

SOMMAIRE

I- LA FRANCE LAISSE ECHAPPER SES TRESORS LES PLUS PRÉCIEUX	2
A - L'appauvrissement du patrimoine national est incontestable, et s'accélère	2
B - Un dispositif réglementaire judiciaire...mais impuissant	2
<i>a - La procédure instituée par la loi de 1992 fonctionne dans l'ensemble de manière satisfaisante.</i>	<i>3</i>
<i>b - La France laisse cependant sortir de son territoire les œuvres les plus importantes</i>	<i>3</i>
<i>c - Les pratiques des autres pays européens paraissent plus efficaces</i>	<i>4</i>
C - Des moyens financiers certes insuffisants, mais qui pourraient être mieux utilisés	4
<i>a - Des moyens d'acquisition insuffisants au regard de la valeur des trésors nationaux</i>	<i>4</i>
<i>b - Les moyens d'acquisition existants ne sont pas utilisés de façon suffisamment sélective</i>	<i>5</i>
II - PROPOSITIONS A COURT TERME POUR AMELIORER LA PROTECTION DES TRESORS NATIONAUX	8
A - Réorienter la politique de la Réunion des musées nationaux	8
<i>a - Modifier la procédure de décision des expositions</i>	<i>8</i>
<i>b - Revenir à un niveau de déficit des expositions raisonnable</i>	<i>9</i>
<i>c - Mettre en place un mécanisme assurant la progression des crédits affectés aux acquisitions</i>	<i>9</i>
B- Réformer les procédures d'achat d'œuvres d'art	10
<i>a - La formalisation obligatoire des objectifs des politiques d'acquisition</i>	<i>10</i>
<i>b - Le renforcement du rôle d'arbitrage de la direction des Musées de France, et la déconcentration des commissions d'acquisition</i>	<i>10</i>
<i>c - L'ouverture accrue aux experts extérieurs à l'administration des musées</i>	<i>11</i>
C - Redéfinir la doctrine d'emploi du Fonds du Patrimoine	12
<i>a - Accroître régulièrement le montant du Fonds pour rattraper le retard accumulé depuis 10 ans</i>	<i>12</i>
<i>b - Instituer, au sein du Fonds du Patrimoine, une réserve pour les trésors nationaux.</i>	<i>12</i>
D - Une mesure fiscale exceptionnelle	13
<i>a - Le renforcement de l'article 238 bis 0-A du Code général des Impôts</i>	<i>13</i>
<i>b - Les avantages de cette solution</i>	<i>14</i>
<i>c - Le potentiel limité d'une loterie culturelle à la française</i>	<i>15</i>
CONCLUSION	16

Le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et la secrétaire d'Etat au Budget ont chargé l'Inspection Générale des Finances d'une mission d'analyse et de propositions sur les moyens d'acquisition d'œuvres d'art par l'Etat, en lui demandant de s'intéresser plus particulièrement au fonctionnement de la loi du 31 décembre 1992 modifiée relative à la protection des trésors nationaux menacés d'exportation.

Cette mission a donné lieu à la rédaction de plusieurs rapports et notes, dont la liste figure en annexe. Le présent rapport propose une synthèse de ces travaux.

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

I – Le système français de protection des trésors nationaux menacés d'exportation est en grande partie inefficace. La France laisse chaque année échapper des éléments essentiels de son patrimoine artistique.

Deux facteurs expliquent cette situation :

- les moyens affectés par l'Etat à l'achat des trésors nationaux menacés d'exportation ne sont pas suffisants. Environ 150 MF (22,9 M €) par an font défaut pour permettre d'acquérir des œuvres dont la valeur cumulée annuelle est en moyenne de 200 MF (30,5 M€). Cet écart s'explique par le niveau relativement modeste des crédits d'acquisition inscrits au budget de l'Etat et par une utilisation peu sélective de ces crédits.
- en dehors de l'achat par l'Etat, la France ne dispose aujourd'hui d'aucune solution alternative réellement efficace pour protéger ces œuvres.

II – A court terme, les solutions passent par quatre séries de mesures, détaillées au sein de ce rapport.

Les trois premières présentent un coût faible ou nul pour le budget de l'Etat :

- réorientation de la politique de la Réunion des Musées Nationaux ;
- réforme des procédures d'achat d'œuvres d'art ;
- redéfinition de la doctrine d'emploi du Fonds du Patrimoine.

Elles pourraient permettre de régler environ la moitié de l'insuffisance financière constatée.

Le rapport préconise par ailleurs le renforcement d'une disposition fiscale existante, de façon à favoriser la contribution des entreprises à la protection des trésors nationaux. Compte tenu de la qualité et de la rareté de ces œuvres, les entreprises qui concourraient à leur achat par l'Etat se verraient offrir la possibilité de déduire la valeur de leur apport de leur impôt sur les sociétés. Au cas particulier, et à montant égal, le choix de la dépense fiscale présente de multiples avantages par rapport au recours à la dépense budgétaire.

A plus long terme, la réflexion sur la protection et l'enrichissement de notre patrimoine en œuvres d'art devra envisager d'autres modes d'intervention que le budget de l'Etat. L'évolution des statuts des musées nationaux, l'activation des ressources privées, la création d'un contexte favorable à la prospérité du marché de l'art en France, sont les principales voies qui devront être envisagées pour se rapprocher de cet objectif.

I - LA FRANCE LAISSE ECHAPPER SES TRESORS LES PLUS PRÉCIEUX

A - L'appauvrissement du patrimoine national est incontestable, et s'accélère

L'appauvrissement de notre patrimoine artistique est souligné par la plupart des acteurs et observateurs du marché de l'art rencontrés. La France est réputée receler des richesses artistiques nombreuses, variées, souvent insoupçonnées, qui nourrissent chaque année un flux grandissant d'exportations.

Ce phénomène peut être appréhendé de façon objective par les données douanières. Entre 1993 et 2000, les exportations d'œuvres d'art¹ ont bondi d'environ 2 Mds F (305 M€) à plus de 5 Mds F (762 M€). Dans le même temps, les importations passaient d'environ 1 Md F (152 M€) à 1,5 Md F (229 M€).

