



COMMISSION DES FINANCES

MM. Vincent ÉBLÉ et Didier RAMBAUD

Rapporteurs spéciaux

Rapport

**Le centre des monuments nationaux :
un succès pour la politique du patrimoine,
un modèle économique à préserver**

(Rapport sans compte rendu)

VERSION PROVISOIRE

MERCREDI 18 SEPTEMBRE 2024

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	13
I. UN OPÉRATEUR AUJOURD'HUI INCONTOURNABLE POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE DONT LES MISSIONS ONT FORTEMENT ÉVOLUÉ.....	15
A. DES ÉVOLUTIONS ANCIENNES AYANT ÉLARGI LE RÔLE DU CMN	15
1. <i>De la caisse des monuments nationaux au centre des monuments nationaux</i>	15
2. <i>Le transfert déterminant de la maîtrise d'ouvrage.....</i>	16
B. DES MISSIONS S'ÉTENDANT AU-DELÀ DE LA GESTION PATRIMONIALE	16
C. UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉE DÉSORMAIS SATISFAISANTE	19
1. <i>La gouvernance du CMN : un rôle de mutualisation et de coordination</i>	19
2. <i>Améliorer le positionnement et la visibilité nationale et locale du CMN</i>	21
II. UN ÉTABLISSEMENT EN RÉSEAU DYNAMIQUE MALGRÉ LA DIVERSITÉ DES MONUMENTS	23
A. UN OPÉRATEUR CARACTÉRISÉ PAR LA FORTE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES MONUMENTS DE SON RÉSEAU	23
1. <i>Un parc de monuments disparate et un ancrage territorial diversifié</i>	23
2. <i>Un cadre juridique pluriel.....</i>	25
3. <i>Un cadre spécifique : les conventions d'occupation des cathédrales</i>	28
B. UN RÉSEAU DYNAMIQUE RENFORCÉ PAR DES GRANDS CHANTIERS EMBLÉMATIQUES.....	29
1. <i>Une fréquentation croissante qui témoigne de la vitalité du CMN</i>	29
2. <i>De grands chantiers coûteux mais qui démontrent la capacité de maîtrise d'ouvrage du centre</i>	32
III. UNE SITUATION FINANCIÈRE SOLIDE MAIS DANS UN CONTEXTE D'AUGMENTATION CONSTANTE DU BUDGET	39
A. UNE HAUSSE CONSTANTE DES RECETTES DU CENTRE.....	39
1. <i>Des montants importants consacrés par l'État notamment liés au déploiement des crédits « exceptionnels »</i>	39
2. <i>Un budget marqué par un renforcement de la trésorerie au cours des dernières années</i>	43
3. <i>Des ressources propres en constante augmentation.....</i>	45
B. DES DÉPENSES MULTIPLIÉES PAR 1,5 EN 10 ANS	53
1. <i>Les dépenses directement liées au patrimoine représentent la moitié des coûts du CMN.....</i>	53
2. <i>Une hausse continue des dépenses de personnel.....</i>	55

C. UNE CROISSANCE CONTINUE DES INVESTISSEMENTS QUI NE PEUT SUIVRE LES BESOINS DU PARC DE MONUMENTS.....	60
1. Une attention à maintenir sur les dépenses d'entretien et d'investissement courants	60
2. De futurs chantiers qui ne pourront être lancés dans la situation budgétaire actuelle	63
3. Des enjeux spécifiques de rénovation liés aux contraintes patrimoniales.....	64
D. UN ENJEU ESSENTIEL : PROTÉGER LE PRINCIPE DE PÉRÉQUATION.....	65
1. Une péréquation dépendante des locomotives parisiennes	65
2. Une évolution du parc de monuments qui ne doit pas dégrader les capacités de mutualisation	68
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	71
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	73

L'ESSENTIEL

La commission des finances a examiné le 18 septembre 2024 le rapport de MM. Vincent Éblé, Sénateur de Seine-et-Marne et Didier Rambaud, Sénateur de l'Isère, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission Culture, sur le Centre des monuments nationaux.

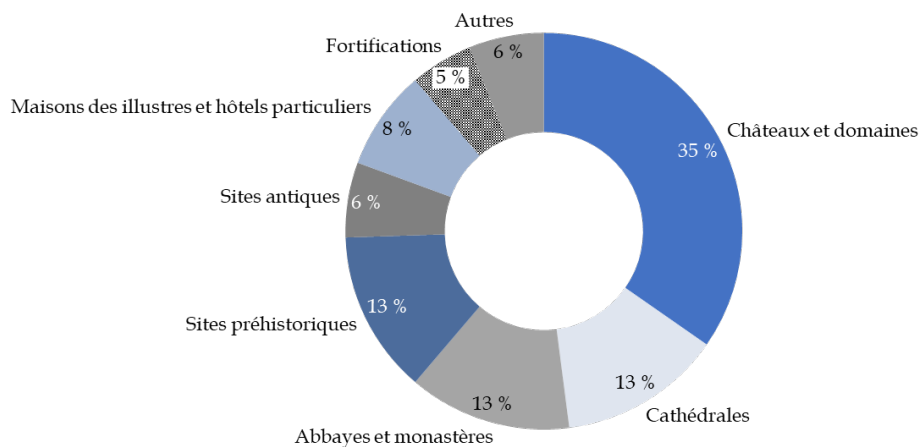
I. UN ÉTABLISSEMENT DYNAMIQUE INCONTOURNABLE DANS LA PROTECTION DU PATRIMOINE MAIS ENCORE TROP PEU VISIBLE

Le centre des monuments nationaux (CMN) est un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère de la Culture. Sa première mission est la gestion, l'entretien et la mise à disposition du public des monuments nationaux.

A. UN ÉTABLISSEMENT CARACTÉRISÉ PAR LA FORTE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES MONUMENTS DE SON RÉSEAU

Le principe général du CMN est celui de la mutualisation des moyens entre les différents monuments. Le CMN gère un **ensemble de 110 monuments qui se caractérisent surtout par une très grande diversité**. On compte ainsi des monuments connus internationalement (Arc de Triomphe, Cité de Carcassonne, Mont-Saint-Michel), mais également des monuments implantés dans des villes de petite taille ou des sites très ruraux. Cette diversité est en grande partie le résultat de l'histoire, les monuments ayant pour la plupart été confiés au CMN selon les opportunités et les volontés du ministère ou du CMN lui-même.

Répartition des monuments du CMN



Source : commission des finances

Seuls 6 monuments sont la propriété propre du CMN¹, les autres ayant été confiés au CMN par l'État (pour 78 d'entre eux) ou, plus rarement, par des tiers publics ou privés. Le CMN dispose donc d'une **palette large d'intervention dans les divers monuments du réseau**. Cet éventail est un outil pour une politique patrimoniale dynamique mais constitue un facteur de complexité pour le pilotage général du réseau par le siège.

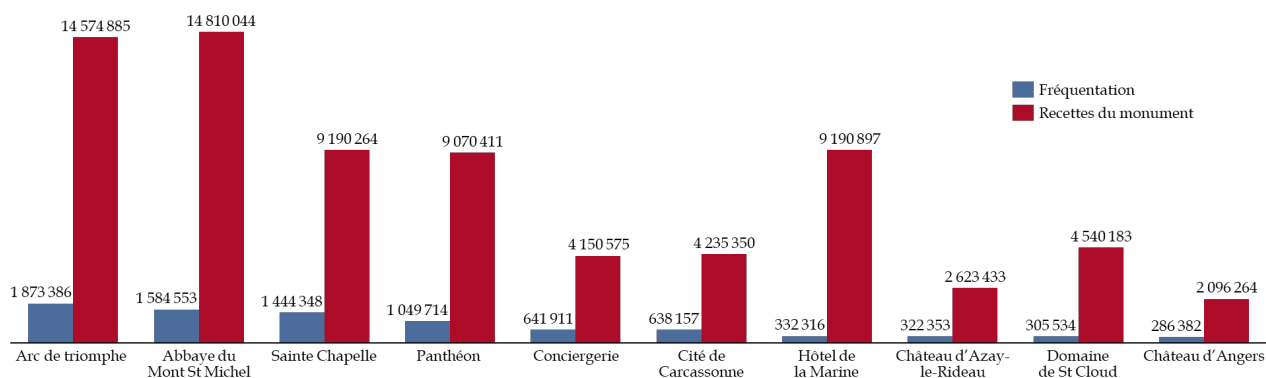
Le CMN est le seul établissement compétent en matière d'occupation domaniale des cathédrales. Seules 13 des 87 cathédrales (incluant Notre-Dame de Paris) font cependant l'objet d'une exploitation par le CMN dans le cadre de l'organisation de circuits de visites, généralement de tours ou, plus rarement, de cloîtres.

B. UNE FRÉQUENTATION CROISSANTE QUI TÉMOIGNE DE LA VITALITÉ DU CMN

Le CMN s'est félicité d'avoir atteint au cours de l'année précédente un **record de fréquentation, plus de 11,6 millions de visiteurs ayant visité un des monuments du CMN en 2023**. Le nombre de visiteurs a augmenté d'un quart en dix ans. L'impact de la crise sanitaire a été très limité dans le temps et s'est conclu par un retour rapide et massif du public. Les chiffres de la fréquentation révèlent une **forte dépendance aux visiteurs internationaux**, particulièrement dans les monuments parisiens qui représentent 5 des 7 monuments les plus visités en 2023, à l'exception notable du Mont Saint Michel et de la Cité de Carcassonne. Les six monuments les plus visités ont contribué en dix ans à la croissance de la fréquentation à hauteur de 1,5 million de visiteurs.

Recettes et fréquentation 2023 des 10 monuments les plus fréquentés exploités par le CMN

(en nombre de personnes et en euros)



Source : commission des finances d'après les données du CMN

¹ Abbaye de Beaulieu-en-Rouergue, château de Bouges, château de La Motte-Tilly, château de Gramont, hôtel de Lunas, château d'Aulteribe.

II. UNE AUGMENTATION CONSTANTE DU BUDGET DE L'ÉTABLISSEMENT

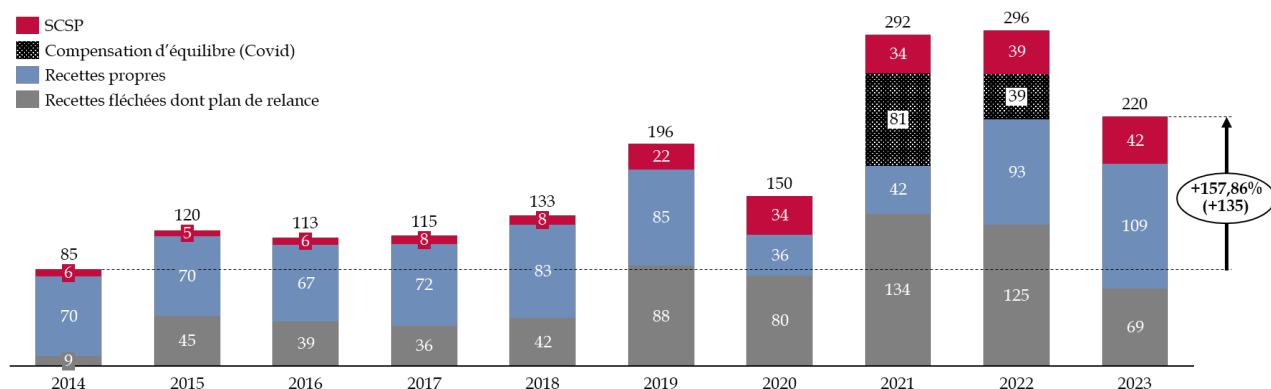
A. UN AUTOFINANCEMENT ÉLEVÉ : POURSUIVRE LA HAUSSE DES RESSOURCES PROPRES DU CMN

Entre 2014 et 2023, les ressources du CMN ont augmenté de 157 %, soit un total de 220 millions d'euros et 135 millions d'euros supplémentaires en dix ans. Les ressources propres du CMN, en premier lieu les recettes de billetterie, lui permettent de s'autofinancer à hauteur de 50 % du total de son budget. S'ils ont augmenté de 55 % en dix ans, les financements apportés annuellement par l'État représentent toutefois en 2023 un peu plus de la moitié des recettes du CMN, contre seulement 17 % en 2014. La subvention pour charges de service public (SCSP) s'élève en 2024 à près de 45 millions d'euros.

Les recettes de billetterie représentent en 2023 deux-tiers des recettes propres du CMN, à hauteur de 76,1 millions d'euros en 2022 et 91,6 millions d'euros en 2023. Ce faisant, le modèle financier du CMN repose toujours davantage sur sa capacité d'autofinancement, mais son niveau de ressources est dépendant des aléas touristiques. Moins d'un tiers des entrées sont des visiteurs locaux.

Évolution des recettes du CMN depuis 2014

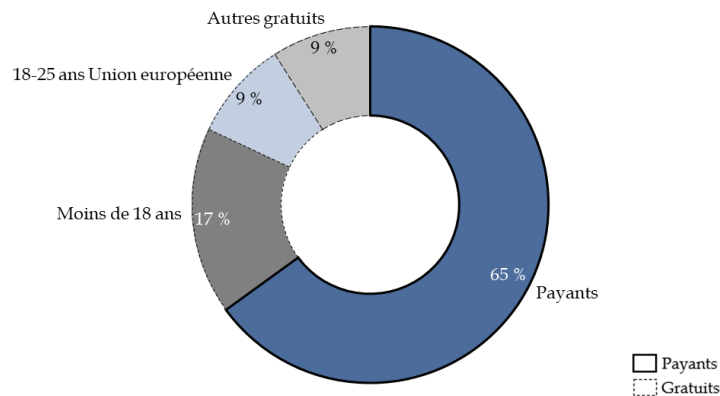
(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données du CMN

Le prix d'un billet du CMN s'élève à 5 euros en moyenne. Ce montant est inférieur de deux euros au tarif moyen mis en place par les autres opérateurs du patrimoine, ce qui indique que le CMN conserve des marges de manœuvre tarifaire. Les entrées gratuites représentent en outre 35 % des visiteurs du CMN entre 2011 et 2019.

Part des visiteurs payants en moyenne sur la période 2011-2019



Source : commission des finances d'après le COP du CMN

L'État est fortement intervenu en 2021 et 2022 à la suite de la crise sanitaire, afin de compenser la baisse des recettes propres. Cette subvention d'équilibre s'est élevée à 112 millions d'euros au total. **Le CMN a ainsi été parmi les établissements culturels les plus soutenus, alors que ces montants ont été largement supérieurs aux pertes subies du fait de la crise sanitaire.**

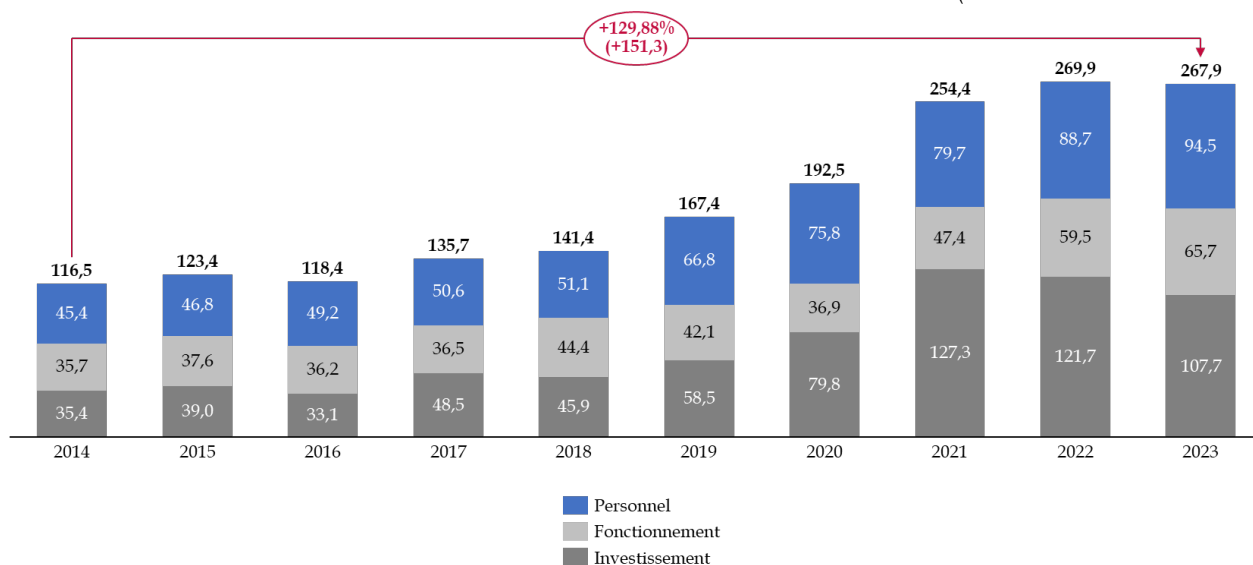
B. DES DÉPENSES AYANT PLUS QUE DOUBLÉ EN DIX ANS DANS LE CONTEXTE DE GRANDS CHANTIERS COÛTEUX

Si les recettes du CMN sont très dynamiques, elles peinent à suivre l'évolution des dépenses, elles aussi en forte hausse : + 130 % entre 2014 et 2023. Cette trajectoire haussière n'a pas été interrompue pendant la crise sanitaire : **le montant total de dépenses par an du réseau a doublé entre 2017 et 2023.**

Une grande part de cette hausse découle d'une accélération des investissements et de la mise en place de divers grands chantiers, notamment celui de **la rénovation de l'hôtel de la Marine sur la place de la Concorde à Paris et celui de la Cité de la langue française à Villers-Cotterêts**. Les dépenses engagées par le CMN en termes de conservation et surtout de grands travaux ont ainsi plus que triplé entre 2011 et 2021.

