été achevé sur le plan juridique qu'à la mi-avril 2007.

2. Un montage fragile, complexe et inefficace

a. Les faiblesses juridiques des conventions de mandat

La mise en place d'un ensemble de conventions de mandat n'était en elle-même pas exempte d'ambiguïtés. Les mandats aboutissaient en effet à placer les services de l'Etat sous l'autorité et le contrôle de son opérateur, et le CMN dans une situation délicate vis-à-vis de ses mandataires.

Au-delà, les conventions de mandat conclues paraissent fragiles du fait de leur objet car la mission confiée au mandataire en application de ces conventions est extrêmement large et s'apparente à un dessaisissement, le CMN ne se réservant de compétence que pour la réception des études. L'article 3 des conventions de mandat d'études et de travaux est ainsi rédigé :

« Article 3 – Contenu de la mission du mandataire

La mission du mandataire porte sur les éléments suivants :

1 – définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'opération sera réalisée,

2 – instruction des dossiers correspondants et suivi des procédures afférentes,

3 – le cas échéant, choix du contrôleur technique ou du coordonnateur sécurité et protection de la santé, ou autres assistants à la maîtrise d'ouvrage ; signature et gestion des marchés correspondants,

4 – le cas échéant, choix du (des) maître(s) d'œuvre de l'opération, signature et gestion des contrats ou marchés de maîtrise d'œuvre,

5 – préparation et obtention pour le compte du maître de l'ouvrage des autorisations administratives nécessaires,

6 – choix des prestataires, entrepreneurs et fournisseurs ; signature et gestion des marchés correspondants,

⁸⁵ Pour éviter les blocages induits par les délais de remise en dotation des monuments, le décret n°2007-532 du 8 avril 2007 a prévu, au titre des dispositions transitoires, que « jusqu'à leur remise en dotation, les monuments historiques figurant sur la liste des sites gérés par le Centre des monuments nationaux établie par arrêté du ministre chargé de la culture demeurent régis par les dispositions suivantes : 1° Les travaux d'entretien et de conservation sont pris en charge et réalisés par les services de l'Etat. », disposition qui n'accélère pas le processus de prise de compétence effective mais clarifie néanmoins le partage des attributions entre le CMN et l'Etat pour les monuments qui n'ont pas encore fait l'objet d'une remise en dotation à l'établissement.

7 – paiement des prestataires, entrepreneurs, fournisseurs et maîtres d'œuvre,
8 – gestion administrative, financière et comptable de l'opération,
9 – réception des travaux, sauf pour ce qui concerne les études,
10 – actions en justice, le cas échéant, à l'exception des actions judiciaires portant sur les garanties biennales et décennales,
et d'une manière générale tous actes nécessaires à l'exercice de ses missions ».

Or, les mandats de maîtrise d'ouvrage sont encadrés par les dispositions de l'article 3 de la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite loi « MOP »)⁸⁶ qui fixe la liste limitative des attributions susceptibles de faire l'objet du mandat⁸⁷ et mentionne explicitement que les choix du maître d'œuvre et des entrepreneurs doivent être approuvés par le maître d'ouvrage. En l'espèce, le mandant délègue sans réserve ces attributions.

Plus généralement, le principe posé par la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique est que le maître d'ouvrage doit *a minima* définir la programmation et le budget des opérations qu'il confie à son mandataire. En l'espèce, si les conventions de mandat comportent bien ces éléments de programme et d'enveloppe financière, il est manifeste que le CMN ne disposait pas des moyens de les déterminer lui-même.

b. La complexité du suivi des mouvements de crédits réalisés

La conjonction d'un processus de financement évolutif au cours de la période et d'une dévolution de la conduite des opérations sur le fondement de conventions de mandat impliquait un circuit financier particulièrement complexe, en trois temps : le versement des crédits au CMN, leur retour vers le budget de l'Etat par voie de fonds de concours et leur mise en place auprès des gestionnaires réels (DRAC et SNT). Or cette situation initialement conçue pour ne durer qu'une année s'est poursuivie trois années durant.

De fait, au cours de la période transitoire, de 2007 à 2009, le suivi des crédits affectés au CMN et de leur consommation par les DRAC et le SNT dans le cadre des conventions de mandat s'est heurté à de nombreuses difficultés.

⁸⁶ L'article 11-1 de la loi MOP dispose que « la présente loi n'est pas applicable aux opérations d'entretien, de réparation ou de restauration effectuées sur des immeubles classés en application de la section 1 du chapitre Ier du titre II du livre VI du code du patrimoine. » (i.e. les monuments historiques) mais en dépit d'une rédaction peu explicite, cette disposition ne vise que le titre II (au sein duquel se situe cet article 11-1) portant sur la maîtrise d'œuvre, de sorte que la loi MOP est bien applicable à la maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques.

⁸⁷ Article 3 : « Dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle qu'il a arrêtés, le maître de l'ouvrage peut confier à un mandataire, dans les conditions définies par la convention mentionnée à l'article 5, l'exercice, en son nom et pour son compte, de tout ou partie des attributions suivantes de la maîtrise d'ouvrage :
1° Définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté
2° Préparation du choix du maître d'œuvre, signature du contrat de maîtrise d'œuvre, après approbation du choix du maître d'œuvre par le maître de l'ouvrage, et gestion du contrat de maîtrise d'œuvre ;
3° Approbation des avant-projets et accord sur le projet ;
4° Préparation du choix de l'entrepreneur, signature du contrat de travaux, après approbation du choix de l'entrepreneur par le maître de l'ouvrage, et gestion du contrat de travaux ;
5° Versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'œuvre et des travaux ;
6° Réception de l'ouvrage,
et l'accomplissement de tous actes afférents aux attributions mentionnées ci-dessus.

En premier lieu, le montant des quatre conventions de mandat initiales a été inférieur au montant de la taxe affectée au CMN par la loi de finances au titre des exercices 2006 et 2007, du fait de l'opération financière dont il sera question ci-après. Sur 140 M€ de CP et 70 M€ d'AE affectés au CMN, les conventions de mandat n'ont représenté que 15 M€ de CP et 70 M€ d'AE. Les quatre conventions de mandat initiales qui fixaient la répartition des crédits par opérations ont par ailleurs fait l'objet d'ajustements progressifs : au total pas moins de 16 avenants ont ainsi été conclus.

En second lieu, le mode de financement des nouvelles missions du CMN a varié à chaque loi de finances initiale. A la taxe affectée créée par la LFI 2007 a succédé en 2008 une subvention sur crédits budgétaires puis en LFI 2009 un financement reposant essentiellement sur un versement en provenance du compte d'affectation spéciale (CAS) « immobilier ». La conjoncture économique n'ayant pas permis d'enregistrer les recettes attendues sur le CAS, des crédits ont finalement été ouverts en LFR pour permettre le versement en toute fin d'exercice 2009 au CMN des sommes prévues. Le fonds de concours n°429 a en revanche été maintenu pour que les DRAC et le SNT puissent continuer à réaliser les travaux dans le cadre des conventions de mandat, le CMN n'étant en 2008 et 2009, pas plus qu'en 2007, en capacité de réaliser les travaux sur son parc.

Le champ couvert par les crédits affectés au CMN a également varié : à compter de 2008, il a été décidé de renoncer à la possibilité de confier au CMN la maîtrise d'ouvrage pour des travaux sur des monuments historiques autres que les monuments nationaux. La subvention du programme Patrimoines a été recalibrée en conséquence.

Enfin, compte tenu de la montée en charge progressive du CMN pour exercer par lui-même sa compétence de maître d'ouvrage, une part croissante des ressources d'investissement qui lui ont été affectées a été conservée par lui à compter de 2008 et inversement, une fraction de la subvention de fonctionnement de l'établissement a été reversée à l'Etat pour financer la convention de mandat relative aux travaux d'entretien.

Au sein du ministère de la culture et de la communication, la gestion et le suivi des crédits délégués dans le cadre des conventions de mandat a entraîné de multiples opérations administratives et comptables en administration centrale et déconcentrée. Outre le fait que les acteurs de la dépense étaient nombreux (17 DRAC et le SNT ont reçu des crédits), chaque enveloppe était fléchée par type de dépenses et par type de monuments, pour des montants différents en AE et en CP. En dépit des moyens de suivi et de comptabilisation *ad hoc* mis en place – les systèmes d'information n'étant pas conçus pour retracer la consommation de crédits reversés par un opérateur sur le budget de l'Etat – le ministère n'a disposé tout au long de la période que de remontées tardives du niveau réel de consommation des crédits.

Il s'ensuit un ensemble de désajustements de périmètre et de calendrier entre les différentes étapes du processus de mise en place des crédits qui rendent leur suivi particulièrement fastidieux et l'ensemble parfaitement opaque.

c. L'inefficacité des conventions de mandat

Le bilan à la fin de l'année 2009 du dispositif des conventions de mandat apparaît faible au regard des ambitions affichées et des répercussions qu'ont eues sur l'établissement les décisions prises en 2006.

D'une part, l'Etat n'a appelé par voie de fonds de concours qu'environ deux-tiers des financements alloués au CMN. En effet, sur les 79,3 M€ de crédits de paiement enregistrés par le CMN au cours de la période transitoire (2007-2009) pour l'entretien et la restauration de monuments historiques, dont 72,2 M€ destinés à financer des opérations nouvelles sur son parc, l'établissement en a reversé 50,6 M€ à l'Etat par fonds de concours dans le cadre des conventions de mandat, dont 43,5 M€ pour son compte propre et 7,1 M€ destinés à financer des opérations nouvelles sur des monuments de la DAPA. Autrement dit le CMN, qui n'avait pas les moyens humains pour mener des opérations de maîtrise d'ouvrage, a conservé, à la demande de l'Etat, 28,7 M€ de crédits qui sont venus abonder sa trésorerie en 2008 et 2009.

Tableau n° 7 : Ventilation par nature de ressource et par gestionnaire final des ressources versées au CMN pour l'entretien et l'investissement dans les monuments historiques

En M€			Ressources recues par le CMN		Crédits conservés par le CMN		Crédits reversés aux fonds de concours		
			AE	CP	AE	CP	AE	CP	CP
2007	taxe affectée	dont MH DAPA	34,5	7,1	-	-	34,5	7,1	16,8
		dont MN	35,5	7,9	2,8	2,0	32,7	5,9	
		subvention entretien	3,7	3,7	- 0,1	- 0,1	3,8	3,8	
2008		subvention d'investissement	27,4	27,4	- 0,3	11,7	27,7	15,7	20
		subvention entretien	4,1	4,1	- 0,2	- 0,2	4,3	4,3	
2009		subvention d'investissement	27,0	25,0	14,5	15,1	12,5	9,9	13,8
		subvention entretien	4,1	4,1	- 0,3	0,2	4,4	3,9	
Total			136,3	79,3	16,4	28,7	119,9	50,6	50,6
Part MN			101,8	72,2	16,4	28,7	85,4	43,5	43,5
Part MN hors entretien			89,9	60,3	17,0	28,8	72,9	31,5	31,5

Source : données budgétaires MCC et CMN - retraitement Cour des comptes

D'autre part, l'analyse de la consommation des crédits par les DRAC et le SNT sur la période 2007-2009 révèle que les dépenses de maîtrise d'ouvrage sur les monuments du parc affectés au CMN se sont élevées à 41,7 M€ de crédits de paiement, dont 28,7 M€ consacrés à la restauration⁸⁸, c'est-à-dire un montant proche du besoin de crédits estimé pour une année⁸⁹.

Tableau n° 8 : Consommation réelle par les DRAC/SNT des crédits issus du fonds de concours n°427 et détermination du solde des CP dus au CMN fin 2009

	2007	2008	2009	Total
Report de CP N-1	0	3,9	6,9	
Abondement en provenance du fonds de concours	5,5	15,3	10,7	31,5
Consommation DRAC sur conventions de mandats (estimation pour 2009 - hors objets mobiliers)	1,2	9,4	18,1	28,7
"emprunt" de trésorerie	0,4	2,9	-1,4	1,9
Report de CP N+1	3,9	6,9	0,9	
Solde en faveur du CMN	4,3	10,2	2,8	

Source : données budgétaires MCC retraitement Cour des comptes

⁸⁸ 53 M€ d'AE ont été consommés à la même date mais les incertitudes pesant sur le suivi des AE et leur lien avec des engagements juridiques effectifs ne permet pas de fonder l'analyse sur ce montant.

⁸⁹ En mars 2006, le rapport Suzzarelli-Goven avait évalué à 33 M€ les crédits consacrés annuellement, de 2000 à 2004, à l'entretien et la restauration des monuments nationaux. Le CMN estime son besoin annuel de financement à 55 M€.

Il est par ailleurs observé que la sous-consommation de crédits ici mise en évidence n'est pas retracée dans les documents budgétaires présentés au Parlement. En effet, le « transit » des ressources par les comptes de l'opérateur permet de faire état d'une consommation à 100 % des crédits correspondants, alors même que ceux-ci ont été pour partie réinscrits dans le budget de l'Etat par la voie du fonds de concours. De même, dans les comptes de l'établissement, les sommes reversées par voie de fonds de concours paraissent avoir été consommées alors que les travaux sont, dans le meilleur des cas, en cours de réalisation.

3. Une phase transitoire qui reste à clôturer

La gestion de la sortie de cette longue période transitoire apparaît, paradoxalement, précipitée et peu maîtrisée. Les visites effectuées dans quatre DRAC ont en effet mis en évidence différentes incertitudes ou difficultés dont le bilan devra être ultérieurement tiré.

a. Les conventions de mandat ne s'achèveront qu'en 2012

Pour assurer la continuité des opérations de conservation, le CMN a décidé, en concertation avec le ministère de la culture et de la communication, que les tranches de travaux en cours seraient achevées dans le cadre des conventions de mandat et que les travaux correspondant aux tranches ultérieures feraient l'objet d'une convention de transfert du marché. Les contentieux afférents à des opérations intervenues dans le cadre du mandat demeureront aussi traités par les mandataires.

Les projections établies pour les années à venir pour les seules conventions de mandat de restauration prévoient l'achèvement des travaux en cours à la fin de l'année 2012. L'essentiel de ces travaux interviendra toutefois dès 2010, ce qui se traduira par une importante consommation de crédits de paiement en 2010 (21,3 M€), puis respectivement 7 et 3 M€ les années 2011 et 2012. Au total, il est désormais prévu que ces conventions de mandat devront, à leur terme, avoir « porté » 58 M€ de crédits dont les AE avaient déjà été quasiment consommées fin 2009 (53 M€) alors que les CP ne l'étaient qu'à hauteur de 28,7 M€ à la même date.

Ce constat implique que le CMN, qui a versé fin 2009 31,5M€ de CP, devra encore verser par fonds de concours un reliquat de financement de 21,5 M€ (comptabilisés mais non versés fin 2009). S'agissant en revanche des AE, les crédits déjà versés (72,9 M€ d'AE hors entretien) excèdent d'ores et déjà le besoin global de financement des opérations de sorte que le ministère devra reverser un montant d'AE de l'ordre de 15 M€ au CMN.

Ce cadrage n'a cependant abouti que le 30 juillet 2010, par la conclusion de cinq nouveaux avenants aux conventions de mandat précisant ces différents aspects.

b. Le transfert des dossiers documentaires s'effectue lentement

Les DRAC disposent par ailleurs de dossiers documentaires sur les monuments ainsi que des études préalables, projets et autres documents d'études qui n'ont pas (encore) abouti mais sont indispensables au CMN, au titre de sa fonction de maître d'ouvrage, comme aux CRMH, au titre du contrôle scientifique et technique.

C'est seulement le 27 janvier 2010, par une lettre de la présidente du CMN adressée à l'ensemble des mandataires que cette démarche a été entreprise, ce courrier indiquant que la direction de la maîtrise d'ouvrage du CMN « *prendra très bientôt l'attache* » des services concernés pour préciser ces différents aspects. A l'occasion de visites en DRAC effectuées en mars 2010, il a cependant été constaté que la situation n'avait pas évolué.

Le CMN a pour sa part indiqué qu'environ 200 documents étaient en sa possession mais que leur collecte se heurtait à différents obstacles tels que l'absence de directive méthodologique nationale pour l'organisation de ce transfert, les réticences des DRAC à consacrer des moyens à la reprographie ou la numérisation de ces documents au profit du CMN et l'incapacité, pour ce dernier, d'adresser des demandes précises en l'absence d'inventaire détaillé des dossiers documentaires qui lui permettrait de dresser une liste prioritaire de documents à lui transmettre.

Le CMN envisage à présent d'adresser un courrier au SNT et aux DRAC n'ayant pas répondu pour leur demander de transmettre, à tout le moins, les documents réalisés depuis début 2007, c'est-à-dire depuis le transfert au CMN de la compétence de maître d'ouvrage. Le CMN pourra à cet égard s'appuyer sur le texte même des conventions de mandats qui stipule cette obligation.

c. Des conséquences comptables encore difficiles à évaluer

Le traitement comptable des opérations liées à la maîtrise d'ouvrage au cours de la période transitoire a présenté des faiblesses.

Le CMN a inscrit au passif de son bilan, au titre d'un complément de dotation en capital, la part des 140 M€ de taxe affectée lui revenant (hors monuments DAPA) et destinée à financer des investissements, soit 6,7 M€. Les années suivantes, les subventions de l'Etat ont été inscrites en subventions d'équipement.

Les versements au fonds de concours effectués en application des conventions de mandat ont été, pour la part afférente aux investissements sur les monuments nationaux, inscrits en immobilisations en cours. Ce compte a atteint 49,2 M€ fin 2009. A la fin de chaque opération, au vu d'un décompte définitif détaillé visé par le comptable assignataire de l'Etat, le montant correspondant doit être reclassé en immobilisations. Cela suppose toutefois que les opérations de réception et clôture des travaux soient bien effectuées par les mandataires.

Or, d'une part, le ministère a rencontré des difficultés à retracer opération par opération la consommation des crédits. A la clôture de l'instruction, le bilan consolidé de consommation des crédits en conventions de mandat au 31 décembre 2009 n'était ainsi pas encore achevé. D'autre part, en dépit des dispositions de l'article 9 des conventions de mandat encadrant les modalités d'achèvement de la mission du mandataire, les DRAC n'ont pas régulièrement transmis ces données. Dans une note adressée à chaque Préfet le 15 avril 2009, le directeur de l'architecture et du patrimoine souligne qu'en dépit de trois rappels, cinq DRAC seulement ont assuré cette remontée d'information. Le montant des opérations soldées susceptibles d'être comptabilisées par le CMN s'élevait ainsi, au vu de ces documents, à environ 1 M€ alors que, selon ses estimations fondées sur sa connaissance des travaux achevés ainsi que sur leur montant prévu dans les conventions de mandat, c'est une somme de 2,4 M€ qui devrait figurer en immobilisations. Ainsi que le souligne le DAPA dans sa note « *faute de transmission de ces états, le CMN ne peut inscrire à son actif aucune opération de*

travaux réalisés, ni débiter les amortissements correspondants, ce qui affecte gravement la fiabilité et la sincérité de son bilan. »

Encore faut-il souligner qu'il ne s'agit que des opérations achevées. Dès lors qu'il a été décidé que les conventions de mandat ne se poursuivraient que pour les tranches de travaux en cours, les tranches antérieurement achevées devraient être clôturées et inscrites au bilan du CMN. A titre d'illustration, les travaux conduits au Mont Saint Michel par la DRAC sous mandat de maîtrise d'ouvrage du CMN sont comptabilisés dans les 2,4 M€ précités à hauteur de 57 K€ alors que les états de consommation des crédits fournis par la DRAC indiquent que plus de 600 K€ de crédits ont été dépensés, en particulier 400 K€ pour la restauration des remparts dont au moins une tranche a été achevée. Le montant des travaux que le CMN fait figurer en immobilisations est donc sous-évalué et cette situation, dont le CMN n'est pas responsable, porte atteinte à la sincérité de son bilan.

Au terme de trois années de transition, le jugement sur le dispositif des conventions de mandat mis en place par les administrations de tutelle fin 2006 ne peut être que sévère. Source d'une très grande fragilité juridique et comptable, il n'a de surcroît pas été efficace. Outre les moyens administratifs qu'il a mobilisés pour en assurer la gestion, il se traduit *in fine* pour l'établissement par un niveau historiquement faible de consommation des crédits d'investissement au profit des monuments nationaux.

B. UN DISPOSITIF DE REVERSEMENT FURTIF

Le discours d'Amiens qui annonçait l'affectation d'une taxe au CMN témoignait du double enjeu que revêtait le financement du patrimoine à l'époque : la volonté de garantir à long terme une ressource régulière aux investissements sur monuments historiques, et le souci de résorber à court terme la crise de financement des opérations de restauration en cours. Dans le discours, les deux sujets semblent faire l'objet de réponses distinctes : un dégel immédiat de crédits pour relancer les chantiers interrompus ; une nouvelle recette pour offrir des garanties dans la durée à cette politique⁹⁰.

Cette interprétation est corroborée par l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2007, aux termes duquel la taxe affectée est destinée à « *garantir au CMN des moyens pérennes pour assurer le financement de ses nouvelles missions* ». Or, l'analyse des décisions préparatoires au projet de loi de finances et le contrôle de son exécution révèlent une réalité très différente.

⁹⁰ « *Aujourd'hui, avec Renaud Donnedieu de Vabres et Jean-François Copé, nous avons décidé d'inscrire dans la durée un effort supplémentaire :*

24 millions d'euros vont être dégelés immédiatement sur les crédits du budget 2006 qui avaient été mis en réserve. Ils permettront la reprise et l'accélération de chantiers importants qui avaient été interrompus. Plus de 100 chantiers pourront ainsi se poursuivre, dont la cathédrale d'Amiens qui bénéficiera de 400 000 euros, mais aussi la cathédrale de Beauvais, les châteaux de Coucy et Pierrefonds ainsi que le domaine de Compiègne.

Par ailleurs, lors du vote du projet de loi de finances 2007, le Gouvernement proposera au Parlement la création d'une recette pérenne nouvelle de 70 millions d'euros par an, prélevée sur les droits de mutation perçus par l'Etat. Cette recette viendra s'ajouter aux crédits budgétaires. Elle sera versée au Centre des monuments nationaux, qui se verra conférer par la loi une mission de maîtrise d'ouvrage élargie qu'il mènera en complémentarité avec les équipes de maîtrise d'ouvrage des DRAC. Cette recette sera versée rétroactivement dès 2006, à hauteur de 50 millions d'euros. (...)

Ainsi, entre la fin 2006 et le début 2007, ce sont près de 140 millions d'euros qui seront mis à disposition des chantiers de restauration. Les chantiers des collectivités locales et des propriétaires privés bénéficieront pleinement de cet abondement, grâce aux redéploiements qu'il permettra. »

1. Une base juridique, deux dispositifs

a. Les travaux préparatoire du PLF pour 2007

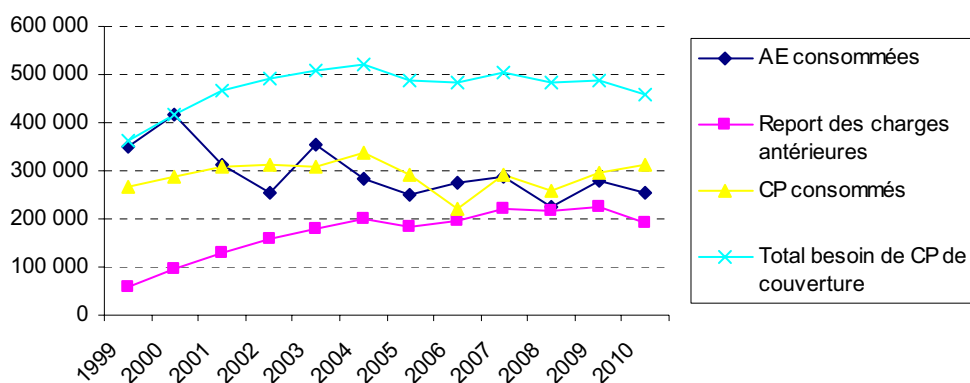
Si l'annonce de la création de la taxe affectée date de septembre 2006, les décisions correspondantes ont été prises avant l'été, quoique la date ne puisse être établie avec précision, l'ensemble des pièces n'ayant pas été communiquées à la Cour. Le secteur du patrimoine monumental était alors en proie à une grave crise de financement, dont témoignent deux rapports parlementaires publiés à l'époque⁹¹.

La crise de financement du patrimoine

A la fin des années 90, le ministère de la culture présentait – comme de nombreux autres – une sous-consommation de ses crédits d'investissement. La situation a connu une dégradation brutale en 2000 suite à la tempête de décembre 1999. Pour couvrir les besoins, 116 M€ en AE et 86 M€ en CP ont en effet été ouverts en loi de finances rectificative, dont 95% pour les monuments historiques. Le ministère n'a cependant pas réussi à engager rapidement ces dépenses qui ont gonflé les reports. En 2001, ceux-ci ont atteint 234,6 M€, supérieur aux crédits ouverts en LFI 2002 (233,6M€)⁹².