De plus, la valeur unitaire des principales œuvres exportées tend à s'accroître : entre 1997 et 2000, la valeur moyenne des 10 principales opérations d'exportation de tableaux de France hors d'Europe passe de 40 MF (6,1 M€) à plus de 110 MF (16,8 M€).

Ces données livrent d'emblée deux indications :

- la sortie de notre territoire d'éléments de plus en plus nombreux et surtout de plus en plus précieux de notre patrimoine, révèle un système de protection imparfait ;
- l'accentuation du déséquilibre des échanges de la France sur le marché de l'art dénote un problème profond, que l'action isolée de l'Etat ne peut plus suffire à régler.

B - Un dispositif réglementaire judicieux...mais impuissant

Le dispositif de contrôle des exportations d'œuvres d'art a été organisé par la loi du 31 décembre 1992, modifiée par la loi du 10 juillet 2000, qui a instauré une procédure de délivrance de certificat d'exportation pour les biens culturels. L'octroi du certificat est la règle, mais il peut être refusé par le ministre de la Culture aux biens présentant le caractère de trésor national, « œuvres présentant un intérêt majeur pour le patrimoine national du point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie ». Le refus de certificat est prononcé après avis motivé d'une commission composée de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées ; son effet est limité dans la durée (30 mois depuis la loi du 10 juillet 2000), ce qui laisse à l'Etat le temps de s'organiser pour maintenir l'œuvre sur le territoire.

Après huit années de fonctionnement, ce texte présente le bilan paradoxal d'avoir correctement fonctionné tout en ayant manifestement manqué son objectif principal de préservation du patrimoine national.

¹ Œuvres d'art relevant des catégories les plus significatives (tableaux; antiquités de plus de 100 ans ; sculptures ; gravures, estampes et lithographies ; collections et spécimens).

a - La procédure instituée par la loi de 1992 fonctionne dans l'ensemble de manière satisfaisante

Loin de galvauder la qualité de trésor national, les positions des conservateurs chargés de l'instruction en première instance des demandes d'exportation et les avis rendus par la commission consultative témoignent d'une véritable réflexion sur les caractéristiques que doit revêtir une œuvre pour accéder à ce statut. Entre 1993 et 2000, seuls 94 refus de certificat d'exportation ont été prononcés, révélant une pratique sélective (en 2000, le taux de refus est de 0,22% des demandes de certificat).

Le dispositif prévu par la loi ménage un équilibre satisfaisant entre l'exercice des prérogatives de puissance publique au service de l'intérêt général (en l'espèce, la possibilité d'interdire temporairement la sortie d'une œuvre jugée essentielle), les droits du propriétaire, et le fonctionnement du marché de l'art.

b - La France laisse cependant sortir de son territoire les œuvres les plus importantes

Elaborée à une époque où l'Etat pensait pouvoir recourir en dernier ressort au classement d'office pour retenir sur le territoire les œuvres majeures menacées d'exportation, la loi de 1992 a été largement vidée de son efficacité par les conséquences paralysantes de l'arrêt Walter (1994) qui a rappelé que le classement d'office d'une œuvre par l'Etat faisait subir à son propriétaire un préjudice ouvrant droit à une indemnité, fixée en l'espèce à un niveau dissuasif. De ce fait, seuls deux trésors nationaux ont fait l'objet d'un classement depuis cet arrêt, dont l'un avec le consentement du propriétaire.

Privé de la possibilité de classer les œuvres, contraint de procéder par voie d'acquisition, l'Etat n'a pu retenir sur le territoire français qu'une minorité de trésors nationaux, en procédant à l'achat des œuvres de prix abordable : 39 sur 94, d'une valeur unitaire moyenne de 1,2 M€.

A contrario, l'Etat a laissé sortir de France, à l'issue du délai réglementaire suivant le premier refus de certificat, les œuvres les plus précieuses : *L'agonie au jardin des oliviers* de Poussin, *La décollation de Saint Jean-Baptiste* de Rubens, les *Traité d'Archimède* (palimpseste sur parchemin), un Psautier manuscrit de Noyon, *La danseuse du rat mort* de Vlaminck, *Le plaisir* de Bonnard, des meubles de Riesener et Bellange, *Marine* de Monet, *Le départ de la flotte de Port Mahon* d'Ozanne, *Le jardinier Vallier* de Cézanne, *Berthe Morisot et sa fille* de Renoir, *La duchesse de Montejasi et ses filles* de Degas, *La chasse* de Monet, *La marquise de Monte Hermoso* de Goya. Ces 14 œuvres ont une valeur moyenne supérieure à 10 M€.

Plus d'une trentaine d'œuvres font actuellement l'objet d'un refus de certificat d'exportation en cours de validité, et risquent sans doute, pour nombre d'entre elles, de venir progressivement allonger cette liste.

c – Aucun de nos grands voisins n’a trouvé de solution idéale au problème des trésors nationaux

Le Royaume-Uni a mis en place un système de protection des trésors nationaux qui ressemble dans ses grandes lignes au dispositif français, en étant plus libéral sur certains points. Concernant les moyens financiers des musées, on notera que les musées britanniques disposent d’une autonomie leur permettant de générer des ressources propres (y compris en vendant certaines pièces de leurs collections pour en acheter d’autres) et de solliciter des contributions complémentaires de la part de mécènes ou de fondations disposant d’une surface financière importante. L’instauration d’une loterie nationale a également permis d’apporter aux acquisitions 188 M€ entre 1995 et 2001. Toutefois, contrairement à une idée reçue, le Royaume-Uni n’affecte qu’une faible partie de ces ressources financières à l’achat de trésors nationaux : dans les faits, 80% des œuvres retenues, en valeur, sont finalement exportées.

En Italie, les Pouvoirs Publics, face à une abondance de chefs d’œuvre à protéger, ont préféré opter pour un système radical pouvant conduire au renouvellement illimité du refus d’exportation, sans que l’Etat soit tenu d’acquérir l’œuvre ni d’indemniser le propriétaire. Les inconvénients majeurs de ce dispositif tiennent sans doute au développement de pratiques frauduleuses de sortie du territoire transalpin, et, à terme, aux risques de contentieux au plan communautaire.