Dépenses du CMN depuis 2014

(en millions d'euros en CP)



Source : commission des finances d'après les données du CMN

Une enveloppe exceptionnelle de crédits d'un montant de 40 millions d'euros a été allouée au CMN dans le cadre du plan de relance afin de financer 14 opérations de restauration en région. S'y ajoutent des crédits spécifiques pour le château de Villers-Cotterêts à hauteur de **124 millions d'euros**. Le financement des chantiers du CMN en 2020-2021 par le plan de relance **relève davantage de l'opportunité politique que d'une justification de fond**, sans remettre en cause le besoin des travaux réalisés.

La croissance des dépenses est également tirée par celle des **dépenses de personnel, qui ont crû de 50 millions d'euros entre 2014 et 2023, essentiellement du fait des revalorisations salariales**. Le nombre d'emplois du centre est relativement stable dans le temps eu égard à l'importance de la croissance de la fréquentation sur la même période et à l'ouverture de plusieurs monuments importants.

Les fonctionnaires ne représentent que 23 % des agents du réseau. La proportion de contractuels ne répond pas à la principale difficulté du CMN en matière de gestion des personnels, à savoir **l'impossibilité de modulation en fonction de la fréquentation des monuments, alors que les visites se caractérisent par une forte saisonnalité**.

III. PÉRÉQUATION ET MUTUALISATION : PROTÉGER LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU CMN

A. UNE PÉRÉQUATION DÉPENDANTE DES LOCOMOTIVES PARISIENNES

Le CMN fonctionne sur un **principe de péréquation financière** entre monuments : quelques sites disposent de recettes propres très dynamiques permettant de dégager un excédent d'exploitation quand la plupart sont cependant structurellement déficitaires.

En 2022, les monuments excédentaires n'étaient qu'au nombre de quatre sur la centaine du réseau. Le monument qui dégage les ressources les plus importantes, en coûts complets est l'Arc de Triomphe, suivi, dans l'ordre de la Sainte-Chapelle, du Mont Saint Michel et du Panthéon. La Cité de Carcassonne était excédentaire jusqu'à la crise sanitaire.

Les monuments parisiens représentent à eux seuls 46 % de la fréquentation totale du CMN en 2023. Ce chiffre atteint 53,5 % en incluant l'ensemble des monuments d'Île de France. **Les six monuments les plus visités, dont 4 sont parisiens, ont contribué en dix ans à la croissance de la fréquentation à hauteur de 1,5 million de visiteurs.**

Les tours de Notre-Dame de Paris étaient le sixième site le plus fréquenté du réseau et le quatrième en termes de contribution à la péréquation financière de l'établissement. Dès lors, la fermeture du circuit de visite après l'incendie a engendré un manque à gagner important pour le CMN. **La réouverture du circuit fin 2024 devait donc se traduire par l'ajout d'un monument excédentaire supplémentaire,** contribuant à accroître les recettes propres de l'établissement.

Un impact à double tranchant des Jeux de Paris 2024

Si les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ont entraîné un afflux de visiteurs à Paris, les monuments parisiens ont souffert pour certains d'une fermeture complète et, pour ceux situés dans les périmètres de restriction de circulation, d'importantes difficultés d'accès. En conséquence, la fréquentation a diminué au mois de juillet de 38 % pour l'Arc de Triomphe et jusqu'à 56 % pour l'Hôtel de la Marine ou 61 % pour la Conciergerie, situés tous deux en plein cœur de périmètre de sécurité. Pour l'ensemble des monuments franciliens, la diminution s'élève en juillet à 21 % et en août à 12 % par rapport aux mêmes mois en 2023.

Au vu du poids de ces monuments dans le modèle économique global du CMN et de l'importance des mois d'été dans la fréquentation annuelle, il est à craindre que ces variations n'entraînent une baisse substantielle des ressources propres en 2024. Le CMN est cependant optimiste sur l'impact à court terme des Jeux, le public ayant retrouvé, voire dépassé, à la fin du mois d'août des niveaux comparables à ceux d'une année normale. S'agissant des retombées à long terme des Jeux, le centre espère pouvoir convertir l'intérêt marqué du public pour les monuments mis en avant pendant les jeux Olympiques.

B. UNE CROISSANCE CONTINUE DES INVESTISSEMENTS QUI NE PARVIENT POUR AUTANT PAS À SUIVRE LES BESOINS DU PARC DE MONUMENTS

1. Prioriser les moyens vers les dépenses d'entretien et d'investissement courant

Dès lors que l'augmentation continue des subventions d'investissement ne peut constituer une solution, le CMN sera sans doute contraint de repousser des projets qui ne peuvent être financièrement soutenables. La cadence des dernières années ne paraît pas pouvoir être maintenue, alors que **le CMN estime à 270 millions d'euros le besoin de financement pour l'entretien des monuments en situation de péril ou de mauvais état.**

Face au risque d'une éviction des dépenses liées à l'entretien courant découlant d'une cristallisation des moyens sur les opérations les plus importantes, il semble aujourd'hui réaliste d'envisager une stabilisation des projets et un recentrement des dépenses sur l'investissement courant et la préservation du patrimoine actuel du CMN.

2. Protéger le principe de péréquation en stabilisant le nombre de monuments

Le CMN a souffert du départ du réseau entre 2005 et 2007 de quelques grands monuments très fréquentés (château de Chambord, château du Haut-Koenigsbourg, château de Chaumont sur Loire). Les quelques entrées de monuments dans le parc du CMN intervenus depuis n'ont pas permis de compenser les sorties.

Cette dégradation s'est accentuée au cours des dernières années. Ainsi, **les recettes propres des monuments excédentaires permettaient de financer à hauteur de 71 % en 2019 le déficit cumulé de tous les autres. En 2023, cette proportion n'était que de 28 %.** Ce constat conduit à une **fragilisation du principe de péréquation, le réseau dépendant toujours plus de quelques monuments.** Toute évolution du réseau aura nécessairement des conséquences sur le modèle de financement du CMN. Après une période d'extension de l'établissement, il est aujourd'hui nécessaire de consolider les récents succès en termes de fréquentation en limitant les prochaines évolutions du réseau.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Mener à bien le projet de fusion des deux emplacements parisiens du siège du CMN (CMN)

Recommandation n° 2 : Anticiper la fin du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2022-2024 en publiant un suivi des indicateurs et conclure à brève échéance la prochaine génération du COP (*Direction générale des patrimoines et de l'architecture – DGPA et CMN*)

Recommandation n° 3 : Développer le rôle du CMN en matière d'animation et d'offre culturelle dans les territoires, notamment afin de développer la fréquentation par les publics locaux (CMN)

Recommandation n° 4 : Relever les tarifs des billets des grands monuments parisiens dont la fréquentation augmente fortement, afin de les aligner sur les autres opérateurs culturels de la capitale (*DGPA et CMN*)

Recommandation n° 5 : Renforcer la communication à l'échelle locale, en particulier par la presse, au travers de développement de partenariats avec la presse quotidienne régionale (*CMN – monuments*)

Recommandation n° 6 : Poursuivre le développement des recettes domaniales du CMN, en mettant davantage l'accent sur cet aspect dans les actions de communication de l'établissement (*CMN – monuments*)

Recommandation n° 7 : Assouplir les règles de gestion des personnels du CMN pour l'autoriser à procéder à des modulations infra-annuelles afin de tenir compte des variations de fréquentation des monuments (*DGPA et direction du budget*)

Recommandation n° 8 : Mettre en place un plan prévisionnel de restauration privilégiant les opérations d'entretien et d'investissement courant en y intégrant des objectifs d'autofinancement (*DGPA et CMN*)

Recommandation n° 9 : Stabiliser à court terme l'évolution du parc de monuments du CMN en allouant les ressources découlant de la croissance des recettes propres aux monuments d'ores et déjà en gestion (*DGPA et CMN*)

I. UN OPÉRATEUR AUJOURD'HUI INCONTOURNABLE POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE DONT LES MISSIONS ONT FORTEMENT ÉVOLUÉ

A. DES ÉVOLUTIONS ANCIENNES AYANT ÉLARGI LE RÔLE DU CMN

1. De la caisse des monuments nationaux au centre des monuments nationaux

Le centre des monuments nationaux (CMN) est un **établissement public national à caractère administratif (EPA)**, placé sous la tutelle du ministère de la Culture. Dans son fonctionnement actuel, le centre a fortement évolué eu lieu au cours des vingt dernières années, qui sont allées dans le sens d'un **renforcement continu du CMN et de sa place dans la préservation des monuments nationaux**. L'établissement a pris la suite en 2000 de la Caisse nationale des monuments historiques et des sites, dont les missions étaient initialement limitées à l'encaissement des droits d'entrée dans les monuments historiques destinés à en financer la conservation, puis s'étaient étendues progressivement à la mise à disposition du public des monuments gérés par le CMN.

Les missions actuelles du CMN figurent à **l'article L. 141-1 du code du patrimoine**, qui témoigne de la diversité des mandats du centre. Cet article dispose en effet que le CMN « *a pour mission d'entretenir, de conserver et de restaurer les monuments nationaux dont il a la gestion, ainsi que leurs collections, d'en favoriser la connaissance, de les présenter au public et d'en développer la fréquentation* », sous la réserve que la mise à disposition du public soit compatible avec leur conservation et l'utilisation des ensembles patrimoniaux.

De même, **le périmètre d'intervention du centre a lui aussi fortement évolué**, en particulier au début des années 2000 qui a vu le transfert de certains monuments auparavant gérés par le CMN aux collectivités territoriales¹.

À l'issue de la décennie 2000, particulièrement agitée pour le centre, la commission des finances du Sénat avait commandé à la Cour des comptes un rapport destiné à faire le bilan de ces transformations et de l'élargissement du champ d'intervention du CMN². La Cour soulignait le « *passé tourmenté* » du CMN et critiquait les contours « *fluctuants* » du parc de monuments. Ces constats seront réitérés par la Cour en 2013 dans son rapport annuel³, dans lequel elle pointe « *une décennie de réformes peu cohérentes et d'instabilité* ».

¹ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

² Rapport d'information de M. Yann Gaillard au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative au Centre des monuments nationaux (CMN), octobre 2010.

³ Le Centre des monuments nationaux : un redressement tardif, Cour des comptes, rapport annuel pour 2013, février 2013.

2. Le transfert déterminant de la maîtrise d'ouvrage

La principale évolution des dernières décennies est la **fin en 2007 du monopole des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) sur la maîtrise d'ouvrage des monuments classés**. La maîtrise d'ouvrage est désormais assurée par les propriétaires des monuments¹, aux termes des articles L. 621-29-1 et L. 621-29-2 du code du patrimoine.

L'impact de ce transfert était particulièrement important pour le CMN au vu du parc patrimonial placé sous sa responsabilité. La loi de finances pour 2007 prévoyait à l'article L. 141-1 du code du patrimoine que **le CMN pouvait également, au-delà des seuls monuments nationaux, se voir confier la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration sur d'autres monuments historiques appartenant à l'État et affectés au ministère de la culture**.

Il a en outre été décidé de mettre en place une recette spécifique pour le CMN afin de financer les dépenses liées à la maîtrise d'ouvrage. L'existence d'une taxe affectée au CMN fut cependant brève, sa suppression en 2008 ayant eu lieu seulement un an après sa création.

En 2010, peu de temps après la réforme, la Cour des comptes dressait un bilan sévère de sa mise en place : *« 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 les conséquences pour les opérateurs concernés ont été sous-estimées »*.

Quinze ans après ces évolutions, la compétence de maîtrise d'ouvrage est aujourd'hui cependant loin d'être une nouveauté. Le CMN est donc, juridiquement depuis 2007 et dans les faits depuis 2010, responsable de la conservation, c'est-à-dire l'entretien et la restauration, de la centaine de monuments dont il assure la gestion en réseau.

B. DES MISSIONS S'ÉTENDANT AU-DELÀ DE LA GESTION PATRIMONIALE

Au-delà de la maîtrise d'ouvrage, les missions confiées au CMN sont étendues. L'article R. 141-6 du code du patrimoine prévoit que **l'établissement assure la gestion des monuments appartenant à l'État qui lui ont été remis ou avec lesquels une convention a été signée**.

Toutefois, son action ne se limite pas à l'entretien des monuments et s'étend également, dans certains monuments, à la gestion de musées. Le CMN possède ainsi un rôle dans **l'acquisition de collections d'intérêt patrimonial**, notamment en lien avec son rôle de présentation au public des monuments.

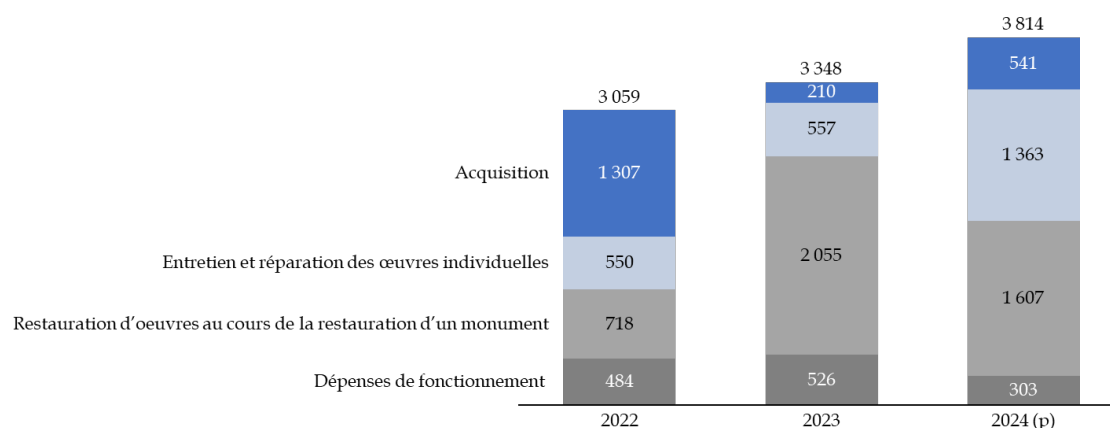
¹ Ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et espaces protégés.

Ainsi l'article R. 141-8 ouvre-t-il la possibilité pour le CMN d'acquérir pour le compte de l'État sculptures, peintures, tapisseries, meubles ou objets d'art¹. En outre, le CMN conserve également des collections qui sont déposées ou prêtées par d'autres établissements publics nationaux (Versailles, Mobilier national ou Louvre par exemple), mais aussi des musées territoriaux ou des personnes privées. Contrairement aux objets appartenant en propre au CMN, les interventions sur ces collections sont financées sur le budget propre des établissements.

Le CMN indique ainsi assurer la garde de plus de **64 470 objets** qui ne sont pas tous présentés dans les divers musées du réseau. Ce nombre s'élève à 137 065 biens, si l'on intègre ceux gérés par le CMN mais ne lui appartenant pas en propre. Le budget total dédié à l'entretien et l'acquisition des collections est de 3,8 millions d'euros en 2024.