Pour sortir de cette situation, deux mesures radicales ont été conjuguées : (1) une ponction nette de 116,6 M€ sur les réserves de CP d'investissement monuments historiques (165 M€ d'abattement dont 48,8 M€ ont été ensuite restitués) ; et (2) une contraction brutale (division par 4) des crédits inscrits en LFI 2003, et un retour à un niveau supérieur à la moyenne qu'en 2005. La conjonction de ces mesures a permis une diminution drastique des reports de CP de 2002 à 2005 (passés de 234,6 M€ à 55,3 M€) et une amélioration du taux de consommation des crédits d'investissement (de 52% à 95%).

Mais « *le remède a été pire que le mal* » (P. Nachbar) : cette amélioration comptable s'est en effet accompagnée d'une crise de financement sans précédent des opérations sur monuments historiques. En effet, la diminution des reports a porté uniquement sur les CP et non les AE, et n'a donc pas diminué le besoin de CP pour couvrir les engagements antérieurs ; et la hausse du taux d'exécution s'est faite par une baisse des crédits disponibles (dénominateur) et non par une hausse des crédits consommés (numérateur) qui ont même diminué. Aux mesures de diminution de crédits ouverts en LFI se sont en effet ajoutées les mesures de gel (5% en 2006) qui ont le plus souvent prioritairement porté sur les crédits d'investissement.



Source : MCC. Modélisation du besoin de CP et du taux de couverture selon une hypothèse théorique de consommation des CP / AE de 10 % la première année, 25 % les 2^e et 3^e et 15 % la 4^{ème} année.

⁹¹ Rapport de Philippe NACHBAR sur « L'entretien et la sauvegarde du patrimoine architectural », fait au nom de la commission des affaires culturelles de l'assemblée nationale, 24 octobre 2006 et rapport de M. Christian KERT sur « La conservation et l'entretien du patrimoine monumental », fait au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat, 19 décembre 2006.

⁹² Première « crise » qui avait fait l'objet d'un rapport de M. Rémi Labrusse en février 2002.

Face à ce « budget en dents de scie » (C. Kert), 100 M€ de crédits sont versés à l'EMOC fin 2005 mais ont été majoritairement affectés aux « grands chantiers » en cours. Aussi, le taux de couverture des besoins en crédits de paiement déjà faible en 2004 (69%) atteint son plus bas niveau en 2006 (50%). Sur le plan opérationnel, le manque de crédits s'est traduit par le report mais surtout l'arrêt de chantiers dont le nombre est estimé par le ministère à 80 en 2005 (dont 17 sur des monuments Etat) et 300 en 2006

La lettre plafond adressée le 12 juin 2006 par le Premier ministre au ministre de la culture ne faisait pas état de crédits supplémentaires dans la partie relative au programme 175 patrimoine mais indiquait en annexe : *« le patrimoine bénéficiera en complément d'un financement récurrent de 70 M€, qui sera mis en place dès 2006 selon des modalités à définir ».*

Le 20 juillet 2006, une réunion interministérielle s'est tenue sur cet objet. Son compte rendu indique en préambule : *« le cabinet du Premier ministre indique que le Centre ne pourra engager à court terme l'ensemble des crédits afférents à la restauration des monuments historiques, notamment parce que de nombreux chantiers ont déjà été engagés sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat. Afin d'assurer le financement de ces travaux, il est prévu de rattacher les crédits nécessaires au programme « patrimoine » de la mission culture, au moyen d'un fonds de concours transitoire. »*

Une réunion interministérielle, le 31 août 2006, a confirmé la double visée de la taxe affectée et l'enjeu politique d'un redémarrage des chantiers interrompus dès septembre, au moment des annonces publiques du Premier ministre. A l'occasion de cette réunion, il a été en particulier demandé au ministère de la culture de fournir trois listes au conseiller budgétaire du Premier ministre :

*« - une liste de chantiers à reprendre sans délai pour 20 M€ en CP;
- une liste de chantiers à reprendre pour environ 50 M€ en CP;
- une liste de chantier à engager sous maîtrise d'ouvrage MONUM à compter de début 2007 mais s'étalant sur l'ensemble de l'année 2007 pour environ 70 M€. (...) »*

Le ministère du budget examinera le montage financier permettant de financer sur le dégel des crédits patrimoine mis en réserve la liste des 20 M€ de chantiers à reprendre dès septembre 2006 tout en assurant, via par exemple – et sous réserve que cela soit faisable – un rattachement par fonds de concours sur l'affectation du produit de la taxe au MONUM en toute fin d'exercice, le financement des dépenses inéluctables du ministère de la Culture sans ouverture complémentaire.

Ce montage, ou tout autre montage équivalent (...) devra être prêt pour mardi soir. »

Le montant finalement arrêté au cours de réunions ultérieures et figurant dans l'article 30 du PLF déposé le 26 septembre 2006 à l'Assemblée nationale était fixé à 70 M€ au titre de 2006 et autant pour 2007, en AE et CP. Sur ces 140 M€, 70 M€ d'AE ouverts au titre de 2006 ont été annulés. C'est donc au total 140 M€ de CP et 70 M€ d'AE qui ont été affectés au CMN par la loi de finances pour 2007.

Ainsi, la Cour observe qu'au moment de la présentation du PLF 2007 au Parlement, le gouvernement avait décidé depuis plusieurs mois d'utiliser l'essentiel de la taxe affectée au CMN non pour financer ses missions nouvelles de maîtrise d'ouvrage mais pour faire face à la crise de financement du patrimoine monumental et permettre la reprise de travaux engagés sur des monuments historiques sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat.

b. L'exécution de la LFI pour 2007

Sur le fondement des arbitrages du 20 juillet 2006 et du 31 août 2006, les services du ministère des finances, du ministère de la culture et du CMN se sont ensuite employés à détailler la mise en œuvre du dispositif, caractérisé par un ensemble de contraintes procédurales fortes. Dès le mois d'août, une coordination étroite a été mise en place pour maîtriser le calendrier de l'opération. Pour le CMN, il convenait d'éviter toute avance de trésorerie, alors que les fonds alloués par la loi de finances ne pouvaient lui être versés qu'après sa promulgation. Pour la direction du budget, il s'agissait de garantir le reversement des fonds avant le 5 janvier 2007, date de clôture des opérations de gestion 2006.

Ces échanges aboutirent à une note⁹³ détaillant « *les étapes de la procédure comptable convenue ensemble lors de la réunion de mi-novembre entre la DGCP, le CMN et le MCC* ». La procédure ainsi établie distinguait quatre étapes : la réception des fonds par le CMN ; le reversement de ces fonds à la recette générale des finances, le jour même ; l'émission par le ministère de la culture du titre de perception sur le fonds de concours ; et le versement des fonds par la RGF au MCC.

La loi de finances pour 2007 a été promulguée le 21 décembre 2006. La réception des fonds sur le compte du CMN est intervenue le 28 décembre 2006, de même que le virement de reversement sur le fonds de concours du ministère, sur autorisation du comptable du CMN donnée par anticipation par un courrier en date du 21 décembre 2006.

Parallèlement, une convention de « reversement pour les opérations engagées »⁹⁴ datée du 29 décembre 2006 (mais parvenue à l'agence comptable le 22) est venue donner un fondement juridique au reversement par fonds de concours au ministère de la culture des 70 M€ de taxe affectée rétroactivement pour 2006 au CMN. Une deuxième convention sera signée le 30 janvier 2007, sur le même modèle, pour le reversement à l'Etat de 55 M€ des 70 M€ de CP affectés au CMN au titre de 2007. Ces deux conventions ont été signées par le DAPA et le président du CMN, et visées par les contrôleurs financiers respectifs du ministère et de l'établissement.

Pour accueillir ces fonds a été utilisé le fonds de concours préexistant n°429, traditionnellement utilisé pour les contributions des propriétaires (collectivités locales mais aussi CMN pour ses biens propres⁹⁵) au financement d'opérations sur leurs monuments historiques sous maîtrise d'ouvrage Etat. Les CP n'ont en revanche pu être reversés sur le fonds sans AE correspondantes (inutiles par définition pour les opérations en cours) qu'à la faveur d'une opportune réforme du fonctionnement des fonds de concours par décret du 11 janvier 2007 permettant désormais le versement de fonds en CP sans AE⁹⁶. Le titre de perception de 70 M€ sur le fonds de concours n°429 a été émis par le ministère de la culture

⁹³ Note diffusée le 26 décembre 2006.

⁹⁴ L'intitulé exact est « convention annuelle 2006 relative au reversement au ministère de la culture et de la communication des crédits de paiements (70 M€) pour les opérations engagées ».

⁹⁵ C'est à cette fin que les « sommes versées à l'Etat par voie de fonds de concours » ont figuré dès 1995 parmi les dépenses de l'établissement énumérées à l'article 16 du décret statutaire.

⁹⁶ Décret n°2007-44 du 11 janvier 2007 pris pour l'application du II de l'article 17 de la LOLF qui supprime l'ancienne disposition du décret n° 2002-1124 selon laquelle « une autorisation d'engagement est ouverte à due concurrence » des CP visant à garantir le respect de l'intention de la partie versante.

le 29 décembre 2006. Les 55 M€ de CP de 2007 ont quant à eux été reversée en trois étapes, le dernier paiement étant intervenu le 3 septembre 2007.

Sur le fondement de la loi de finances initiale pour 2007, ce n'est donc pas un, mais deux dispositifs de nature différente qui ont été mis en place afin de garantir la consommation des crédits mis à disposition du CMN.

Le premier a consisté à « rétrocéder » la compétence de maîtrise d'ouvrage du CMN sur des opérations nouvelles au ministère de la culture (DRAC et SNT) par le biais de conventions de mandat, et à reverser à l'Etat les crédits correspondant sur le fonds de concours n°427 créé à cet effet. Ce dispositif n'a cependant concerné que 15 M€ sur les 140 M€ de CP affectés au CMN par la loi de finances pour 2007.

Le second a consisté à « reverser » au ministère sur le fonds de concours n°429 préexistant l'essentiel de la taxe affectée au CMN pour financer des opérations déjà engagées sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat par le biais de conventions de reversement. Peu commenté, ce dispositif a pourtant mobilisé 125 M€ des 140 M€ de CP affectés au CMN au titre des exercices budgétaires 2006 et 2007.

Tableau n° 9 : Utilisation des 140 M€ issus de la taxe affectée pour 2006 et 2007

En M€	AE	CP
Opérations en cours	0	125
Dont convention de financement du 29 décembre 2006	0	70
Dont convention de financement du 30 janvier 2007	0	55
Opérations nouvelles	69	14
Dont monuments nationaux affectés au CMN (3 conventions du 13 avril 2007)	34,5	7
Dont monuments historiques affectés à la DAPA (1 convention du 13 avril 2007)	34,5	7
Coût de gestion et de fonctionnement (conservé par le CMN)	1	1
Total	70	140

Source : réponse CMN

2. Un dispositif de reversement qui soulève des questions de principe

L'emploi de la taxe affectée au CMN en 2006 et 2007, le circuit emprunté par les crédits dans l'opération de reversement et la présentation de l'opération dans les documents transmis au Parlement appellent les observations suivantes.

a. L'emploi de la taxe affectée au financement d'opérations déjà engagées

Comme évoqué précédemment, l'affectation au CMN de 140 M€ issus des droits de mutations à titre onéreux par la loi de finances ne pouvait l'être, au regard de l'article 2 alinéa 2 de la LOLF « *qu'à raison des missions de service public confiées à lui* ».

C'est à cette fin que le deuxième paragraphe de l'article 48 de la LFI pour 2007 attribuait au CMN une nouvelle compétence de maîtrise d'ouvrage sur les monuments

nationaux et les monuments historiques affectés au ministère, que la taxe affectée était destinée à financer. Et c'est à cette fin qu'ont été employés les 15 M€ de CP reversés à l'Etat dans le cadre des quatre conventions de mandats portant sur des opérations nouvelles, pour lesquelles le CMN détenait la compétence de maître d'ouvrage à défaut d'avoir encore la capacité de l'exercer.

Tel n'est en revanche pas la destination des 125 M€ reversés à l'Etat au titre des deux conventions de reversement. Leur article 1^{er} stipule en effet que l'établissement « *apporte son concours au financement de certaines opérations de restauration engagées par l'Etat sur des monuments historiques lui appartenant* ». L'article 2 ajoute que cette « *participation financière du CMN est destinée à achever ou poursuivre les travaux de restauration engagés par le ministère de la culture sur les monuments appartenant à l'Etat et visés à la liste indicative annexée à la présente convention* ». Une liste de monuments (nationaux ou non) assortis de simples montants est effectivement jointe à chacune des deux conventions.

Ces deux clauses mettent en évidence que l'objet de cette « *participation financière* » porte non sur des opérations nouvelles – pour lesquelles le CMN s'est vu attribuer une compétence de maîtrise d'ouvrage – mais sur des opérations engagées antérieurement à la loi de finances, sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat.

Cette différence a été soulignée par le directeur général des finances publiques en réponse aux observations provisoires de la Cour⁹⁷ : « *L'article 48 de la loi de finances pour 2007 a élargi les missions du CMN à la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration (...). Par ailleurs, la décision a été prise en 2006 de financer des travaux engagés pour la restauration de monuments affectés au ministère de la culture et dont le CMN n'était pas maître d'ouvrage, au moyen de reversement du produit de la taxe* ».

Elle n'a en revanche pas été reconnue par la direction du budget, qui a défendu la similarité des opérations de reversement⁹⁸ : « *D'un point de vue financier, l'équilibre de ce second dispositif transitoire n'apparaît pas comme étant différente de celui du premier, par lequel le CMN se voyait confier la maîtrise d'ouvrage sur les travaux de restauration de monuments appartenant à l'Etat et affectés au ministère de la culture avant de mandater les services de l'Etat pour mettre en œuvre cette mission en reversant les moyens nécessaires par voie de fonds de concours au budget de l'Etat* ». La destination des fonds constitue pourtant une différence de nature entre le reversement des 15 M€ et celui des 125 M€ opérés en 2007 – dont témoignent d'ailleurs la distinction entre conventions « de reversement » et conventions « de mandat ».

Or, si l'article L. 141-1 du code du patrimoine autorise le CMN à percevoir directement une taxe, ce n'est qu'à raison de sa mission de maître d'ouvrage sur les monuments nationaux et, de manière facultative, sur les monuments historiques affectés au ministère de la culture. Pour ces derniers, le décret statutaire modifié exige un arrêté de mise en œuvre qui n'interviendra que le 10 avril 2007 (voir *supra*), donc postérieurement aux conventions et aux reversements de fonds ici analysés, et sur des opérations de nature et de montants différents. L'action du CMN dans le cadre des deux conventions de reversement ne

⁹⁷ Réponse du directeur général des finances publiques au président de la troisième chambre du 6 septembre 2010.

⁹⁸ Réponse du ministère du budget au président de la troisième chambre du 6 septembre 2010.

se situe par conséquent pas dans le cadre de l'article L. 141-1 modifié⁹⁹. La participation au financement des besoins de crédits du patrimoine monumental ne figure d'ailleurs pas non plus parmi les autres missions de l'établissement.

Dès lors, on ne peut que convenir qu'« *il était loisible au législateur financier d'affecter une recette fiscale au CMN, établissement public investi de missions de service public* »¹⁰⁰. En revanche, l'établissement et ses tutelles ne semblaient pas autorisés à l'employer, en exécution, à autre chose qu'à financer sa mission nouvelle de maîtrise d'ouvrage de travaux pour lesquels il disposait d'une compétence d'attribution ou d'une compétence expressément déléguée par le ministère de la culture.

b. L'abondement d'un fonds de concours par un opérateur transparent

Le recours aux fonds de concours est également soumis par la LOLF à une double condition sur l'origine et la destination des fonds, posée à l'article 17-II : « *Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public (...).L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante* ».

L'intérêt public des dépenses réalisées par l'Etat avec les 125 M€ reversés par le CMN ne fait pas de doute. La rapidité des opérations de reversement des 125 M€ décrite précédemment et le traitement comptable de l'opération soulèvent en revanche des interrogations sur la nature réelle des fonds reversés.

L'affectation d'une taxe au CMN pour financer ses missions commandait d'inscrire les crédits reçus et les dépenses correspondantes en comptes de charges et de produits de l'établissement, conformément à la règle applicable aux établissements publics¹⁰¹ selon laquelle il « *doit être fait recette au budget de l'établissement du montant intégral des produits* » et que « *les recettes éventuelles attribuées à l'établissement avec une destination déterminée (...) doivent conserver leur affectation.* ». Dans cette perspective, l'article 48 de la loi de finances a prévu d'ajouter, parmi les recettes du CMN, le produit des taxes affectées.

Telle est la méthode qui a effectivement prévalu pour la comptabilisation des 15 M€ de CP affectés au titre de 2007 au CMN et reversés dans le cadre des conventions de mandat. Ceux-ci ont fait l'objet d'une décision budgétaire et de l'inscription dans les comptes de produits et de charges répartie entre les « monuments DAPA » et les monuments nationaux¹⁰².

Les 125 M€ reversés à l'Etat dans le cadre des conventions de reversement ont fait l'objet d'une comptabilisation différente. Au terme d'une directive adressée par le directeur

⁹⁹ Il est à cet égard intéressant de noter qu'au cours des travaux préparatoires du PLF 2007, alors que la loi de finances rectificative était envisagée comme vecteur pour rattacher au programme 175 les crédits affectés au CMN, une autre rédaction de l'article L.141-1 avait été envisagée. Celle-ci incluait la faculté pour le CMN de « *contribuer au financement des travaux d'entretien et de restauration des monuments nationaux, ainsi que des monuments historiques affectés au ministère chargé de la culture* » (note interne du ministère de la culture en vue d'une réunion chez le Premier ministre le 20 juin 2006). Telle n'a pas été la version finalement retenue.

¹⁰⁰ Réponse du ministère du budget précitée.

¹⁰¹ Décret n°53-1227 du 10 décembre 1953 relatif à la réglementation comptable applicable aux établissements publics nationaux à caractère administratif.

¹⁰² Voir le procès verbal du conseil d'administration du 29 janvier 2007.

général de la comptabilité publique au comptable du CMN le 7 décembre 2006, l'encaissement et le reversement des 125 M€ par le CMN ont été inscrits en comptes de tiers. Ils n'ont donné lieu à aucune ouverture de crédits dans le budget du CMN¹⁰³ et n'ont été comptabilisés ni en recettes, ni en dépenses.

Ce mode de comptabilisation a été justifié par le directeur général des finances publiques dans sa réponse précitée en ces termes : « *La comptabilisation en comptes de tiers de l'encaissement de la taxe et de son reversement à l'Etat via un fonds de concours était justifiée car elle permettait au CMN de retracer ce qui était pour lui une opération réalisée effectivement pour le compte de l'Etat* ».

Cette dérogation est prévue à l'article 25 du décret n°53-12 du 10 décembre 1953, aux termes duquel « *indépendamment des recettes et des dépenses à effectuer en exécution du budget, l'agent comptable peut être chargé d'opérations qui sont décrites dans sa comptabilité* ». L'instruction codificatrice M 91 du 13 novembre 2003 précise à ce sujet que si le budget englobe la totalité des charges et des produits de l'établissement, des comptes de tiers peuvent être utilisés pour retracer provisoirement dans les écritures de l'établissement les opérations que l'agent comptable a exécutées pour d'autres organismes.

A la lumière de ces éléments, la Cour considère que les comptes de l'établissement reflètent fidèlement la réalité de l'opération de reversement et la destination effective des fonds à des opérations sur lesquelles le CMN « *n'a pas le contrôle* »¹⁰⁴.

La transparence du CMN dans cette opération est confortée par la brièveté du « transit » par la caisse de l'établissement et le traitement comptable adopté. Dans ces conditions, les 125 M€ reversés au fonds de concours par le CMN ont-ils perdu leur nature fiscale, ainsi que l'a soutenu la direction du budget au cours de la phase contradictoire ? Celle-ci a en effet indiqué : « *dès lors que l'Etat a reçu, par le biais du fonds de concours n°429, des versements du CMN adossés à deux conventions conclues entre l'établissement et l'Etat, il s'agit bien par nature d'une recette non fiscale versée par un tiers (versement d'un établissement public dont le décret statutaire prévoit que figurent parmi ses dépenses les sommes versées à l'Etat par voie de fonds de concours) pour contribuer au financement d'une dépense d'intérêt public (travaux de restauration sur des monuments historiques), conforme aux dispositions de l'article 17-II de la LOLF* ».

Sauf à considérer que la condition posée par l'article 17-II de la LOLF sur la nature des crédits versés sur le fonds de concours est purement formelle, la mention du caractère non fiscal des fonds semble précisément destinée à éviter le reversement au budget de l'Etat pour financer ses missions d'une taxe affectée à un opérateur pour financer les siennes.

L'exposé des motifs de l'article 30 du projet de loi de finances pour 2007 n'explicitait nullement le montage envisagé en ce qu'il était pour l'essentiel destiné à permettre la reprise de travaux engagés préalablement sous maîtrise d'ouvrage des DRAC ou du SNT sur des monuments historiques affectés au ministère de la culture (nationaux ou non) et interrompus

¹⁰³ La note de présentation de la DM n°1 de 2007 précise que « *la dotation 2006 a immédiatement fait l'objet d'un fonds de concours en crédits de paiement au profit du ministère de la culture et de la communication, afin que ces crédits soient délégués tout début 2007 aux DRAC. Compte tenu de leur emploi, ces crédits n'ont pas fait l'objet d'une inscription en compte de classes 6 et 7. Ils ont ainsi été comptabilisés en compte de tiers.* »

¹⁰⁴ La note du 7 décembre 2006 indique « *Il convient donc de ne pas ouvrir de crédits dans le budget du CMN pour ces opérations dont vous n'assurez pas le contrôle* »

en 2005 ou 2006 – et non l’engagement de nouveaux travaux sur des monuments historiques dont le CMN assurerait la maîtrise d’ouvrage.

Toutefois, le rapport d’information présenté au Sénat le 24 octobre 2006 par M. Nachbar et le rapport spécial rédigé par M. Marini au nom de la commission des finances de cette assemblée sur l’article 30 permettent de penser que leurs auteurs n’ignoraient pas ce qu’il en était. Ainsi, ce rapport spécial indiquait-il : « *en 2007, à titre transitoire, les crédits non utilisés par le CMN seront reversés par fonds de concours au budget opérationnel de programme de la DAPA et affectés au financement de travaux sur les autres monuments historiques appartenant à l’Etat. Le partage fera l’objet d’une convention annuelle entre le CMN et le ministère de la culture et de la communication, avec une montée en charge progressive sur trois ou quatre ans. Il apparaît que seuls 10 millions d’euros seraient affectés au CMN en 2007, selon les informations demandées par votre rapporteur général aux services du ministère de la culture* ».

Quoiqu’il en soit, l’ampleur des versements effectués pour le financement des opérations en cours met en évidence le caractère à tout le moins artificiel de l’affectation de la taxe au CMN dès l’année 2006 et la pertinence de la question posée par le rapporteur général de la commission des finances du Sénat au cours du débat d’adoption de la disposition fondant ladite affectation : « *À la vérité, monsieur le ministre, si l’on peut consacrer 140 millions d’euros supplémentaires, quoi de plus simple que d’abonder la ligne budgétaire classique ? Pourquoi aller chercher des systèmes de dérivation compliqués qui, surtout s’ils se multiplient, sont en contradiction avec le principe d’universalité qui inspire la loi organique relative aux lois de finances, comme d’ailleurs l’ordonnance organique du 2 janvier 1959 ?* ».

Ce dispositif visait apparemment plusieurs effets simultanés. Le recours à une taxe affectée présentait d’abord l’intérêt pour la direction du budget de garantir la destination des fonds vers le patrimoine monumental, après l’épisode des 100 M€ versés à l’EMOC en 2005 et alors que la LOLF, entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006, attribuait au ministère de la culture un budget désormais globalisé. A cet égard, la technique du reversement par la voie d’un fonds de concours présentait une certaine efficacité en garantissant la destination des crédits, ceux-ci venant abonder le programme « patrimoines » sans pour autant y devenir fongibles.

Simultanément, ce dispositif ne pesait pas sur la norme de dépense tout en permettant la reprise rapide des chantiers interrompus. Le discret abondement de crédits de paiement effectué fin 2006 et début 2007 « effaçait » par ailleurs les effets des erreurs commises antérieurement¹⁰⁵ tout en s’inscrivant dans le cadre d’une démarche politique de renforcement des moyens consacrés au patrimoine.

Enfin, le reversement des crédits au budget de l’Etat par voie de fonds de concours permettait leur report sur l’année suivante, les fonds de concours étant exclus du plafond de 3% fixé à l’article 15-II-2° de la LOLF.