En Allemagne, le problème des exportations d’œuvres d’art n’a pas la même acuité. Chaque Land allemand élabore *a priori* une liste de trésors nationaux (700 œuvres ont aujourd’hui ce statut dans les différents länder) ; les demandes d’exportation de ces œuvres, très rares, sont soumises à autorisation du ministre fédéral de l’Intérieur sur avis d’une commission spécialisée. L’exportation ne peut être refusée aux œuvres non inscrites sur les listes.

Notons enfin que l’Union Européenne n’a pas pris d’initiative particulière destinée à organiser ou à encourager la protection des trésors nationaux européens.

C - Des moyens financiers certes insuffisants, mais qui pourraient être mieux utilisés

a - Des moyens d’acquisition insuffisants au regard de la valeur des trésors nationaux

Les moyens dont disposent les musées nationaux pour enrichir leurs collections proviennent de plusieurs sources :

- les crédits inscrits au budget du ministère de la Culture pour l’acquisition d’œuvres d’art au sein du chapitre 43-92 (environ 200 MF par an, 30,5 M€) dont plus de la moitié regroupés sur l’article budgétaire Fonds du Patrimoine);

- l’effort contributif de la Réunion des Musées Nationaux, établissement public industriel et commercial sous tutelle de la direction des musées de France (environ 50 MF, 7,6 M€, par an) ;

- la dépense fiscale correspondant aux datations (120 MF, 18,3 M€, en moyenne annuelle depuis 10 ans, avec de très fortes fluctuations d’un exercice à l’autre) ;

- les dons et legs gérés par la RMN (18 MF, 2,7 M€, en moyenne annuelle depuis 10 ans), le mécénat, et les contributions des sociétés d’amis des musées (faibles, à l’exception notable de la société des amis du Louvre).

Ces moyens, qui totalisent environ 400 MF par an (61 M€), ne sont pas suffisants pour faire face efficacement au problème posé par les trésors nationaux menacés d'exportation.

Plusieurs difficultés doivent en effet être relevées : il est malaisé de favoriser l'entrée par dation dans les collections publiques d'un trésor national dès lors que la demande de certificat d'exportation atteste le choix du propriétaire de vendre l'œuvre ; les dons et legs et le mécénat sont parfois assortis de souhaits ou de conditions d'utilisation qui peuvent empêcher leur affectation à l'achat de trésors nationaux ; c'est donc essentiellement à partir des crédits budgétaires et des sommes dégagées par la RMN, soit environ 250 MF (38,1 M€) par an, que le ministère de la Culture doit tout à la fois financer les politiques d'acquisition de l'ensemble des musées nationaux, contribuer aux politiques d'acquisition des musées territoriaux, être capable de saisir les opportunités d'achats exceptionnels qui se présentent sur le marché de l'art, conduire une politique d'achats d'œuvres modernes, et acheter des trésors nationaux menacés d'exportation dont la valeur cumulée annuelle excède 200 MF (30,5 M€).

La comparaison des données chiffrées montre que, sauf à faire le choix d'« assécher » toute autre possibilité d'enrichissement des musées français, les moyens budgétaires existants ne peuvent suffire à retenir en France la totalité des trésors nationaux.

b - Les moyens d'acquisition existants ne sont pas utilisés de façon suffisamment sélective

L'acquisition d'œuvres d'art par les musées nationaux est loin de figurer au premier rang des objectifs de la politique culturelle de l'Etat.

C'est ce qui ressort de l'évolution des budgets d'acquisition des directions et établissements sous tutelle du ministère de la Culture depuis 10 ans. Regroupés de façon hétéroclite au sein du chapitre 43-92 du budget du ministère, ces crédits ont en effet fluctué², passant de 205 MF (31,2 M€) en 1991 et 1992 à 127 MF (19,4 M€) en 1994, avant de se stabiliser en 2000 et 2001 à un niveau proche de celui du début de la période examinée (212 MF, 32,3 M€). Au cours de la même décennie, le titre IV du budget du ministère de la Culture connaissait, à périmètre constant³, une augmentation globale d'environ 32% : ce chiffre permet de mesurer le « décrochage » subi par les crédits d'acquisition.

Cette tendance est aisément explicable. Il n'est pas illégitime, alors que les musées français sont parmi les mieux dotés du monde, de privilégier les politiques d'aide à la création artistique et à la diffusion culturelle. De plus, il est toujours moins douloureux de ne pas augmenter des crédits d'acquisitions que des subventions destinées à des structures dont elles couvrent une partie des frais de fonctionnement.

Toutefois, si l'on peut trouver une explication à la stagnation des crédits d'acquisition inscrits au budget de l'Etat, celle qui affecte les sommes dégagées à ce titre par la Réunion des Musées Nationaux est moins acceptable, dès lors que l'on veut bien se rappeler que l'histoire et les statuts de cet établissement public sous tutelle de la direction des Musées de France ont placé les acquisitions au premier rang de ses missions.

² Les données de ce paragraphe sont issues des Lois de Finances. Elles ne tiennent pas comptes des crédits, également inscrits au chapitre 43-92, qui concernent les commandes publiques d'œuvres d'art.

³ En 1990, le titre IV s'élevait à 3 119 MF (475 M€); en 2001, il atteignait 5 129 MF (782 M€). Entre ces deux dates, le périmètre du titre IV du ministère de la Culture a été affecté par l'adjonction des secteurs de l'audiovisuel public et de l'architecture, et de la dotation générale de décentralisation, et par la suppression du chapitre 43-70. A périmètre constant, le titre IV se serait élevé à environ 4 113 MF (627 M€) en 2001.

La contribution apportée aux crédits d'acquisition par la Réunion des Musées Nationaux (environ 50 MF, 7,6 M€, par an) n'a pas progressé depuis 10 ans, alors que dans le même temps cet établissement bénéficiait du contexte favorable né de l'accroissement rapide des recettes de billetterie des musées nationaux qu'il est chargé de collecter et de mutualiser. Après avoir été affectée au milieu de la précédente décennie par la crise de son secteur commercial, la RMN est en effet désormais confrontée à une dégradation préoccupante des résultats du secteur des expositions. Les prévisions pour les deux années à venir laissent imaginer que la RMN sera confrontée à une grave crise à l'horizon 2002 et 2003 (les prévisions de déficit des expositions devant excéder 50 MF, 7,6 M€), dont les crédits d'acquisition des musées nationaux feront inévitablement les frais.