Budget dédié à l'entretien et à l'acquisition des collections du CMN

(en CP en milliers d'euros)



Source : commission des finances d'après les données du CMN

Le CMN est également **éditeur** pour son compte propre et celui du ministère de la culture : l'article R. 141-4 du code du patrimoine prévoit que le CMN « assure l'édition sur tous supports de publications relatives au patrimoine », y compris en tant qu'éditeur délégué des services patrimoniaux du ministère de la Culture. Cette activité d'édition a lieu sous la marque des **éditions du patrimoine (EDP)**. Celles-ci publient annuellement en moyenne entre 35 et 40 nouveautés et effectuent entre 50 et 70 réimpressions ou nouvelles éditions.

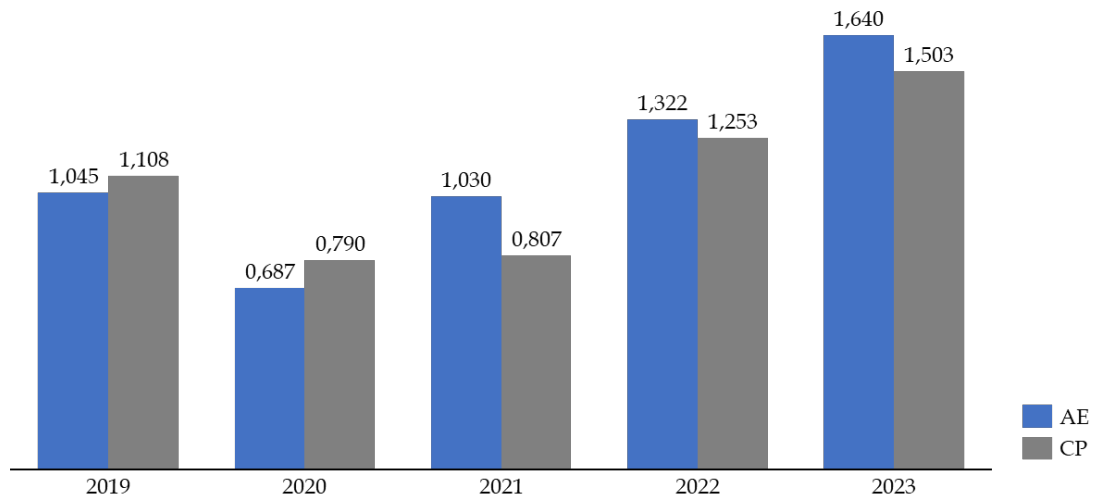
Cette activité est croissante, le nombre total d'ouvrages imprimés ou réimprimés ayant augmenté de près d'un tiers entre 2021 et 2023.

¹ Décret n° 2011-574 du 24 mai 2011.

Conséquence de cette hausse, le budget des éditions croît lui aussi, passant d'un million d'euros en 2019 à 1,6 million d'euros en 2023.

Évolution du budget des éditions du patrimoine

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données du CMN

Les éditions du patrimoine sont essentiellement diffusées dans le réseau des libraires-boutiques présentes dans les monuments du CMN, ce qui constitue un **canal de vente trop restreint pour leur permettre d'être rentables**.

En outre, le CMN met également en œuvre des **activités de gestion purement domaniales**, notamment en mettant à disposition ses espaces pour des événements privés, prises de vues et tournages. Il a aussi un rôle, encore en développement, de conseil en ingénierie patrimoniale. Enfin, le CMN gère un grand nombre de terres agricoles et forestières.

Du fait de la diversité de ses missions, le CMN se veut, pour reprendre les mots de son ancien président¹, le « *couteau suisse* » de la **politique patrimoniale de l'État**.

¹ Audition de Philippe Bélaival, ancien président du CMN.

C. UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉE DÉSORMAIS SATISFAISANTE

1. La gouvernance du CMN : un rôle de mutualisation et de coordination

Le principe général du CMN est celui de la **mutualisation des moyens entre les différents monuments**. En conséquence, la direction du centre joue un **rôle de tutelle et de coordination sur la centaine de monuments qui fonctionnent en réseau**. Ces monuments, réunis, le plus souvent par deux ou trois, dans des circonscriptions, sont dirigés par des administrateurs qui sont les principales interfaces entre les monuments et le siège du CMN.

Les rapporteurs spéciaux soulignent les efforts mis en œuvre par les instances du CMN afin de renforcer le rôle du siège dans l'animation et la coordination du réseau. Ainsi, la mise en place d'un rendez-vous mensuel entre administrateurs – en visioconférence – a semblé lors des déplacements effectués par les rapporteurs spéciaux particulièrement appréciés par les administrateurs. Ces échanges nourris contribuent à une culture commune entre des monuments confrontés à des enjeux, des territoires et des fréquentations très divers.

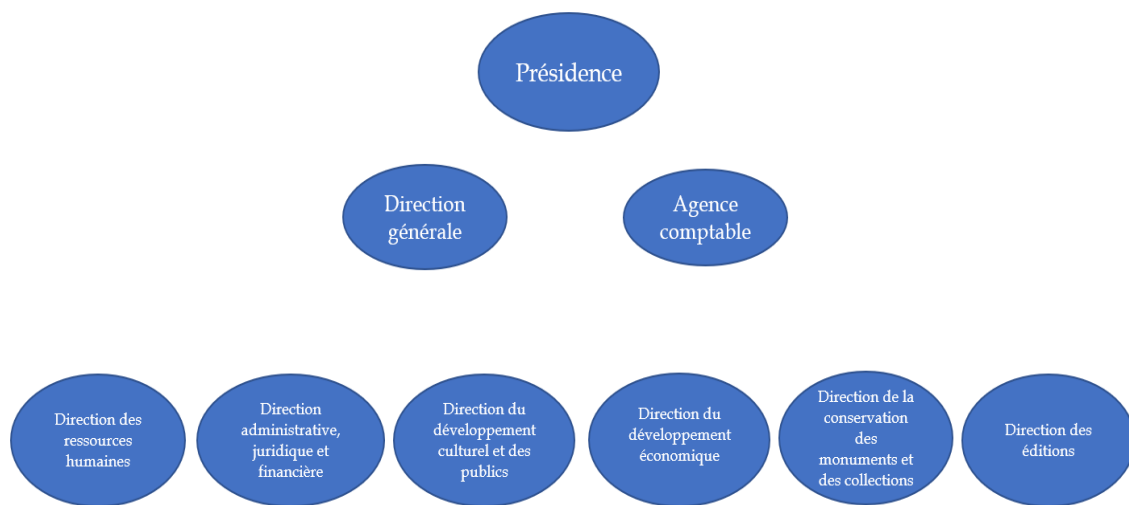
En revanche, **les projets de rationalisation du siège du CMN ont été sans cesse repoussés**. Les personnels du siège sont toujours divisés entre deux sites différents, l'Hôtel de Sully d'une part et un immeuble situé porte des Lilas d'autre part, ce qui est source de complexité pour les équipes et engendre des coûts supplémentaires. **La fusion des deux immeubles constituait un des enjeux du COP 2022-2024 sans que le chantier n'ait pour l'heure avancé**. Les rapporteurs spéciaux soulignent que cet objectif ne doit pas être perdu de vue au cours des prochaines années.

<p>Recommandation n° 1 : Mener à bien le projet de fusion des deux emplacements parisiens du siège du CMN (CMN)</p>
--

Le CMN a vu son organisation modifiée à plusieurs reprises au cours des dernières années, mais la gouvernance actuelle, renouvelée et transformée, semble faciliter les relations avec les monuments : outre les directions dites « support » (ressources humaines, finances et affaires juridiques, *etc.*), qui constituent l'essence même de la mutualisation opérée par le CMN, **le siège regroupe également des directions davantage liées à sa fonction d'animation du réseau**, ainsi que les fonctions dites « métier » (développement économique, conservation, direction des publics, *etc.*).

La présidence du CMN a été assurée pendant plus d'une décennie par Philippe Béval. Les fonctions de M. Béval ayant pris fin en 2023, il a été remplacé par Marie Lavandier, conservatrice générale du patrimoine. Depuis la réforme du statut des présidents du CMN en 2021¹, le mandat de la présidence du CMN est identique à celui de la plupart des grands établissements publics patrimoniaux sous tutelle du ministère de la Culture, à savoir un mandat de cinq ans renouvelable deux fois par périodes de trois ans.

Organigramme central du CMN



Source : commission des finances

S'agissant du lien entre le CMN et la tutelle du ministère de la culture, il est jugé très satisfaisant par l'ensemble des personnes auditionnées par les rapporteurs spéciaux, qui mettent en avant la densité des relations entre la direction générale des patrimoines et de l'architecture et le CMN, ainsi que leur caractère « fluide » et « direct »². De même, la direction du budget, présente au conseil d'administration du CMN, a indiqué entretenir avec l'établissement « les meilleures relations »³.

Les outils dont la tutelle dispose sont aujourd'hui nombreux, en particulier au travers du **contrat d'objectifs et de performance (COP) conclu entre le CMN et l'État**. Depuis 2011 (donc assez tardivement, la Cour des comptes soulignant en 2010 « l'échéance sans cesse repoussée du contrat d'objectifs et de moyens »), l'article R. 141-9 du code du patrimoine prévoit que la

¹ Décret n° 2021-739 du 9 juin 2021 relatif à la durée du mandat du président du CMN.

² Audition de la direction générale des patrimoines et de l'architecture.

³ Audition de la direction du budget.

conclusion d'un contrat d'objectifs pluriannuel, qui fixe les objectifs de l'établissement et prévoit ses moyens et emplois.

Cette évolution réglementaire a cependant été diversement suivie d'effets au cours de la dernière décennie : **les contrats 2012-2014 et 2015-2017 ont fait l'objet d'un suivi très limité et aucun contrat n'avait été signé jusqu'à fin 2022.** Il n'existe pas de rapports de suivi d'exécution des deux premiers COP, de sorte que **le premier rapport de suivi relatif au COP est celui couvrant la période 2022-2024 qui demeure en cours d'élaboration.** Si les rapporteurs spéciaux soulignent la pertinence et le nombre des indicateurs prévus dans le COP 2022-2024, il est **indispensable d'en établir un suivi détaillé pour que cet outil contribue réellement à la performance de la gestion de l'établissement.**

Le COP 2022-2024 arrivant bientôt à échéance, un nouveau contrat devant se prolonger jusqu'en 2027 est en cours. Il serait souhaitable que sa conclusion intervienne rapidement, afin de **ne pas priver la tutelle comme le CMN de cet important outil de pilotage.**

Recommandation n° 2 : Anticiper la fin du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2022-2024 en publiant un suivi des indicateurs et conclure à brève échéance la prochaine génération du COP (*DGPA et CMN*)

2. Améliorer le positionnement et la visibilité nationale et locale du CMN

L'un des enjeux pour le CMN est de se positionner parmi les multiples opérateurs publics sur le patrimoine, alors que **l'établissement ne dispose pas nécessairement d'une importante visibilité auprès du grand public.**

S'agissant du lien avec l'administration déconcentrée, les rapporteurs spéciaux ont pu constater **l'absence de tension entre les directions régionales de l'action culturelle (DRAC) et les monuments du CMN.** Les turbulences parfois apparues après le transfert de la maîtrise d'ouvrage n'ont aujourd'hui plus lieu d'être.

Les relations entre les DRAC et le CMN sont désormais limitées à des cas spécifiques (gestion des cathédrales, contrôle scientifique et technique...). Il n'existe aucune relation hiérarchique entre les administrateurs de monuments et les DRAC ou les préfets. Il pourrait être utile de développer des liens, en particulier dans les territoires sur lesquels de nombreux monuments sont implantés.

Au-delà des DRAC, le CMN peut avoir des **difficultés à s'intégrer dans la multiplicité des intervenants sur les enjeux patrimoniaux**. Le CMN a une palette de missions plus large que la plupart des autres acteurs, souvent davantage cloisonnés entre conservation, ouverture au public et rénovation. En particulier, les rapporteurs spéciaux considèrent qu'il existe des marges de manœuvre en matière **d'association des collectivités locales**. Le centre a indiqué aux rapporteurs spéciaux qu'il se voulait « *attentif à l'insertion des monuments dans leur territoire, le CMN se veut un partenaire privilégié des collectivités territoriales et des acteurs culturels locaux* ». Dans les faits, **les relations entre les monuments et les collectivités restent largement dépendantes des situations locales et du produit de l'histoire**, sans que le siège du CMN n'ait mis en place de cadre commun sur ce point pour l'ensemble des monuments.

Plus largement, le CMN doit passer d'un rôle de présentation des monuments à un **rôle d'animation d'un réseau et du territoire**. Les moyens dédiés à l'animation restent limités, malgré la cinquantaine de personnes mobilisée au siège pour la programmation culturelle. Les rapporteurs spéciaux saluent les efforts déjà mis en place par le CMN en ce sens : les prestations culturelles représentent une dépense totale de 5 millions d'euros, pour l'organisation d'environ 400 événements culturels par an.

Les rapporteurs spéciaux considèrent qu'il est nécessaire **de mettre davantage l'accent sur l'animation du réseau et le déploiement d'actions culturelles au-delà de la seule mise à disposition du patrimoine**, tout en mesurant l'effet levier des animations culturelles sur la fréquentation des monuments. Alors que le CMN est encore trop peu identifié par le grand public, l'animation constitue également un moyen de valorisation de l'établissement et contribue au renouvellement des publics à destination des visiteurs locaux, dont la proportion est parfois faible (*cf. infra*).

<p>Recommandation n°3 : Développer le rôle du CMN en matière d'animation et d'offre culturelle dans les territoires, notamment afin de développer le public local (CMN)</p>
--

II. UN ÉTABLISSEMENT EN RÉSEAU DYNAMIQUE MALGRÉ LA DIVERSITÉ DES MONUMENTS

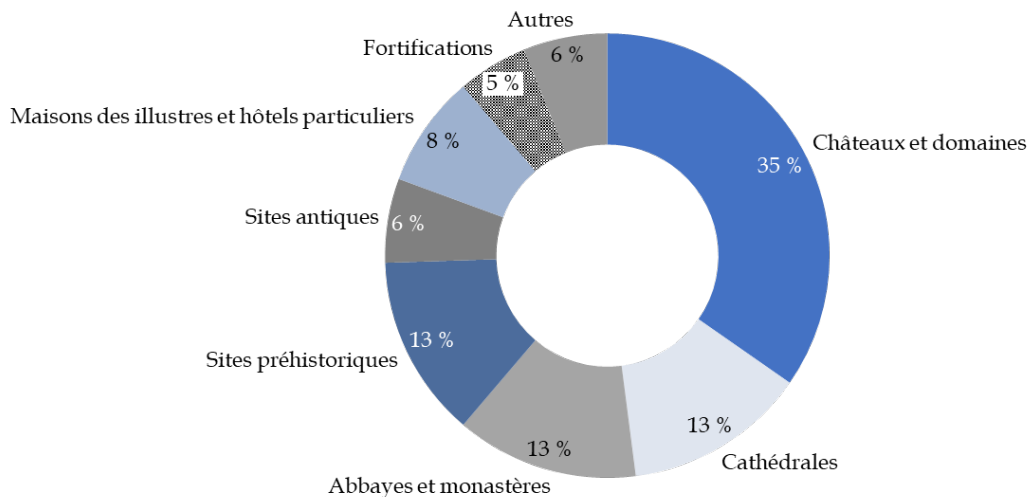
A. UN OPÉRATEUR CARACTÉRISÉ PAR LA FORTE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES MONUMENTS DE SON RÉSEAU

1. Un parc de monuments disparate et un ancrage territorial diversifié

Le CMN gère un **ensemble de 110 monuments qui se caractérisent surtout par une très faible homogénéité**. On compte ainsi des monuments connus internationalement (Arc de Triomphe, Cité de Carcassonne, Mont-Saint-Michel par exemple), mais aussi de nombreux monuments de petite taille, allant de sites préhistoriques ou antiques à la villa Savoye construite par Le Corbusier. S’y ajoute la **gestion domaniale des cathédrales** confiée par l’État au CMN en 1998.

Le **patrimoine religieux constitue le deuxième ensemble de monuments gérés par le CMN (26 % du total des sites)**, la majorité des monuments étant des châteaux et des domaines (y compris parcs et couverts forestiers) d’époques très diversifiées.