La Cour porte une appréciation très critique à l’égard du dispositif de reversement ainsi mis en place. Ce dispositif procède d’une interprétation des dispositions de la LOLF relatives à l’affectation de taxes et à l’usage des fonds de concours qui ne lui paraît pas conforme à l’esprit du texte ni de nature à garantir la bonne information du Parlement

¹⁰⁵ Voir *supra* l’encadré intitulé « la crise de financement du patrimoine »

II. LES MUTATIONS INTERNES DE L'ETABLISSEMENT

Sur le plan interne, l'intégration de la mission de maître d'ouvrage supposait à la fois le développement de compétences exercées jusque là par les services du patrimoine de l'Etat (DRAC, SDAP et SNT), la mise en place d'une organisation adaptée à son exercice, et la conception d'outils permettant d'articuler le projet culturel, les objectifs de ressources propres et les besoins de travaux des monuments, dont la mise en cohérence constituait le fondement même de l'internalisation de la maîtrise d'ouvrage.

De 2003 à 2008, les réformes entreprises par l'établissement dans ces trois domaines ont été aussi précoces que longues à mettre en œuvre. Celles-ci ont en effet été à la fois tributaires du rythme chaotique de transformation des missions et du parc de l'établissement précédemment évoqué, et marquées par le souci ne pas ajouter à l'incertitude générale en menant une réorganisation interne à marche forcée.

L'année 2008 – marquée par la stabilisation des transferts d'emplois à réaliser depuis les DRAC et l'arrivée d'un nouveau président – a constitué un tournant et débouché sur une réforme de l'organisation particulièrement rapide. Celle-ci s'est toutefois concentrée sur le siège de l'établissement, doté d'une équipe de maîtrise d'ouvrage complète mais laissant ouvertes plusieurs questions sur la gestion du réseau de monuments et la mise en œuvre effective de ses nouvelles missions en matière d'entretien et de conservation des monuments.

A. L'EVOLUTION DE L'ORGANISATION

Les interrogations sur l'organisation adaptée à la gestion d'un établissement national constitué d'un réseau de 96 monuments sont contemporaines de sa création, à laquelle la réforme du statut de 2000 tentait déjà de répondre par l'institutionnalisation des administrateurs. Aussi, en juin 2002, la réorganisation figurait-elle encore parmi les objectifs assignés par le ministre au président Vallet comme un levier pour moderniser la gestion de l'établissement.

Dès 2003 toutefois, la perspective de l'internalisation de la mission de maîtrise d'ouvrage a donné à la question organisationnelle une dimension plus stratégique et non moins délicate, s'agissant d'organiser la programmation et la conduite de travaux sur un périmètre assez comparable à celui d'une DRAC avant la réforme de 2005 en nombre de monuments (80), mais géographiquement beaucoup plus étendu.

1. Le projet d'organisation déconcentrée 2003-2008

La réorganisation de l'établissement constitue l'un des objectifs assignés par le ministre au président Vallet en juin 2002. Elle est conçue à l'époque comme l'un des principaux leviers pour rétablir la situation financière et professionnaliser la gestion de l'établissement. La lettre de mission indique à ce titre que *« sera mise en place une nouvelle répartition des rôles entre le siège et les monuments. Ces derniers devront être dotés d'une large capacité d'initiative et d'une autonomie de gestion accrue. Pour chacun devra être élaboré un projet de monument. Le siège se recentrera sur ses missions d'impulsion, de conseil, d'expertise, d'évaluation et de contrôle »*.

Partie intégrante du « projet d'établissement », cette réorganisation est toutefois également destinée à « fédérer l'ensemble des personnels des monuments et des services centraux ». Sans aller jusqu'à donner la priorité à l'exigence de consensus sur la réorganisation elle-même, cette formulation incitait à une mise en œuvre prudente. A cet objectif s'est ajouté, dès la fin 2003, celui d'adapter l'organisation de l'établissement à sa nouvelle mission de maître d'ouvrage¹⁰⁶. A ces divers titres, la réorganisation a connu trois premières années de lente mise en œuvre.

L'objectif de la lettre de mission a pourtant été rapidement transformé par le président de l'établissement en un projet de déconcentration, défendu en ces termes au conseil d'administration du 6 novembre 2002 : « *Après 6 mois de présence à la tête du CMN, je suis de plus en plus convaincu que la plupart des maux dont souffre cet établissement viennent d'un défaut structurel d'organisation (...). Il faudrait nuancer, mais cet état de fait me semble résulter du manque de moyens des monuments pour répondre à toutes leurs missions (...). La solution, qui doit évidemment être élaborée de manière concertée, pourrait être de constituer des pôles régionaux ou interrégionaux qui concentreraient l'essentiel des missions opérationnelles de l'établissement pour permettre au siège de se concentrer sur sa mission première d'animateur de réseau* ». ¹⁰⁷

Un an plus tard, la réorganisation constitue le premier axe du projet d'établissement intitulé « *Réussir une organisation déconcentrée de l'établissement* ». Le projet est présenté au CTP du 17 septembre 2003 et approuvé par les représentants de l'administration, les organisations syndicales s'étant abstenues. Il est présenté au conseil d'administration du 19 septembre 2003 et approuvé à l'unanimité des votants, les représentants du personnel n'ayant pas pris part au vote.

La réorganisation fait ensuite l'objet de nouveaux groupes de travail, qui débouchent sur deux propositions présentées au conseil d'administration du 27 avril 2004. La première concerne le siège : elle consiste d'une part à étoffer la direction administrative et financière (en matières juridique et contrôle de gestion), et d'autre part à regrouper les anciennes sous-directions des affaires culturelles et des travaux dans une nouvelle « *direction du développement culture* », chargée d'opérer la synthèse entre l'amélioration de l'offre culturelle et celle de l'accueil du public. Il s'agit ainsi de « *mettre en cohérence l'organisation avec les objectifs du projet d'établissement* ».

La seconde concerne les monuments pour lesquels il est proposé d'expérimenter une déconcentration de la gestion dans quatre régions pilotes – PACA, Languedoc-Roussillon, Alsace et Ile-de-France. Le recours à l'expérimentation a été justifié en ces termes au conseil d'administration du 17 novembre 2003 : « *On pourrait ne rien changer du tout en prétextant les incertitudes qui pèsent sur notre périmètre. Il me semble cependant que des expérimentations, fondées sur le principe du volontariat des acteurs locaux et des administrateurs, peuvent enrichir notre réflexion sur l'organisation qu'il conviendra de*

¹⁰⁶ Les objectifs sont ainsi reformulés au conseil d'administration du 28 avril 2006 : « *D'une part, il s'agit de remédier à l'atomisation de la présence territoriale du CMN, qui empêche le développement d'une véritable déconcentration, par la création d'échelons régionaux ou interrégionaux. D'autre part, il s'agit d'intégrer de manière harmonieuse les attributions actuelles de présentation des monuments au public et les nouvelles attributions de conservation et de maîtrise d'ouvrage* ».

¹⁰⁷ Et en avril 2005 : « *L'établissement souffrait d'une hyper-centralisation due à une organisation en réseau entre le siège et une centaine de monuments. Ce mode de gestion posait problème en termes de compétences et de moyens au niveau du siège, qui concentrait toutes les responsabilités.* »

mettre en place à terme ». Le 23 novembre 2004, est annoncé le lancement d'un chantier pilote complémentaire au Mont-Saint-Michel.

L'année 2004 est consacrée à la mise en place des expérimentations et au recensement de l'ensemble des tâches réalisées au siège et dans les monuments. 2005 est consacrée à définir la répartition des missions entre le siège, les futurs pôles déconcentrés et les monuments. Le schéma d'organisation est progressivement précisé et articulé autour de trois niveaux¹⁰⁸ : un siège recentré sur ses fonctions de pilote stratégique, de conseil et d'évaluation ; un échelon intermédiaire situé au niveau régional ou interrégional, exerçant l'essentiel des fonctions support (finances, ressources humaines, communication) et opérationnelles (maîtrise d'ouvrage, politique des publics) ; et un niveau local, regroupant deux à cinq monuments, chargé de gérer les équipes, la sécurité des sites et l'animation culturelle. Un comité de pilotage est mis en place fin 2005, composé des directeurs du siège et de cinq administrateurs, assisté d'un consultant extérieur.

Début 2006, l'établissement et ses tutelles disposent d'un projet de loi et d'un projet de décret consacrant sa mission de maître d'ouvrage sur les monuments nationaux. La date limite des transferts de monuments aux collectivités est également connue – le 23 juillet 2006 – depuis la publication du décret d'application de la loi du 13 août 2004. La publication des rapports d'inspection en mars et avril 2006, en consacrant le principe du transfert de personnel des DRAC et du SNT sur quatre régions au moins, a quant à elle confirmé l'opportunité d'un échelon déconcentré régional ou interrégional susceptible d'accueillir ces effectifs. Aussi, le président peut-il réaffirmer son objectif au conseil du 28 avril 2006 : « *2007 verra donc la mise en œuvre de la nouvelle organisation du CMN, laquelle intégrera les nouvelles attributions en matière de maîtrise d'ouvrage. Le périmètre de l'établissement sera alors définitivement constitué après les transferts de monuments intervenus au titre de la décentralisation* ». Au CTP du 7 juin 2006, le président indique être bientôt en mesure de soumettre à son avis les missions des différents échelons, le découpage territorial en sept circonscriptions interrégionales¹⁰⁹ et l'organisation des échelons interrégionaux.

Le changement d'orientation des administrations de tutelle de l'été 2006 donne un coup d'arrêt au chantier. Au conseil de septembre 2006¹¹⁰, le président indique : « *Les mesures annoncées par le premier ministre modifient les données de base sur lesquelles le CMN avaient initialement travaillé (...). Si les objectifs de création des échelons déconcentrés et de mutualisation de certaines fonctions, liés à la réorganisation déconcentrée demeurent, il importe néanmoins de déterminer la pertinence de l'organisation territoriale initialement envisagée* ». Le président annonce qu'il « *souhaite être en mesure de présenter aux membres du conseil d'administration un cadre général cohérent avant deux mois* ». Il n'en sera rien¹¹¹.

¹⁰⁸ Voir notamment procès-verbaux du conseil d'administration du 15 avril 2005 (pages 9-10) et 1^{er} décembre 2006 (page 8).

¹⁰⁹ L'hypothèse évoquée au CTP du 7 juin 2007 retient 4 inter-régions en maîtrise d'ouvrage directe PACA / Languedoc-Roussillon, Paris intra muros, Ile-de-France / Picardie / Champagne, Centre / Pays-de-Loire/Poitou-Charentes et 3 inter-régions en assistance à maîtrise d'ouvrage Bretagne / Haute-Normandie, Midi-Pyrénées / Aquitaine et Bourgogne / Rhône-Alpes / Auvergne / Franche-Comté.

¹¹⁰ Procès verbal du conseil d'administration du 29 septembre 2006, page 5 à 7.

¹¹¹ Le président en convient d'ailleurs rapidement. Il indique au conseil du 29 janvier 2007 : « *L'année 2007 sera une année de transition et de réflexion (...). La mise en œuvre de la future organisation pourrait démarrer au début de l'année 2008* ».

Le principe de l'organisation déconcentrée ne semble pourtant pas remis en cause de prime abord. Dans une note du 12 décembre 2006, le directeur de l'architecture et du patrimoine indique ainsi : « Pour ce qui concerne l'organisation territoriale du CMN et les transferts de personnel correspondants, le schéma d'organisation initié sur la base de la réforme statutaire initialement prévue (...) doit maintenant être revu pour intégrer la modification de périmètre d'intervention du CMN à la suite de la réforme budgétaire introduite par le PLF 2007 (...). L'organisation envisagée, qui repose sur le regroupement à un échelon territorial intermédiaire entre le siège et l'administrateur local du monument de certaines fonctions qui peuvent être mutualisées et transversalisées, n'est pas remise en cause. Cependant, les effectifs concernés seront fonction du volume de travaux effectués »¹¹².

De fait, le décret du 6 avril 2007 modifiant le statut lève les obstacles juridiques à la mise en œuvre d'une organisation déconcentrée à l'échelon interrégional en abrogeant l'article 13-1 relatif aux administrateurs délégués de toutes les attributions déconcentrées et en ajoutant, aux articles 10 et 12, aux attributions du conseil d'administration de « *délibérer sur les conditions générales d'organisation et de fonctionnement de l'établissement* » et aux attributions du président de « *définir l'organisation des services de l'établissement, conformément aux orientations arrêtées par le conseil d'administration* ».

Et encore peut-on lire, dans le PAP 2008, sur le contrat de performance que le document budgétaire appelle de ses vœux : « *Il conviendra d'y ajouter deux objectifs spécifiques concernant la mise en place d'une organisation déconcentrée de l'établissement et celle de ses nouvelles compétences en matière de maîtrise d'ouvrage. En outre, fort de son organisation déconcentrée, le CMN travaillera sur son inscription et son intégration dans son environnement local en favorisant ses relations avec les collectivités territoriales et les DRAC* ».

Entre temps toutefois, la relance de la réforme des DRAC et SDAP dans le cadre de la RGPP a modifié les conditions de la réforme du CMN (voir *supra*). En novembre 2007, le président indique ainsi à son conseil : « *Le chantier de la réorganisation territoriale de l'établissement a été temporairement suspendu, tout comme la réforme du statut du personnel contractuel du CMN, la RGPP comportant une forte composante RH* ». La suite est ainsi décrite par le ministère de la culture dans sa réponse au questionnaire de la Cour : « *L'article 48 de la loi de finances pour 2007 ayant élargi les missions du CMN à la maîtrise d'ouvrage des monuments remis en dotation, un projet d'organisation remanié a été présenté au ministère en 2007. Le projet proposé était ambitieux et pertinent [mais], dans un contexte de révision générale des politiques publiques, n'était pas soutenable. De plus, une partie du personnel en place au siège aurait du être déployé en région, ce qui engendrait une forte contrainte à la fois sociale (changement du périmètre de poste) et géographique pour les agents. L'adéquation entre les agents en place et les postes à pourvoir a constitué également une difficulté.* ».

Ce n'est toutefois qu'au conseil d'administration du 18 février 2009, après le changement de président du CMN, que le directeur de l'architecture et du patrimoine convient

¹¹² Officiellement, la réorganisation est suspendue au choix par les tutelles de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage en général. Le président indique ainsi au CA du 29 janvier 2007 : « *Soit la maîtrise d'ouvrage sera centrée essentiellement sur les monuments nationaux, soit elle s'étendra à d'autres éléments du patrimoine national, le CMN devenant alors le principal opérateur du ministre de la culture en matière de maîtrise d'ouvrage. L'organisation ne sera pas la même selon le champ d'action attribué au CMN. La note présente les grandes lignes de l'organisation correspondant à chacune des deux hypothèses* ».

du changement d'orientation des administrations de tutelle : « *M. Clément confirme que le projet initial visant à organiser le CMN par région n'est plus d'actualité. Le projet de réorganisation recueille l'approbation de la tutelle en ce qu'il permet à l'établissement de répondre à ses missions permanentes* ».

Le rapport Godderidge-de Salins remis en juin 2008 confirme cette réorientation¹¹³. S'agissant du chiffrage, le rapport prend pour point de départ l'estimation de 53 ETP du rapport Suzzarelli-Goven (dont 33 pour lesquels le transfert était préconisé), auquel il ajoute 17 ETP correspondant aux fonctions support non prises en compte en 2006, soit 70 ETP au total. Prenant le contrepied du rapport Suzzarelli-Goven en revanche, le rapport préconise un exercice complet de la mission de maîtrise d'ouvrage par le CMN¹¹⁴ et une organisation recentralisée s'inspirant des conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage par le SNT. Cette organisation doit être « *source de gain de productivité* » à hauteur de 20% sur la part des effectifs issus des DRAC et SDAP (60 sur 70), soit 12 ETP d'économie en 3 ans. Selon ces hypothèses, « *le nombre d'emplois à créer au CMN s'élèverait à 58 ETP* », s'ajoutant aux 16 emplois déjà en place au CMN. Comme déjà évoqué, ce sont finalement 33 ETP qui seront ouverts¹¹⁵.

Au-delà de ces déconvenues, l'établissement a fait aboutir plusieurs réorganisations de directions et de services du siège au cours de la période¹¹⁶. Parmi elles, la réorganisation de la direction administrative et financière en décembre 2003 et celle de la direction des ressources humaines en avril 2008 ont permis à l'établissement de constituer deux pôles « support » professionnalisés.

2. La création de la direction de la maîtrise d'ouvrage et la réforme du siège en 2008-2009

A compter de 2007, une direction de la maîtrise d'ouvrage s'est progressivement constituée. Sa localisation au siège préfigurait à cet égard la réforme de ce dernier en 2008-2009.

¹¹³ Le rapport impute d'ailleurs discrètement la responsabilité de ce revirement à l'administration quand il résume l'historique de la réforme : « *Le rapport [Suzzarelli Goven de 2006] proposait que le CMN adopte une organisation déconcentrée sous la forme d'un réseau de directions régionales ou inter-régionales, nouvel échelon intermédiaire entre le siège de l'établissement et les monuments, chargées des fonctions opérationnelles de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre incombant désormais au CMN. En prolongement de ce rapport et conformément aux orientations fixées alors par le cabinet du ministre de la culture et de la communication, le CMN a lui-même étudié en 2006 et 2007 un certain nombre de scénarios d'organisation territoriale déconcentrée selon diverses hypothèses de périmètre de compétence* ».

¹¹⁴ En lieu et place du principe de subsidiarité défendu par le rapport Suzzarelli-Goven qui conduisait à une maîtrise d'ouvrage directe dans 4 régions principales et assistance à maîtrise d'ouvrage des DRAC dans les 12 autres : « *Nous préconisons que la prise en charge par le CMN de ses fonctions de maître d'ouvrage porte effectivement sur tous les monuments nationaux, même ceux éloignés et isolés. Il en va de la cohérence même de la réforme décidée* ».

¹¹⁵ Soit, avec quelque ironie, le même chiffre que le rapport de 2006 alors que celui-ci s'appliquait à quatre régions seulement et sur une organisation diamétralement différente.

¹¹⁶ Ont ainsi été tour à tour réorganisées la sous-direction de l'action culturelle en avril 2003 (mise en place d'un département scientifique), la direction administrative et financière en décembre 2003 (service achat, service juridique et mission contrôle de gestion), le département des aménagements en avril 2005 (organisation par opérations et spécialité lumière et câblage), le département des éditions en janvier 2006 (4 pôles éditorial, fabrication, administratif et financier, commercial et études) et la DRH en avril 2008 (3 pôles développement des RH/juridique, administration du personnel/payé, santé au travail).

a. Une direction de la maîtrise d'ouvrage encore en phase de montée en puissance

Le CMN s'était doté dès 2007 d'une équipe projet chargée de préparer la montée en puissance rapide de la fonction de maître d'ouvrage. Mais dans le contexte fortement évolutif et peu lisible précédemment évoqué, l'établissement a rencontré des difficultés, en dépit de la durée de la phase transitoire, à structurer sa direction de la maîtrise d'ouvrage et à y recruter des agents en provenance des DRAC et du SNT. Ainsi, la moitié des effectifs prévus n'a été atteinte qu'en novembre 2009. L'équipe projet s'est quant à elle principalement concentrée sur le suivi des conventions de mandat.

Cette situation s'est améliorée en 2010 avec la poursuite des recrutements désormais facilités par la décision du directeur du cabinet du ministre du 25 février 2010 de transformer en titre III les 13 emplois restant à créer. Après renoncement au principe initial de recrutement de l'essentiel des effectifs « techniques » au sein des personnels de l'Etat (EMOC, SNT, DRAC, SDAP), la direction de la maîtrise d'ouvrage (DMO) demeure toutefois en phase de recrutement. Nonobstant ce sous-effectif, cette direction est « opérationnelle » depuis le début de l'année et son action et celle des administrateurs de monuments sont désormais encadrées par un ensemble de notes et directives précisant le rôle et la mission de chacun en matière de programmation et de travaux et déléguant aux administrateurs des crédits spécifiques pour la maintenance des monuments. Le rôle des architectes urbanistes de l'Etat (AUE) de la mission conservation de la DMO en matière de travaux a en outre été précisé dans une note adressée par la direction juridique à tous les administrateurs de monuments. Enfin, une circulaire précisant les obligations de l'établissement en matière de contrôle scientifique et technique et les relations avec les DRAC a été préparée à destination des directions du siège et des administrateurs.

b. Une profonde réforme de l'organisation du siège

Dans ce contexte de constitution de la DMO, le projet d'organisation déconcentrée n'est pas repris par la nouvelle présidente¹¹⁷. Par lettre du 14 octobre 2008 est mis fin à l'expérimentation de pôle déconcentré en région PACA¹¹⁸. Le principe d'une réorganisation de l'établissement n'est pas abandonné pour autant, mais déplacé sur le siège.

Initialement prévu pour être présenté pour avis au CTP du 8 décembre 2008 et pour approbation au conseil d'administration du 11 décembre 2008, le projet de réorganisation a nécessité l'organisation de réunions de concertation complémentaires et a finalement été approuvé lors du CTP du 12 février et du conseil d'administration du 18 février 2009.

Contrairement aux réformes du siège menées précédemment, celle-ci touche moins aux directions support qu'aux directions métier. En faisant passer les directions du siège de 6 à 9, la réforme consiste essentiellement à scinder la direction du développement culturel en quatre directions : du développement culturel et des public, de la maîtrise d'ouvrage (ancien département des aménagements intégrant les nouveaux effectifs et le service des systèmes

¹¹⁷ Cet « abandon » ne fait l'objet d'aucun acte officiel, la réorganisation n'ayant donné lieu qu'à des documents préparatoires. Dans le projet de réorganisation – portant en fait sur le siège – de février 2009, il est simplement indiqué : « *il n'est pas envisagé de poursuivre dans la voie de la déconcentration en créant des échelons administratifs intermédiaires entre le siège et les monuments* ».

¹¹⁸ Après avoir signifié la décision d'y mettre fin à compter du 1^{er} janvier 2009, la lettre sollicite un peu curieusement la remise d'un bilan de l'expérimentation. La remise du bilan par note du 27 octobre 2008 n'a pas fait changer la décision.

d'information), du développement économique (ancien départements des affaires domaniales et diffusion de la direction des éditions) et direction scientifique (ancien département des ressources scientifiques et service photographique). L'ancienne direction des éditions et de la diffusion est recentrée sur les seules éditions. Est également créée une direction des relations extérieures (intégrant la mission mécénat) qui sera finalement intégrée dans la direction de la communication.

Le principe de la réforme est exposé en ces termes par la présidente : « *La mission de service public culturel de l'établissement ne relève pas d'une seule de ses directions. Tout au contraire, elle est notre objectif commun (...). Il convient donc d'identifier quels sont les groupes de compétences qui s'exercent au sein de l'institution et de les rassembler en sous-ensemble cohérents, afin que sur chaque sujet elles ne s'expriment pas dans un ordre successif plus ou moins aléatoire mais qu'elles puissent être prises pleinement en compte de manière transversale. Aujourd'hui, la direction du développement culturel rassemble un très grand nombre de compétences extrêmement variées (...). Il faut tout d'abord recentrer la direction du développement culturel sur son cœur de mission* »¹¹⁹.

De fait, la distinction des activités culturelles, de développement économique, de maîtrise d'ouvrage et d'édition permet d'organiser, au sein de l'établissement et non au sein d'une direction, les arbitrages entre des considérations potentiellement contradictoires. Tel est notamment le cas entre présentation au public et conservation (cœur même de la réforme), présentation au public et développement économique (le développement domanial et commercial pouvant conduire à limiter les horaires et surfaces présentées au public) et développement économique et éditions. A ce titre, elle constitue une réponse adaptée à la conciliation des missions anciennes et nouvelles de l'établissement. En revanche, elle laisse entière la question de l'organisation des relations entre le siège et les monuments.

Les relations entre les monuments et le siège ont néanmoins connu une évolution depuis 2008 dans le sens d'une centralisation accrue. Celle-ci se discerne dans le poids respectif en effectifs, et dans le montant des crédits budgétaires délégués.

Tableau n° 10 : Bilan en effectifs de la réorganisation du siège

Direction du siège	Effectif présent*	Postes vacants	Transferts DMO	Effectif cible
Présidence / Direction générale	10	-	-	10
Agence comptable	18	1	-	19
Direction déléguée aux relations extérieures	3	4	-	7
Direction scientifique	23	2	1	26
Direction du développement culturel et des publics	32	4	-	36
Direction développement économique	36	2	-	38
Direction administrative, juridique et financière	53	3	4	60
Direction de la maîtrise d'ouvrage	28	-	28	56
Direction communication	14	-	-	14
Direction des éditions	27	-	-	27
Direction ressources humaines	29	-	-	29

¹¹⁹ Note de présentation du projet de réorganisation du CMN au CTP du 12 février 2009.