L'origine de ces dérives est à rechercher au sein de mécanismes de décision internes inadaptés et conduisant systématiquement à sacrifier les moyens affectés aux acquisitions. On observera à ce sujet un paradoxe : ceux qui se plaignent en premier lieu de l'insuffisance des crédits d'acquisition, conservateurs et responsables des musées de France, sont les principaux responsables des choix implicites qui conduisent la RMN à organiser des expositions de plus en plus déficitaires, réduisant d'autant les moyens disponibles pour les acquisitions. Il faut mettre un terme à cette incohérence en plaçant les acteurs devant leurs responsabilités ; l'amélioration du fonctionnement de la RMN est un préalable indispensable à toute mesure complémentaire d'augmentation des autres moyens d'acquisition.

Les procédures d'acquisition ne favorisent pas des choix sélectifs.

Le système français d'acquisition d'œuvres d'art par l'Etat est articulé autour du **passage par une ou plusieurs commissions consultatives. Mais le fonctionnement actuel de ces instances collégiales ne favorise pas la cohérence et la sélectivité des politiques d'acquisition⁴.**

Aucune formalisation préalable des politiques d'acquisition n'est exigée des musées nationaux, alors qu'on s'attendrait à ce que chacun d'entre eux se livre à un exercice de détermination et de hiérarchisation de ses objectifs en la matière, sous l'arbitrage de la direction des musées de France.

Les effets de cette première lacune sont accentués par le fonctionnement de la commission consultative des musées nationaux, première et décisive instance d'examen des propositions d'acquisition, presque exclusivement composée de membres issus du corps des conservateurs de musées : chaque membre se trouve peu enclin à critiquer les choix de ses collègues de peur de se voir refuser ensuite ses propres propositions d'acquisition ; l'unanimité est de fait une règle qui ne subit que des exceptions mineures⁵.

Sur le plan financier, on note enfin que la gestion des crédits en commission favorise la dépense immédiate au détriment de la constitution de réserves pour l'achat à moyen terme d'œuvres majeures (dont l'expérience montre l'apparition périodique sur le marché), et sur un autre plan, que le recours à des expertises indépendantes des prix des œuvres proposées est une pratique très rare.

⁴ La mission de l'IGF a assisté à une réunion de la Commission consultative des musées nationaux et à une réunion du conseil artistique des musées de France, et a pris connaissance des comptes rendus des séances tenues depuis deux ans.

⁵ En 2000, 13 propositions d'acquisition sur 240 ont fait l'objet d'un refus. Six de ces refus concernaient des acquisitions à titre gratuit, et découlaient en réalité du scepticisme des conservateurs chargés des rapports d'instruction.

Outil par excellence d'une politique d'acquisitions sélectives, le recours au Fonds du Patrimoine s'est au contraire banalisé. Créée en 1979, cette ligne budgétaire à la discrétion du ministre de la Culture a atteint ces dernières années environ 100 MF (15,2 M€). Le Fonds devait être réservé aux œuvres présentant « une importance particulière pour le patrimoine muséographique national », définition à laquelle répondent a priori les trésors nationaux de la loi de 1992. Mais cette logique de sélectivité n'a guère été respectée : entre 1998 et 2000, le Fonds du Patrimoine a financé en moyenne une vingtaine d'opérations d'achat par an et a été fortement mis à contribution pour les acquisitions du futur musée du Quai Branly; quant à la part consacrée à l'achat de trésors nationaux, elle est très variable d'une année à l'autre, mais ne représente en moyenne que 27% du fonds depuis 1993.

Le cas spécifique de la dation.

La dation, qui permet d'acquitter les droits de mutation à titre gratuit et l'impôt de solidarité sur la fortune par la « remise d'œuvres d'art, de livres, d'objets de collection ou de documents de haute valeur artistique ou historique » présente un bilan favorable.

La composition et le fonctionnement de la commission des dations, l'observation stricte des critères fixés par la loi, et la procédure d'agrément par le ministère de l'Economie et des Finances, sont autant d'éléments favorisant des choix dans l'ensemble très sélectifs. La dation a permis l'entrée dans les collections publiques de nombreux chefs d'œuvre (tels le *Portrait de Diderot* de Fragonard, *L'astronome* de Vermeer, le *Déjeuner sur l'herbe* de Monet, *Dora et le Minotaure* de Picasso, *La marquise de Santa Cruz* de Goya,...), voire d'ensembles de chefs d'œuvre (successions Picasso, Matisse et Chagall), dont la qualité de trésor national n'aurait fait aucun doute. Il n'est dès lors pas étonnant que la valeur unitaire moyenne des opérations de dation réalisées depuis 1993 s'élève à environ 7 MF (1,1 M€), montant très supérieur à la valeur des acquisitions réalisées par les musées nationaux sur crédits budgétaires (700 000 F, 107 000 €, par opération ces dernières années) et même sur les seuls crédits du Fonds du Patrimoine (3 MF, 460 000 €).

La procédure de la dation, essentielle pour l'enrichissement des collections publiques, et dont le fonctionnement est dans l'ensemble très satisfaisant, doit être préservée, et peut même servir de référence pour améliorer la protection des trésors nationaux.

En conclusion de ces constats, et avant d'explorer les solutions possibles, force est de constater que la protection des trésors nationaux souffre aujourd'hui d'un double handicap : **les acquisitions d'œuvres d'art ne sont pas considérées comme une priorité de la politique culturelle ; et au sein des politiques d'acquisitions des musées, les trésors nationaux ne sont pas eux-mêmes considérés comme une priorité.**

Cette situation doit évoluer. Il est impératif, sauf à renoncer à l'objectif primordial de protection des chefs d'œuvre de notre patrimoine, de créer un lien plus automatique entre octroi de la qualité de trésor national d'une part, et maintien durable sur le territoire français desdits trésors d'autre part.

II - PROPOSITIONS A COURT TERME POUR AMELIORER LA PROTECTION DES TRESORS NATIONAUX

La protection immédiate des trésors nationaux menacés d'exportation ne peut passer que par une mobilisation budgétaire accrue de la puissance publique.