Répartition des monuments du CMN



Source : commission des finances

Les monuments sont implantés dans la quasi-totalité des régions françaises, à **l'exception des outre-mer**. Le CMN gère ainsi plusieurs grands monuments parisiens (Arc de triomphe, tours de Notre-Dame, Conciergerie et Sainte Chapelle, Panthéon, hôtel de la Marine) mais également des monuments implantés dans des villes de petite taille ou des sites très ruraux.

Typologie de l'implantation des monuments appartenant au réseau du CMN

Type d'implantation	Exemple de monuments
Zone urbaine	- monuments parisiens (Arc de Triomphe, Panthéon, Hôtel de la Marine...); - tour Pey-Berland à Bordeaux ; - château d'Angers ;
Zone périurbaine	- monastère royal de Brou à Bourg-en-Bresse ; - villa Cavois à Croix ; - fort Saint-André à Villeneuve-Lez-Avignon ; - abbaye de Montmajour à Arles ;
Zone rurale	- alignements de Carnac ; - château d'Oiron dans les Deux-Sèvres ; - abbaye de Charroux dans la Vienne ;
Zone de montagne	- place forte de Mont-Dauphin dans les Hautes-Alpes ; - monastère de Saorge dans les Alpes-Maritimes ;
Zone maritime	- abbaye du Mont-Saint-Michel ; - château d'If.

Source : commission des finances d'après le COP 2022-2024

Cette diversité est en grande partie le résultat de l'histoire, **les monuments ayant pour la plupart été confiés au CMN au « coup par coup », selon les opportunités et les volontés du ministère ou du CMN lui-même.**

La Cour des comptes a souvent mis en avant la disparité des monuments. Ainsi indiquait-elle en 2013 que l'hétérogénéité du parc du CMN était « *patente* », déplorant que le transfert de quelques monuments aux collectivités territoriales engagé après 2004 n'ait pas débouché sur une « *rationalisation d'ensemble* »¹.

¹ Le Centre des monuments nationaux : un redressement tardif, Cour des comptes, rapport annuel pour 2013, février 2013.

Il faut noter que, si l'hétérogénéité du parc du CMN représente une difficulté pour leur coordination, la mise en place d'une politique commune et l'animation du réseau, elle représente aussi et surtout une **richesse pour les monuments ruraux et de petite taille, qui bénéficient de la solidarité financière entre monuments** (le mécanisme de péréquation financière sera décrit *infra*). Les rapporteurs spéciaux considèrent donc **que la variété des monuments gérés par le CMN, dans les limites actuelles, contribue à l'action de l'État en faveur du patrimoine sur l'ensemble du territoire**. Les implantations en milieu rural en particulier constituent une richesse territoriale non négligeable pour des zones où l'offre culturelle est encore trop souvent limitée.

2. Un cadre juridique pluriel

La diversité des monuments du CMN se manifeste également par la **variété des modalités de gestion des différents sites**, les cadres juridiques étant variables selon les types de monuments et l'historique de leur lien avec le CMN.

Le code du patrimoine prévoit que le CMN est compétent pour la désignation des monuments nationaux. Ceux-ci sont définis à l'article R. 141-5 de ce code comme les **monuments historiques classés ou inscrits au titre des monuments historiques appartenant à l'État ou, de façon tautologique, au CMN**.

Seuls 6 monuments sont la propriété propre du CMN (par dons ou legs)¹, les autres ayant été confiés au CMN par l'État ou par des tiers publics ou privés. En effet, l'article R. 141-3 du code du patrimoine prévoit que l'établissement peut, par voie de conventions passées avec des personnes publiques, présenter au public des monuments historiques voire assurer la gestion de monuments autres que ceux reçus en dotation ou mis à sa disposition, appartenant ou non à l'État.

Le total des monuments sur lequel le CMN est compétent s'élève à 179 sites. Ce nombre comprend cependant les 87 cathédrales, alors que le CMN n'assure en réalité une part de la gestion domaniale que pour 13 d'entre elles. **Le CMN n'intervient directement que dans 95 d'entre eux** (ou 103 selon les modes de calcul, les 9 sites de la vallée de la Vézère étant parfois comptabilisés comme un seul monument). Dans les autres monuments, le CMN n'assure pas réellement de gestion et semble avoir de fait renoncé à l'exercice de ses compétences. Les réponses fournies aux rapporteurs spéciaux par le CMN indiquent ainsi que **« dans les 76 édifices où il n'est pas présent, il est censé conventionner avec des tiers pour l'ouverture à la visite des parties**

¹ Abbaye de Beaulieu-en-Rouergue, château de Bouges, château de La Motte-Tilly, château de Gramont, hôtel de Lunas, château d'Aulteribe.

soumises à un droit d'entrée et assurer la gestion domaniale, mais il est de fait assez peu présent ».

Répartition des monuments exploités par le CMN selon leur cadre de gestion

Cadre juridique de l'exploitation	Nombre de monuments
Monuments propriétés du CMN	6
Monuments confiés par l'État par convention d'utilisation	78
Cathédrales ayant fait l'objet d'une convention de gestion	13
Domaine ayant fait l'objet d'une convention de gestion en 2019 (Domaine du Palais-Royal)	1
Monuments intégrés au réseau via une convention de gestion individuelle	5
<i>Dont monuments appartenant à des propriétaires privés</i>	2
Total	103

Source : commission des finances d'après les données du CMN

78 monuments ont été confiés par l'État en vertu d'une convention d'utilisation (CDUS) datant de 2015, à laquelle s'ajoute une convention d'utilisation spécifique de 2018 spécifique au château de Villers-Cotterêts. Dans ces monuments, tout comme dans les siens propres, **le CMN exerce la totalité des missions incombant à un propriétaire et exploitant**, y compris la gestion domaniale et l'ouverture au public. Comme indiqué plus haut, le CMN assure également désormais la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble des opérations effectuées dans ces monuments.

Ce n'est pas le cas dans les 18 monuments ayant fait l'objet d'une convention de gestion limitée à l'exploitation, incluant donc 13 cathédrales soumises à un droit d'entrée et le domaine national du Palais-Royal (convention de gestion de 2019).

Le CMN assure également la gestion de **deux sites publics appartenant à d'autres propriétaires que l'État**. C'est le cas du site du Cap Martin regroupant la villa Eileen Gray et le cabanon Le Corbusier, qui appartient au Conservatoire du littoral (à noter que les travaux relatifs à ces sites, pour lesquels le CMN n'est pas compétent, sont financés au travers d'une association). De même, la villa Kerylos dans les Alpes maritimes a été confiée par l'Institut de France au CMN en 2016 après appel à candidatures dans le cadre d'une délégation de service public.

En outre, le CNM assure par convention la gestion de deux monuments appartenant à des propriétaires privés. Le château d'Haroué, appartenant à la famille de Beauvau-Craon (situé en Lorraine et où se trouve en dépôt une collection appartenant à l'État) fait l'objet d'une convention depuis 2021. Le deuxième cas associe structures privées et publiques : la chapelle des moines de Berzé, appartenant à l'académie des arts, sciences et belles-lettres de Mâcon, fait l'objet par convention d'une mutualisation minimale avec deux sites publics proches, l'abbaye de Cluny (appartenant à l'État) et le musée Ochier (appartenant à la ville de Cluny).

Le nuancier des modalités d'action du CMN inclut également les monuments pour lesquels le centre se contente d'assurer la seule gestion domaniale, par la convention de gestion conclue entre l'État et le CMN en 2019. C'est le cas des domaines de Saint-Germain-en-Laye et de Compiègne ; des halles de Nolay en Bourgogne ; du parc du domaine national du château de Pau et enfin de l'oppidum d'Entremont à Aix-en-Provence.

S'y ajoutent enfin des cas très limités de conventions spécifiques, soit limitées à l'organisation de visites - maison de Marta Pan et André Wogensky à St Rémy-lès-Chevreuse avec une fondation privée ; Hôtel de Brienne à Toulouse avec l'État et Hôtel Potocki, siège de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) d'Ile-de-France jusqu'en 2025 - soit au contraire limitée à la maîtrise d'ouvrage (l'abbaye du Bec Hellouin dans l'Eure, appartenant à l'État mais gérée par une association).

Un cas spécifique de cogestion avec une collectivité : le cas du monastère de Brou

Le monastère royal de Brou, situé à Bourg-en-Bresse, fait l'objet depuis 1991 d'une exploitation coordonnée entre la ville de Bourg-en-Bresse et le CMN. La première convention de gestion entre les deux entités n'a cependant été conclue qu'au début des années 2000, de sorte que le monument était historiquement coupé en deux ensembles : l'abbaye et la première cour était exploitée par le CMN, les autres cloîtres et le bâtiment central par la ville, qui y avait installé un musée. Une salle était une copropriété entre l'État et la ville, accroissant encore davantage la complexité de la gestion dès lors que chacune des entités avait ses agents et ses modalités d'exploitation, y compris deux boutiques.

Depuis 2010, la convention entre la ville et le CMN n'a cessé d'évoluer afin de, aux termes de l'administrateur du monument, Pierre Gilles Girault, « prendre le meilleur de chacune des tutelles »¹. **Le monastère est désormais regroupé en une seule unité d'exploitation, dans laquelle sont employés à la fois des agents de la ville (au nombre de 26) et des agents de l'État (9 agents).** Les agents chargés de l'administration rattachés à l'une des deux entités sont mis à disposition de l'autre à temps partiel, y compris l'administrateur du monument.

La gestion du monument est complètement intégrée dans **la convention de cogestion 2021-2025, qui prévoit un partage des coûts de maintenance entre la ville et le CMN.** Le monastère royal conserve cependant deux budgets de fonctionnement, le CMN prenant notamment en charge les fluides et la ville l'entretien des bâtiments.

Source : commission des finances

¹ Déplacement des rapporteurs spéciaux au monastère royal de Brou.

Le CMN dispose donc d'une palette large d'intervention dans les divers monuments du réseau et s'investit plus ou moins selon le cadre juridique. Cet éventail est un outil pour une politique patrimoniale dynamique mais constitue un facteur de complexité pour le pilotage général du réseau par le siège. Il faut cependant noter que la très grande majorité des monuments, voire l'intégralité des sites les plus fréquentés, sont gérés en gestion directe par le CMN pour le compte de l'État.

3. Un cadre spécifique : les conventions d'occupation des cathédrales

Le CMN est le seul établissement compétent en matière d'occupation domaniale des cathédrales, depuis la convention du 10 avril 1998, renouvelée le 18 octobre 2019 entre l'État et le CMN. Toute activité à l'intérieur d'une cathédrale doit cependant donner lieu préalablement à l'accord du clergé.

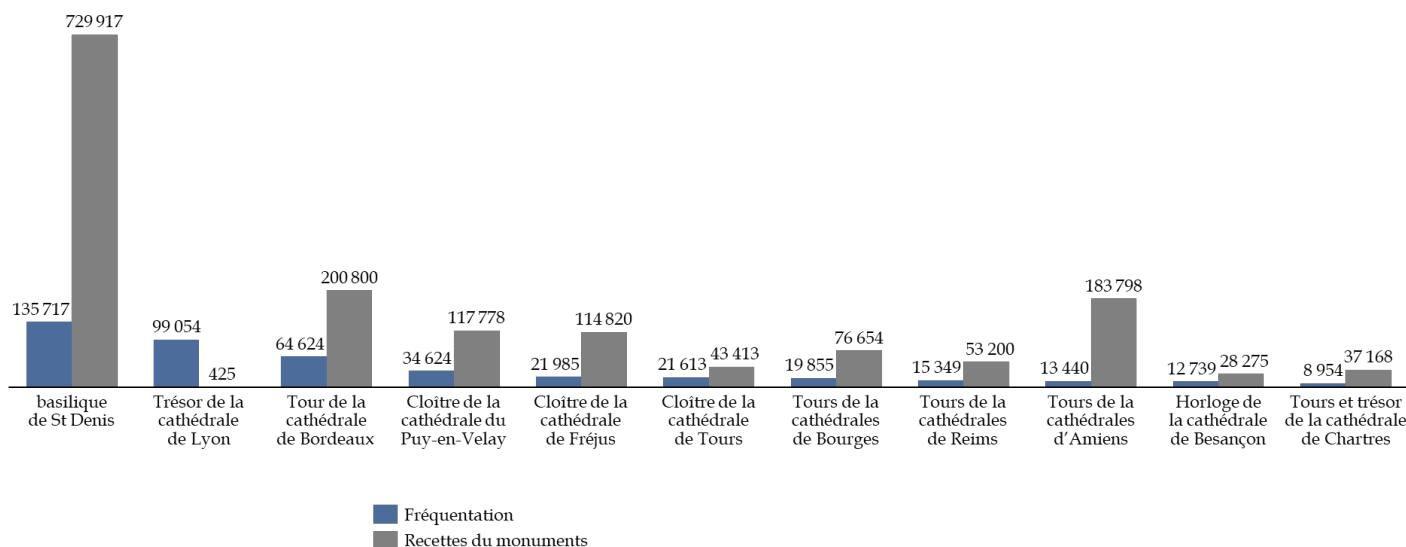
Aux termes de cette convention, l'établissement « est chargé de définir et de mettre en œuvre une politique de valorisation et, le cas échéant, de présentation au public du domaine remis en gestion » : le CMN peut « au nom de l'État, organiser ou faire organiser par des tiers la visite des édifices et des dépendances légalement affectés au culte ».

Ces visites se limitent à une part des bâtiments, l'accès aux cathédrales elles-mêmes étant libre. **Seules 13 des 87 cathédrales (incluant Notre-Dame de Paris) font cependant l'objet d'une exploitation par le CMN dans le cadre de l'organisation de circuits de visites, généralement de tours ou, plus rarement, de cloîtres.** À ce titre, le CMN n'assure que les dépenses liées à ces circuits de visites (dépenses de personnel et dépenses de fonctionnement), et non celles relatives à l'entretien général des cathédrales. Au-delà des circuits purement architecturaux, il existe plusieurs conventions conclues avec le clergé pour l'organisation de visites des trésors des cathédrales. C'est le cas à Lyon, à Chartres et Notre-Dame de Paris.

En termes de nombre de visiteurs, le circuit le plus important est celui de la basilique de Saint Denis, qui a rapporté au CMN 730 000 euros en 2023. En dehors de ce cas spécifique, **les circuits de visites sont généralement peu générateurs de ressources. Près de la moitié de ces circuits ne dépassent pas les 20 000 visiteurs annuels.**

Recettes et fréquentation des cathédrales sous convention de gestion pour l'organisation de circuit de visites en 2023

(en nombre de personnes et en centaine d'euros)



Source : commission des finances d'après les données du CMN

Le CMN demeure donc peu présent dans les cathédrales, malgré les opportunités. Cependant, au vu du caractère faiblement rentable des visites et des enjeux spécifiques aux relations avec le clergé, il est compréhensible que l'établissement ne se soit pas davantage emparé de la gestion des cathédrales. Chaque cathédrale dispose désormais d'un interlocuteur au CMN. Cette avancée pourrait constituer la première étape d'un investissement croissant du CMN dans ces sites, ce qui ne pourrait toutefois être effectué à terme sans moyens supplémentaires.