Direction du siège	Effectif présent*	Postes vacants	Transferts DMO	Effectif cible
Total	273	16	33	322
Total établissement	1169	16	33	1218
Part du total	23,3%			26,4%

(*) au 31/12/2008 - Source : CMN

L'évolution de la part des crédits délégués aux monuments dans le total des dépenses directes témoigne également d'une centralisation accrue :

Tableau n° 11 : Part des crédits délégués aux monuments en 2008 et 2009

	2008	2009	2008/2009
Crédits gérés par les monuments *	9 733 952	9 019 586	-7,3%
Total dépenses directes des monuments	43 210 479	45 623 824	5,6%
dont développement culturel	652 807	1 463 557	124,2%
Part crédits déconcentrés / dépenses directes	22,5%	19,8%	

(*) Crédits gérés par monuments + pôle PACA
Source : CMN (compte d'exploitation par monument)

Ce mouvement est particulièrement marqué s'agissant des crédits de développement culturel. Il correspond à un changement de méthode dans la conduite de la politique culturelle, qui tend à substituer aux anciennes manifestations organisées localement par les administrateurs en lien avec la direction du siège, des événements d'envergure nationale gérés par le siège. L'analyse comparée des crédits du Mont-Saint-Michel, dont l'édition spéciale des parcours nocturnes a été gérée de manière déconcentrée en 2008, et de ceux d'Azay-le-Rideau, dont l'exposition *Psychée* a été conduite par le siège, en témoigne :

Tableau n° 12 : Part des crédits délégués du Mont-Saint-Michel et d'Azay-le-Rideau en 2008 et 2009

	Mont Saint Michel			Azay		
	2008	2009	2008/2009	2008	2009	2008/2009
Crédits déconcentrés	734 748	451 742	-38,5%	296 508	289 976	-2,2%
Total dépenses directes	3 324 403	3 345 079	0,6%	1 391 327	2 033 897	46,2%
dont développement culturel	2 352	167 723	7032,0%	15 412	455 548	2855,9%
Ddéconcentrés / Ddirectes	22,1%	13,5%		21,3%	14,3%	

Source : CMN (compte d'exploitation par monument)

3. L'enjeu des relations entre le siège et les sites

Si la réorganisation du siège permet d'organiser le pilotage stratégique et l'arbitrage entre les différentes missions désormais attribuées à l'établissement, elle maintient le *statu quo* sur les relations entre le siège et les monuments. A ce titre, elle ne répond pas à l'objectif fixé par la lettre de mission signée le 12 février 2009 (soit quelques jours avant la présentation de la réorganisation du siège au CTP et au conseil d'administration) : « Vous concevrez et mettrez en place, en liaison étroite avec les tutelles, une organisation rénovée et optimisée des

relations entre le siège et les monuments, avec le souci de faciliter la gestion de l'établissement dans son ensemble et l'exploitation des monuments ».

Aussi, les difficultés liées à la centralisation de l'établissement identifiées en 2003 et qui avaient présidé au projet d'organisation déconcentrée risquent-elles aujourd'hui de ressurgir. Deux d'entre elles peuvent être rappelées. La première concerne le risque d'isolement des monuments, entre eux et vis-à-vis d'un siège – directions support et présidence – qui ne peut qu'être rapidement engorgé face aux demandes de 40 administrateurs responsables de 96 sites.

Pour répondre à cette difficulté, l'établissement a entrepris de généraliser les réseaux de « référents fonctionnels » qui avaient été mis en place à partir de 2004 en matière financière et touristique. Aux réseaux de « gestionnaires financiers » reliés à la DAF et de « chargés de développement local » reliés à la direction du développement local, s'ajoutent un réseau de « référents ressources humaines » et un réseau de « chargés locaux d'opérations » en cours de constitution, reliés hiérarchiquement aux directions du siège et fonctionnellement aux administrateurs. L'expérience de la direction des affaires financières a montré l'intérêt de ces relais locaux en matière de professionnalisation et de diffusion des bonnes pratiques. Ils ne suffisent toutefois pas à garantir la réactivité du siège face aux demandes locales, ni à favoriser les échanges locaux entre administrateurs de site que l'expérience de la déconcentration en région PACA avait au contraire améliorés.

Par ailleurs, si le choix du réseau de référents paraît de bonne administration s'agissant des fonctions supports – pouvant être complété par des guides de procédures et des formations régulières – il doit encore prouver son efficacité pour les fonctions opérationnelles et plus particulièrement pour la conduite de chantiers. S'il est aujourd'hui trop tôt pour évaluer la direction de la maîtrise d'ouvrage, l'activité et les résultats des huit chargés locaux d'opération sur lesquels repose la mise en œuvre de la réforme sur le terrain constitue aujourd'hui une zone d'incertitude forte.

En second lieu, en l'absence d'échelon intermédiaire de gestion opérationnelle, l'établissement fait reposer l'essentiel de la mise en œuvre de sa politique sur les administrateurs. L'exigence est d'autant plus forte que la compétence de l'établissement est désormais étendue à l'entretien des bâtiments et que sont affichés des objectifs en termes de développement économique. Ce choix suppose des profils particulièrement complets, alors même que le périmètre de chacun est, exception faite des 10 premiers monuments, relativement limité et en passe de l'être davantage avec la diminution des crédits délégués. De fait, les administrateurs semblent plus souvent spécialisés en matière culturelle ou administrative que polyvalents. Une organisation reposant sur un lien direct entre un siège combinant des fonctions stratégiques et opérationnelles et des administrateurs de monument polyvalents constitue ainsi, aujourd'hui comme hier, un choix risqué. Comme l'a indiqué l'établissement, celui-ci peut se justifier dans une phase de transition et d'intégration d'une compétence nouvelle qui caractérise la période actuelle. Il est en revanche permis de s'interroger sur sa pertinence à terme.

B. L'EMERGENCE D'UNE STRATEGIE INTEGREE PAR MONUMENT

1. Les projets de monuments

Mentionnés dans la lettre de mission adressée au précédent président, des « projets de monuments » ont été élaborés à compter de 2002. Cette démarche s'inscrivait dans le mouvement de renforcement de la capacité d'initiative des responsables locaux et devait dès lors tenir lieu de document stratégique pour conduire leur action, dans le cadre des relations entre les monuments et le siège.

Cette première tentative de formulation d'une stratégie intégrée par monument a connu des résultats mitigés. Le bilan dressé fin 2007 par le CMN faisait apparaître plusieurs sujets d'insatisfaction, en particulier l'hétérogénéité des documents rédigés et le fait que, 24 monuments seulement ayant mené cette démarche à son terme, l'établissement ne disposait pas encore d'une vision d'ensemble permettant de hiérarchiser les projets et d'élaborer une stratégie d'ensemble. Par ailleurs, l'absence de maîtrise d'ouvrage sur les travaux de restauration imposait encore une coordination parfois fastidieuse avec les DRAC.

En dépit de ces critiques justifiées, les projets ainsi rédigés comportaient des éléments de constat et des propositions qui ont facilité la relance, à compter de 2009, d'une démarche similaire mais plus structurée.

2. Le développement des schémas directeurs de développement des monuments

Dans le cadre de la mise en place de la maîtrise d'ouvrage, le CMN a entrepris l'élaboration de « schémas directeurs de développement des monuments ». A l'instar des projets de monuments, ces schémas directeurs doivent permettre de dresser un état des lieux et de formuler des propositions d'objectifs opérationnels pour chaque monument.

Le processus d'adoption de ces schémas s'inscrit dans le cadre de la nouvelle organisation du siège et fournit une illustration de l'articulation des attributions entre le siège et les monuments.

Sur la forme, les schémas directeurs de développement des monuments font l'objet d'un canevas commun comportant sept volets correspondant à chacune des directions (sauf administration/finances). Chaque volet comporte trois parties – données factuelles, analyse et propositions – et doit faire l'objet de discussions bilatérales entre l'administrateur du monument et le directeur concerné. Les schémas directeurs sont ensuite arbitrés et approuvés à l'occasion de réunions sous l'autorité du président.

Outre leur portée opérationnelle, ces schémas doivent servir de socle de programmation budgétaire pour l'établissement et encadrer les réunions budgétaires conduites avec chaque administrateur. Par ailleurs, l'agrégation des schémas directeurs doit permettre d'élaborer le contrat de performance de l'établissement.

Ce processus, engagé en août 2009 avec l'ambition de le faire aboutir dès la fin de l'année, puis à la fin du premier semestre 2010, est toujours en cours à l'heure actuelle. Les premières réunions d'arbitrage ont commencé le 1^{er} décembre 2009 et devraient, selon le CMN, aboutir à la rédaction de documents validés d'ici fin 2010, l'établissement ayant indiqué que 42 monuments, parmi les plus importants, ont déjà été examinés.

Aucun schéma directeur n'ayant cependant été transmis à la Cour dans le cadre du contrôle, il ne peut qu'être pris acte de cette démarche, en observant toutefois que le retard accusé sur le calendrier initialement envisagé témoigne d'ores et déjà des limites d'un processus fondé, d'une part, sur l'articulation entre neuf directions du siège et une quarantaine d'administrateurs et, d'autre part, sur l'arbitrage du président du CMN qui, ainsi qu'il le mentionne dans sa réponse, « *compte tenu de la richesse de l'activité de l'établissement* », rencontre des difficultés pour « *programmer les réunions de synthèse dans les deux ou trois jours ouvrables [qu'il] passe au siège chaque semaine.* »

Au-delà, la Cour souligne que le degré élevé d'avancement de la démarche dont fait état le CMN amène à considérer que les conditions sont désormais réunies pour entreprendre sans délai la négociation du contrat de performance sur la base d'un diagnostic certes encore partiel mais couvrant néanmoins une large fraction du parc de l'établissement.

C. LES MONUMENTS NATIONAUX DANS LEUR ENVIRONNEMENT LOCAL

1. Le CMN et l'environnement des monuments

Chaque monument national s'inscrit dans une histoire locale qui nourrit voire perturbe les relations qu'entretiennent les autorités locales et les administrateurs de monument. Dans de nombreux cas, la propriété de l'Etat sur le monument renvoie au statut et à la fonction de ce dernier face aux populations locales au cours d'époques conflictuelles : les tours de la Rochelle pendant la révolution ; la cité de Carcassonne pendant les guerres de religion ; la ville de Cluny développée grâce à l'abbaye mais aussi sous son ombre...

A cet égard, le statut juridique du CMN et l'autonomie dont il jouit ne sont pas toujours connus et reconnus par les autorités locales. La question se pose également pour les représentants de l'Etat en région, pour qui le modèle d'un établissement national en région sur lequel ils n'ont pas autorité fait figure d'exception¹²⁰.

a. Des rapports de force variables avec les collectivités

Quelle que soit leur fréquentation, les monuments nationaux non parisiens constituent souvent un attrait touristique important à l'échelle locale. La nécessité d'une coopération entre l'établissement et les collectivités locales s'impose donc à l'évidence et son importance a été soulignée à plusieurs reprises au cours de la période sous revue. La lettre de mission de M. Vallet invitait ainsi l'établissement à « *concerter son action avec celles des directions régionales des affaires culturelles et les collectivités.* »

Cette coopération s'inscrit toutefois dans un rapport de force variable en fonction des caractéristiques propres du monument et de son environnement. Certains monuments sont ainsi à la merci de la volonté d'un maire de faciliter leur accès et d'en assurer la promotion.

¹²⁰ Le seul exemple comparable en matière culturelle est l'INRAP. Dans les autres champs d'intervention publique, le préfet exerce une tutelle déléguée sur les établissements nationaux organisés en réseau.

Les relations entre le CMN et les collectivités : trois exemples

Dans le cas du Mont-Saint-Michel, dont l'abbaye n'a qu'un seul accès via le village, les conditions d'accessibilité au monument échappent au CMN. L'établissement n'a d'ailleurs pas été formellement associé aux débats conduits localement avec le Préfet dans le cadre du projet de rétablissement du caractère maritime du Mont (dit « projet RCM »), qui impliquent la création d'un parking éloigné du village et un accès par navette qui pourraient peser sur la fréquentation du monument.

Inversement, à Cluny, les vestiges de la *Maior ecclesia* exploités par le CMN attirent d'emblée les visiteurs, au détriment du musée municipal et des autres circuits proposés par la ville. Ce constat a d'ailleurs de longue date conduit le CMN (la CNMHS à l'époque) à conclure une convention avec la municipalité favorable à cette dernière, visant à assurer la gestion du musée municipal et y installer sa propre billetterie afin de garantir un niveau d'activité audit musée. La décision du CMN, à compter de cet été, de transférer sa billetterie dans le Palais Gélase, à distance du musée municipal mais dans l'enceinte des bâtiments dont il assure la visite, a entraîné d'importantes tensions avec la municipalité. Dans ce contexte, la convention de gestion du musée, qui arrivait à expiration fin 2009, a été reconduite pour une année supplémentaire et reste en négociation. Par ailleurs, sans que cela fasse l'objet d'une convention, le circuit de visite proposé par le CMN impose aux visiteurs une sortie du monument dans la rue commerçante de la ville, au lieu d'une sortie par le point d'entrée. Ce choix qui pouvait aussi s'expliquer par des contraintes inhérentes au circuit est désormais discutable, les espaces de visite formant une boucle. De surcroît, cette distinction de l'entrée et de la sortie avait conduit à installer deux comptoirs aboutissant à un coûteux paradoxe : Cluny est le monument dans lequel le « panier par acheteur » est le plus élevé mais les deux comptoirs sont lourdement déficitaires.

A la Rochelle, nonobstant le caractère emblématique des tours pour la ville, celles-ci ne sont pas mentionnées sur les plans touristiques situés sur le port où ne figurent que les bâtiments appartenant à la commune. Aucune signalétique n'indique au passant sur le port qu'une visite des tours est proposée, de sorte que leur fréquentation ne dépasse guère 100 000 visiteurs alors que le potentiel touristique est nettement plus élevé, l'aquarium de La Rochelle situé à 200 mètres de l'une des tours accueillant environ 800 000 visiteurs¹²¹.

b. L'effacement des liens institutionnels avec les préfets et les DRAC

Jusqu'à la réforme de la maîtrise d'ouvrage, le CMN et les DRAC entretenaient de nombreuses relations, dès lors que les conservations régionales des monuments historiques assuraient cette compétence sur les monuments et que les architectes des bâtiments de France, dans les services départementaux d'architecture et du patrimoine, en suivaient l'entretien et en étaient les conservateurs.

En dépit des difficultés d'articulation entre conservation et présentation au public des monuments, les liens ainsi entretenus favorisaient la cohérence des politiques culturelles au-delà des seules questions patrimoniales et en particulier dans le domaine du spectacle vivant.

Le récent statut des DRAC légitime d'ailleurs leur intervention à l'égard des monuments, ces directions étant chargées de veiller « à la cohérence de l'action menée dans son ressort par les services à compétence nationale du ministère chargé de la culture et les établissements publics relevant de ce ministère »¹²².

Au terme des conventions de mandat, même si les DRAC resteront en charge du contrôle scientifique et technique, le maintien d'une coopération entre les services déconcentrés et les monuments devra ainsi faire l'objet d'une attention spécifique et s'inscrire dans une relation structurée qui reste à définir.

¹²¹ Source : site Internet de l'aquarium de La Rochelle

¹²² Article 2 du décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles

A défaut, des actions incohérentes sont susceptibles d'être entreprises, comme dans le cas du festival de Sanxay : l'année même où la DRAC décidait de réduire sa subvention à ce festival lyrique en plein air le CMN entreprenait des travaux d'amélioration de l'accueil du public dans les gradins du théâtre gallo-romain.

2. L'insertion locale du CMN

Comme la recherche de l'organisation la plus adaptée, l'objectif de renforcement des relations du CMN avec les échelons locaux est constant. Il est fréquemment réaffirmé en conseil d'administration. L'administrateur en est le pivot, étant l'interlocuteur naturel des acteurs publics locaux sur tous les sujets ayant trait à la vie du ou des monuments qu'il administre. Il entretient pour ce faire, selon le CMN, des relations étroites avec les représentants de l'administration déconcentrée, sans qu'existe pour autant de relation hiérarchique avec les DRAC puisque le CMN est un établissement public national sur lequel les Préfets ou leurs services n'ont pas autorité.

Sur ces bases constantes, les modalités de gestion de ces relations locales ont néanmoins évolué dans le temps.

Jusqu'en 2009, elles reposaient essentiellement sur les administrateurs et ne se formalisaient au niveau du siège que par la signature de conventions par le Président avec les collectivités portant sur des sujets aussi variés que des mises à disposition ou concessions de biens immobiliers ou la mise en place de collaborations entre les monuments et des établissements culturels locaux.

En outre, dans le cadre du projet d'établissement 2004-2008, dont le projet de monument était conçu comme une déclinaison locale, le CMN envisageait d'engager une concertation avec les DRAC et les élus concernés autour des projets¹²³ avant leur adoption.

Depuis 2009, compte tenu de l'autonomie renforcée acquise par le CMN à l'égard des DRAC depuis le transfert de la compétence de maître d'ouvrage et de la réorganisation du siège, l'établissement s'est doté d'une direction des relations extérieures chargée de « *l'insertion dans les territoires de l'action du réseau du CMN.* »

L'établissement estime en effet qu'il « *n'y avait pas de politique clairement définie ou mise en œuvre dans la gestion des relations avec les décideurs politiques ou institutionnels locaux. Les relations administratives se déroulaient entre services sur la base d'échanges techniques ou de conventionnement au coup par coup.* »

En ce qui concerne plus particulièrement les relations avec les élus, un département dédié a été créé au sein de la direction des relations extérieures (1 ETP). Ce département s'attache à conclure des conventions-cadre qui prévoient au cas par cas, et en fonction de la politique culturelle des collectivités, les instruments permettant une meilleure intégration des monuments dans leur territoire. Ces conventions peuvent ainsi traiter de sujets domaniaux, avec l'accueil de manifestations locales dans les monuments mais aussi de collaborations en matière de communication ou encore de sujets plus techniques.

Ce dispositif restreint nécessairement les marges d'initiative des administrateurs de monuments qui, s'ils demeurent des interlocuteurs de premier rang pour les élus locaux pour

¹²³ Procès verbal du conseil d'administration du 2 décembre 2005

la gestion courante, sont cependant dépourvus de capacité de décision pour l'élaboration de projets.

La nouvelle organisation adoptée fait au demeurant peu mention des relations avec les DRAC. Le maintien de contacts fréquents et d'une information réciproque régulière justifient pourtant la mise en œuvre de dispositifs adaptés. A cet égard, le CMN pourrait sans porter atteinte à son autonomie soumettre pour avis simple les schémas directeurs de développement des monuments aux DRAC et leur adresser périodiquement, à titre d'information, une synthèse des moyens engagés et des résultats obtenus par monument. Réciproquement, les DRAC pourraient informer les administrateurs de monuments des projets culturels de l'Etat dans la région et de les convier aux réunions susceptibles de les intéresser.

Au terme de trois années de transition, l'internalisation de la fonction de maîtrise d'ouvrage est formellement achevée. Les défis de l'intégration de cette nouvelle compétence demeurent toutefois au-devant de l'établissement. Celui-ci doit faire la preuve sur le terrain de sa capacité à concevoir et conduire les opérations de restauration et d'entretien, selon un rythme de réalisation satisfaisant. L'efficacité de l'organisation interne finalement retenue et des schémas directeurs de développement des monuments devra être vérifiée.

PARTIE IV : LA GESTION D'UN OPERATEUR EN RESEAU

En dépit de l'incertitude et des aléas qui ont caractérisés la période transitoire, le CMN est parvenu à accroître la fréquentation de ses monuments (à périmètre constant) et à améliorer ses résultats financiers. L'analyse de ses ressources dessine un établissement redressé, doté d'un fort potentiel culturel et économique mais qui cependant n'exploite pas encore tous les leviers de gestion des ressources humaines (I) et les marges financières dont il dispose (II).

I. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Avec 1247 personnes présentes au 31 décembre 2009, dont près de 1000 affectées dans les monuments, les ressources humaines du CMN constituent un enjeu central de la gestion de l'établissement. Or, si le CMN doit composer dans ce domaine avec des contraintes juridiques fortes ainsi qu'avec un défaut d'attractivité de sa principale filière d'emploi, il semble également disposer d'un potentiel inexploité.

L'analyse des ressources humaines de l'établissement se heurte aux modifications de ses missions et de son périmètre au cours de la période. En première analyse, l'effectif est ainsi passé de 1354 à 1247 personnes entre 2003 et 2009 (soit -7%). A périmètre constant toutefois, il a augmenté de 55 personnes, correspondant à la fois à des créations de postes, à des recrutements sur postes vacants au siège et à la pérennisation d'emplois de vacataires.

Tableau n° 13 : Evolution des effectifs du CMN 2003-2009 (au 31/12)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	09/03
Siège	267	283	271	267	262	273	274	7
monuments	1087	1074	1018	960	907	875	973	-114
Total	1354	1357	1289	1227	1169	1148	1247	-107
Transferts	202	197	157	98	33	13	40	-162
Total périmètre constant	1152	1160	1132	1129	1136	1135	1207	55

Source : Cour des comptes, d'après les données CMN

Méthode : sont neutralisés dans la catégorie « transferts » la chapelle des Carmélites, le château de Chaumont, le Haut Koenigsbourg, l'abbaye de Jumièges, La Gaufresenque, Châteauneuf-en-Auxois, Silvacane, Tarascon, Notre-Dame-en-Vaux, la Chartreuse de Villeneuve-lès-Avignon, les Tuileries, Chambord, le château de Puyguilhem, la Villa Cavroix et le château de Rambouillet.

A. LES CONTRAINTES LIEES A LA GESTION DES FILIERES

1. Un régime mixte source de difficultés de gestion

Au sein du CMN coexistent des agents relevant de deux régimes juridiques distincts : des fonctionnaires affectés par le ministère de la culture qui demeurent gérés et rémunérés par celui-ci, d'une part, et des contractuels directement recrutés par l'établissement, d'autre part, en vertu de la dérogation prévue à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant statut de la

fonction publique¹²⁴. Le CMN figure en effet, comme sept autres opérateurs culturels, sur la liste annexée au décret du 18 janvier 1984¹²⁵ des établissements publics de l'Etat à caractère administratif autorisés à déroger à la loi de 1983 et à recruter des contractuels pour tout ou partie de leurs emplois. Mais, contrairement à certains établissements pour qui cette dérogation est limitée, le CMN peut recourir à des contractuels pour tous ses emplois.

Le volume des personnels affectés par l'Etat dans l'établissement ayant diminué depuis 2003, leur proportion au sein des effectifs est passée de 40,8% à 36,6% :

Tableau n° 14 : Répartition des effectifs par statut 2003-2009 (au 31/12)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Etat	552	558	500	470	444	426	456
CMN	802	799	789	757	725	722	791
Total	1354	1357	1289	1227	1169	1148	1247
<i>part Etat</i>	<i>40,8%</i>	<i>41,1%</i>	<i>38,8%</i>	<i>38,3%</i>	<i>38,0%</i>	<i>37,1%</i>	<i>36,6%</i>

Source : Cour des comptes, d'après CMN

Les proportions respectives des personnels affectés par l'Etat et des personnels contractuels dans les effectifs de l'établissement recouvrent une inégale répartition entre le siège et les monuments – 99,3% des agents affectés par l'Etat au CMN en 2009 travaillaient dans les monuments.

Cette répartition correspond également à une forte spécialisation par filière. Ainsi, en 2009, les 456 ETP affectés par l'Etat sont constitués à 98% de personnels d'accueil et de surveillance (83%) et de jardiniers (15%). Dans ces deux filières, la part des personnels de l'Etat atteint 78%. Symétriquement, les 791 ETP contractuels de l'établissement sont constitués à 73% de personnels administratifs (46%) et de billetterie-comptoirs (27%). Dans ces deux filières, la part des contractuels s'établit entre 98% et 100%.

Tableau n° 15 : Répartition des effectifs par statut et par activité en 2009 (ETP)

	Administratif	Surveillance	Billetterie / Comptoir	Jardin	Entretien / Maintenance	Culturel	Total	
ETAT	7	380	0	66	3	0	456	36,5%
CMN*	361	59	192	11	53	0	676	54,2%
CDD	5	48	22	6	3	31	115	9,3 %
Total	373	487	214	83	59	31	1247	
	29,9%	39,1%	17,2%	6,7%	4,7%	2,5%	100%	

(*) Permanents et CDD - Source : Cour des comptes, d'après CMN

¹²⁴ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, article 3 : « Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont (...) occupés par des fonctionnaires régis par le présent titre ».

¹²⁵ Décret n°84-38 du 18 janvier 1984 fixant la liste des établissements publics de l'Etat à caractère administratif prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 qui dispose que « les emplois permanents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat énumérés ci-après ne sont pas soumis à la règle énoncée à l'article 3 du titre Ier du statut général : (...) 2° Les emplois ou catégories d'emplois de certains établissements publics figurant, en raison du caractère particulier de leurs missions, sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat ».