La mission de l'IGF préconise à cet effet quatre séries de mesures. Les trois premières relèvent du ministère de la Culture et leur coût pour le budget de l'Etat sera nul ou faible ; la dernière sollicite un effort additionnel du budget de l'Etat, en privilégiant le recours à la dépense fiscale.

A - Réorienter la politique de la Réunion des musées nationaux

Trois objectifs doivent être fixés à la RMN à brève échéance, qui permettront d'accroître substantiellement son apport aux crédits d'acquisition.

a - Modifier la procédure de décision des expositions

Trois orientations doivent être données à la RMN :

- Déterminer le programme et le budget des expositions trois ans à l'avance, et les faire approuver dès ce moment par le conseil d'administration ; la pratique actuelle conduit à n'approuver les budgets des expositions qu'au cours de l'année qui précède leur inauguration, lorsqu'il est trop tard pour les modifier autrement qu'à la marge, ou pour prendre une décision d'annulation.

- Revoir la composition de la commission des expositions pour en faire une instance plus responsable, et sortir d'une situation où la plupart des décideurs réunis dans cette commission (les conservateurs) ne sont pas les payeurs (la RMN). La composition proposée comporterait 9 membres de droit : le directeur des musées de France ; l'administrateur général, le directeur administratif et financier, le chef du département des expositions, le chef du service de la communication, le responsable du département des publics de la RMN ; le président-directeur du musée du Louvre ; le directeur du musée d'Orsay ; l'administrateur des galeries nationales du Grand Palais ; et 3 membres nommés par la DMF au titre de l'expertise artistique.

- Mettre en place une organisation interne qui garantisse en amont l'élaboration de prévisions de dépenses et de recettes réalistes et, en aval, le respect des enveloppes allouées à chaque exposition. Ce dernier point sera le plus difficile à conquérir tant paraît ancrée dans le fonctionnement actuel de la RMN une tradition faisant des commissaires d'exposition les seuls décideurs, le plus souvent sans tenir compte des paramètres financiers. Pour y parvenir, il faut clairement affirmer que la seule personne autorisée à accepter un dépassement de l'enveloppe budgétaire initiale d'une exposition est l'administrateur général de la RMN, et se tenir à ce principe à tous les échelons.

b - Revenir à un niveau de déficit des expositions raisonnable

Les prévisions de la RMN, corrigées en y réintégrant certaines charges de structure qui n'avaient pas été prises en compte, font état de déficits chroniques des expositions pour les années 2001 (plus de 40 MF, 6,1 M€), et 2002 et 2003 (plus de 50 MF, 7,6 M€), à des niveaux deux fois supérieurs à ceux observés sur la période 1997-98. Les délais inhérents à l'organisation des expositions rendent hélas difficile toute inflexion de ces tendances avant la saison 2003/2004, sauf à envisager l'annulation pure et simple des deux ou trois projets les plus fortement déficitaires, hypothèse qui mériterait d'être sérieusement examinée compte tenu de l'ampleur du problème.

A tout le moins, il convient d'être extrêmement vigilant sur la programmation en cours des saisons 2003-2004 et suivantes. L'objectif fixé à la RMN, dans le cadre des nouvelles procédures décrites ci-dessus, devrait être de limiter le déficit des expositions à un montant compris entre 20 et 25 MF par an (3,8 M€). Il tient compte de la difficulté objective à équilibrer cette activité compte tenu notamment des charges fixes liées aux galeries du Grand Palais ; il suppose une réflexion de fond sur plusieurs aspects de la programmation des expositions par la RMN : choix du lieu des expositions (certaines expositions qui auraient leur place au Grand Palais se tiennent au Louvre ou à Orsay, et vice-versa), choix des thèmes d'expositions (faut-il systématiquement renoncer à refaire des expositions à succès ayant eu lieu il y plus de 15 ans ?), avenir du Grand Palais, évolution des tarifs d'entrée face à la croissance de certaines charges (transport et assurance), etc...

Toutes choses égales par ailleurs, la maîtrise du déficit des expositions au niveau proposé permettrait, en 2004, de porter les sommes consacrées par la RMN aux acquisitions à environ 75 MF (11,4 M€), soit une augmentation de l'ordre de 30 MF (4,6 M€) par rapport aux années 2000 et 2001. Il convient de prévoir dès à présent les mécanismes qui permettront ensuite de stabiliser ce montant, voire de l'accroître.

c - Mettre en place un mécanisme assurant la progression des crédits affectés aux acquisitions

Aujourd'hui, les crédits d'acquisition sont issus du solde mathématique des autres activités de la RMN (recettes de billetterie, expositions, secteur éditorial et commercial).

Pour leur rendre leur primauté, la mission préconise la mise en place d'un mécanisme d'affectation obligatoire au profit des budgets d'acquisition d'une part fixe des droits d'entrée collectés par la RMN. En tenant compte du niveau raisonnable de déficit des expositions fixé ci-dessus, et en intégrant des perspectives d'amélioration progressive de la gestion des services éditorial et commercial et de la maîtrise des charges de services centraux, il semble que 25% des recettes du droit d'entrée pourraient ainsi être affectées de façon intangible au financement des acquisitions.

De ce fait, le montant apporté aux acquisitions évoluerait au même rythme que les recettes des droits d'entrée des musées, améliorant du même coup la transparence du système et mettant la politique d'acquisition à l'abri des aléas de la gestion des autres activités de la RMN.

B - Réformer les procédures d'achat d'œuvres d'art

Pour permettre une plus grande sélectivité des achats, les procédures d'acquisition des musées nationaux doivent être modifiées sur trois points essentiels.

a - La formalisation obligatoire des objectifs des politiques d'acquisition

Chaque musée national doit être invité par la direction des Musées de France à élaborer périodiquement un document exposant les axes prioritaires de sa politique d'acquisition d'œuvres d'art. Ce document doit prendre appui sur l'état des collections existantes, sur un bilan des points forts et des points faibles du musée, puis fixer les grandes orientations des achats discipline par discipline ou période par période, en faisant l'effort de hiérarchiser ses priorités. Il ne s'agit pas de se contenter, comme cela existe parfois déjà, d'une vague note d'intention, mais bien d'exiger des responsables de musées qu'ils fassent un effort de formalisation détaillée de leur vision de l'enrichissement de leurs établissements.