B. UN RÉSEAU DYNAMIQUE RENFORCÉ PAR DES GRANDS CHANTIERS EMBLÉMATIQUES

1. Une fréquentation croissante qui témoigne de la vitalité du CMN

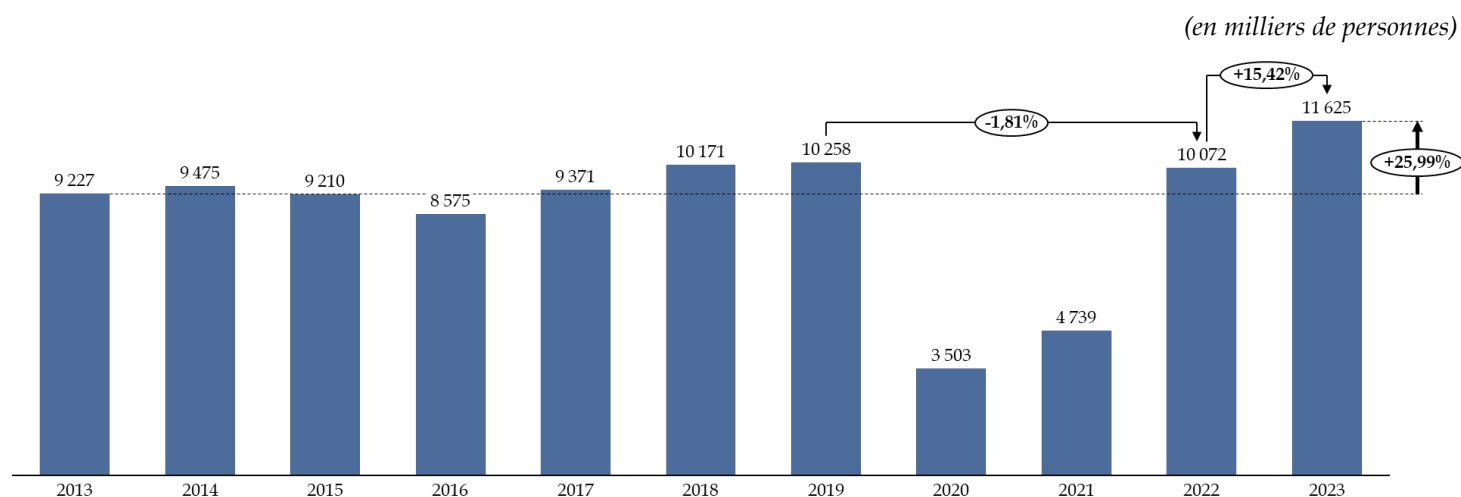
Le CMN s'est félicité d'avoir atteint au cours de l'année précédente un **record de fréquentation, plus de 11,6 millions de visiteurs ayant visité un des monuments du CMN en 2023¹.**

Il est certain que **la tendance au cours des dix dernières années est celle d'une forte hausse de la fréquentation.** Le nombre de visiteurs a augmenté d'un quart en dix ans. L'impact de l'épidémie de Covid-19 a été limité dans le temps : le nombre de visiteurs antérieur à la crise sanitaire a été quasiment atteint de nouveau dès 2022. **La fréquentation en 2023 est**

¹ Communiqué de presse du CMN, janvier 2024.

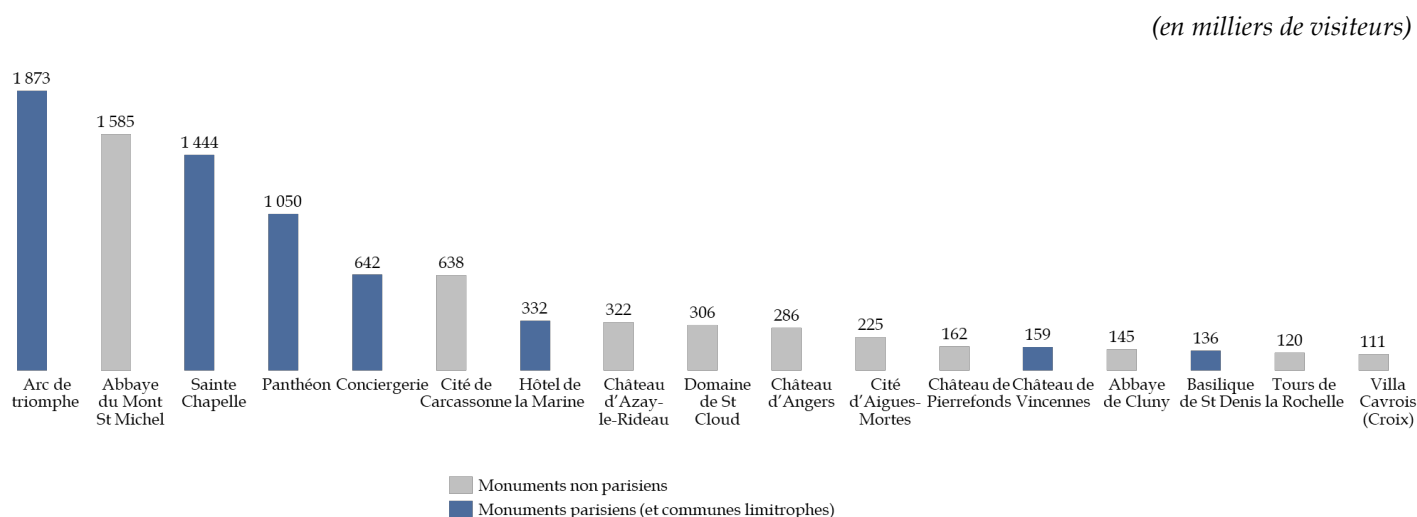
supérieure de 13 % à celle observée en 2019, entérinant un retour rapide et massif du public.

Évolution de la fréquentation totale des monuments CMN



Source : commission des finances d'après les données du CMN

Fréquentation des monuments les plus visités en 2023



Source : commission des finances d'après les données du CMN

Ces variations incluent deux changements majeurs intervenus entre 2013 et 2023 : d'une part l'ouverture en 2021 de l'hôtel de la Marine, devenu en deux ans le septième monument le plus visité du CMN ; et d'autre part la fermeture depuis 2019 des tours de Notre-Dame de Paris (qui accueillait en 2018 un total de 476 319 visiteurs).

Les chiffres de la fréquentation révèlent une **forte dépendance aux visiteurs internationaux**, particulièrement dans les monuments parisiens qui représentent 5 des 7 monuments les plus visités en 2023, à l'exception notable du Mont-Saint-Michel et de la Cité de Carcassonne.

En conséquence, **la fréquentation est très inégalement répartie sur le territoire, quand bien même l'implantation des monuments est quant à elle relativement homogène** selon les régions. **Les monuments parisiens représentent ainsi à eux seuls 46 % de la fréquentation totale du CMN en 2023** (ce chiffre atteint 53,5 % en incluant l'ensemble des monuments d'Île de France, dont certains sont situés sur des communes limitrophes avec Paris). La Normandie, grâce au Mont-Saint-Michel, est la deuxième région la plus fréquentée, quoique dans une moindre mesure (13 % de la fréquentation totale), et l'Occitanie, grâce à Carcassonne, la troisième (9,6 % de la fréquentation totale).

Part de chaque région sur la fréquentation totale du réseau du CMN

Région	Part de la fréquentation en 2022	Part de la fréquentation en 2023
Auvergne - Rhône-Alpes	2,44 %	2,39 %
Bourgogne - Franche-Comté	1,69 %	1,67 %
Bretagne	1,39 %	1,37 %
Centre - Val de Loire	4,65 %	4,67 %
Grand Est	1,15 %	0,47 %
Hauts-de-France	2,93 %	3,07 %
Ile-de-France	53,01 %	53,47 %
<i>Monuments parisiens</i>	<i>47,03 %</i>	<i>46,17 %</i>
Normandie	13,08 %	13,94 %
Nouvelle Aquitaine	2,92 %	2,76 %
Occitanie	9,65 %	9,63 %
Pays-de-la-Loire	2,64 %	2,65 %
Provence-Alpes-Côte-D'azur	4,45 %	3,90 %

Source : commission des finances d'après les données du CMN

Ce sont ces monuments qui ont le plus contribué à tirer la croissance des publics au cours des dernières années. Le CMN indique que **les six monuments les plus visités ont contribué en dix ans à la croissance de la fréquentation à hauteur de 1,5 million de visiteurs**. Entre 2022 et 2023, le Mont-Saint-Michel et la cité de Carcassonne ont vu leur fréquentation augmenter de près d'un quart, la Sainte-Chapelle et le Panthéon de 13 %.

Certains « petits » monuments en termes de fréquentation ont pourtant vu leur public croître très rapidement : le nombre de visiteurs du château de Fougères sur Bièvre en Loir-et-Cher a par exemple doublé entre 2022 et 2023. Le château d'Angers accueille 100 000 visiteurs de plus

en 2023 qu'en 2013. Ces évolutions sont parfois liées à des rénovations spécifiques, parfois également à des enjeux locaux et à une amélioration de la visibilité des monuments à l'échelle régionale ou nationale.

S'il y a lieu de se féliciter de manière générale de la forte fréquentation des monuments du CMN, il existe localement des points d'attention pour des monuments très visités mais aux capacités spatiales limitées. Certains sites peuvent ainsi approcher la **saturation** à certaines périodes de l'année (Mont Saint Michel ou remparts de Carcassonne par exemple), ce qui doit constituer pour la direction du CMN un point de vigilance. Ce sera également un enjeu lors de la réouverture des tours de Notre-Dame de Paris début 2025, malgré la mise en place d'un plafond de visiteurs à 450 000 personnes.

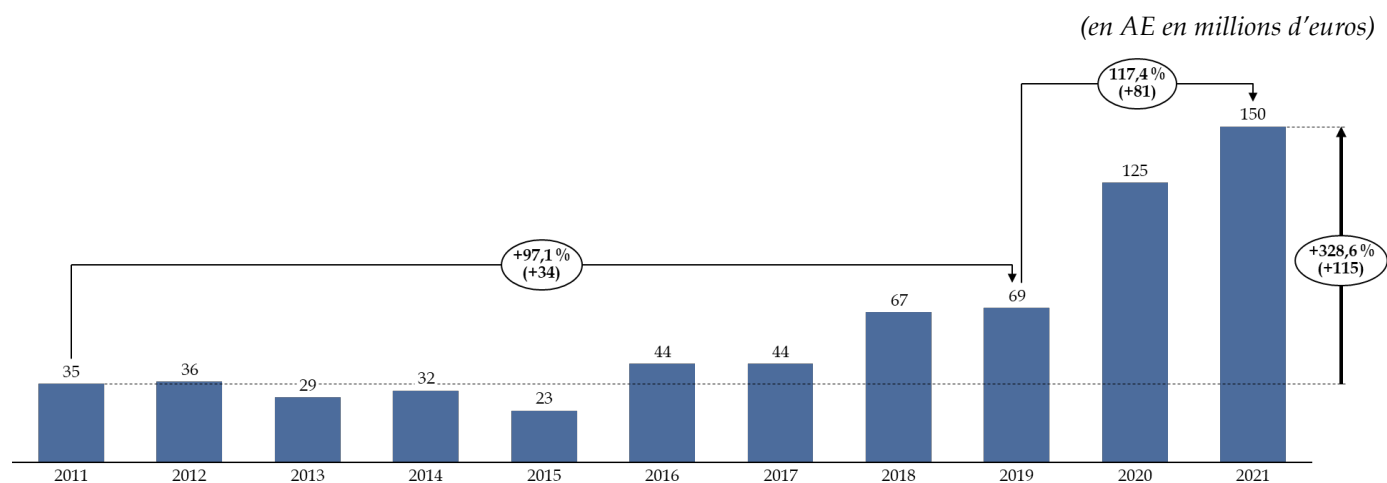
2. De grands chantiers coûteux mais qui démontrent la capacité de maîtrise d'ouvrage du centre

a) Une montée en puissance aujourd'hui achevée de la compétence de maîtrise d'ouvrage

La Cour des comptes s'inquiétait en 2010 de la lenteur de la montée en puissance de la capacité de maîtrise d'ouvrage du CMN. Cette crainte est aujourd'hui caduque, dans la mesure où **la maîtrise d'ouvrage est devenue une compétence fondamentale du centre**, au travers de la réalisation de chantiers toujours plus nombreux et aux montants toujours plus importants : villa Cavrois, Sainte-Chapelle, dôme du Panthéon, *etc.* Certains chantiers ont ainsi été particulièrement structurants au cours des dernières années et témoignent des compétences désormais étendues du CMN en matière de grands travaux. Ainsi, la rénovation de l'hôtel de la Marine, place de la Concorde à Paris, a été confiée au CMN fin 2015. Les travaux se sont élevés à un montant total de plus de 142,6 millions d'euros, dont une partie financée par emprunt.

Les dépenses engagées par le CMN pour la conservation et surtout pour de grands travaux ont ainsi plus que triplé entre 2011 et 2021, pour atteindre un total de 150 millions d'euros. Si une grande part de cette hausse découle de grands chantiers menés dans le cadre du plan de relance, **les crédits liés à la maîtrise d'ouvrage avaient déjà doublé entre 2011 et 2019**. Il convient de noter que le CMN ne peut assurer la maîtrise d'ouvrage sur fonds propres sur l'ensemble des monuments, son intervention étant limitée à des travaux d'adaptation sur une vingtaine de sites.

Évolution des crédits du CMN dédiés à la maîtrise d'ouvrage



Source : commission des finances d'après le COP du CMN

Exception à la montée en compétence du CMN sur les grands chantiers, **la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris ne lui a cependant pas été confiée**, mais a été réalisée par un établissement public *ad hoc* et financée par des souscriptions et des avantages fiscaux.

b) Une accélération des travaux au cours du plan de relance qui pose néanmoins question

Quinze ans après la décision de transférer la maîtrise d'ouvrage au CMN, celle-ci est donc désormais pour le centre une compétence bien installée. La Cour des comptes l'indique ainsi dans son rapport sur la politique de l'État en faveur du patrimoine monumental de juin 2022 : « *l'importance prise par la fonction [de maîtrise d'ouvrage] au sein du CMN explique le nombre important de chantiers de restauration qui lui ont été confiés dans le cadre du plan de relance* ».

En effet, une enveloppe exceptionnelle de crédits d'un montant de 40 millions d'euros a été allouée au CMN dans le cadre du plan de relance afin de financer 14 opérations de restauration en région (notamment au château de Pierrefonds, au palais du Tau à Reims, à la cité de Carcassonne, etc.). S'y ajoutent des crédits spécifiques pour le château de Villers-Cotterêts (cf. *infra*).

Signe de la réussite du CMN pour le déploiement de ces travaux, la consommation des crédits du plan de relance est satisfaisante. Si le COP anticipait une consommation complète dès 2023, l'exécution devrait cependant, d'après la direction du budget, se poursuivre jusqu'en 2026.

**Prévision de consommation des crédits accordés au CMN
au titre du plan de relance**

(en millions d'euros et en %)

Segment d'opérations	Programmation initiale 20 /23	Exécuté au 31.12.2021		Prévision d'exécution cumulée à fin 22		Prévision d'exécution cumulée à fin 23	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Total opérations en région	40 200 000	87,3%	19,4%	100%	59,1%	100%	100%
Total CILF/Villers-Cotterêts	124 000 000	74,1%	29,2%	95,5%	80,6%	100%	100%
GRAND TOTAL	164 200 000	77,3%	26,8%	96,6%	75,4%	100%	100%

CILF : Cité internationale de la langue française.

Source : COP 2022-2024 du CMN

Si ces chantiers sont, du point de vue du CMN, le signe de la confiance de l'État, les rapporteurs spéciaux se sont déjà interrogés par le passé sur la pertinence du plan de relance comme vecteur de financement de ces travaux¹. La restauration d'un monument, *a fortiori* quand elle était déjà commencée avant la crise sanitaire, relève en toute logique budgétaire de financements classiques, soit par le CMN lui-même soit par des crédits du programme « Patrimoines » de la mission « Culture ». Cela apparaît d'ailleurs explicitement dans le COP de l'établissement, qui indique que le plan de relance « comble un retard significatif vis-à-vis des besoins du parc de monuments ». Le financement des chantiers du CMN en 2020-2021 par le plan de relance relève donc davantage de l'opportunité politique que d'une réelle justification de fond, sans remettre en cause le besoin des travaux réalisés.

La Cour des comptes, dans son rapport de 2024 sur les crédits exceptionnels à la culture commandé par la commission des finances² a émis des réserves sur la façon dont ces 14 opérations avaient été choisies, et dont la liste n'a été fixée que tardivement. La Cour indique que le choix des chantiers a relevé d'un « pilotage par la dépense » : « la liste des monuments bénéficiant de crédits de relance a fait l'objet de plusieurs ajustements, la direction générale des patrimoines s'efforçant d'y inscrire des opérations dont la maturité était à même de garantir un taux élevé d'exécution finale des crédits ».

En outre, le CMN a financé pour des coûts importants le dépassement des coûts des travaux : le montant autofinancé par le centre s'élève, selon la direction du Budget, à hauteur de 44 % des montants finalement engagés (soit 71,1 millions d'euros). Par conséquent, ces chantiers ont mobilisé une part importante des crédits dédiés à la maîtrise d'ouvrage,

¹ Des programmes d'investissement d'avenir à France 2030 : les financements exceptionnels accordés au secteur de la culture, Jean-Raymond HUGONET, Vincent ÉBLÉ, Didier RAMBAUD, rapport d'information n° 437 (2023-2024), mars 2024.