Les statuts respectifs dont relèvent ces agents emportent surtout une différence des modes et cadres de gestion qui leur sont applicables. Ainsi, sur le plan réglementaire, les agents titulaires affectés sont régis par le statut général de la fonction publique, les agents contractuels par le décret du 17 janvier 1986 modifié relatif aux agents non titulaires de l'Etat¹²⁶, ainsi que par un statut des personnels contractuels de l'établissement datant de 1997.

Sur le plan opérationnel, si le président de l'établissement a autorité sur l'ensemble des personnels qui y travaillent (article 12, 6° du statut), c'est une autre autorité qui exerce le pouvoir de nomination, d'avancement et de sanction et rémunère les agents titulaires affectés.

S'agissant de ces derniers, le circuit de décision et de gestion compte de nombreux intervenants et se caractérise par un manque de lisibilité doublé d'une faible réactivité. Cette organisation affaiblit la direction de l'établissement, celle-ci risquant de voir ses positions désavouées ultérieurement par le ministère.

Ainsi, en matière de gestion de carrière, les décisions relatives aux avancements et aux promotions sont prises, sur proposition de la direction générale du patrimoine après avis de l'établissement dans le cadre des CAP ministérielles où le CMN n'est pas représenté. La prise en compte des listes de l'établissement ne peut par conséquent être garantie, aboutissant selon le CMN à des « *situations en contradiction avec les demandes de l'établissement [qui] jettent, du point de vue des responsables opérationnels, un doute important sur la capacité de l'établissement à porter leurs demandes* ».

Une difficulté similaire existe s'agissant des sanctions disciplinaires : les délais induits par la double instruction du dossier par l'établissement et par les services du ministère « *distendent à l'excès le lien entre la sanction et le fait générateur, estompant par la même occasion la dimension pédagogique de la sanction* ».

Enfin, la gestion des primes et accessoires de rémunération (hors heures supplémentaires et primes de service fait évoquées ci-après) par l'administration centrale des fonctionnaires affectés prive l'établissement de ce levier de gestion dont il dispose en revanche à l'égard des contractuels.

Dans ce contexte, l'établissement demande au ministère de lui déléguer la responsabilité de différents actes de gestion à l'égard des personnels titulaires qui lui sont affectés et de lui transférer la masse salariale correspondante assortie d'une mesure de fongibilité des plafonds d'emploi titre II et titre III. Cette demande, sur laquelle le ministère ne s'est pas encore prononcé, s'inscrit dans le contexte d'une enquête en cours confiée à l'inspection générale des affaires culturelles sur l'expérimentation menée au Louvre ainsi qu'à la Bibliothèque nationale de France et dont la Cour estime qu'il est désormais indispensable que les conclusions soient rapidement tirées.

2. Le défaut persistant d'attractivité de la filière accueil-surveillance

L'essentiel des agents affectés par l'Etat relève de la filière Accueil-Surveillance-Magasinage (ASM) qui regroupe, en 2009, 478 ETP, soit près de 9% des effectifs de la filière

¹²⁶ Décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant disposition statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

au sein du ministère, fonctionnaires et contractuels confondus¹²⁷. En leur sein, on dénombre 380 titulaires, représentant environ 18% des fonctionnaires de la filière ministérielle¹²⁸.

A l'égard des agents de cette filière, l'établissement souffre d'un défaut d'attractivité qui résulte d'une double caractéristique par rapport aux autres établissements culturels: la répartition des effectifs sur l'ensemble du territoire dans des structures dont la petite taille ne permet pas d'absorber les vacances de postes ; des conditions de travail souvent difficiles (accueil en plein air, fréquentation très forte ou au contraire très faible). En revanche, les fonctions exercées par ces agents au sein du CMN s'étendent souvent à la visite commentée¹²⁹.

Les 380 fonctionnaires ASM affectés au CMN sont ainsi répartis dans l'ensemble des monuments gérés par l'établissement, dans des conditions de taille d'équipe et de nombre de visiteurs très variables. Sur un échantillon de 61 monuments en 2008, le nombre d'agents par monument varie de 1 (Coucy) à 21 (Domaine de Saint-Cloud) et le nombre de visiteurs par agent de 975 (Charroux) à 102 902 (Sainte-Chapelle). Le nombre de visiteurs par agent augmente avec la taille du monument :

Tableau n° 16 : Nombre moyen de visiteurs par ASM selon la taille des monuments

Taille du monument	nombre de monuments	nombre de visiteurs	nombre d'ASM	Nombre moyen visiteurs / ASM
< 100 000 visiteurs	45	1 298 292	136	9 546
100 à 500 000 visiteurs	12	2 700 531	111	24 329
> 500 000 visiteurs	4	4 150 473	51	81 382
	61	8 149 296	298	17 928*

(*) moyenne du ratio moyen d'ASM / monument

Source : Cour des comptes, d'après les données CMN

Ces données illustrent les différences de conditions de travail mais aussi de « productivité » de ces agents dont les règles statutaires, qui prévoient qu'ils sont affectés par le ministère à un monument unique, ne laissent à l'établissement que peu de moyens d'agir.

Il en va de même de l'utilisation des indemnités horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) et des indemnités de jours fériés, dont l'enveloppe est définie par le ministère pour chaque DRAC et redistribuée ensuite aux différentes structures d'affectation des agents, sans que l'établissement soit associé à la définition de l'enveloppe en fonction de ses besoins.

Enfin, les marges de manœuvre du CMN sont limitées face aux mesures ministérielles relatives aux emplois, dont certaines creusent l'écart entre les personnels affectés et les besoins de l'établissement. Tel est notamment le cas de la politique de repyramidage engagée en 2006, conduisant à une progression mécanique des effectifs de catégorie B et A et à une diminution des emplois de catégorie C, évolutions qui ne correspondent pas aux besoins fonctionnels des petits sites – majoritaires au CMN. Le principe d'affectation sur place des agents promus retenu les deux premières années a ainsi contraint l'établissement à « un

¹²⁷ Selon une étude du cabinet ATOS d'octobre 2007.

¹²⁸ Qui comptait 2 086 emplois au 31 décembre 2008 selon le SPAS.

¹²⁹ Alors que, dans les musées, la médiation culturelle n'est pas du ressort des ASM.

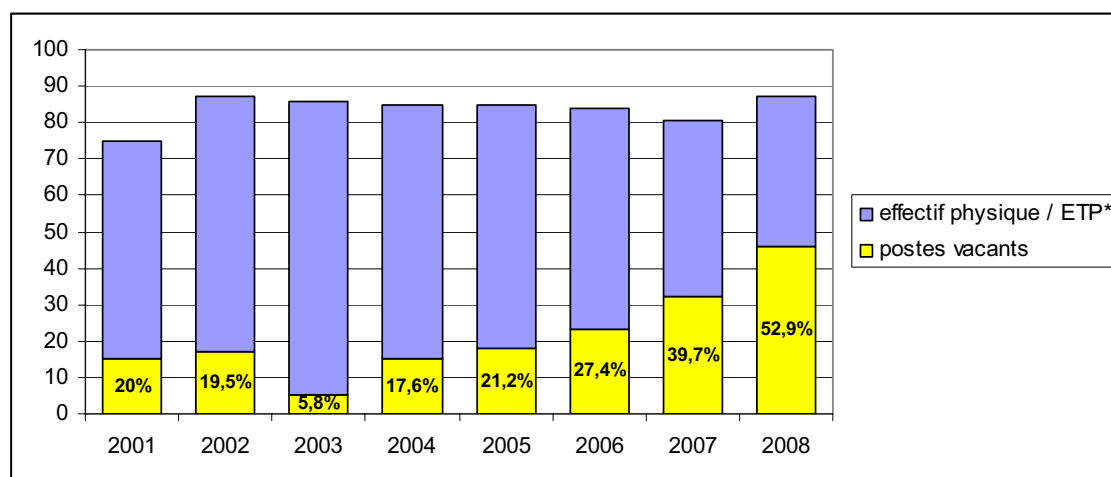
habillage des fonctions pour justifier d'une évolution sans qu'elle corresponde nécessairement à un besoin fonctionnel [et] une déperdition des capacités de travail sur la catégorie C ».

Au-delà, la plus grande source de rigidité concerne le recrutement des agents. Comme pour tous les agents titulaires affectés, les postes d'agents d'accueil sont ouverts à la vacance dans la limite des plafonds d'emplois sur titre II attribués à l'établissement. Or, en raison des conditions de travail souvent pénibles notamment dans les monuments parisiens, le CMN ne parvient ni à fidéliser les fonctionnaires en place, ni à en attirer de nouveaux en provenance d'autres établissements publics culturels, débouchant sur un taux de vacance structurellement élevé¹³⁰.

Cette situation avait déjà conduit, en 2002, à un recrutement sans concours de 33 personnes. Cependant, en l'absence de dispositif de « fidélisation », 45% de l'effectif initial avait quitté l'établissement trois ans après son recrutement. Une seconde mesure a été prise en 2006, conduisant à la titularisation de 32 contractuels occasionnels dans le cadre du dispositif de la loi dite Sapin¹³¹ (sous plafond d'emploi titre II). Mais ces titularisations ont été réalisées en fonction des critères d'éligibilité fixés par la loi et non en fonction des besoins identifiés dans les monuments. En outre, dès l'année suivante, une grande partie de ces agents avaient, eux aussi, quitté le CMN.

L'érosion constante de l'effectif a donc repris dès 2004, jusqu'à atteindre dans les cinq monuments parisiens, 52,9% de taux de vacance en 2008, soit 46 postes non pourvus sur les 88 nécessaires.

Tableau n° 17 : Evolution des postes d'accueil occupés et vacants et du taux de vacance dans les 5 monuments parisiens entre 2001 et 2008



(*) Décompte en ETP à partir de 2007

En ordonnées figure le nombre de postes vacants et occupés, en pourcentage le taux de vacance

Source : Cour des comptes, d'après les données CMN

¹³⁰ Ce taux de vacance est même plus élevé qu'il n'apparaît en réalité, les « chartes d'emplois » tendant à le minorer en se fondant, contrairement aux plafonds d'emplois, davantage sur l'existant que sur le besoin prévisionnel. Les chartes d'emplois, au demeurant non notifiées à l'établissement, ont ainsi partiellement (mais non totalement) absorbé la hausse des postes vacants en diminuant au cours de la période.

¹³¹ Loi n° 2001-02 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la Fonction Publique Territoriale.

L'établissement a répondu à cette situation en recrutant sur son budget des vacataires occasionnels pour compenser des besoins permanents, contribuant à développer l'emploi précaire sans pour autant remédier à son défaut d'attractivité. La situation a fait l'objet de plusieurs saisines du ministère par l'établissement à partir de 2007, proposant la mise en place, comme en 2002, d'un recrutement sans concours assorti cette fois de mesures destinées à stabiliser l'effectif : mise en place d'une prime de pénibilité, attribution de logements par utilité de service en contrepartie d'allongements d'horaires et redéfinition des normes d'effectif minimum. A également été envisagée la possibilité d'externaliser cette fonction dans les monuments dont l'effectif a atteint un très bas niveau¹³². Un an plus tard, cette hypothèse est à nouveau proposée.

La pénurie et la précarité des emplois des monuments parisiens a donné lieu à un préavis de grève en septembre 2008 des agents des tours de Notre-Dame de Paris. L'arrêt de ce mouvement a été obtenu par l'affectation de 5 agents titulaires¹³³ en provenance d'autres monuments et la mise en place d'un dispositif de « stabilisation » des emplois précaires au moyen d'une « bourse d'emploi ». Avec l'accord du ministère, les vacataires occasionnels ont ainsi eu le choix d'un « CDD longue durée » de 3 ans à temps incomplet ou d'un contrat de 10 mois à temps complet pouvant être reconduit sans discontinuité au moyen d'une affectation sur un autre monument. Le dispositif a permis une remise à plat de l'organisation du travail dans les monuments afin de définir les besoins réels sur l'année mais a rapidement été remis en cause, dès lors qu'il conduisait à pourvoir des postes permanents par des contractuels certes « stabilisés » mais néanmoins occasionnels.

Un second préavis de grève a ainsi été déposé dans les monuments parisiens en 2009, à la suite duquel a été décidé par le ministère le passage sous contrat permanent de 39 vacataires occasionnels (sous plafond d'emploi titre III) sans diminution du plafond d'emplois sur titre II. Celui-ci devrait même être augmenté en 2010 avec l'ouverture d'un recrutement exceptionnel sans concours de 10 postes.

La Cour constate que le caractère tardif de la réponse du ministère à une difficulté relevant de sa responsabilité a rendu nécessaire le recours à des contrats occasionnels sur des emplois permanents qui, outre qu'il contrevient à l'objectif de diminution de l'emploi précaire public, alimente le problème plus qu'ils ne le résoud. Dans cette perspective, un suivi rigoureux de l'évolution du taux de vacance sur les emplois de titre II s'impose. Mais surtout, l'expérience des huit dernières années montre combien la réponse consistant à augmenter les plafonds d'emplois est inefficace si elle n'est pas assortie de mesures destinées à fidéliser les personnes recrutées. Le ministère a indiqué à cet égard explorer la possibilité de prononcer des affectations multi-sites et de verser une indemnité temporaire de mobilité (ITM) ouverte par la loi sur la mobilité des fonctionnaires¹³⁴. La première mesure est désormais mise en œuvre sur les affectations nouvelles. La seconde, en revanche, fondée sur la valorisation du mouvement, ne semble pas adaptée pour encourager la sédentarisation et risque, si elle n'est pas appliquée à l'ensemble des personnels en place, de conduire à un nouveau mouvement social. Or, en l'absence d'un règlement global, ces difficultés de gestion ne pourront que se répéter.

¹³² En l'espèce, l'effectif physique de Notre-Dame a atteint 4 ETP (sur 8 postes) en 2007 et 2,5 en 2008.

¹³³ L'analyse détaillée de ces affectations fait néanmoins apparaître que l'un était handicapé physiquement alors que le monument compte 456 marches et un second présentait des troubles psychologiques déjà connus qui ont conduit à sa suspension 8 mois plus tard.

¹³⁴ Loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

3. L'avenir de la filière jardins

La question de la filière jardins¹³⁵ se pose en des termes un peu différents. Celle-ci est en effet moins marquée par un défaut d'attractivité de l'établissement que par un défaut d'attractivité de la filière elle-même et un tarissement du vivier de recrutement. Selon l'établissement, l'assèchement des effectifs de la filière conduit à un déficit structurel égal à 60% des besoins, y compris dans les grands domaines, tels que ceux de Champs-sur-Marne et Saint-Cloud.

Dans cette perspective, le ministère a engagé en 2007 une étude globale sur la gestion des parcs et jardins afin de quantifier les besoins humains, matériels et financiers nécessaires à la conservation et la gestion des 2000 hectares de jardins protégés au titre des monuments historiques répartis entre une quarantaine de domaines. L'étude a conduit à décider la réalisation de plans de gestion sur chacun des domaines mais deux d'entre eux seulement ont été établis à ce jour (à Champs sur Marne, qui dépend du CMN, et à Compiègne)

De tels plans sont précieux en ce qu'ils permettent d'ajuster la politique des parcs et jardins, au besoin en la faisant évoluer, et les moyens humains matériels et financiers qu'ils exigent.

Dans ce contexte, il apparaît que le CMN, gestionnaire de plusieurs domaines nationaux et de nombreux parcs historiques liés aux châteaux dont il a la garde, dispose d'une taille critique, de nature à justifier qu'il joue un rôle de premier plan dans l'animation de cette filière et les réflexions à mener pour préserver les compétences spécifiques qu'elle maîtrise actuellement, mais dont la transmission est menacée par le prochain départ en retraite de nombreux agents. En tout état de cause, le ministère et l'établissement conviennent qu'une réflexion prospective d'ensemble sur la gestion des parcs et jardins s'impose. A cet égard, la Cour prend acte de cette préoccupation partagée et souligne l'urgence qui s'attache à une élaboration rapide des plans de gestion des principaux domaines et parcs historiques.

B. LA SOUS UTILISATION DES LEVIERS MANAGERIAUX

La dualité de régime juridique ne prive pas l'établissement de tout levier de gestion de ses personnels, qu'ils soient fonctionnaires titulaires ou contractuels de l'établissement. Parmi les outils dont il dispose figure le pouvoir d'arrêter les tableaux de service et d'autoriser les congés¹³⁶, qui conditionne largement le besoin de recourir à des vacataires occasionnels. Or, si des actions ont été récemment mises en œuvre par l'établissement afin de professionnaliser sa gestion, celui-ci dispose encore, dans ce domaine, d'une marge de progression.

¹³⁵ Filière comprenant les anciens corps des corps des jardiniers en chef, maîtres ouvriers des parcs et jardins et ouvriers professionnels des parcs et jardins régis par le décret n°82-646 du 26 juillet 1982, intégrés dans le corps des techniciens d'art du ministère de la culture par le décret n°92-261 du 23 mars 1992, et le corps des chefs de travaux d'art créé par décret n°92-260 du 23 mars 1992.

¹³⁶ Voir sur ce sujet l'arrêt CE, 12 février 1997 (décision n° 125893) au sujet de la gestion d'un agent du Centre Pompidou également régi par le décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 : « *Considérant que le régime des autorisations d'absence des fonctionnaires constitue au même titre que les congés proprement dits un élément du statut des intéressés ; qu'à l'égard des personnels non titulaires, il revient à tout chef de service, dans le silence des lois et règlements, de fixer les règles applicables en la matière aux agents concernés ; qu'en outre, tout chef de service tire de cette qualité, à l'égard de tous les agents placés sous son autorité, le pouvoir d'apprécier si l'octroi d'une autorisation d'absence est ou non compatible avec les nécessités du fonctionnement normal du service dont il a la charge* ».

1. La gestion des tableaux de service et des congés

Eu égard au caractère même des monuments, dont la fréquentation est par nature plus élevée le week-end, pendant les vacances scolaires et durant la haute saison touristique (de mai à octobre en général et en juillet et août en particulier), la gestion des congés revêt un caractère déterminant pour l'établissement.

En vertu des règles statutaires, le nombre de jours de congés et RTT annuels varie entre 40 et 49 jours¹³⁷. Le règlement intérieur type des monuments¹³⁸ (article 5-2) plafonne par ailleurs à 15 jours la durée des congés autorisés entre le 1^{er} juillet et le 31 août. L'organisation du temps de travail est quant à elle encadrée, en vertu du statut des personnels contractuels de l'établissement, par les principes suivants : droit à deux jours de repos hebdomadaire, dont deux jours consécutifs une semaine sur deux ; indemnisation du travail le dimanche ; et indemnisation ou droit à repos compensateur de deux jours en cas de travail les jours fériés. Il en résulte, aux termes de l'article 4-1 du règlement intérieur, l'élaboration de tableaux de service basés sur un « *planning perpétuel d'une période de travail de référence de deux semaines consécutives, reconduites à l'identiques sur l'année ou sur chacune des périodes saisonnières* ».

Les marges de manœuvre des responsables hiérarchiques dans l'organisation du travail des agents d'accueil et de billetterie sur lesquels repose l'ouverture des monuments sont donc limitées. Elles existent néanmoins, en particulier dans la gestion des présences les jours fériés et l'autorisation des congés.

Or, l'analyse d'un échantillon de tableaux de service montre que celles-ci sont inégalement utilisées. La période retenue a concerné le mois de décembre 2009, comportant deux semaines de congés scolaire et un jour férié. Au cours de cette période, la Cour a constaté que dans certains monuments, en raison de la prise de congés ou de RTT des agents au moment du surcroît d'activité, l'établissement était conduit à faire appel à des vacataires pour permettre l'accueil et la surveillance des sites.

Si les cas issus de l'échantillon sont particulièrement symptomatiques, ils ne semblent pas isolés¹³⁹. Or, multiplié par le nombre de monuments et 12 mois de l'année, l'enjeu n'est pas négligeable. L'analyse des tableaux de service des mois d'été donne également des résultats comparables. En particulier, la règle de plafonnement des congés à 15 jours consécutifs semble régulièrement enfreinte.

En réponse à ces difficultés, l'établissement a engagé plusieurs démarches, fondées sur le rappel des règles de gestion des plannings. Ont ainsi été rappelées, par note du 25 septembre 2009, les règles en vigueur sur le nombre et les modalités de prises des congés.

¹³⁷ 25 jours de congés annuels légaux, 5 jours « Malraux », 2 jours « ministre » + 8 ou 13 jours de RTT selon le régime (général ou forfaitaire) + jusqu'à 2 jours de fractionnement en cas de prise des congés hors saison (du 1^{er} janvier et le 30 avril et du 1^{er} novembre et le 31 décembre).

¹³⁸ Un règlement intérieur type des monuments a été approuvé en CTP le 12 juin 2002 et au conseil d'administration le 7 août 2002. A la date du contrôle, seuls 19 monuments étaient dotés d'un règlement intérieur et d'un règlement de visite vu en CTP et signé, et 47 étaient en cours d'élaboration.

¹³⁹ Au cours des visites sur place, le planning perpétuel a plusieurs fois été présenté comme une contrainte indépassable. Le planning perpétuel conduit ainsi visiblement nombre d'administrateurs à considérer l'organisation du travail comme une donnée et non comme un levier de gestion permettant d'ajuster au mieux la présence des agents à l'ouverture et la fréquentation des monuments.

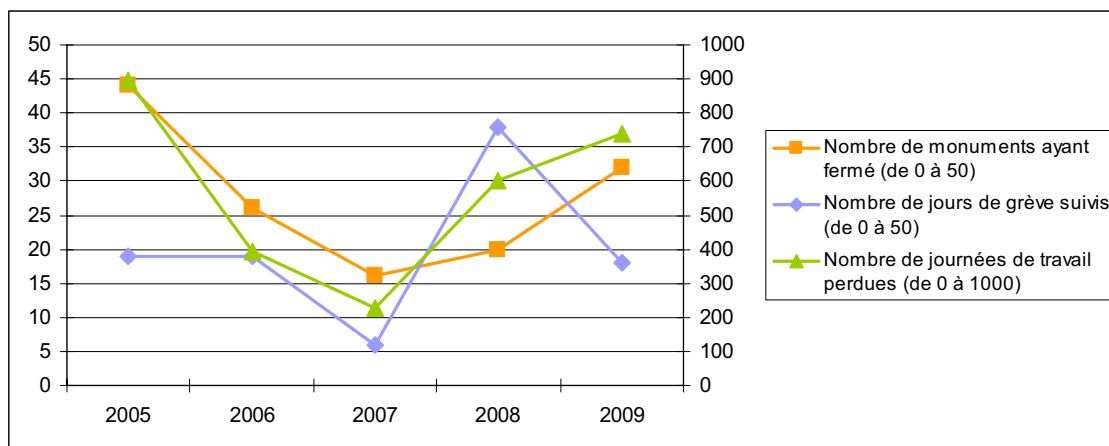
Une note du 16 avril 2010 a complété l'information en rappelant la nécessité « *d'éviter que l'équipe permanente ne s'absente en même temps* » et mis en place un outil de gestion prévisionnel des congés. S'agissant de la gestion des vacataires, une note a également été adressée aux administrateurs sur le recours aux vacataires occasionnels (article 6-2 de la loi du 11 janvier 1984), afin de limiter les renouvellements mensuels par une meilleure planification des besoins et respecter les motifs de recrutement, le temps de travail et la durée de contrat fixés par le décret du 17 janvier 1986 et la circulaire du 15 octobre 1999 (six mois pour un besoin saisonnier et 10 mois pour les besoins occasionnels au cours d'une période de 12 mois consécutifs).

Une remise à plat des tableaux de service, à l'instar de l'exercice réalisé dans les monuments parisiens en 2008-2009, pourrait utilement compléter de cette démarche. Une planification des présences sur les jours donnant lieu à récupération apparaît également nécessaire, afin d'optimiser la consommation de vacations. Plus largement, la Cour ne peut qu'encourager les actions engagées par la DRH en 2010 sur la professionnalisation de la fonction ressources humaines, à l'instar des outils mis en place sur les fonctions financières depuis 2003. Un travail de documentation des procédures et de formation des administrateurs et gestionnaires de ressources humaines a ainsi été engagé depuis le mois de mars, prenant appui sur un réseau de « référents RH ». Comme dans le domaine financier (voir infra) toutefois, la démarche devra, pour porter ses fruits, s'appuyer sur un dispositif d'assistance et de contrôle sur place effectif.

2. Le dialogue social

Le climat social de l'établissement s'est dégradé au cours des dernières années. L'évolution du nombre de jours de grève entre 2005 et 2009 montre notamment une recrudescence des mouvements depuis 2008. Le nombre de journées de travail perdues, qui avait été divisé par 4 de 2005 à 2007, a été multiplié par 3 depuis. De même, le nombre de monuments ayant fermé à l'occasion des mouvements de grève suit une courbe en « V » dont le point bas est situé en 2007. Toutefois le nombre de « jours suivis », c'est-à-dire de jours d'appel à la grève effectivement suivis d'effet, est redescendu en 2009 à un niveau proche des années 2005 et 2006 (inférieur à 20 jours), après avoir connu un pic de près de 40 journées en 2008.