Les contributions seraient soumises à la direction des musées de France pour arbitrage, notamment dans deux cas de figure bien précis : quand existent des recoupements de compétence thématique ou historique entre musées (par exemple : entre le musée de Cluny et le Louvre ; entre le Louvre et le musée de Sèvres), et lorsqu'un musée envisage de développer des parties de ces collections jusqu'alors inexistantes ou peu fournies (par exemple : le musée du Message Biblique Marc Chagall de Nice doit-il étendre sa politique d'achat aux œuvres profanes ? le musée d'Orsay doit-il entamer une collection de peintures scandinaves ?).

Une fois validés, les documents devraient être transmis aux commissions d'acquisition dont ils permettraient ainsi d'éclairer les avis sur les propositions d'achat présentées par les conservateurs des musées nationaux. Pour les établissements publics autonomes, ces contributions devraient également trouver leur place au sein des contrats d'objectifs et de moyens.

b - La déconcentration des commissions d'acquisition

Le fonctionnement du comité consultatif (CCMN) et du conseil artistique des musées nationaux (CAMN) cumule les désavantages : le conseil artistique est bien ouvert à des personnalités extérieures, mais, trop dépendant des propositions de la commission consultative, il ne peut donner une véritable ligne directrice à la politique d'acquisition nationale ; quant au comité consultatif, sa composition monolithique et l'universalité de ses compétences neutralisent tout débat tranché sur les acquisitions qu'il examine.

Pour prix de ces défauts, le système actuel présente un seul avantage : la mise en commun des moyens budgétaires qui peut permettre à chaque musée, quelque soit sa taille, de prétendre accéder à l'achat d'œuvres significatives.

La réforme, indispensable, doit donc s'appuyer sur trois principes simples : déconcentrer le processus de proposition, en le rapprochant des musées et en l'ouvrant à des personnalités extérieures ; renforcer le rôle d'arbitrage final du conseil artistique, et en son sein, du directeur des musées de France ; préserver les vertus mutualistes du système.

Le premier objectif sera atteint par l'abandon de l'actuelle commission consultative, au profit de plusieurs commissions d'acquisition, articulés autour d'une discipline, d'une période ou d'un musée. A partir des 33 musées nationaux, 7 commissions pourraient ainsi être mises en place, concernant respectivement les châteaux-musées, l'art du XIX^{ème} siècle, l'art du XX^{ème} siècle, l'art asiatique, les arts premiers, les arts et traditions populaires, et les périodes et disciplines couvertes par le Musée du Louvre. L'autonomie des commissions d'acquisition du FNAC et du Centre Pompidou ne serait pas remise en cause.

Chaque commission serait composée de conservateurs compétents (sans rendre obligatoire la participation d'un représentant de chacun des établissements relevant de la compétence de la commission), d'un représentant de la direction des musées de France, et de personnalités qualifiées extérieures aux musées. Elle serait amenée à examiner toute proposition d'achat entrant dans son champ de compétence, et à transmettre les avis favorables au conseil artistique. Une enveloppe budgétaire indicative serait notifiée à chaque commission pour lui permettre de proportionner ses propositions à la réalité des moyens disponibles.

Le conseil artistique, dont la composition serait resserrée, serait placé sous la présidence du directeur des musées de France, et pourrait être composé à parité des présidents de chacune des commissions d'acquisition thématiques, et de personnalités extérieures. Un représentant de la RMN, et un de l'Inspection Générale des Musées, participeraient également aux débats. Le conseil serait chargé d'examiner les propositions transmises par les commissions d'acquisitions, et de prononcer les arbitrages en fonction des crédits budgétaires disponibles.

Pour éviter de confronter le conseil artistique à un nombre trop élevé de décisions, on pourrait également imaginer de confier aux commissions la responsabilité de se prononcer sur les achats inférieurs à un certain prix (au minimum 15 000 €, pour reprendre le seuil existant actuellement entre le CCMN et le CAMN), toute proposition supérieure à ce montant étant du ressort exclusif du conseil artistique.

c - L'ouverture accrue aux experts extérieurs à l'administration des musées

L'expérience de certains établissements qui, du fait de leur statut, disposent déjà d'une commission d'acquisition ou d'un comité de pré-sélection ouvert à des personnalités extérieures spécialisées, tels le Fonds National d'Art Contemporain ou l'établissement du musée du Quai Branly, montre les effets bénéfiques à attendre d'un tel élargissement : meilleure appréhension du marché de l'art, débats plus tranchés se manifestant par un taux de refus des propositions formulées plus élevé, donc par une meilleure sélectivité des achats.

Les commissions d'acquisition proposées plus haut doivent donc être composées, au moins pour un tiers de leurs membres, de personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence scientifique ou de leur connaissance du marché de l'art.

De la même manière, il convient d'être plus exigeant quant aux expertises financières qui accompagnent les propositions d'acquisition. Au-delà d'un premier seuil de valeur (150 000 € par exemple), le rapport du conservateur devrait obligatoirement comporter une partie sur le prix, faisant référence aux éléments connus du marché ; c'est déjà souvent le cas. Au-delà d'un deuxième seuil (1 M€ par exemple), la direction des musées de France devrait commanditer une expertise complémentaire menée par un expert extérieur à l'administration des musées. Des moyens budgétaires en rapport avec le coût du recours à ces expertises devraient être prévus, et bénéficier également à la commission des dations qui est aussi concernée par cette proposition.