² Les crédits exceptionnels à la culture et aux industries créatives : des moyens considérables, une logique de guichet, un contrôle insatisfaisant 2017-2023, communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, février 2024.

entraînant un **effet d'éviction potentiel pour d'autres chantiers et limitant désormais les marges de manœuvre de l'établissement tant que l'ensemble de ces chantiers n'est pas terminé**. Il convient cependant de noter que, outre les crédits financés par le plan de relance, le CMN a vu ses crédits augmenter en 2021 et 2022 par le biais d'une **compensation d'équilibre spécifique** (*cf. infra*), ayant notamment permis au centre de financer ces dépassements.

c) Un succès récent mais coûteux qui doit désormais être maintenu sur le long terme : la Cité de la langue française au château de Villers-Cotterêts

Le Président de la République avait annoncé en 2018 le projet de création d'une cité internationale de la langue française, implanté dans le château de Villers-Cotterêts dans l'Aisne. **Le château a été confié au CMN en 2018 en très mauvais état** et sa réouverture au public, après avoir été pendant des décennies un établissement pour personnes âgées, a nécessité des années de travaux et des moyens très importants. En outre, des **craintes existaient sur la viabilité du projet dans un territoire faisant face à d'importantes difficultés économiques, malgré l'existence d'une liaison ferroviaire directe avec Paris**.

L'ampleur des travaux pour la création de la Cité de la langue française

Les travaux ont été engagés en 2020 et ont été terminés pour l'essentiel mi-2023, avant l'ouverture au public du château le 1^{er} novembre 2023.

La rénovation a concerné un site de plus de 20 000 m², avec 3 600 m² de toitures à rénover, 600 m³ de pierres de taille à mettre en œuvre pour les façades, 280 fenêtres extérieures à restaurer, 1 250 m² de planchers anciens à réhabiliter et 2050 m² de planchers à restituer.

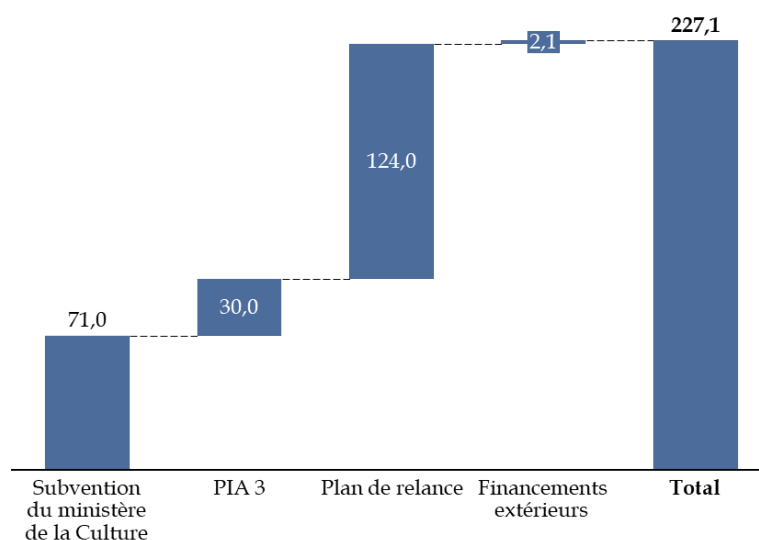
Source : CMN

La création de la Cité de la langue française et la rénovation du château constituent indéniablement un projet très coûteux, dont le montant total s'élève à **227 millions d'euros** après d'importantes évolutions des estimations.

Les travaux ont été effectués en **deux phases**. Le premier périmètre du projet de restauration du château de Villers-Cotterêts concernait uniquement la moitié nord du monument, pour un montant estimé à 110 millions d'euros, dont 30 millions d'euros en provenance du plan d'investissement d'avenir (PIA 3). Cette première version a été suivie dans un second temps d'un projet de restauration de la partie sud du château, financé par le plan de relance pour un montant total de 124 millions d'euros. À cet égard, le financement d'un projet patrimonial, décidé dès 2018, par des crédits « relance » constitue un exemple-type du détournement des objectifs initiaux du plan de relance en lieu et place de crédits budgétaires classiques (*cf. supra*).

En outre, le mécénat devait initialement participer au financement des travaux à hauteur de 25 millions d'euros. En réalité, le montant obtenu est plus de dix fois inférieur à celui espéré, le delta ayant dû être absorbé par des financements du plan de relance.

Origine des financements des travaux de Villers-Cotterêts (en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données du CMN

S'agissant plus particulièrement du CMN, le choix de lui avoir confié la gestion de la Cité de la langue française relève d'une **conception extensive de ses missions**. Il est certain que le CMN a pu démontrer sa capacité de maîtrise d'ouvrage en ayant mis en œuvre des travaux de cette ampleur dans un calendrier contraint. Néanmoins, le projet a nécessité d'augmenter considérablement les moyens de l'établissement, alors même que, si le CMN est indéniablement compétent sur le volet patrimonial, **la délégation générale à la langue française et aux langues de France paraissait davantage logique pour piloter le volet francophonie**.

Les rapporteurs spéciaux saluent la première réussite du projet, qu'ils ont pu constater lors de leur déplacement. En particulier, la Cité ne s'apparente pas à un projet hors-sol : le lien entre la Cité et la ville de Villers-Cotterêts constituait un élément indispensable à l'appropriation du monument par les publics locaux.

Les premiers mois de fréquentation sont encourageants : entre novembre 2023 et juin 2024, 100 000 visiteurs ont été accueillis à la Cité internationale de la langue française, ce qui devrait permettre d'atteindre la cible annuelle de 200 000 visiteurs. **L'enjeu des prochaines années consiste à maintenir cette fréquentation au-delà d'un premier succès de curiosité**. Il est

cependant peu probable que ce projet soit rentable au cours des prochaines années. Le budget annuel initial était de 5,4 millions d'euros en 2024 (en CP).

Une attention particulière a été portée en matière de tarification, notamment afin de garantir la possibilité pour les visiteurs locaux d'accéder au château mais aussi aux événements programmés, nombreux et divers. Cette attention doit être maintenue.

Plusieurs questions demeurent. En particulier, **les communs attendent toujours de trouver un exploitant privé**, ces bâtiments étant à terme destinés à accueillir des commerces ou un hôtel. **Les rapporteurs spéciaux s'interrogent sur le dimensionnement de cet aspect du projet**, qui paraît très ou trop ambitieux au vu du tissu économique de la ville de Villers-Cotterêts, alors que la rénovation des communs ne figure pas dans le plan des travaux qui ont été pris en charge par l'État.

Les rapporteurs spéciaux s'interrogent également sur le **choix des expositions à très forte intensité numérique** : l'exposition permanente de la Cité de la francophonie fonctionne essentiellement au travers d'outils numériques. Si ce choix est audacieux, il suppose une maintenance constante (au travers de personnels en capacité d'intervenir immédiatement) et il induit un risque d'obsolescence rapide de la présentation. Enfin, le château est entouré de plusieurs dizaines d'hectares de parcs et de forêts qui doivent être davantage valorisés.

III. UNE SITUATION FINANCIÈRE SOLIDE MAIS DANS UN CONTEXTE D'AUGMENTATION CONSTANTE DU BUDGET

A. UNE HAUSSE CONSTANTE DES RECETTES DU CENTRE

1. Des montants importants consacrés par l'État notamment liés au déploiement des crédits « exceptionnels »

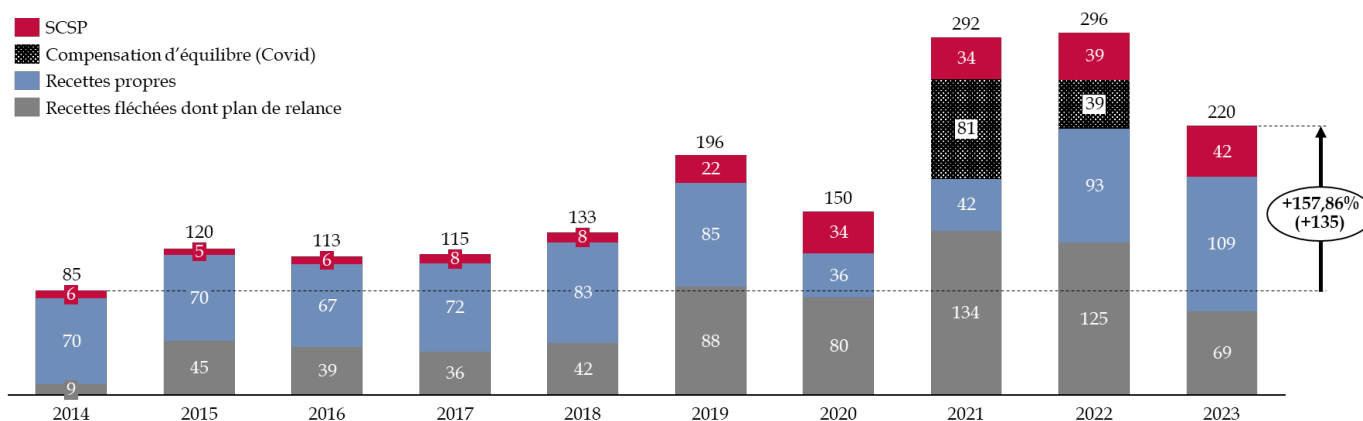
Bien qu'étant un établissement public à caractère administratif (et non commercial), le CMN se caractérise par une forte autonomie budgétaire du fait de l'importance de ses ressources propres. Celles-ci lui permettent de s'autofinancer à hauteur de 70 % de son budget de fonctionnement et à 50 % du total de son budget¹.

Les recettes du centre ont été dynamiques au cours de la dernière décennie, y compris ses recettes propres, qui ont augmenté de 55 % en dix ans. Entre 2014 et 2023, les ressources du CMN ont augmenté de 157 %, soit 135 millions d'euros supplémentaires.

Si ce constat est très positif, les financements apportés annuellement par l'État représentent toutefois en 2023 un peu plus de la moitié des recettes du CMN, contre seulement 17 % en 2014. La subvention pour charges de service public (SCSP) représentait en 2024 près de 45 millions d'euros.

Évolution des recettes du CMN depuis 2014

(en millions d'euros)

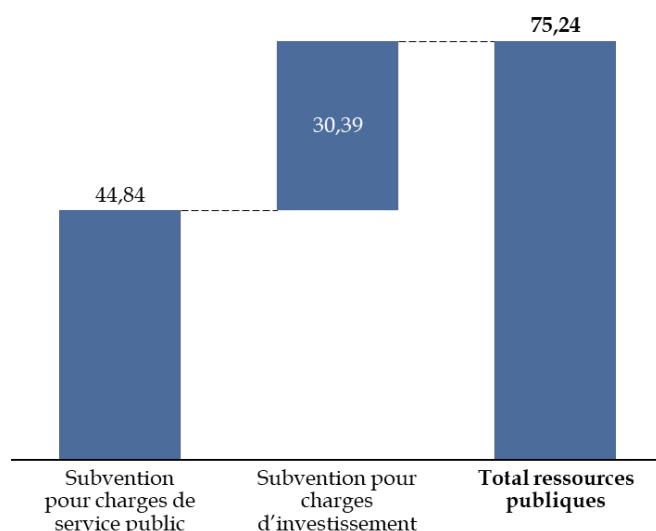


Source : commission des finances d'après les données du CMN

¹ Audition du CMN.

Une partie des financements alloués par l'État sont inscrits sur le programme 175 – Patrimoines de la mission « Culture ». La hausse des crédits versés au CMN en dix ans reflète également la montée en charge de sa compétence de maîtrise d'ouvrage et l'augmentation continue du nombre et de la portée des chantiers. **La subvention pour charges d'investissement versée au CMN s'élève ainsi à plus de 30 millions d'euros en 2024.**

Ventilation des financements de l'État au CMN en 2024
(en millions d'euros)

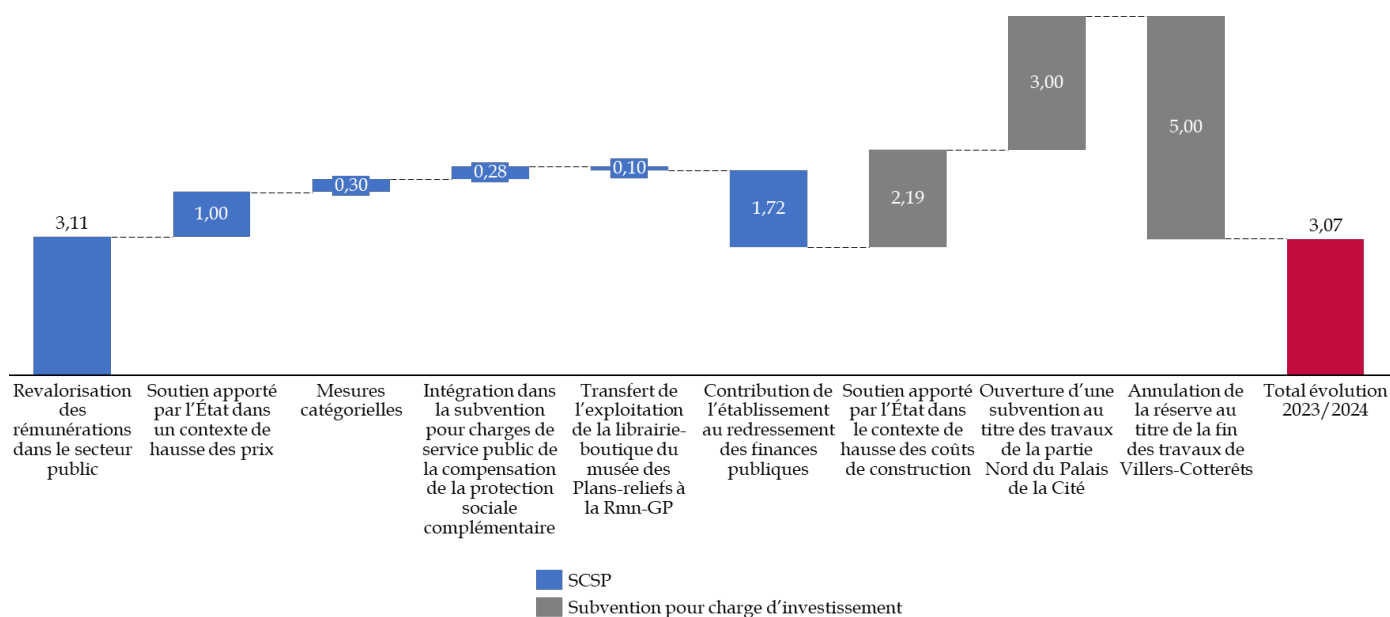


Source : commission des finances d'après le projet annuel de performances pour 2024

La SCSP versée au CMN par l'intermédiaire du programme 175 augmente de façon régulière chaque année, quoique dans une ampleur limitée. Ces variations découlent en partie de compensations de mesures générales, en particulier liées aux variations du point d'indice en 2022 et 2023. Entre 2023 et 2024, la hausse de la SCSP s'élève à 3 millions d'euros, notamment au titre de la compensation de l'inflation, y compris pour les matériaux de construction.

Ventilation de l'évolution de la SCSP du CMN entre 2023 et 2024

(en CP en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données du CMN

À la SCSP s'ajoute une **part également croissante de subventions fléchées sur certaines opérations de restauration**. Cette évolution est liée au **déploiement de plus en plus fréquent de crédits dits « exceptionnels »**, donc hors du programme 175. Ainsi, le CMN a bénéficié d'un montant important de crédits des plans d'investissement d'avenir (PIA), soit près de 32 millions d'euros au total. Outre les opérations financées par le plan de relance présentées plus haut (restauration de Villers-Cotterêts et les 14 opérations en région), 5,8 millions d'euros ont été déployés pour le programme « Mondes nouveaux », visant à financer l'achat à des artistes de créations destinées à être présentées dans différents monuments du CMN.

L'État est en outre fortement intervenu en 2021 et 2022 à la suite de la crise sanitaire, afin de compenser la très forte baisse des recettes propres (- 42 % entre 2019 et 2020). Cette subvention d'équilibre s'est élevée à **80 millions d'euros en 2021 et 32 millions d'euros en 2022**. Le CMN a ainsi été, avec le Louvre et le château de Versailles, **parmi les établissements culturels les plus soutenus**.