Tableau n° 18 : Nombre de jours de grève et de monuments fermés 2005-2009



Source : Cour des comptes, d'après les bilans sociaux du CMN

En réponse à cette observation, le CMN a fait valoir que « *ces jours de grève sont également liés à des mouvements nationaux qui ne traduisent pas nécessairement une dégradation du climat social au sein de l'établissement* ».

Il fait néanmoins peu de doute que le contexte particulier décrit tout au long du présent rapport, en particulier les incertitudes sur les missions, le périmètre et l'organisation de l'établissement ont contribué à dégrader les relations sociales. C'est d'ailleurs la réorganisation du siège qui a plus particulièrement cristallisé les tensions ainsi que, ultérieurement, son déménagement. L'abandon explicite du modèle déconcentré d'organisation impliquait en effet de renoncer à une perspective qui avait polarisé et nourri le dialogue social pendant plusieurs années. Dans ce contexte, le calendrier très rapide et la faible concertation menée initialement sur la réorganisation du siège ont suscité de vives protestations des organisations syndicales et de leurs représentants au sein du conseil d'administration.

La reprise des travaux d'élaboration du projet d'établissement et l'adoption d'un cadre stratégique négocié avec l'Etat devraient faciliter le retour à un dialogue social plus apaisé. Les marges de manœuvre dont dispose actuellement l'établissement dans la gestion de ses ressources humaines constituent de ce point de vue une opportunité à saisir.

II. L'EQUILIBRE FINANCIER DU CMN

Dans sa lettre de mission, le ministre de la culture a demandé à la présidente du CMN de mettre en œuvre « *toutes actions susceptibles d'accroître la fréquentation, gratuite et payante, des monuments gérés par l'établissement* » en vue d'une progression « *à périmètre constant, de 10% sur la durée du votre mandat.* » L'objectif assigné est aussi de « *garantir l'équilibre financier de l'établissement par la maîtrise du coût de son développement et l'accroissement des ressources propres, notamment, au-delà des recettes de droits d'entrée, celles tirées du mécénat et de la valorisation domaniale des monuments.* »

De fait, l'établissement présente depuis 2003 un résultat en forte hausse. Le CMN semble néanmoins disposer encore de marges de progression de ses ressources propres et de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. Sa situation financière très favorable pose par ailleurs la question de la structure de financement de ses activités désormais élargies à la restauration des monuments dont il a la garde.

A. UNE STRATEGIE AFFICHEE DE CROISSANCE DES RESSOURCES

De 2003 à 2009, le résultat du CMN a été positif sur six des sept exercices et a fortement progressé, passant de 1,8 M€ à 8,4 M€. Si le rétablissement progressif de l'équilibre financier puis les résultats positifs des trois dernières années ne sont pas exempts d'effets d'aubaine, ils témoignent néanmoins de la croissance de la fréquentation et de la dynamique des ressources propres.

1. Un résultat en hausse

L'analyse des résultats du CMN est perturbée par les effets de variation de périmètre liés à l'évolution de son parc et de ses missions au cours de la période. Cependant, trois périodes se distinguent nettement, autour de la charnière de l'exercice 2007.

Tableau n° 19 : Comptes de résultat 2003-2009 (M€)

		2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
70	Vente de produits et services	54,5	56,9	55,9	55,5	60,2	59,3	59,8
701	<i>Ventes de produits finis</i>	2,9	2,3	2,2	2,1	2,4	2,1	2,4
706	<i>Prestations de service</i>	38,7	41,1	40,7	40,6	43,0	42,5	42,8
707	<i>Ventes de marchandises</i>	7,4	8,2	8,1	8,3	9,6	9,3	9,4
708	<i>Produits des activités annexes</i>	5,5	5,4	4,9	4,5	5,1	5,5	5,2
71	Production stockée (variation de l'exercice)	0,4	- 0,3	0,3	- 0,2	0,1	0,2	0,5
74	Subventions d'exploitation	5,0	5,2	6,5	8,1	13,2	16,2	18,9
75	Autres produits de gestion courante	0,5	0,5	0,3	0,4	9,0	0,5	0,5
78	Reprises sur amortissements et provisions	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	-	1,1
Total	Produits d'exploitation	60,5	62,5	63,2	64,0	82,6	76,2	80,8
60	Achats et variations de stocks	8,0	9,1	9,0	8,8	9,3	9,1	9,3
61	Services extérieurs	3,4	4,2	4,0	3,8	7,6	8,3	8,7
62	Autres services extérieurs	12,6	12,2	11,3	12,3	9,6	10,6	11,7
622	<i>Rémunération d'intermédiaires</i>	0,6	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,8
625	<i>Déplacement, missions, réceptions</i>	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8
628	<i>Charges externes</i>	8,6	8,2	7,4	8,5	5,9	6,6	7,3
	<i>Sous total : charges de fonctionnement</i>	<i>24,0</i>	<i>25,5</i>	<i>24,3</i>	<i>24,9</i>	<i>26,5</i>	<i>28,0</i>	<i>29,7</i>
63	Impôts, taxes et versements assimilés	1,9	2,0	2,1	2,2	2,5	2,6	4,0
64	Charges de personnel	28,7	29,9	31,0	31,2	32,1	32,6	33,9
65	Autres charges de gestion courante	0,8	1,2	0,4	0,7	7,9	1,8	0,7
68	Dotations aux amortissements et aux provisions	3,8	4,4	4,5	3,9	4,9	4,3	4,1
Total	Charges d'exploitation	59,2	63,0	62,3	62,9	73,9	69,3	72,4
	RESULTAT D'EXPLOITATION	1,3	- 0,5	0,9	1,1	8,7	6,9	8,4
76	Produits d'exploitation	60,5	62,6	63,2	63,9	82,5	76,2	80,8
77	Produits financiers	0,3	0,3	0,3	0,3	0,8	1,5	0,3
	Produits exceptionnels	0,4	0,6	1,7	0,5	0,1	1,0	0,9
Total	Produits	61	64	65	65	83	79	82
	Charges d'exploitation	59,3	63,0	62,2	62,8	73,9	69,3	72,4
66	Charges financières	-	-	-	-	-	-	-
67	Charges exceptionnelles	1,2	1,4	5,7	1,0	2,3	3,5	1,3
69	Impôts sur les bénéfices et impôts assimilés	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	Charges	60,6	64,5	68,0	63,9	76,3	72,9	73,8
	RESULTAT GLOBAL	0,6	- 1,0	- 2,8	0,8	7,1	5,8	8,2

Source : comptes du CMN

NB. Les autres produits de gestion comprennent en 2007 les ressources de la taxe affectées allouées au financement des opérations nouvelles sur monuments historiques de l'Etat à hauteur de 7M€. Les dépenses correspondantes figurent en autres charges de gestion courante.

a. 2003-2006 : une gestion maîtrisée et une activité en faible croissance

Entre 2003 et 2006, le CMN connaît une stagnation de ses recettes propres, qui oscillent entre 54,5 M€ et 56,9 M€ de ventes. Les charges de fonctionnement hors personnel restent stables. Les charges de personnel en revanche augmentent de 10 % (+2,4 M€), ainsi que les subventions de l'Etat qui s'accroissent d'un montant équivalent. Cette augmentation correspond aux compensations accordées par l'Etat lors du transfert de monuments

(Chambord et les Tuileries en particulier sur cette première période). Il s'ensuit que l'excédent brut d'exploitation demeure stable sur ces années.

Les autres charges et produits d'exploitation ne connaissent eux aussi que peu de variation (sauf en 2004 où ces charges augmentent ponctuellement). Quant aux charges et produits exceptionnels, ils enregistrent les effets comptables des transferts de monuments et en particulier, en 2005, une perte correspondant à la valeur comptable des éléments d'actifs cédés, soit plus de 4 M€.

En définitive, sur cette première période, l'établissement est à l'équilibre : le résultat net est légèrement positif en 2003 et 2006, exercices au cours desquels aucun fait exceptionnel significatif n'a été enregistré, et négatif en 2004 et 2005 à raison de la comptabilisation de charges non récurrentes ces deux années là.

b. L'exercice 2007 est marqué par la forte croissance des ressources propres

En 2007, les ressources propres s'accroissent significativement, de près de 8% à 60,2 M€ en 2007, contre 55,5 M€ en 2006. Encore faut-il préciser que l'augmentation de 2007 est en réalité minorée par l'effet du transfert du Château du Haut-Koenigsbourg, de l'abbaye de Jumièges et du château de Chaumont. A périmètre constant, la hausse des ressources propres est de 8 M€, soit 15 % d'augmentation.

En regard de ces produits en forte hausse, les charges de fonctionnement de l'année 2007 (hors charges de personnel) augmentent de 6,4 % à 26,5 M€. Cette croissance moins vive que celle des ressources propres, est au demeurant majorée du fait de la prise en charge de dépenses d'entretien des monuments à compter de 2007. En faisant abstraction de ces dépenses nouvelles (4 M€) faisant par ailleurs l'objet d'une subvention (voir ci-dessous), les charges de fonctionnement diminuent, notamment au bénéfice d'une réduction des frais de conception de spectacle (- 50 % soit -0,6 M€) mais aussi par l'effet d'un reclassement comptable transférant 2 M€ de charges (liées à l'UNEDIC) sur les frais de personnel.

Les subventions d'exploitation augmentent quant à elles de plus de 60 %, passant de 8,1 à 13,2 M€. La progression de ces crédits vise à prendre en charge :

- la compensation des transferts intervenus en 2007 (+2,1 M€)
- le financement des charges d'entretien des monuments incombant désormais au CMN au titre de ses attributions de maître d'ouvrage (3,7 M€)
- les frais de gestion liés à la prise en charge de la fonction de maîtrise d'ouvrage (0,9 M€).

Dans ces conditions, le résultat d'exploitation s'établit à 8,6 M€, en forte augmentation, même si le résultat net est plus faible, à 7,2 M€, les transferts de monument entraînant des charges exceptionnelles sur l'exercice. Le CMN a ainsi franchi un cap : il gère désormais un parc de monuments dont la fréquentation lui permet de dégager un résultat substantiel.

c. Les exercices 2008-2009 : stagnation des ressources propres, croissance des subventions, forte croissance des charges de fonctionnement

En 2008 et 2009, les ressources propres régressent légèrement pour atteindre 59,8 M€. Cette régression a pour origine la réduction du périmètre des monuments gérés et la politique

de gratuité (compensée à hauteur de 3,9 M€) ainsi que le ralentissement économique qui pèse sur le chiffre d'affaires des comptoirs de vente.

Simultanément, les charges de fonctionnement hors personnel augmentent fortement (12 %) soit 3,2 M€, et atteignent près de 30 M€, 40 % du total des charges de l'établissement. Trois postes progressent particulièrement : les charges d'entretien et de réparation (+ 10 % soit 0,6 M€) ; les rémunérations d'honoraires et d'intermédiaires (+ 60 % soit 0,3 M€) et surtout des charges externes diverses (+ 24 % soit 1,4 M€) ; conférer analyse plus détaillée développée ci-après.

Les autres charges d'exploitation¹⁴⁰ (personnel, impôts, divers) connaissent de 2007 à 2009 une croissance de 9 % (42,7 M€ en 2009 soit + 2,3 M€) qui se justifie en partie par l'augmentation des effectifs du CMN (12 personnes pour la gestion de la phase transitoire) et par le règlement d'une importante charge fiscale (+ 1,3 M€ en 2009). Toutefois, simultanément, des effectifs sont aussi transférés avec les monuments repris par les collectivités locales.

En dépit de la forte croissance des charges, le résultat d'exploitation reste très positif en 2008 (6,9 M€) et 2009 (8,4 M€), en raison de la progression de 3,2 M€ puis 3,1 M€ des subventions d'exploitation versées principalement par l'Etat (18,1 M€ en 2009). Le CMN confirme ainsi sa capacité à dégager un résultat positif élevé dans le contexte d'une transformation de la structure de son financement (la part des subventions s'accroît) et de la montée en charge de ses nouvelles missions.

2. Fréquentation et recettes de billetterie

Au total, les ressources propres de l'établissement ont progressé de 9% depuis 2003. La première d'entre elles provient des droits d'entrée acquittés par les visiteurs et des recettes de leurs comptoirs, qui y sont corrélées. Ces deux ressources ont bénéficié d'une hausse de la fréquentation payante à périmètre constant, les changements de périmètre et mesures de gratuité ayant été compensés par une hausse de la subvention.

a. Une fréquentation tendanciellement en hausse

Tableau n° 20 : Evolution de la fréquentation physique des monuments nationaux

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
MN périmètre constant	6 685 861	7 009 173	6 801 606	6 818 654	7 446 231	7 448 555	7 695 777
Variation N-N-1		323 312,00	(207 567,00)	17 048,00	627 577,00	2 324,00	247 222,00
MN périmètre changeant	8 184 330	8 464 468	7 832 957	7 600 843	7 608 633	7 468 903	7 695 777
Variation N-N-1		280 138,00	(631 511,00)	(232 114,00)	7 790,00	(139 730,00)	226 874,00

Source : données CMN retraitement Cour des comptes

La fréquentation totale des monuments nationaux¹⁴¹ est en hausse de 15 % sur la période sous revue, soit un million de visiteurs supplémentaires de 2003 à 2009 (à périmètre constant). 60 % de cette progression intervient en 2007, sans que des raisons précises en soient identifiées. Sur la période, 50 des 80 monuments voient leur fréquentation progresser.

¹⁴⁰ hors 7M€ reversés par fonds de concours à l'Etat pour la restauration de monuments appartenant à ce dernier.

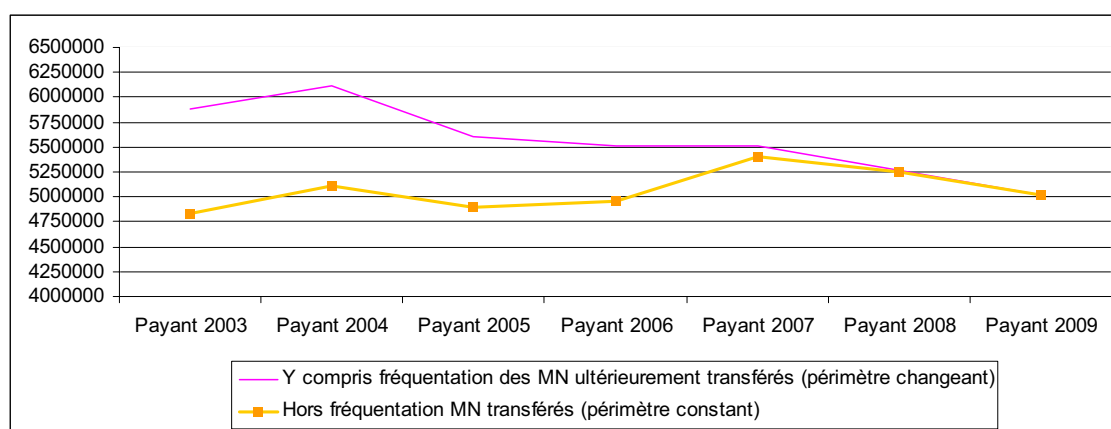
¹⁴¹ Le périmètre des données de fréquentation de ce tableau ne prennent pas en compte les ateliers, les visites sur bons de commande, les visites sur vente à l'avance et les visites sur cartes et passeports.

Pour les autres, soit la baisse importante constatée s'explique par une fermeture temporaire, soit elle est de faible ampleur en volume. La seule exception concerne le domaine de Saint Cloud dont la fréquentation baisse significativement (- 31% soit 74 000 visiteurs) sur la période, le décrochage intervenant en 2005 (- 100 000 visiteurs après une année 2004 record).

Dans le détail les quatre monuments ayant le plus contribué à cette progression sont l'Arc de Triomphe (+ 20 % soit 220 000 visiteurs), le Panthéon (+ 70 % soit 216 000 visiteurs), le site de Carcassonne (+ 58 % soit 175 000 visiteurs) et le donjon de Vincennes (150 000 visiteurs en 2009, alors qu'il était fermé en 2003 pour restauration). On observera que ces progrès sont constatés dans des monuments qui ont fait l'objet d'une opération d'aménagement, voire d'une restauration, et d'une nouvelle conception de leur muséographie (voir ci après). Ce constat tend ainsi à confirmer que la rénovation des parcours de visite est un instrument efficace de développement de la fréquentation des monuments.

La fréquentation payante des monuments est toutefois en progression nettement plus faible. Elle s'établit à 4 % sur la période, soit environ 40 000 visiteurs payants de plus. L'extension du bénéfice de la gratuité aux jeunes européens de moins de 26 ans et aux enseignants à compter d'avril 2009 est la cause principale de ce phénomène. Ainsi, avant l'entrée en vigueur de ces mesures (à compter de 2008, dans le cadre d'une expérimentation de gratuité totale dans quatre monuments) la fréquentation payante était en progression soutenue de 12 % soit 575 000 visiteurs payants supplémentaires depuis 2003.

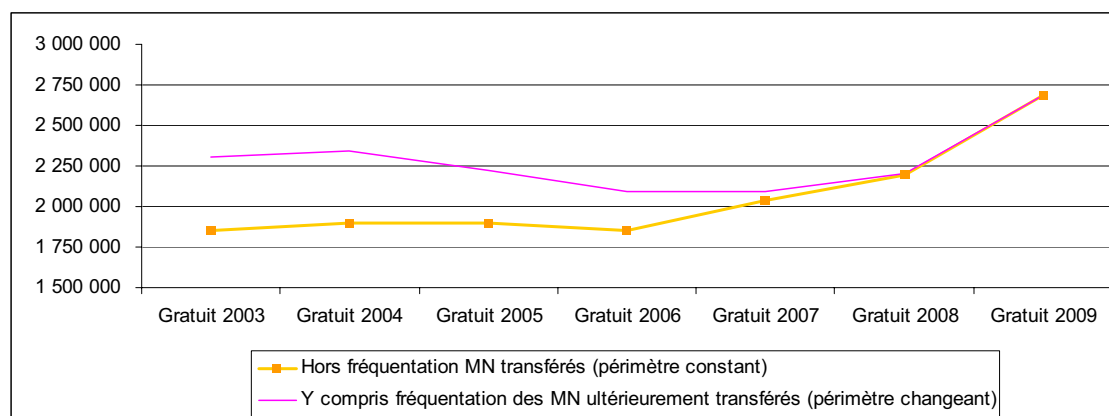
Tableau n° 21 : Evolution de la fréquentation payante des monuments nationaux



Source : données CMN retraitement Cour des comptes

Ce phénomène est particulièrement visible à l'examen de la fréquentation des visiteurs à titre gratuit qui bondit à compter de 2008.

Tableau n° 22 : Evolution de la fréquentation gratuite des monuments nationaux



Source : données CMN retraitement Cour des comptes

Pour 2010, le CMN s'est fixé comme objectif d'atteindre 9 millions de visiteurs (contre 8,8 M en 2009¹⁴²) en tablant notamment sur les effets de l'institution d'une vente en ligne de billets qui n'a toutefois été mise en œuvre que dans le courant de l'été.

b. La politique d'aménagement, un levier insuffisamment exploité

Pour définir sa politique des publics et renouveler une offre qui, reposant essentiellement sur l'architecture des monuments eux-mêmes, ne peut guère évoluer, l'établissement s'est fixé deux priorités.

La première consiste à améliorer les conditions d'accueil et de visite en rénovant les espaces de billetterie et les boutiques, en facilitant l'accès des personnes à mobilité réduite et en améliorant la signalétique. Les effets de cette démarche, très progressive, sont diffus et par conséquent difficiles à cerner.

La seconde vise à renforcer l'action culturelle et les dispositifs de médiation culturelle. Les attributions confiées à l'établissement en matière d'aménagement ont permis de développer ce levier qui ne s'est néanmoins concrétisé véritablement qu'à compter de 2004.

La rénovation de la muséographie, assortie d'une campagne de promotion, entraîne des effets incontestables sur la fréquentation. Ce phénomène est particulièrement manifeste pour l'Arc de triomphe donc la fréquentation progresse de 14 % l'année de son inauguration en février 2007, ou du site de Carcassonne pour qui elle augmente de 42 % en deux ans. Les fortes progressions de fréquentation concernent des monuments ayant fait l'objet d'aménagements et inversement, les monuments n'ayant bénéficié d'aucune rénovation voient leur fréquentation baisser ou progresser moins vite que la moyenne¹⁴³.

¹⁴² La différence de 1,1 M de visiteurs correspond, comme indiqué précédemment, aux ateliers, les visites sur bons de commande, les visites sur vente à l'avance et les visites sur cartes et passeports qui représentent 5,5 M€ de recettes.

¹⁴³ Les 14 principaux monuments en termes de fréquentation représentent 76 % du total des visiteurs

Tableau n° 23 : Aménagements et évolution de la fréquentation des 14 monuments nationaux les plus visités

Monument	Nature de l'aménagement	Année d'inauguration	Année(s) de plus forte progression de la fréquentation	Evolution 2003-2007
ARC DE TRIOMPHE	Nouvelle scénographie	févr-07	2007	20%
MONT SAINT MICHEL, ancienne abbaye	Néant	-	fréquentation en baisse	-4%
SAINTE CHAPELLE	Néant	-	2006	8%
PANTHEON	réouverture de la nef	2006	2009 et 2007	69%
CARCASSONNE, château comtal et remparts	rénovation du parcours de visite	2006	2007 et 2006	58%
CONCIERGERIE	Néant	-	2004	37%
NOTRE DAME, tours de la cathédrale	Néant	-	2007	11%
AZAY LE RIDEAU, château	Néant	-	fréquentation en baisse	-2%
ANGERS, château du roi René	nouvel accueil	2008	2009	26%
SAINT CLOUD, domaine national	Néant	-	fréquentation en baisse	-31%
VINCENNES, château de	Nouvelle scénographie	2007	2007	547%
AIGUES MORTES, remparts d'	nouveau parcours	2004	2004	14%
SAINT DENIS, basilique de	Néant	-	2004	4%
THORONET, abbaye du	Néant	-	2004	3%
			Moyenne	17 %

Source : données CMN retraitement Cour des comptes

Le coût de ces aménagements, sans être négligeable (il représente 13,7 M€ d'investissement sur la période) s'établit à 5 % environ des recettes cumulées de billetterie, ce qui permet d'envisager un retour satisfaisant sur investissement. Il est à cet égard surprenant de constater qu'en dépit des effets positifs constatés, le montant investi dans les aménagements n'a pas progressé depuis 2005, alors même que la croissance des ressources propres est un objectif de l'établissement et que des moyens financiers importants étaient disponibles. Le CMN a expliqué sur ce point qu'il ne disposait pas des effectifs suffisants et des compétences nécessaires et a en particulier indiqué qu' « avant la réorganisation de 2009, les projets de strict aménagement étaient confiés à un département qui pouvait difficilement porter plus de projets qu'il ne l'a fait. Il convient à cet égard de noter que ce département est demeuré sans responsable de mars 2007 à mai 2009. »

Tableau n° 24 : Coût des aménagements inscrits au bilan du CMN

En K€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'aménagements	1340	2631	2893	2401	2888	2326	2507

Source : Comptes du CMN

Le seul monument dont la fréquentation progresse en l'absence de rénovation est la Conciergerie (+ 31 %). Cette exception s'explique par l'autre levier de stimulation de la fréquentation des monuments dont dispose le CMN : la réalisation de manifestations culturelles et d'expositions temporaires.

Les effets positifs manifestes des aménagements sur la fréquentation des monuments conduisent à penser que l'établissement, qui n'a pas augmenté depuis 2005 ses investissements alors qu'il disposait de moyens financiers importants, dispose aujourd'hui de marges pour améliorer la fréquentation des monuments dont il a la charge et ses ressources propres.

3. Les autres ressources propres

a. La gestion domaniale

La gestion domaniale de son parc par le CMN recouvre deux activités distinctes : la gestion de concessions de longue durée, d'une part, et des locations de courte durée, pour des manifestations publiques ou privées, et des tournages, d'autre part.

Tableau n° 25 : Produits issus de la gestion domaniale 2004-2009

M€	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Concessions longue durée	1,7	1,8	2,3	2,7	2,8	3,1
Locations tournages	1,5	1,3	1,7	2,0	2,3	1,8
Total	3,2	3,1	4,0	4,7	5,1	4,9

Source : CMN - Comptes analytiques

Désormais doté de la maîtrise d'ouvrage, le CMN devrait dans l'avenir être en mesure de développer une stratégie de croissance de ces ressources domaniales par une adaptation des monuments gérés aux attentes du marché et par une meilleure articulation entre les espaces de présentation du monument et de visite et les bâtiments annexes¹⁴⁴ qui, souvent, constituent le lieu privilégié d'aménagements à usage privatif ou commercial.