C - Redéfinir la doctrine d'emploi du Fonds du Patrimoine

Il importe de redonner au Fonds du Patrimoine sa vocation d'outil privilégié d'une politique d'achat d'œuvres majeures. Deux mesures simples et complémentaires peuvent y contribuer.

a - Accroître régulièrement le montant du Fonds pour rattraper le retard accumulé depuis 10 ans

Le ministère de la Culture devrait prendre la décision d'accroître progressivement le Fonds du Patrimoine au cours des 5 prochaines années. Une augmentation de 1,5 M€ par an (10 MF) à partir de 2002, pour atteindre un montant de dotation globale de 22 M€ (145 MF) à l'horizon 2006, paraît un objectif minimal, qui permettrait, d'une certaine manière, de rattraper la stagnation des crédits d'acquisition observée depuis 10 ans.

b - Instituer, au sein du Fonds du Patrimoine, une réserve pour les trésors nationaux

Une part du Fonds du Patrimoine devrait être chaque année réservée à l'acquisition de trésors nationaux, ou d'œuvres modernes ou contemporaines majeures ne pouvant entrer dans la définition des trésors nationaux (limitée aux œuvres de moins de 50 ans) mais présentant les mêmes caractéristiques. Le tableau suivant, partant de la situation anticipée pour 2001, et intégrant les effets attendus des mesures proposées ci-dessus (augmentation des apports de la RMN et du Fonds du Patrimoine), montre que la constitution d'une telle réserve est un objectif soutenable.

(en millions €)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fonds du Patrimoine (FP)	14,5	16	17,5	19	20,6	22,1
Autres sur budget de l'Etat	17,8	17,8	17,8	17,8	17,8	17,8
Apport RMN	6,9	6,9	6,9	11,4	11,4	11,4
Total des apports Etat et RMN	39,2	40,7	42,2	48,2	49,8	51,3
Réserve trésors nat. du FP	4,6	7,6	9,1	12,2	13,7	15,2
Autres acquisitions.	34,6	33,1	33,1	36,1	36,1	36,1

NB : La ligne « Autres sur budget de l'Etat » agrège les crédits d'acquisition pour le FNAC et les FRAC, le Centre Pompidou, la subvention versée à la RMN, la part Etat des FRAM, les patrimoines écrits et monumental. La ligne « Autres acquisitions » comprend en 2001 le dernier versement du ministère de la Culture à la dotation de constitution des collections du futur musée du Quai Branly (15 MF, 2,3 M€) ; jusqu'à 2004, date de son ouverture au public, cet établissement n'aura pas de demande de crédits d'acquisition supplémentaires.

Ainsi, sans entamer l'effort de l'Etat en faveur des autres dimensions de la politique d'acquisition des musées nationaux et territoriaux, et même en prévoyant son intensification en 2004, une part croissante du Fonds du Patrimoine peut être réservée à l'achat de trésors nationaux, atteignant le chiffre symbolique de 15 M€ (100 MF) en 2006.

Cette réserve devrait présenter les caractéristiques suivantes :

- ne pas être « fongible » : en cas de non-utilisation totale de cette réserve en fin d'année, les sommes non dépensées ne pourront pas servir aux autres acquisitions ;
- pouvoir être reportée d'une année à la suivante, de manière à favoriser la constitution de sommes suffisantes à l'achat de trésors nationaux de forte valeur.

Si, à partir de 2006, 15 M€ peuvent être réservés, sur le budget de l'Etat, à l'achat de trésors nationaux, ce sont donc environ la moitié des œuvres faisant chaque année l'objet de refus de certificat d'exportation qui verraient leur situation immédiatement réglée. Le concours exceptionnel du secteur privé pourrait être sollicité, via une mesure d'incitation fiscale, pour faire face aux situations restantes.

D - Une mesure fiscale exceptionnelle

A coût égal pour le budget de l'Etat, la mise en place d'une mesure d'incitation fiscale en faveur des entreprises présente des avantages décisifs par rapport à la perspective, en apparence plus simple, d'un relèvement des crédits budgétaires d'acquisition.

Elle est également plus efficace que la solution, parfois évoquée, de la mise en place en France d'une loterie dont les recettes serviraient à protéger les trésors nationaux.

a - Le renforcement de l'article 238 bis 0-A du Code général des Impôts

L'article 238 bis 0-A n'a jamais été utilisé

La mission de l'IGF a procédé à l'examen des différentes dispositions qui, au sein du code général des Impôts, sont susceptibles de favoriser l'achat et la protection d'œuvres d'art par les particuliers ou les entreprises.

Le mécanisme prévu par l'article 238 bis 0-A retient plus particulièrement l'attention. Il permet à une entreprise de déduire de son bénéfice imposable le prix d'acquisition de toute œuvre d'art, livre, objet de collection ou document de haute valeur artistique ou historique, dès lors que l'entreprise fait don à l'Etat de cette œuvre dans un délai de 10 ans, et que cette offre est acceptée par le ministère de l'Economie et des Finances après avis du conseil artistique des musées de France.

L'Etat a ainsi voulu encourager les entreprises à acheter des œuvres d'art importantes et à les donner aux musées, tout en leur laissant le bénéfice d'une période de jouissance pour valoriser leurs achats auprès du public et de leur personnel : ces objectifs sont excellents.

Or, le bilan de l'application de cet article est particulièrement décevant : deux demandes ont été déposées depuis 1987 ; la première a été refusée, la seconde est en cours d'instruction. Les raisons de cet échec notable sont multiples, mais la principale tient indéniablement au caractère peu incitatif de l'avantage fiscal offert, surtout en présence d'œuvres vraisemblablement coûteuses compte tenu de leur haute valeur artistique ou historique.

Il est donc proposé de modifier l'article 238 bis 0-A, en le liant directement à la problématique des trésors nationaux, et en rendant le dispositif financièrement plus attractif.

La possibilité pour l'entreprise qui concourt à l'achat par l'Etat de déduire le montant de son apport de son impôt sur les sociétés

Le mécanisme proposé différerait sur trois points de l'actuel dispositif de l'article 238 bis 0-A :

- l'avantage fiscal offert permettrait à l'entreprise de déduire la totalité de son apport du montant de son impôt sur les sociétés (et non du résultat imposable) ;

- les œuvres visées ne seraient que les trésors nationaux, œuvres concernées par un refus de certificat d'exportation en cours (et non plus pour des œuvres de « haute valeur historique ou artistique ») ;

- le versement de l'apport de l'entreprise se ferait auprès de la Réunion des Musées Nationaux, qui serait ainsi chargée de conserver les fonds destinés à l'achat dudit trésor national, et de les mobiliser au moment de l'acquisition (alors que dans le système actuel de l'article 238 bis 0-A, l'œuvre est achetée par l'entreprise, puis donnée dans un délai de 10 ans à l'Etat).