Ces montants, jugés « *très confortables* » par la direction du budget lors de son audition, ont été **largement supérieurs aux pertes subies du fait de la crise sanitaire**. Une part de ces crédits relève donc d'une **surcompensation** et a constitué une hausse nette des recettes du centre, alors que de grands chantiers comme Villers-Cotterêts et les chantiers lancés dans le cadre du plan de relance s'étaient avérés plus coûteux que les prévisions initiales.

La multiplication des crédits exceptionnels nuit à la lisibilité des financements accordés par l'État au CMN et ne doit pas masquer l'importance des volumes de financements mobilisés par ailleurs au cours des dernières années pour le patrimoine en général et le CMN en particulier. L'ensemble des financements exceptionnels atteint ainsi un total de 321,5 millions d'euros depuis 2020, soit plus du double des SCSP accordées sur la même période (149 millions d'euros).

Financements dits « exceptionnels » accordés au CMN entre 2020 et 2024

(en millions d'euros)

	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Compensations d'équilibre Covid		81,00	39,30			120,30
Plan de relance - Mondes Nouveaux		5,00	0,79			5,79
Plan de relance - 14 opérations patrimoniales en région		20,00	20,00			40,00
Plan de relance - Accélération du chantier de Villers-Cotterêts		62,00	62,00			124,00
PIA 3 - Financement restauration Villers-Cotterêts	30,00					30,00
PIA 4			0,32	0,44	0,30	1,06
Total	30,00	168,32	122,41	0,44	0,30	321,47

Source : commission des finances d'après les réponses du CMN au questionnaire des rapporteurs spéciaux

Dans une moindre mesure, une partie des crédits est fléchée vers des dépenses de fonctionnement pour l'entretien des sites (5,7 millions en 2023), ainsi que, le cas échéant, les coûts liés à la panthéonisation de personnalités.

Il faut en outre noter que **les recettes fléchées font structurellement l'objet d'une surexécution : entre 2019 et 2023, ces crédits ont été consommés à hauteur de 130 % en moyenne**, là où la SCSP fait l'objet d'une consommation normale (par exemple de 99 % en 2023). Ces données sont souvent la conséquence de chantiers dont les montants sont finalement supérieurs à ceux anticipés et qui ont fait l'objet de financements complémentaires (le cas de Villers-Cotterêts étant particulièrement significatif).

Cette surconsommation tire l'ensemble de l'exécution des crédits du CMN : **en recettes, les crédits ont été systématiquement surconsommés au cours des dernières années, y compris avant le déploiement du plan de relance**. Ainsi, l'exécution 2019 se situait à 124 %, sans que la situation ne se soit complètement normalisée depuis.

Taux d'exécution des crédits accordés au CMN depuis 2019

(en %)

	2019	2020	2021	2022	2023
Recettes globalisées	105 %	102 %	103 %	103 %	99 %
Dont SCSP	99 %	100 %	100 %	104 %	101 %
Dont autres financements de l'État	374 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Dont recettes propres	104 %	104 %	114 %	102 %	98 %
<i>Billetterie</i>	104 %	101 %	113 %	103 %	97 %
<i>Valorisation domaniale</i>	114 %	84 %	123 %	96 %	102 %
<i>Activités commerciales</i>	99 %	106 %	104 %	102 %	100 %
<i>Autres ressources propres</i>	110 %	385 %	263 %	100 %	96 %
Recettes fléchées	159 %	121 %	127 %	114 %	143 %
Dont autres financements de l'État fléchés	173 %	125 %	132 %	113 %	148 %
Dont autres financements publics fléchés	42 %	25 %	112 %	69 %	212 %
Dont recettes propres fléchées	105 %	99 %	75 %	144 %	103 %
Total	124 %	112 %	113 %	107 %	110 %

Source : commission des finances d'après les données du CMN

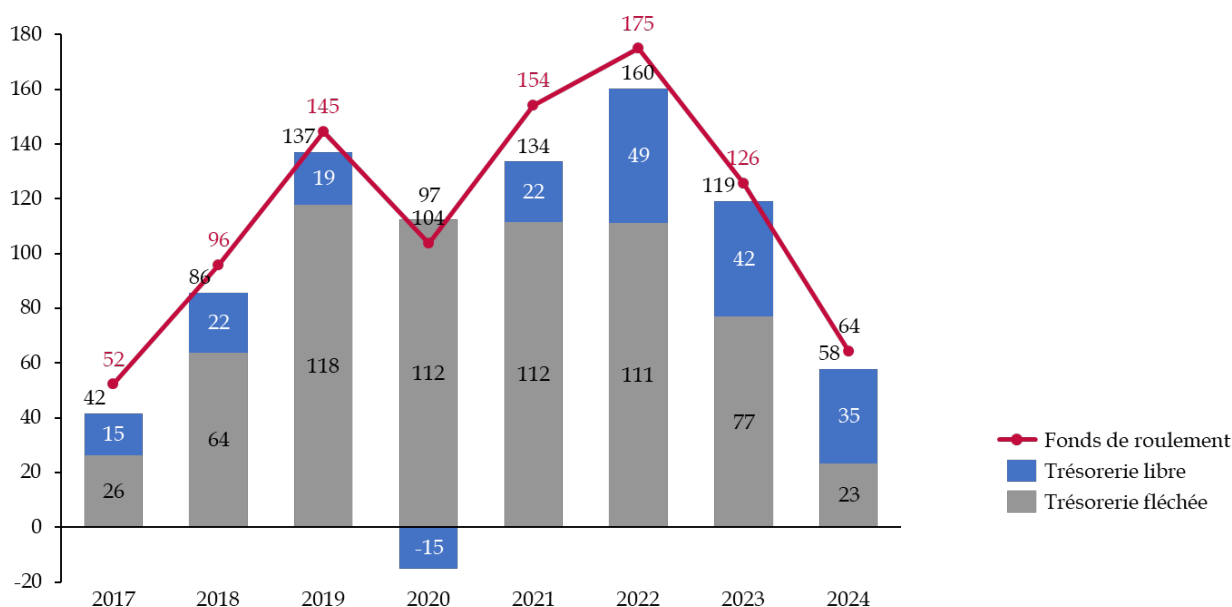
2. Un budget marqué par un renforcement de la trésorerie au cours des dernières années

Les résultats de l'établissement au cours de la dernière décennie sont historiquement positifs. Dès 2010, la Cour des comptes notait que la situation de suréquilibre financier posait la question de « l'éventuel ajustement des subventions de fonctionnement et d'investissement versées à l'opérateur ». Trois ans plus tard, elle confirmait ce constat en relevant « l'aisance financière du CMN ».

Cette situation s'est prolongée par la suite : la trésorerie du centre a fortement progressé au cours des dernières années, atteignant un pic en 2022 à hauteur de 160 millions d'euros avant de diminuer progressivement. En 2024, la trésorerie du CMN devrait s'établir à 58 millions d'euros. Le fonds de roulement du centre a connu la même dynamique, atteignant 175 millions d'euros en 2022, soit une hausse de 235 % par rapport à 2017. S'il ne devrait s'établir qu'à 64 millions d'euros en 2024, ce montant reste supérieur à celui constaté en moyenne au cours de la dernière décennie.

Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie du CMN depuis 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données du CMN

Une part importante de cette trésorerie n'est pas immédiatement mobilisable par le CMN. En effet, la multiplication de chantiers de grande ampleur nécessitant des engagements pluriannuels importants a engendré une hausse globale de la trésorerie dite « fléchée », les financements de l'État étant versés avant le début des opérations. Outre les chantiers de Villers-Cotterêts et ceux engagés en région dans le cadre du plan de relance, le chantier de l'Hôtel de la Marine a nécessité un financement à hauteur de 142,6 millions d'euros entre 2017 et 2021 et, dans des montants moindres, la mise en sécurité des barrages des étangs de Corot à Ville-d'Avray a impliqué le déploiement de 12 millions d'euros. **Ces grandes opérations ont eu pour conséquence d'augmenter le besoin en fonds de roulement afin d'anticiper les restes à payer.**

À la suite de la crise sanitaire et surtout de l'achèvement de plusieurs grands chantiers, **la situation budgétaire du CMN se normalise progressivement** et atteint des niveaux que le centre qualifie dans ses réponses aux rapporteurs spéciaux de « plus traditionnels ». Il convient cependant de noter que, à l'exception de 2020 du fait d'une forte contraction des recettes pendant la crise sanitaire, **la trésorerie dite « libre » a elle aussi augmenté dans d'importantes proportions.** Elle atteint en 2024 un montant de 35 millions d'euros, soit un niveau qui reste légèrement supérieur à celui considéré comme prudentiel par la direction du budget lors de son audition par les rapporteurs spéciaux (soit 29 millions d'euros). D'après les données du CMN, le niveau de trésorerie libre à fin 2024 devrait correspondre à

l'équivalent de 69 jours de dépenses de fonctionnement courant, ce qui reste élevé mais dans des proportions qui ne sont pas alarmantes dès lors que le niveau de trésorerie devrait continuer à se stabiliser au cours des prochaines années.

3. Des ressources propres en constante augmentation

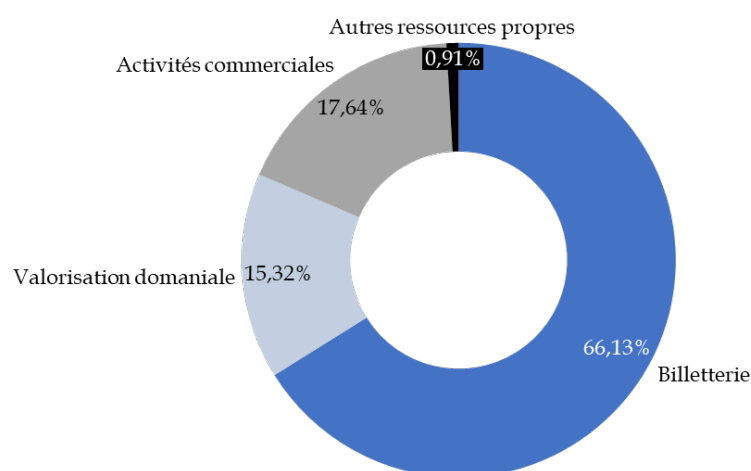
a) Des ressources propres diversifiées

L'article L. 141-1 du code du patrimoine précise la liste, non limitative, des recettes propres du CMN : « les ressources de l'établissement comprennent notamment les dotations de toute personne publique ou privée, le produit des droits d'entrée et de visites-conférences dans les monuments nationaux, les recettes perçues à l'occasion des expositions et des manifestations artistiques et culturelles, le produit des droits de prises de vues et de tournages, les redevances pour service rendu, les dons et legs et toute autre recette provenant de l'exercice de ses activités ».

Le taux élevé de ressources propres, supérieur à celui d'autres grands établissements culturels comme le Louvre, constitue selon la direction du budget un « *point de satisfaction* » à l'égard du CMN.

Les recettes de billetterie représentent en 2023 deux-tiers de ces recettes. Les activités commerciales, en particulier les éditions du patrimoine et les ventes dans les boutiques des monuments, s'élèvent à 18 % des recettes propres. Les recettes liées à la valorisation domaniale ont très fortement augmenté au cours des dernières années (18 millions d'euros en 2023, contre seulement 5,6 millions en 2014).

Ventilation des ressources propres du CMN en 2023



Source : commission des finances d'après les données du CMN

b) Des recettes tarifaires très satisfaisantes mais des actions de communication à renforcer

(1) Des recettes qui évoluent positivement grâce à une politique tarifaire dynamique

Corolaire de l'importance de la fréquentation du réseau, le montant de la billetterie du CMN au cours des dernières années, exception faite de la crise sanitaire, est très élevé : **76,1 millions d'euros en 2022 et 91,6 millions d'euros en 2023**. Ce faisant, **le modèle financier du CMN repose toujours davantage sur sa capacité d'autofinancement, mais son niveau de ressources est donc dépendant des aléas touristiques**, notamment de la venue de visiteurs internationaux.

Le tarif des billets est fixé par le CMN en accord avec le ministère de la culture. Il est révisé à intervalles réguliers, la dernière augmentation tarifaire ayant été mise en œuvre en janvier 2024, la précédente datant de 2020.

D'après le COP 2022-2024, **le prix moyen d'un billet du CMN s'élève à 5 euros** (en tenant compte des exonérations) **et à 9 euros pour les seules visites payantes**. Ce montant est **inférieur de deux euros au tarif moyen mis en place par les autres opérateurs du patrimoine**, ce qui indique que le CMN conserve des marges de manœuvre tarifaire. Il faut noter que le CMN définit différents niveaux tarifaires, en fonction de l'attractivité et de la situation des monuments, mais également de sa situation géographique et de son intégration dans le tissu local. Ainsi, les monuments parisiens font-ils l'objet d'une tarification plus élevée. Le CMN assure également tenir compte des objectifs des monuments : ainsi a-t-il été fait le choix pour la cité internationale de la langue française à Villers-Cotterêts d'opter pour un tarif relativement peu élevé (où par ailleurs environ 40 % des visiteurs bénéficient d'entrées gratuites), afin de renforcer l'attractivité du monument pour le public local.

Cependant, afin de poursuivre le développement du CMN et au vu des besoins constants en entretien et en investissement, les rapporteurs spéciaux considèrent **qu'il reste des marges d'augmentation tarifaire sur des monuments très fréquentés et tournés vers le tourisme national et international, en particulier à Paris, alors que la fréquentation des monuments parisiens continue de croître** (par exemple pour le Panthéon à la suite des différentes panthéonisations, l'ouverture de l'hôtel de la marine, la réouverture prochaine des tours de Notre-Dame, etc.)

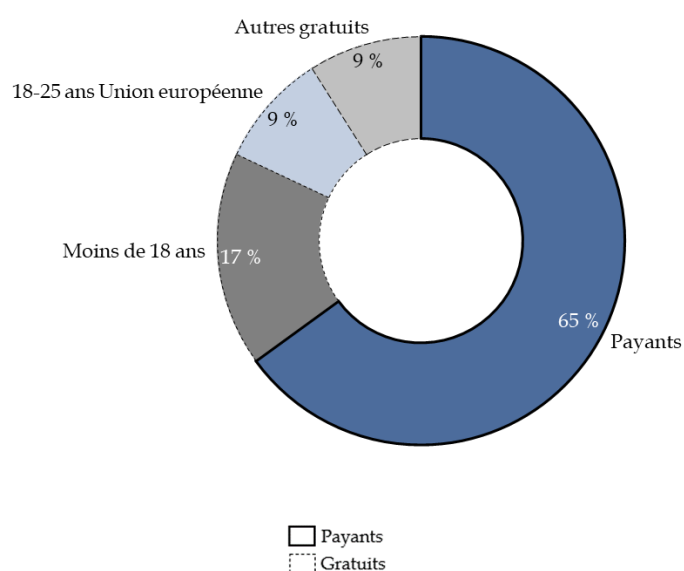
Recommandation n° 4 : Relever les tarifs des billets des grands monuments parisiens dont la fréquentation augmente fortement, afin de les aligner sur les autres opérateurs culturels de la capitale (*DGPA et CMN*)

Le montant de la billetterie est cependant limité par les **politiques de gratuité**, ce qui n'est pas propre au CMN qui applique les règles communes aux musées publics. L'inspection générale des affaires culturelles et l'inspection générale des finances soulignaient dans un rapport de 2015¹ que, pour les opérateurs du patrimoine, si le prix moyen pondéré du billet plein tarif était sur la période 2004-2013 en hausse de 41,5 %, le prix moyen payé par visiteur intégrant les tarifs réduits et les entrées gratuites, a lui augmenté de 28,4 % sur la même période.

Les entrées gratuites représentent ainsi 35 % des visiteurs du CMN entre 2011 et 2019. Cette proportion est variable selon les monuments : plus faible dans les monuments parisiens tournés notamment vers le tourisme international, elle est nettement plus élevée dans les monuments de plus petite taille davantage tournés vers un public familial ou scolaire. À titre d'exemple, **les visiteurs payants ne représentaient qu'à peine plus de la moitié (56 %) des visiteurs du monastère royal de Brou sur les premiers mois de 2024.** La part de visiteurs gratuits est en outre croissante pour l'ensemble des monuments : d'après le COP 2022-2024, les entrées gratuites ne représentaient au début des années 2000 qu'environ 20 % des entrées. Cette évolution est en grande partie la conséquence de l'extension de la **gratuité aux jeunes entre 18 et 25 ans ayant une nationalité européenne, mise en place en 2009.**

Part des visiteurs payants en moyenne sur la période 2011-2019

(en %)



Source : commission des finances d'après le COP du CMN

¹ Évaluation de la politique de développement des ressources propres des organismes culturels de l'État, IGF-IGAC, mars 2015.