Dès 2010, le CMN s'est fixé comme objectif d'atteindre 5,8 M€ de recettes, soit une croissance de 15 %, en visant :

- une progression des recettes de tournage (présence du CMN au festival de Cannes, cycle de manifestations sur le thème « monuments et cinéma » en 2010) ;
- un développement de l'offre de restauration (5 monuments concernés en 2010) ;
- l'amélioration de l'offre existante par la résolution rapide de problèmes structurels qui entravent l'activité domaniale (aménagements d'espaces pour les traiteurs, de sanitaires, mise à niveau des équipements électriques pour des activités de type réception...).

A moyen terme, le développement de l'offre de restauration, voire d'hébergement, à l'étude actuellement, constituera un nouveau relais de croissance de ces ressources domaniales dont la dynamique ces dernières années laisse présager un potentiel encore important. Cette analyse est d'ailleurs corroborée par certaines visites sur site effectuées à l'occasion du contrôle, comme au château de Champs-sur-Marne à proximité immédiate de Paris, qui dispose de bâtiments aménageables pour y accueillir des séminaires et des manifestations sans porter préjudice au circuit de visite ou impliquer la privatisation du monument.

Dans la période récente, ces ressources ont très nettement progressé (50 % en 6 ans). Il convient toutefois de noter l'inflexion de l'année 2009 en matière de locations tournages. Une analyse plus fine révèle qu'alors que l'activité « tournage » est en progression tant en nombre d'autorisations délivrées qu'en termes de recettes, en revanche le nombre de locations de

¹⁴⁴ Les communs des châteaux en particulier.

courte durée hors tournage diminue (-6%) mais surtout le chiffre d'affaires apporté par ces locations est en forte diminution de 40 %. Cette divergence s'explique par l'augmentation du nombre de locations consenties à titre gratuit (19 % des autorisations délivrées en 2009 contre 13,4 % en 2007) ainsi que, plus conjoncturellement, par l'indisponibilité (travaux au Palais-Royal, exposition à la Conciergerie) ou le moindre succès (parc de Saint-Cloud) de monuments aux tarifs les plus élevés.

b. Les comptoirs et l'activité éditoriale

La plupart des monuments disposent d'un ou plusieurs comptoirs de vente de produits tels que des livres (en particulier les ouvrages édités par le CMN), des cartes postales, de petits objets souvenirs, parfois de produits alimentaires non périssables. Cette activité annexe connaît une croissance dynamique de son chiffre d'affaires qui a progressé de 34% en 6 ans¹⁴⁵.

Tableau n° 26 : Chiffre d'affaires et stock des comptoirs et des éditions du Patrimoine

en M€		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004/2009	2008/2009
Ventes boutiques		8,3	8,5	9,4	10,8	10,7	11,1	34%	4%
Ventes éditions du Patrimoine		2,3	2,4	2,5	2,7	2,7	2,4	4%	-11%
Stock comptable	Produits négoce	2,4	2,0	1,8	1,6	1,7	1,8	-25%	6%
	Produits édités	3,3	3,7	3,7	3,5	3,2	3,6	9%	13%
	Prov. Dépr. Éditions	0,6	0,5	0,4	0,8	1,2	1,2	100%	0%

Source : comptes analytiques et comptes financiers du CMN

Cette progression du chiffre d'affaires s'est accompagnée d'une baisse des stocks de produits de négoce sur la période (-25 %), confirmant là encore les progrès de gestion enregistrés au cours de la période sous revue. La hausse récente de ces stocks demeure à cet égard modeste au regard de la progression de chiffre d'affaires enregistrée.

Pour autant, analysés en coûts complets (comptes 2008), ces comptoirs se révèlent déficitaires pour la plupart (50 sur 64), une grande partie d'entre eux étant même déficitaires en coûts directs (29 sur 64). Encore faut-il indiquer qu'une part importante des frais de siège n'était pas incorporée dans les coûts complets en 2008.

Plusieurs évolutions figurent dans le plan d'action 2010, en vue notamment d'améliorer l'organisation et la présentation des comptoirs de vente et de construire une offre plus cohérente.

S'agissant des produits édités, dont le stock n'a toutefois pas exclusivement vocation à s'écouler via les boutiques du CMN, on observera que la baisse (-0,5 M€) de la valeur comptable du stock a été obtenue en 2007 et 2008 au prix d'une augmentation des provisions pour dépréciation (+ 0,8), ce qui masque en réalité une augmentation des stocks qui se poursuit de façon plus explicite en 2009. Cette tendance doit être maîtrisée d'autant que la valeur nette du stock est élevée au regard du chiffre d'affaires de cette activité (1,5 an de chiffre d'affaires).

¹⁴⁵ Compte non tenu des effets de périmètre liés aux transferts de monuments qui sont susceptibles d'induire une sous évaluation de la croissance réelle de l'activité.

c. Le mécénat

Le département mécénat, créé en 2003 au sein de l'établissement, a été intégré à la Direction des relations extérieures en février 2009 lors de la réorganisation des services du siège et son périmètre étendu à cette occasion aux relations avec le monde économique. Il comporte 3 postes : 1 chef de département et 2 chargés de mission.

Il prospecte prioritairement les projets identifiés avec la direction de l'établissement, entre 20 et 30 projets par an, générant 40 à 50 contrats concernant 30 à 40 entreprises.

Les montants sont très variables, de quelques milliers d'euros s'il s'agit du soutien de PME à des événements locaux, à plusieurs millions d'euros avec le projet le plus emblématique du CMN à ce jour, le mécénat des Fondations Velux en faveur de la restauration des vitraux de la Sainte-Chapelle, de 2008 à 2013, à hauteur de 5 millions d'euros (50% du budget nécessaire).

Les montants de recettes sont demeurés modestes jusqu'en 2008 au cours de laquelle a été conclu le mécénat Velux.

Tableau n° 27 : Recettes Mécénat

en M€	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2004/2009	2008/2009
Recettes Mécénat	0,3	0,4	0,9	0,9	2,2	1,6	433%	-27%

Source : comptes financiers du CMN

L'accroissement des ressources propres de l'établissement implique un développement significatif des recettes provenant du mécénat d'entreprise et des particuliers. En effet par comparaison avec d'autres grands établissements culturels, le mécénat dont bénéficie le CMN comporte des marges de progression importantes. Cette situation est en grande partie due au caractère multi-sites de l'établissement, qui ne permet pas de proposer aux potentiels mécènes toute la visibilité offerte par d'autres opérateurs sur le marché du mécénat.

Pour contourner cette situation, la stratégie de l'établissement va évoluer en 2010 afin de proposer aux entreprises de financer des « projets multi-sites structurants » (actions en faveur de la jeunesse, du développement durable, restauration des parcs et jardins, conservation des œuvres...) mais aussi d'intéresser les donateurs particuliers et institutionnels.

4. L'évolution des subventions de fonctionnement

Si les ressources propres ont progressé au cours de la période, les subventions d'exploitation versées au CMN ont été multipliées par près de 4 entre 2003 et 2009, passant de 5 à 18,9 M€. La croissance des subventions de fonctionnement de l'Etat correspond au financement de l'élargissement des missions de l'établissement à la fonction de maîtrise d'ouvrage, et à la compensation des baisses de ressources propres induites par les transferts de monuments et les mesures de gratuité.

Tableau n° 28 : Subventions de l'Etat inscrites au compte de résultat 2007-2010

	2007	2008	2009	2010 (budget)
Total subventions Etat	11,9	15,0	18,1	22,0
dont fonctionnement	7,2	7,7	7,6	9,2
dont subvention d'entretien	3,5	4,1	4,2	5,3
dont travaux MOA	0,0	1,8	1,9	2,8
dont compensation gratuité	0,0	0,4	4,0	4,4
Taxe affectée (part fonctionnement)	1,6	0,0	0,0	0,0

Source : budgets et réponses CMN

S'agissant de la mission d'entretien et de conservation des monuments, une subvention est directement affectée à l'entretien des monuments. Une fraction des crédits d'investissements versés par l'Etat au titre de la conservation des monuments est par ailleurs affectée au financement du coût de fonctionnement supplémentaire (frais de gestion) induit pour l'établissement, pour un montant de 0,7 M€ en 2007 et 1,7 M€ prévus en 2010. Ce montant doit en particulier couvrir la masse salariale des 11 agents supplémentaires recrutés à compter de 2007 puis celle des 10 postes créés en 2009 au sein de la direction de la maîtrise d'ouvrage. Le coût des locaux supplémentaires loués dès 2007, puis une quote-part des frais du nouveau siège sont aussi financés sur cette dotation.

Parallèlement, à compter de 2008, dans le cadre d'une expérimentation limitée à 4 monuments, une compensation des mesures de gratuité imposées par l'Etat à l'établissement a été opérée. Cette mesure, généralisée à compter de 2009, entraîne le versement de près de 4 M€ en 2009 correspondant, pour 1,8 M€, à l'estimation du manque à gagner lié aux visiteurs de 18 à 25 ans de l'Union européenne et, pour 2,2 M€, à la compensation estimée du coût de la gratuité accordée aux enseignants.

La fréquentation réelle des populations concernées s'est révélée proche des estimations en ce qui concerne les jeunes, mais surévaluée pour les enseignants. Ce résultat était prévisible dès lors que l'établissement ne disposait d'une base statistique solide que pour la fréquentation 18-25 ans, grâce au tarif réduit dont ils bénéficiaient jusqu'alors et qui a aisément permis d'évaluer leur fréquentation dans les cinquante monuments dotés d'une billetterie informatisée. Pour les enseignants en revanche, l'évaluation s'est fondée sur le résultat des enquêtes qualitatives menées au cours des trois dernières années auprès du public de certains monuments. Ces enquêtes n'étaient toutefois pas conçues pour fournir de données de cette nature et leurs résultats ont de surcroît dû être extrapolés à l'ensemble des monuments nationaux. La mesure de gratuité a en outre rencontré des aléas de mise en œuvre : annoncée au bénéfice de l'ensemble des enseignants, elle a en définitive été réservée aux enseignants scolaires, et non universitaires, et subordonnée à la détention d'une carte spécifique, ce qui a restreint le volume de bénéficiaires.

Le bilan de la fréquentation dressé par le CMN montre que la subvention compensatoire de la gratuité des enseignants était surévaluée de 1,7 M€. Pourtant, le ministère n'a pas encore ajusté à la baisse le montant de cette subvention qui a été reconduite pour 2010 dans le budget du CMN. Le ministère a indiqué à ce sujet que les dotations en compensation de la gratuité seraient revues « *de façon homogène entre les établissements, selon une base de calcul qui reste à définir précisément* ». Le ministère du budget a précisé pour sa part qu' « *en*

cas d'erreur avérée sur les montants compensatoires », le niveau ferait l'objet d'une discussion dans le cadre de la préparation du budget 2011, donc sans effet rétroactif.

La compensation accordée pour les jeunes européens de 18-25 ans s'est en revanche révélée sous estimée, selon le CMN, de 0,7 M€, au vu de la fréquentation réelle des monuments par cette population (491 000 visiteurs contre 356 000 attendus). Ce calcul conduirait cependant à compenser l'effet induit par la gratuité sur la croissance de la fréquentation, ce qui revient à considérer que ce qui doit être compensé n'est pas la recette N-1 perdue en raison de la gratuité mais la recette qu'aurait engendré la fréquentation N si les visiteurs concernés s'étaient vu appliquer le tarif antérieur. La sous-compensation alléguée n'est dans ces conditions pas démontrée.

Au total, les subventions de fonctionnement ont ainsi contribué à l'essentiel de la progression des produits d'exploitation sur la période, et fait passer la part respective des ressources propres et des subventions dans ces derniers de 90,1 et 8,3% en 2003 à 74 et 23,4% en 2009. Aussi, les bons résultats enregistrés ne doivent-ils pas dispenser le CMN d'exploiter les marges de progression des ressources propres dont il dispose, tout en veillant au respect des objectifs de politique publique qui justifient la hausse des subventions qui lui sont versées.

B. UN NECESSAIRE RENFORCEMENT DE LA MAITRISE DES DEPENSES

Au-delà, la hausse de la part des subventions publiques dans les ressources de l'établissement doit avoir pour corollaire la poursuite des efforts de modernisation et de maîtrise des dépenses engagés par le CMN en 2002.

Au cours des sept dernières années, la gestion du CMN a été redressée et assainie. La rigueur des procédures mises en œuvre au sein de l'établissement a permis de mettre fin aux dysfonctionnements et anomalies antérieurement relevés par la Cour. Toutefois, certains postes de dépenses ont connu sur la période récente une croissance très vive qui appelle une maîtrise accrue et un nouvel effort d'amélioration des outils de pilotage et de gestion.

1. L'organisation de manifestations culturelles

Le CMN gère chaque année près de 150 manifestations culturelles d'ampleur variable, leur budget allant de 1000 à 400 000 €, et même davantage depuis 2008.

L'établissement affirme sélectionner ses manifestations sur la base de quatre critères : la qualité et la notoriété des intervenants artistiques ; la coopération avec d'autres institutions culturelles ; la cohérence avec l'image du monument ; la faisabilité technique et budgétaire et l'impact prévisible sur la fréquentation.

Ces manifestations se répartissent en quatre catégories : les manifestations à portée nationale engageant des budgets supérieurs à 80 K€, produites ou coproduites par le CMN. Leur nombre varie de un à quatre par an ; les manifestations en réseau, plus particulièrement tournées vers les publics jeunes et les personnes en situation de handicap ; les manifestations produites ou coproduites localement par le CMN ; et les manifestations accueillies.

L'impact des manifestations sur la fréquentation est parfois avéré. Ainsi, en l'absence de rénovation de sa muséographie, la Conciergerie a néanmoins connu une forte croissance de

sa fréquentation en 2007, 2008 et 2009, années au cours desquelles d'importantes expositions y ont été tenues¹⁴⁶. L'exposition organisée en 2008/2009 a attiré un surcroît de 14 000 visiteurs (+10 %) par rapport à l'exposition organisée à la même période un an auparavant. Il est vrai cependant que le budget de l'exposition la plus récente était aussi de 40 % supérieur, notamment en raison de frais de communication plus importants.

Cependant, l'importance du budget, notamment les frais de communication, ne suffisent pas à garantir un succès de fréquentation. Ainsi, la grande exposition « Psyché au miroir d'Azay » organisée en 2009 pour un budget jamais atteint auparavant par le CMN de 800 K€ n'a entraîné qu'une modeste croissance de 4 % de la fréquentation du monument. Le budget de communication était pourtant particulièrement élevé (178 K€). Le CMN a toutefois indiqué que cette exposition, qui inaugurerait une nouvelle stratégie du CMN dans la gestion de ses activités culturelles, visait à acquérir des savoirs faire dans la gestion de grandes expositions et à démontrer ses capacités scientifiques. L'insuccès populaire serait ainsi compensé par le succès d'estime au sein de la communauté scientifique.

Sans méconnaître que le gain de fréquentation n'est pas le seul critère à prendre en compte pour l'évaluation d'un projet culturel, il est intéressant d'évaluer les coûts bruts et nets par visiteur des manifestations organisées.

Dans le cas des grandes expositions telles que « Psyché » à Azay ou « les Icônes bulgares » au donjon de Vincennes, ou encore « Le sort de l'homme... » à la Conciergerie, ce coût se révèle très élevé, supérieur à 5 euros par visiteur. Mais en regard de ce coût figure une recette supplémentaire de droits d'entrée et de produits des comptoirs de vente de sorte que le coût net par visiteur de ces expositions est atténué lorsque la fréquentation en est satisfaisante (cas des Icones bulgares dont le coût par visiteur passe de 8,14 € bruts à 1,61 € nets ; pour l'exposition « Psyché » en revanche, le coût net par visiteur reste supérieur à 5 € et pour l'exposition de la Conciergerie, le coût net par visiteur s'établit à 6,85 €).

Ainsi, sans pour autant atteindre l'équilibre économique, ces grandes expositions peuvent se fonder sur un rapport coûts/revenus raisonnable sous réserve de viser une cible élevée de fréquentation, sous peine d'entraîner un déficit excessif comme ce fut manifestement le cas en 2009 pour les expositions tenues à la Conciergerie et à Azay (respectivement 321 K€ et 699 K€ de déficit). Alternativement, l'apport de ressources de mécénat peut compenser une fréquentation réduite.

Le rapport coût/revenus peut en revanche se révéler très déséquilibré pour de petites manifestations. Ainsi, au château de Bouges, un concert de musiques actuelles est organisé chaque année pour un budget d'environ 20 K€¹⁴⁷. Le CMN n'a pas fourni d'estimation de la fréquentation de ces concerts d'un soir, mais les résultats annuels de fréquentation du monument ne dépassent jamais 15 000 visiteurs et les produits de droits d'entrée 55 K€ pour 2008 et 2009. En admettant même que le concert, étant organisé au meilleur moment de la saison, au cœur de l'été, attire en un seul soir 10 % de la fréquentation annuelle du site, soit

¹⁴⁶ « Les douze capitales d'Arménie », dans le cadre de « Arménie, mon amie » l'année de l'Arménie en France, Conciergerie, du 15 décembre 2006 au 18 mars 2007 ; « Terre natale, Pays Dogon », Conciergerie, du 16 novembre 2007 au 9 mars 2008 – 94 K€ « Paris et ses expositions universelles, architectures, 1855-1937 », Conciergerie, du 12 décembre 2008 au 12 mars 2009, 135 K€ ; « Le Sort probable de l'Homme qui avait avalé un Fantôme », du 21 octobre 2009 au 13 décembre 2009, 356 K€

¹⁴⁷ 16,5 K€ en 2007, 20 K€ en 2008, pas d'indication financière pour les autres années.

1500 personnes, le coût *per capita* du spectacle donné en 2008¹⁴⁸ s'établit encore à 13,3 € et, chacun des spectateurs payant un billet à 4,18 euros, se trouve encore subventionné à hauteur de plus de 9€¹⁴⁹.

Ainsi qu'il s'y engagé dans sa réponse à la Cour, le CMN doit par conséquent se doter d'instruments de pilotage adaptés en fixant des critères quantitatifs et financiers encadrant la définition des projets de manifestation et permettant d'en évaluer *ex post* les résultats.

2. La croissance des dépenses de fonctionnement

Outre les dépenses de développement culturel, certaines charges ont fortement augmenté au cours de la période récente. Les honoraires (prestations de conseil et communication) ont ainsi augmenté de 70% entre 2007 et 2009 et les frais de réception de 41% (90% depuis 2003).

Ces évolutions sont pour l'essentiel liées à la mise en œuvre de la stratégie de croissance des ressources propres, qu'il s'agisse des prestations de conseil, des opérations de promotion de l'action de l'établissement dans le cadre de manifestations culturelles de grande ampleur, destinées à capter l'attention médiatique sur l'établissement, au-delà du seul monument accueillant la manifestation. Il résulte toutefois de cette stratégie une dynamique soutenue qui doit être maîtrisée pour se conformer aux dispositions de la circulaire adressée le 26 mars 2010 par le Premier ministre dans laquelle il demande aux opérateurs d'appliquer une politique de réduction des dépenses de fonctionnement comparable à celle s'imposant à l'Etat. Tel est notamment le cas dans deux domaines : les frais de structure du siège et les frais de communication et réceptions.

Tableau n° 29 : Evolution d'une sélection de postes de charges

en milliers d'euros	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% variation 2007-2009
6226 Honoraires	589	449	404	513	472	635	801	70%
6227 Frais d'actes et de contentieux	7	4	3	8	2	137	7	235%
6228 Divers	10	40	1	1	3	6	15	410%
Compte 622 REMUNERATIONS D'INTERMEDIAIRES ET HONORAIRES	606	492	408	522	477	778	824	73%
6254 Frais d'inscription aux colloques	2	2	1	3	2	4	1	-64%
6255 Frais de déménagement	6	9	14	9	15	18	15	2%
6256 Missions, voyages et déplacements du personnel	498	471	532	528	585	548	495	-16%
6257 Réceptions	178	206	237	245	240	325	338	41%
Total du compte 625 - DEPLACEMENTS, MISSIONS ET RECEPTIONS	684	688	783	784	842	895	848	1%
62883 Conception et montage des spectacles, expos et autres animations	1 000	1 328	555	1 245	644	678	995	54%
62884 Prestations de surveillance et de sécurité	444	602	347	242	324	541	473	46%
62887 Assistance informatique et technique, audit	381	328	383	386	542	614	645	19%
62888 Autres prestations de service	2 715	2 087	1 723	1 548	1 446	1 758	2 175	50%
Total (partiel) du compte 628 - AUTRES SERVICES EXTERIEURS	4 540	4 345	3 008	3 421	2 956	3 592	4 288	45%

Source : comptes financiers du CMN

¹⁴⁸ Dont le budget est de 23 K€ et qui fait l'objet d'une subvention du conseil général de 3 K€.

¹⁴⁹ Le CMN a indiqué en réponse à la Cour que ce concert n'avait pas été reconduit dans la programmation 2010

Fin 2009, le siège du centre des monuments nationaux était implanté, en plus de l'hôtel de Sully remis en dotation au CMN, sur 4 sites pris à bail dans Paris et sa région. Par ailleurs, les administrateurs des monuments parisiens et le service des visites conférences disposaient de 3 implantations dans la capitale. Le coût annuel des 2427 m² de locaux ainsi loués – dont 700 m² de réserve situés à Emerainville – était de 614 K€, soit 253 €/m² en moyenne. Au premier semestre 2010, l'établissement a décidé de repenser son implantation immobilière à Paris et de regrouper ses services autour de deux sites :

- l'hôtel de Béthune-Sully, siège officiel qui continue d'abriter la présidence et la direction générale, plusieurs directions (communication et relations extérieures, développement culturel, ressources humaines et direction scientifique) ainsi que les administrateurs des monuments parisiens. Les espaces libérés des appartements de la duchesse et de l'orangerie doivent quant à eux être ouverts à la visite ;
- l'immeuble « le domino » situé porte des Lilas, dans le 19^e arrondissement, qui abrite les directions suivantes : affaires juridiques et financières, maîtrise d'ouvrage, éditions, développement économique ainsi que l'agence comptable. Ce site dispose aussi d'une salle de réunion du conseil d'administration ainsi que de bureaux pour le président et le directeur général et une dizaine de « bureaux de passage ».

Le bail Domino s'élève à 1,285M€ annuels pour une surface totale de 3965 m². Cette surface est ramenée à 3639 m² hors restaurant, parking et parties communes soit un coût de 299€/m², et à une surface utile nette de 2127 m² (hors espaces de circulation et de stockage), soit 11 m² par agent pour une cible de 200 agents.

France domaine a émis un avis favorable à la prise à bail souhaitée par le CMN, estimant que cette opération était conforme « *tant en termes de coûts financiers que de performance immobilière* » aux orientations de la politique immobilière de l'Etat, avec un loyer (rapporté à la surface totale) inférieur à la cible de 400 €/m² et un ratio d'occupation des locaux (rapporté à la surface utile nette) inférieur à la cible de 12 m² par agent. L'ensemble des administrations de tutelle se sont ralliées à cet avis lors du conseil d'administration. Trois éléments appellent néanmoins l'attention.

En premier lieu, la rationalisation du siège au sens strict a été moins large que le passage de 7 à 2 sites a pu le laisser penser, le nombre de sites hors administrateurs de monuments étant passé de 4 à 2. En outre, à une organisation certes multi-sites mais concentrée près de l'hôtel de Sully a succédé un dispositif réparti en deux pôles éloignés l'un de l'autre, imposant de nombreux trajets et la duplication des bureaux du président et du directeur général. Un transfert complet du siège aurait à cet égard permis une rationalisation plus aboutie.

En second lieu, les surfaces louées n'apparaissent pas entièrement optimisées. Le ratio d'occupation des surfaces utiles *brutes* s'établit en effet à plus de 21 m² par agent, en raison de l'importance des espaces de circulation et de stockage (1512 m² sur 3639) et du nombre d'agents effectivement installés au siège, inférieur à la prévision initiale (170 au lieu de 200). L'avis de France domaine indique à cet égard qu'il « *conviendra néanmoins de veiller à une optimisation des surfaces avec des espaces significatifs de bureaux ouverts et partagés.* » Plus largement, cette situation pose la question des ratios de surface utilisés pour mesurer la performance immobilière, s'agissant d'espaces modulaires susceptibles d'évolution et laissant au preneur des locaux la faculté d'optimiser *a priori* son ratio d'occupation par agent.

Enfin, le surcoût (par rapport aux baux antérieurs) de l'opération, chiffré par la direction du budget à 770 K€ par an, apparaît important. Celui-ci s'explique par la hausse des surfaces louées (3965 m² contre 2427 m², + 63 %) et le niveau des charges (32,1 €/m² et 127 K€ par an pour le restaurant interentreprises et 41 €/ m² soit 163 K€ par an pour les charges en partie inclus dans le loyer). Au total, le coût annuel est estimé par le CMN à 1,45 M€. Sur ce dernier point, l'opération a été défendue par l'établissement et ses tutelles au motif qu'elle était pour moitié autofinancée. Elle n'en constitue pas moins une charge récurrente supplémentaire, dont l'intérêt en termes d'optimisation des implantations et des surfaces eut gagné à être examiné plus en détail.