Plus avantageux du point de vue de l'incitation fiscale, l'article 238 bis 0-A modifié serait en revanche plus restrictif quant au champ des œuvres ouvrant droit à déduction et quant aux modalités de conduite de l'opération d'achat, qui resterait l'apanage exclusif de l'Etat.

b - Les avantages de cette solution

L'Etat, les musées et les entreprises, devraient trouver leur compte dans cette mesure.

Pour l'Etat : le recours à la dépense fiscale est dans ce cas préférable à une augmentation des crédits budgétaires

Une perte de recette fiscale vaut, dans le cas présent, mieux qu'une augmentation du budget d'acquisition du ministère de la Culture. Rappelons d'abord que la dation fonctionne de façon plus sélective que les acquisitions sur crédits budgétaires. A l'exemple de la dation, le dispositif proposé serait soumis à un agrément du ministère de l'Economie et des Finances, offrant ainsi deux garanties : l'assurance que les sommes sont bien utilisées à l'achat de trésors nationaux ; la garantie de pouvoir maîtriser le niveau de la dépense fiscale octroyé chaque année, en fonction des trésors nationaux qui, n'ayant pu être retenus en France par d'autres moyens (notamment l'achat par l'Etat sur crédits d'acquisition), menaceraient réellement de quitter le territoire.

Ajoutons que, la première année (en 2002), l'impact de la mesure fiscale sera nul, les entreprises payant leur IS à l'exercice N+1 (2003).

Pour les musées et pour les entreprises

L'appel à des entreprises pour contribuer à la protection du patrimoine aurait un effet symbolique très positif. Il permettra de faire comprendre que cette mission ne relève pas uniquement de l'Etat, valorisera les entreprises qui y participeront, et permettra de faire évoluer une attitude quelque peu réservée à l'endroit du mécénat culturel.

Le mécanisme proposé présentera, pour les musées, l'avantage d'une grande souplesse. Face à une œuvre de valeur élevée, des financements impliquant plusieurs entreprises pourront être imaginés.

c - Le potentiel limité d'une loterie culturelle à la française

La mise en place d'un jeu de loterie dont les recettes seraient affectées à l'achat de trésors nationaux est une hypothèse intéressante seulement dans le cas où la publicité faite par l'opérateur de jeux autour de cette « bonne cause » est susceptible d'accroître le volume de paris ou de joueurs. Dans le cas contraire, l'affectation des sommes retirées des jeux à l'achat de trésors nationaux ne présente aucun avantage pour l'Etat, qui se verrait privé d'un montant équivalent de son prélèvement sur l'opérateur de jeux.

Les résultats d'une étude lancée fin août 2001 par la Française des Jeux auprès d'une population de 1000 personnes représentatives de population française en âge de jouer, fournissent les enseignements suivants :

- la perspective de créer un jeu de loterie dont les recettes seraient destinées à des « bonnes causes » suscite un certain intérêt : elle intéresse notamment une part non négligeable de « non joueurs » ;

- la popularité des différentes « bonnes causes » est cependant très variable, la recherche médicale, la santé et les infrastructures hospitalières, l'insertion sociale venant nettement devant la protection du patrimoine (qui devance cependant le sport) ;

- les extrapolations financières qui peuvent être réalisées à partir des données recueillies sont complexes, car il est difficile de mesurer précisément l'écart entre une intention manifestée lors d'un sondage et le passage à l'acte au moment de la mise en place d'un nouveau jeu de ce type. Les calculs réalisés par la mission montrent que l'espérance de recettes finales en faveur de la protection du patrimoine (une fois prélevés les gains des joueurs et les frais de la Française des Jeux) demeure aléatoire et faible, dans une fourchette de 1,5 à 6,5 M€.

Dans ces conditions, les résultats des jeux de loterie ne seraient pas à la hauteur des enjeux de la protection du patrimoine.

Toutefois, pour être faibles, les résultats attendus d'un lancement de jeux attachés à des bonnes causes ne pourraient conduire qu'à une augmentation du chiffre d'affaires de la Française des Jeux, dont l'image se trouverait également valorisée. A condition de veiller à établir une alternance annuelle entre les différentes « bonnes causes » (seule manière d'éviter des demandes reconventionnelles), à condition que les institutions représentant ces bonnes causes acceptent de se contenter d'un retour financier très faible, chacun des intervenants, y compris l'Etat, peut avoir un intérêt à cette orientation.

Il est donc recommandé à l'opérateur de jeux de poursuivre la réflexion en passant au stade de la réalisation d'une maquette.

Si, pour arrêter la fuite des chefs d'œuvre de notre patrimoine vers l'étranger, on souhaite mettre en place des solutions immédiatement applicables et efficaces, alors il faut se résoudre à accroître quelque peu l'effort financier de l'Etat, même si une bonne partie de cet effort, on l'a vu, peut être accomplie grâce à de simples mesures de meilleure gestion.

Pour autant, une fois passées les urgences du débat public, il conviendra de reconsidérer plus fondamentalement un système qui, en laissant l'Etat supporter seul la charge de la protection du patrimoine artistique, repose sur la pointe de la pyramide.

Deux voies doivent être explorées :

- **les musées nationaux, surtout les plus grands d'entre eux, doivent être davantage responsabilisés.** Le présent rapport, en proposant de revoir les procédures d'acquisition, fournit un premier élément, qu'il faudra rapidement compléter par une réforme de plus grande envergure touchant à chacun des éléments du trinôme musées/DMF/RMN. C'est à cette condition que pourront être sereinement reconsidérées certaines questions délicates : politique d'échanges ou d'achats en commun entre musées ; possibilité d'aliéner certaines œuvres pour en acheter d'autres, etc...

- **l'activation du secteur privé** pour favoriser le maintien d'œuvres sur le territoire français ou la constitution de collections par des particuliers ou des entreprises, peut permettre de réduire les flux de trésors nationaux, et d'enrichir notre patrimoine. De nombreux rapports ont déjà été consacrés à ce sujet, qui mérite cependant d'être envisagé à nouveau.