S'agissant des réceptions, le principe de telles dépenses n'est guère discutable sous réserve que le coût par invité soit maîtrisé et le coût global proportionné aux enjeux. A cet égard, différentes réceptions paraissent excéder ces critères¹⁵⁰. Par ailleurs, de telles manifestations ne sauraient se multiplier sur une courte période sans perdre de leur efficacité, voire donner une image défavorable de l'établissement. S'agissant plus particulièrement des repas de la présidence, le montant *per capita* des repas est resté stable autour de 40 € depuis 2007. La fréquence des repas en revanche a fortement augmenté, manifestant une hausse des activités de relations publiques du président du CMN.

En réponse aux observations de la Cour, l'établissement a indiqué : « *Le CMN poursuit par ailleurs une stratégie ambitieuse, fixée par le ministère de la culture et de la communication. Les actions réalisées dans ce cadre peuvent conduire à un accroissement des dépenses de fonctionnement mais celles-ci doivent être appréciées au regard des ressources qu'elles peuvent générer pour l'établissement. Plus que la réduction des dépenses, il semble que le CMN doive s'attacher à améliorer son résultat* ».

Ainsi, l'existence de ressources propres susceptibles de financer les dépenses nouvelles ne dispense pas l'établissement de maîtriser ses coûts et les administrations de tutelle d'y veiller.

3. Une modernisation administrative et financière à poursuivre

Au cours de la période sous revue, et en particulier dans le cadre de la modernisation administrative entreprise par le précédent président du CMN à compter de 2002, plusieurs outils de gestion ont été développés. La maîtrise des coûts et le pilotage des dépenses en fonction des objectifs et résultats atteints impliquent la poursuite de cet effort.

A partir de 2004, l'établissement s'est doté d'une comptabilité analytique par monument. Jusqu'en 2009 toutefois, celle-ci n'a pas pris en compte les dépenses de maîtrise d'ouvrage (aménagement et conservation) et n'a que partiellement ventilé les frais de siège (10 % des dépenses totales) par monument ou par activités de sorte que le « coût complet » allégué n'englobait pas l'ensemble des charges de l'établissement. Des adaptations ont été apportées depuis un an pour réintégrer dans le coût de chaque monument une part plus large des frais de la structure centrale et y incorporer le coût direct des travaux menés.

Les comptes analytiques par monument mentionnent en revanche le coût estimé du personnel de l'Etat qui y travaille (pour un total de 18,4 M€), mais ce au prix d'un important

¹⁵⁰ Ont ainsi été relevés plusieurs cocktails d'un coût par invité supérieur à 30 €, dont le cocktail dinatoire offert à 550 personnes pour le lancement de l'ouvrage « 100 monuments » d'un budget de 53 K€, soit 96 € par invité.

travail de retraitement effectué en dehors de l’outil comptable. En conséquence, les données produites ne le sont que rarement (une fois par an) et tardivement (en juin N+1). Aussi, pour utile qu’il soit dès à présent, ce dispositif analytique demeure-il perfectible et sa mise en œuvre doit à l’avenir s’appuyer plus directement sur les outils comptables afin de permettre une exploitation des données de gestion sur un rythme infra annuel.

Un tableau de bord de la direction générale est par ailleurs produit trimestriellement. Son volume (14 pages) et la quantité des informations qui y sont contenues en font un document utile mais non un instrument de pilotage stratégique. De surcroît, ce tableau de bord ne se réfère à aucun objectif, mais fournit uniquement une analyse de tendances sur 3 exercices.

Une réflexion a été entreprise fin 2008 puis très rapidement suspendue, compte tenu du caractère alors très récent de la mise en œuvre de ce tableau de bord et des difficultés qui avaient été rencontrées dans son élaboration. Cette réflexion doit être réengagée pour doter l’établissement d’un dispositif de pilotage stratégique.

Le circuit de la dépense a également fait l’objet d’une sécurisation progressive, notamment par le développement des contrôles de régies dont la Cour avait souligné la nécessité lors de son précédent contrôle. Le CMN est en effet doté de 138 régies, dont 25 régies d’avance et 113 régies de recettes¹⁵¹ par lesquelles transitent l’essentiel des ressources propres de l’établissement, soit plus de 54 M€ en 2009.

Entre 2003 et 2009, l’agence comptable a ainsi procédé à 287 vérifications, soit 41 vérifications par an en moyenne¹⁵² et une fréquence de visite d’un peu plus de trois exercices (40 mois). Les résultats de ces vérifications sont probants, tant pour détecter des irrégularités que pour améliorer les pratiques des régisseurs. La procédure de vérification gagnerait néanmoins à s’appuyer sur une démarche formalisée d’analyse et de cartographie des risques par monument afin d’identifier ceux d’entre eux justifiant en priorité un accroissement de la fréquence des visites sur place et, plus largement, une vigilance des services comptables dans le suivi et le traitement des opérations financières.

En dehors de ces vérifications sur place, les régies font l’objet d’un étroit suivi des délais de remontée des fonds et, dans le cas des régies informatisées (36 régies de recettes et 10 régies d’avance), font aussi l’objet d’une supervision à distance. L’informatisation des régies induit un gain de temps et de sécurité qui devrait inciter l’établissement à en étendre au maximum l’usage dans les monuments, en particulier les 53 monuments dotés d’une billetterie et de comptoirs informatisés. L’effort significatif de réduction du nombre des régies entrepris ces dernières années mérite par ailleurs d’être poursuivi, notamment pour les très petites régies attachées aux 15 conférenciers du service des visites conférences en d’Ile-de-France particulièrement difficiles à contrôler.

Plus largement, le choix d’une organisation centralisée (voir *supra*) et la dispersion des monuments sur le territoire font peser sur leurs administrateurs un risque d’isolement porteur de risques pour l’établissement. Dans ces conditions, la diffusion de guides de procédures financières et de ressources humaines et la mise en place de formations constitue une première étape. Toutefois, l’appui qu’est susceptible de fournir le siège pour résoudre une difficulté ne saurait suffire : il convient aussi de disposer d’une fonction d’audit apte à

¹⁵¹ Pour 13 d’entre elles il s’agit de régies « mixtes » de recettes et d’avance. Chiffres au 31/12/2009.

¹⁵² A périmètre constant (c’est-à-dire déduction faite des monuments transférés), ce chiffre est ramené à 260 vérifications, soit 37 vérifications par an en moyenne et une fréquence de vérification de 44 mois.

cartographier les risques de gestion (au-delà des seuls risques comptables), à détecter les difficultés – voire les irrégularités – non perçues par l’administrateur et à identifier les marges d’amélioration de l’organisation, de la gestion et du fonctionnement de leur monument. Au cours de la phase contradictoire, l’établissement et ses administrations de tutelle se sont montrés peu enclins à développer une telle fonction d’audit interne. **La maîtrise des processus de gestion, appuyée sur une analyse des risques de l’établissement et un audit régulier des monuments, fait néanmoins figure, aux yeux de la Cour, de corollaire nécessaire d’une organisation fondée sur une dispersion des sites et une centralisation de l’expertise.**

C. UNE SITUATION FINANCIERE LARGEMENT EXCEDENTAIRE

Le résultat positif dégagé par l’établissement au cours de la période, ajouté aux crédits d’investissement qui lui ont été progressivement attribués pour financer sa nouvelle mission de conservation des monuments place le CMN aujourd’hui dans une situation de suréquilibre financier. A court terme, cette situation pose la question de l’éventuel ajustement des subventions de fonctionnement et d’investissement versées à l’opérateur. Loin d’être seulement passager toutefois, ce suréquilibre semble au contraire susceptible de perdurer et pose la question du modèle de financement de l’établissement.

1. Un bilan très solide

L’analyse financière des états de synthèse du CMN sur la période sous revue traduit, dans un premier mouvement, le retour à une gestion maîtrisée après les errements des années 2000 à 2002 et, dans un deuxième mouvement, les évolutions de périmètre et d’attributions qui l’ont caractérisé depuis l’exercice 2005.

L’actif immobilisé représente un montant modeste (41,8 M€ en 2002) mais en forte croissance à compter de 2007, pour atteindre 86 M€ en 2009. Ces actifs correspondent essentiellement aux immeubles détenus en pleine propriété par l’établissement, valorisés à leur montant estimé à la date d’entrée dans le patrimoine du CMN. Les dépenses d’aménagement sont aussi immobilisées ainsi que les travaux sur les monuments remis en dotation au CMN. Toutefois, comme évoqué précédemment, le montant des opérations comptabilisées à la clôture de l’exercice 2009 était manifestement sous-évalué. Dans l’attente des données définitives, les reversements de crédits effectués au profit des mandataires ont été comptabilisés en « immobilisations en cours » à hauteur de 49,2 M€ en 2009. Ce dernier poste explique l’essentiel de la variation du total de l’actif immobilisé.

Les capitaux propres connaissent une évolution similaire. La part de la taxe affectée versée au CMN pour investir dans « ses » monuments en 2007, soit 6,4 M€, est inscrite en compte de capital (« complément de dotation de l’Etat »). Les subventions d’investissement versées en 2008 et 2009 sont inscrites au passif en haut de bilan pour 56,4 M€ (contre 0,6 M€ en 2003). Enfin, les réserves facultatives de l’établissement s’accroissent à l’issue des trois derniers exercices, par l’accumulation d’excellents résultats : de 53,2 M€ en 2003, le compte de réserves atteint 64 M€ en 2009. Au total, les capitaux propres progressent fortement sur la période, passant de 66,3 M€ en 2003 à 147,3 M€ en 2009, l’essentiel de cette progression intervenant à compter de 2007 (les capitaux propres fin 2006 s’élèvent à 63 M€).

La croissance des capitaux propres est toutefois plus rapide que celle de l'actif immobilisé de sorte que le fonds de roulement de l'établissement, déjà positif en 2003 à 26,4 M€, atteint 63,1 M€ en 2009.

Tableau n° 30 : Fonds de roulement net global au 31 décembre (M€)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ressources stables(A)	108,9	111,6	108,9	113,4	130,9	165,6	207,3
Emplois stables (B)	82,5	85,7	83,0	87,4	96,1	112,7	144,2
Fonds de roulement (A-B)	26,4	25,9	25,9	26,0	34,8	52,9	63,1

Source : rapports financiers

Les actifs et passifs circulant enregistrent des évolutions moins marquées et tendent à se réduire en volume, traduisant l'amélioration des circuits financiers de l'opérateur, en particulier les délais de remontée des recettes en provenance des régies et ceux des paiements des fournisseurs. L'actif circulant diminue ainsi de plus de 9 M€ de 2003 à 2008 (11,3 M€ contre 20,5 M€ en 2003) et le passif circulant de près de 4 M€ sur la même période (6,2 M€ en 2008 contre 9,8 M€ en 2003). Mais c'est par comparaison avec le bilan de clôture de l'exercice 2002 que l'amélioration apportée à la suite de l'arrivée du précédent président se mesure pleinement : les créances non recouvrées chutent ainsi de 31,7 M€ en 2002 à 7 M€ en 2003 et les dettes d'exploitation fondent de 39,5 M€ à 9,8 M€.

Le bilan de clôture de l'exercice 2009 s'inscrit peu ou prou dans la même tendance mais celle-ci est conjoncturellement masquée par l'inscription le dernier jour de l'exercice d'une créance de 20 M€ issue de la loi de finances rectificative¹⁵³ et la constatation d'une dette de 17,4 M€ à transférer par voie de fonds de concours (reliquat des conventions de mandat).

Tableau n° 31 : Besoin en fonds de roulement au 31 décembre (M€)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Actif circulant	20,5	13,9	14,7	12,1	12,2	11,3	31,8
Dettes d'exploitation	9,8	4,5	6,0	4,8	6,0	6,2	24,7
Besoin en FDR	10,7	9,4	8,7	7,3	6,2	5,2	7,1

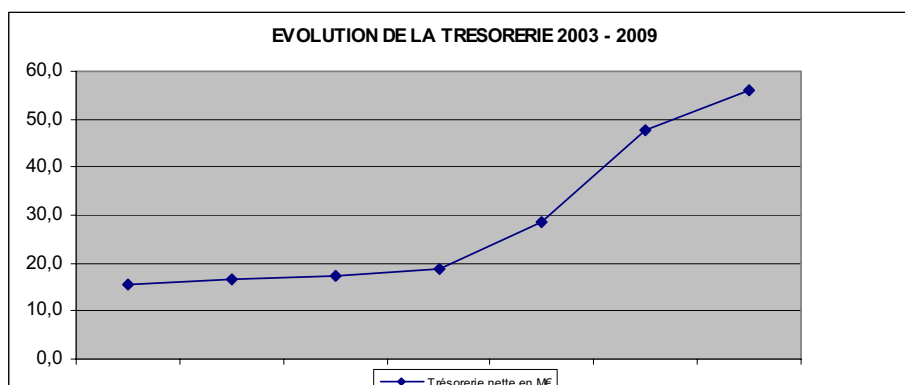
Source : rapports financiers

Si l'on neutralise cette opération exceptionnelle de fin de période, le besoin en fonds de roulement se révèle proche de zéro en 2009 contre 8 M€ en 2003. De cette diminution, jointe à la croissance concomitante du fonds de roulement, résulte mécaniquement une amélioration substantielle de la trésorerie qui a été multipliée par quatre sur la période. Celle-ci a entraîné un autre effet d'aubaine pour l'établissement dont les produits financiers sont passés de 314 K€ en 2006 à près de 800 K€ puis 1350 K€ en 2008 avant de redescendre à 251 K€ en 2009 en raison du moindre rendement des placements autorisés aux EPA (SICAV

¹⁵³ C'était initialement le CAS immobilier qui devait financer cette somme de 20 M€ mais la conjoncture n'a pas permis cette opération qui a en définitive été reportée en LFR sur le budget de l'Etat par voie de subvention.

monétaire ou bon du trésor) et du versement tardif des crédits d'investissement alloués par l'Etat.

Tableau n° 32 : Evolution de la trésorerie nette



Source : comptes et rapports financiers CMN

La situation financière de l'établissement est donc largement excédentaire. Les ressources allouées au titre de l'investissement sont venues gonfler la trésorerie et se sont ajoutées aux bons résultats enregistrés au cours des trois derniers exercices. L'amélioration des circuits financiers a en outre contribué à la réduction du besoin en fonds de roulement. Selon le rapport de l'agent comptable en 2009, la trésorerie nette représente 8,6 mois de dépenses.

2. La sous-exploitation des marges d'investissement de 2007 à 2009

L'examen du tableau de financement révèle que les bons résultats comptables enregistrés par le CMN à compter de 2007 lui ont permis de disposer chaque année d'une capacité d'autofinancement supérieure à 11 M€, en forte augmentation par rapport aux années antérieures où la CAF était de l'ordre de 4 M€. De surcroît, à compter de 2007, une fraction des subventions d'investissement versées par l'Etat a été conservée par l'établissement, pour être gérée directement en dehors du dispositif des conventions de mandat. Les capacités d'investissement propres du CMN (hors fonds reversés à l'Etat) ont ainsi été triplées en 2007, passant de 4,4 M€ à 14,1 M€, puis maintenues à un niveau élevé.

Pourtant, les investissements réalisés directement par le CMN, c'est-à-dire en dehors des conventions de mandat, n'ont que faiblement progressé, demeurent toujours en deçà de 6 M€. L'augmentation de la trésorerie de l'établissement n'est donc pas liée à la gestion par convention de mandats des crédits d'investissement affectés à la conservation des monuments mais à la faible consommation des ressources d'investissement dégagées par l'établissement ou conservées par lui, entraînant un apport au fonds de roulement de 37 M€ en 3 ans.

Il va de soi qu'en l'absence d'une direction de la maîtrise d'ouvrage, le CMN ne pouvait entreprendre de vastes opérations de conservation, même s'il disposait des moyens humains de la direction des aménagements renforcée par la cellule de préfiguration de la maîtrise d'ouvrage. Cette situation diffère aujourd'hui puisque l'établissement est désormais doté des effectifs nécessaires à la conduite de vastes opérations de conservation.

Tableau n° 33 : CAF et Tableau des emplois et des ressources

CAF	2006	2007	2008	2009
Résultat de l'exercice	903	7 177	5 856	8 169
+ Charges non décaissables :	3 861	6 085	6 717	4 878
Dotations aux amortissements et - d'exploitation	3 858	4 858	4 328	4 115
provisions : - caractère exceptionnel		250		
Valeur comptable des éléments d'actif cédés	3	977	2 389	764
- Produits non encaissables	385	111	888	1 420
Reprises sur provisions - exploitation	164	69	11	1 087
- exceptionnel	69		250	
Produits des cessions d'éléments d'actifs	30	34	489	39
Neutralisation des amortissements			64	111
Subventions d'investissement virées au résultat de l'exercice	121	9	75	183
= Capacité d'autofinancement de l'exercice	4 379	13 151	11 684	11 627

RESSOURCES	2006	2007	2008	2009
Capacité d'autofinancement	4379	13 151	11 684	11 627
Subventions d'investissement		-8	25 600	30 469
Autres ressources (hors opérations d'ordres intégrées à la CAF)	30			405
Apport		6 378		616
Aliénations ou cessions d'immobilisations (C775)	7	34	489	39
Augmentation des dettes financières		97	197	151
Opérations annuelles créditrices au compte 275		2	5	8
TOTAL DES RESSOURCES (6)	4 416	19 654	37 975	43 315
TOTAL DES RESSOURCES HORS RESSOURCES A REVERSER AU FONDS DE CONCOURS	4 416	14 100	22 675	15 915

EMPLOIS	2006	2007	2008	2009
Acquisitions d'immobilisations incorporelles et corporelles	4613	10 785	19 591	32 974
dont versement fds de concours		5 554	15 300	27 400
Participations et autres immobilisations financières		27	11	12
Remboursement des dettes financières		99	219	142
TOTAL DES EMPLOIS (5)	4 613	10 911	19 821	33 127
TOTAL DES EMPLOIS HORS FONDS DE CONCOURS	4 613	5 357	4 521	5 727

APPORT AU FONDS DE ROULEMENT (7)=(6)-(5)	-196	8 743	18 156	10 190
---	-------------	--------------	---------------	---------------

Source : comptes et rapport financier CMN

3. Vers une nouvelle structure de financement du CMN ?

Le CMN dispose aujourd'hui de fortes capacités d'investissement héritées de la période transitoire. Il bénéficie, d'autre part, de subventions d'investissement du ministère de la culture et de la communication auxquelles s'ajoutent, via la capacité d'autofinancement, les ressources récurrentes dégagées par l'activité même du CMN. Toutes choses égales par ailleurs, le cumul de la capacité d'autofinancement annuelle du CMN et d'une subvention d'investissement de l'Etat de 25 M€ correspond à une capacité d'investissement de 35 à 40 M€, supérieure aux besoins estimés dans le rapport Suzzarelli-Goven.

Enfin, le CMN s'est vu affecter à compter de 2011 une nouvelle ressource prélevée sur les mises effectuées dans le cadre des jeux en ligne¹⁵⁴. Le législateur a prévu un prélèvement de 5,7 % sur les paris sportifs et hippiques et de 1,8 % sur les mises engagées dans les jeux de cercle en ligne (poker, black jack...). 15 % de ce prélèvement est affecté au CMN, dans la limite de 10 M€ par an, ce plafond étant indexé sur la hausse des prix hors tabac retenu dans

¹⁵⁴ Loi n°2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, article 47.

le PLF. Selon les ministères de la culture et du budget, cette ressource ne devrait toutefois pas s'ajouter aux autres recettes de l'établissement mais se substituer à due concurrence aux subventions d'investissement versées depuis le programme 175.

A court terme, la croissance du fonds de roulement au cours de la période transitoire (37M€) pose la question de l'emploi de ces crédits et de leur éventuelle compensation par une diminution ponctuelle des subventions versées à l'opérateur. Interrogée à ce sujet, la direction du budget s'est déclarée défavorable à la diminution de la subvention et favorable au maintien de cette réserve. Ce souci de ne pas réitérer la gestion « en dents de scie » passée des crédits du patrimoine ne peut qu'être partagé. L'expérience récente des conventions de reversement de 2006 et 2007 a néanmoins mis en lumière les risques qui s'attachent, pour l'établissement, à la détention d'une ressource dont l'emploi n'est pas précisément défini ni aisément suivi. La Cour recommande donc qu'à l'occasion du contrat de performance, l'utilisation de cette réserve fasse l'objet d'une programmation claire et d'un suivi transparent.

Au-delà, l'existence d'un autofinancement récurrent peut conduire l'établissement et sa tutelle à estimer que le CMN a désormais vocation à développer ses ressources propres en vue d'accroître la part autofinancée de ses investissements. Dans cette hypothèse, le niveau actuel de subvention de fonctionnement serait maintenu mais les subventions d'investissement pourraient être réduites au fur et à mesure de la croissance des capacités d'autofinancement de l'établissement. Le modèle économique du CMN qui reposait sur une péréquation des recettes et des dépenses de fonctionnement entre monuments serait ainsi élargi à l'investissement et assorti d'un objectif d'autofinancement.

Alternativement, les subventions de fonctionnement pourraient être réduites pour tirer les conséquences de la capacité démontrée de l'établissement à dégager un résultat bénéficiaire. La baisse de résultat qui s'ensuivrait logiquement pèserait sur la capacité d'autofinancement et exigerait le maintien de subventions d'investissement.

Quelle que soit la voie qui sera finalement choisie, une clarification du modèle de financement de l'établissement et des objectifs de ressources propres et d'autofinancement paraît aujourd'hui nécessaire. Ce sujet doit donc, aux yeux de la Cour, occuper une place centrale dans le contrat de performance.

CONCLUSION

Au terme d'une décennie de réformes, le Centre des monuments nationaux a changé de physionomie. Etablissement historiquement centré sur l'ouverture au public et la gestion domaniale de monuments, il est devenu un opérateur culturel intégré, doté de compétences patrimoniales sur le parc dont il a la charge. Les difficultés financières qui avaient conduit son président à la démission en 2002 ont quant à elles été résolues dès 2004, laissant place à un opérateur dont le résultat dégage une capacité d'autofinancement substantielle.

Du chemin tortueux emprunté pour y parvenir, dont le présent rapport fait le récit et la critique, naissent, aux yeux de la Cour, plusieurs exigences. Celles-ci apparaissent comme autant de conditions de réussite d'une réforme dont la conception est aujourd'hui achevée mais qui reste largement à mettre en œuvre.

1. Parmi les différents éléments qui ont retardé la réforme du CMN décidée en 2003, la décision prise fin 2006 pour des motifs politiques et budgétaires d'étendre la mission de maîtrise d'ouvrage de l'établissement au-delà de son propre parc tient une place toute particulière. Bien qu'abandonnée dès l'année suivante, cette orientation a en effet rendu caduc le projet de réforme qui était alors prêt à être mis en œuvre, et lié le sort du CMN à la réorganisation des DRAC et des opérateurs de maîtrise d'ouvrage du ministère qui ne s'est achevée que quatre années plus tard. Les deux dispositifs imaginés dans l'attente que le CMN soit doté des capacités d'exercer sa mission se sont quant à eux révélés particulièrement complexes et pour le moins peu soucieux des principes budgétaires. La décennie écoulée met ainsi en lumière les risques que comportent l'enchevêtrement de réformes et le primat donné à l'annonce de projets sur leur mise en œuvre, autant que la nécessité de les maîtriser à l'avenir.

2. Alors que des orientations stratégiques claires eussent été nécessaires, l'adoption d'un contrat de performance a été sans cesse différée au cours de la décennie dans l'attente de la stabilisation des missions et du parc de l'établissement. Cette situation n'apparaît aujourd'hui plus tenable. L'articulation entre les missions historiques et nouvelles de l'établissement, sa position dans le paysage des opérateurs culturels et son rôle dans la nouvelle politique immobilière de l'Etat sont autant de questions qui doivent faire l'objet d'une réflexion partagée avec ses tutelles pour aboutir à la conclusion d'un contrat de performance coïncidant avec le budget triennal 2011-2013, assorti d'objectifs et d'outils pour évaluer les résultats atteints.

3. L'instabilité du périmètre des monuments dont le CMN a la charge constitue une fragilité, tant celui-ci détermine l'identité et l'équilibre financier de l'établissement. L'établissement est ainsi exposé à un risque stratégique que seule une réflexion sur la cohérence d'ensemble de son parc peut permettre de réduire et qui apparaît d'autant plus indispensable que la perspective de nouveaux transferts n'est pas écartée.

4. Les résultats positifs dégagés par le CMN au cours des dernières années ne doivent pas le dispenser d'exploiter les marges dont il dispose encore dans la gestion de ses ressources humaines et financières. Des objectifs ambitieux et cohérents de fréquentation (y compris gratuite), de ressources propres et d'autofinancement, assortis d'objectifs de maîtrise de ses coûts, devraient donc lui être assignés.