La perte de ressources qui découle des politiques de gratuité est le revers de la médaille d'un taux satisfaisant de jeunes visiteurs, synonyme de renouvellement des publics et de fréquentation familiale.

Si ce constat est positif, **il ne semblerait pas judicieux d'accroître encore les catégories de visiteurs bénéficiant de gratuité - ou les jours de visites gratuits - sous peine de renoncer à une ressource précieuse pour l'établissement.**

(2) Un nécessaire renforcement des actions à destination des publics locaux et familiaux

Au-delà de l'âge des publics, l'enjeu pour le CMN est le **développement de publics locaux**. Les touristes représentent 65 % des visites à l'échelle du réseau, mais ils se concentrent dans certains monuments très fréquentés, *a fortiori* les touristes étrangers. **Moins d'un tiers (31 %) des entrées sont des visiteurs locaux**, cette proportion étant cependant plus élevée pour les monuments hors des grands circuits touristiques. À titre d'exemple, les visiteurs locaux représentent 42 % des entrées au monastère royal de Brou¹, tandis qu'à Villers-Cotterêts, sur la base des premiers mois d'exploitation, un tiers des visiteurs viennent de l'Aisne et 10 % du département voisin de l'Oise².

Les rapporteurs spéciaux saluent à cet égard les adaptations tarifaires mises en place dans certains monuments : développement de billets mutualisés avec d'autres sites patrimoniaux locaux, offres partenariales avec des réseaux de transport locaux ou nationaux (billets combinés TER + entrée à la cité de la langue française par exemple). **Ces exemples gagneraient à être davantage développés au sein du réseau.**

En outre, **les visiteurs locaux ont tendance à davantage revenir visiter le monument** : au monastère de Brou, 68 % des visiteurs locaux sont déjà venus une première fois auparavant, contre 28 % de l'ensemble des visiteurs. À l'échelle de l'ensemble du réseau, 67 % des entrées concernent des primo-visiteurs, malgré une hausse de trois points de la part des publics revenant dans un même monument entre 2022 et 2023.

Les monuments du CMN pâtissent pour certains d'un défaut de visibilité, y compris auprès du public local. Si le centre a commencé au cours des dernières années à mettre un accent spécifique sur les actions de communication, celles-ci constituent le principal axe d'amélioration de la fréquentation.

D'après des enquêtes menées par le CMN, **la presse est le premier facteur de connaissance des monuments auprès du public local**, à l'exception des réseaux de relations personnelles. En conséquence, si la communication sur les réseaux sociaux (6 % des motifs de visite) doit constituer un axe non

¹ Enquête Publics de proximité, analyse flash 2022, monastère royal de Brou.

² Déplacement des rapporteurs spéciaux à la cité de la langue française.

négligeable de communication, les monuments ne sauraient négliger les médias de proximité qui reste un vecteur d'information privilégiée.

Modes de connaissance des monuments du CMN auprès du public de proximité : exemple du monastère de Brou

Réponses à la question : comment avez-vous connu le monument ? Enquête CMN 2019-2022

	Public de proximité Brou	Tout public Brou	Public de proximité CMN
Des amis ou relations personnelles	18%	22%	24%
L'office de tourisme	5%	5%	1%
Les professionnels locaux	1%	1%	0%
Un avis sur internet	1%	2%	2%
Des guides de tourisme	4%	8%	3%
Des dépliants et brochures	8%	7%	2%
Le site internet du monument	15%	17%	15%
Des affiches	6%	4%	6%
La presse écrite, la radio ou la télévision	12%	13%	22%
Un panneau de signalisation routière	3%	3%	1%
Des livres d'histoire ou d'art	3%	5%	6%
Les réseaux sociaux	4%	4%	6%
Une agence de voyage	0%	0%	0%
Une publicité sur internet	1%	1%	2%
L'infolettre du CMN	0%	0%	1%
Je l'ai toujours connu	58%	45%	43%

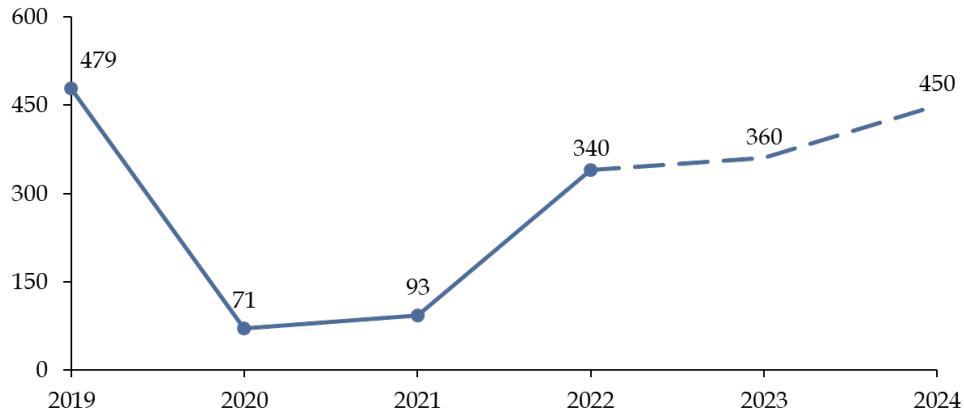
Source : Enquête Publics de proximité, analyse flash 2022, monastère royal de Brou

Recommandation n° 5 : Renforcer la communication à l'échelle locale, en particulier par la presse, au travers de développement de partenariats avec la presse quotidienne régionale (CMN et monuments)

Le public scolaire représente en outre une part non négligeable des visiteurs du CMN (479 000 élèves en 2019, 450 000 en 2024). Elle a vocation à être plus importante dans certains monuments : ainsi, à Villers-Cotterêts, le public scolaire représente la moitié des groupes accueillis, tandis que les scolaires comptent pour 11 % des visiteurs du monastère de Brou. Le **développement de la part dite « collective » du Pass culture** devrait en outre contribuer à l'augmentation de ces visites : si l'entrée dans les monuments est en elle-même gratuite pour les mineurs, le Pass permet le financement des déplacements et éventuellement des actions de médiation proposées par le CMN.

Évolution de la fréquentation du public scolaire des monuments du CMN

(en milliers de personnes)



NB : les données sur 2023-2024 sont prévisionnelles.

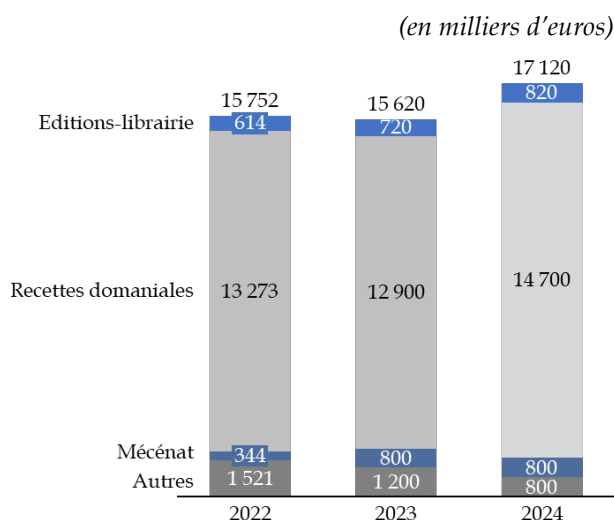
Source : commission des finances d'après le COP du CMN

c) Des recettes domaniales encore insuffisamment exploitées

Si la billetterie représente une part majoritaire des recettes, **les recettes domaniales sont celles ayant le plus fort potentiel de développement**. En 2010, la cible des recettes domaniales que s'était fixée le CMN était de 5,8 millions d'euros. Dans le COP 2022-2024, la cible est désormais à 17,1 millions d'euros en 2024.

La cible fixée dans le COP pour 2023 a en outre été assez largement dépassée : **les recettes domaniales ont représenté 16,7 millions en 2023, soit près d'un million de plus que l'objectif du COP.**

**Cibles inscrites dans le COP du CMN de ressources propres
- hors recettes liées à la billetterie**



Source : commission des finances d'après le COP du CMN

Les recettes domaniales recouvrent deux dimensions aux enjeux divers. Elles peuvent d'une part découler de **mises à disposition temporaires** : c'est le cas notamment des recettes de tournage, de manifestations privées et réceptions, mais aussi de vente d'espaces publicitaires (d'après le CMN, les bâches publicitaires installées pendant la durée des travaux sur la façade de l'hôtel de la Marine sur la place de la Concorde ont représenté une recette de plus de 20 millions d'euros). D'autre part, le CMN peut **concéder l'exploitation d'une partie du monument**, pour la mise en place d'activités de restauration par exemple.

La valorisation domaniale est davantage rentable que les autres activités commerciales de l'établissement : selon le CMN, en 2018, le chiffre d'affaires des librairies-boutiques du réseau était d'environ 15 millions d'euros pour 113 équivalents temps plein travaillés (ETPT) mobilisés contre 12 millions d'euros pour 10 ETPT mobilisés dans le cadre de l'activité de valorisation domaniale du réseau.

En outre, **les recettes domaniales présentent l'avantage d'être moins élastiques au tourisme que la billetterie**. Ainsi, en 2021, les recettes domaniales n'avaient diminué que d'un quart malgré la crise sanitaire, et ont même repris très rapidement notamment grâce à l'ouverture de l'hôtel de la Marine.

Néanmoins, le développement des activités de valorisation domaniale constitue un métier à part entière et doit faire l'objet d'actions de communication spécifiques (auprès d'entreprises locales par exemple, mais également auprès de certains acteurs spécialisés, notamment pour les tournages de cinéma ou de télévision). **Un accent particulier doit donc être mis sur ces enjeux dans le cadre du déploiement de la stratégie de**

communication du CMN en général et de chacun des monuments en particulier.

Recommandation n° 6 : Poursuivre le développement des recettes domaniales du CMN, en mettant davantage l'accent sur cet aspect dans les actions de communication de l'établissement (*CMN et monuments*)

Il convient cependant de dimensionner les attentes en matière de valorisation domaniale aux monuments. Comme indiqué plus haut, les rapporteurs spéciaux s'interrogent ainsi à titre d'exemple sur la taille des locaux voués à accueillir des activités commerciales au sein du château de Villers-Cotterêts, lesquels n'ont pour l'instant pas trouvé preneurs.

d) Un enjeu prospectif : développer le mécénat

Contrairement aux recettes domaniales, **les ressources liées au mécénat restent faibles par rapport aux possibilités du CMN.** Ainsi, **le mécénat ne rapportait qu'environ 2,5 millions d'euros en 2014, puis en moyenne entre 3 et 4 millions d'euros.** La dynamique est cependant positive dans la mesure où 6 millions d'euros ont été récoltés en 2021 au travers du mécénat, signe d'une montée en puissance liée notamment au développement de la responsabilité sociale des entreprises (RSE).

L'attention portée par le CMN au mécénat n'est cependant pas récente, dans la mesure où un département mécénat avait été créé dès 2003. Le CMN indique avoir renforcé les moyens humains au cours des dernières années, notamment avec la mise en place d'une mission spécifique, le recrutement d'agents spécialisés ou encore le lancement d'un appel d'offres afin de mettre en place un réseau d'apporteurs d'affaires.

Le mécénat est freiné par plusieurs aspects. D'une part, et cela rejoint les remarques effectuées plus haut s'agissant des recettes domaniales, **le CMN pâtit encore d'une insuffisante visibilité, à la fois concernant l'ensemble du réseau et localement concernant certains monuments.** En outre, l'éclatement du centre en plus d'une centaine de monuments peut être désincitative pour des mécènes qui ne se verraient pas assez suffisamment exposés. Enfin, le CMN met en avant la concurrence à laquelle se livrent les acteurs culturels, publics comme privés,

Les rapporteurs spéciaux considèrent cependant **qu'il demeure de grandes marges de manœuvre pour le développement du mécénat,** dans la mesure où le CMN reste en retrait par rapport à d'autres acteurs patrimoniaux et surtout par rapport aux autres grands opérateurs culturels. En particulier, deux directions doivent être approfondies : d'une part le développement d'un

« mécénat de proximité », mobilisant le tissu économique local autour des monuments ; et d'autre part le mécénat à l'international.

B. DES DÉPENSES MULTIPLIÉES PAR 1,5 EN 10 ANS

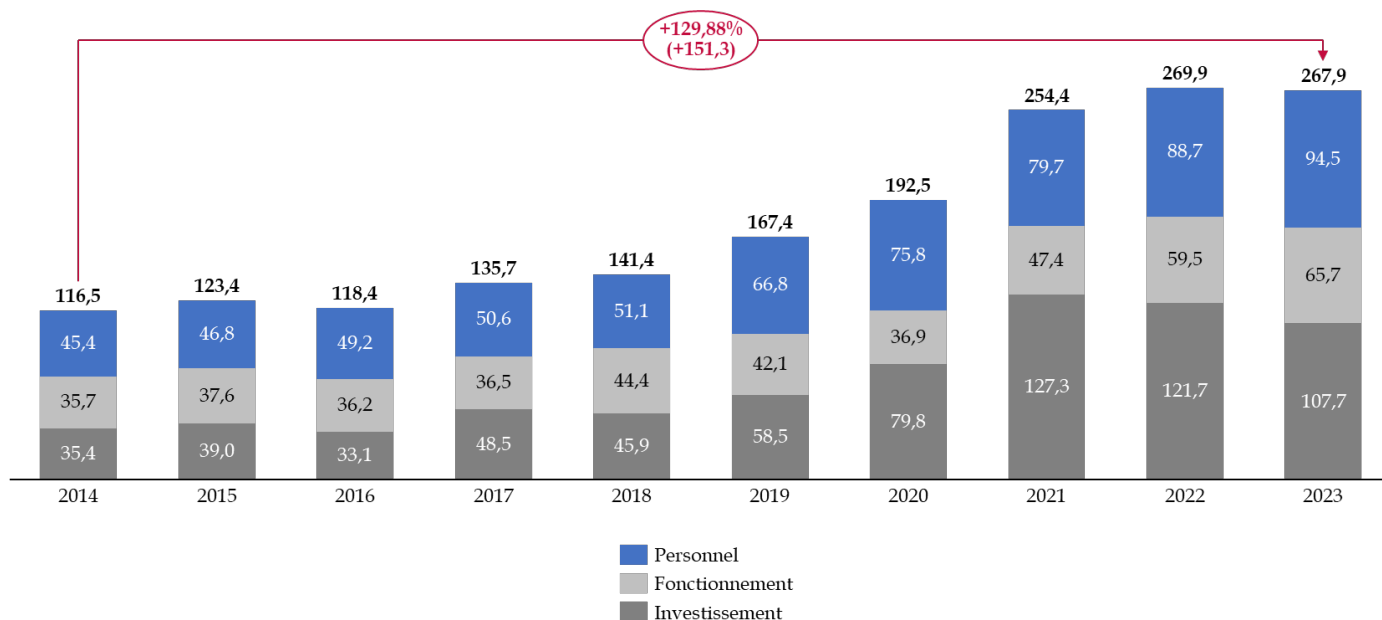
1. Les dépenses directement liées au patrimoine représentent la moitié des coûts du CMN

Si, comme indiqué plus haut, les recettes du CMN sont très dynamiques, elles peinent à suivre l'évolution des dépenses, elles aussi en forte hausse : + 130 % entre 2014 et 2023, soit un écart de plus de 150 millions d'euros de dépenses annuelles. Cette trajectoire haussière n'a pas été interrompue pendant la crise sanitaire : le montant total de dépenses du réseau a doublé entre 2017 et 2023.

Une grande part de cette hausse découle d'une accélération des investissements et de la mise en place des divers grands chantiers : les dépenses d'investissement annuelles ont augmenté de 72,3 % en dix ans. La croissance des dépenses est également tirée par celle des dépenses de personnel, qui ont crû de 50 millions d'euros entre 2014 et 2023.

Dépenses du CMN depuis 2014

(en millions d'euros en CP)

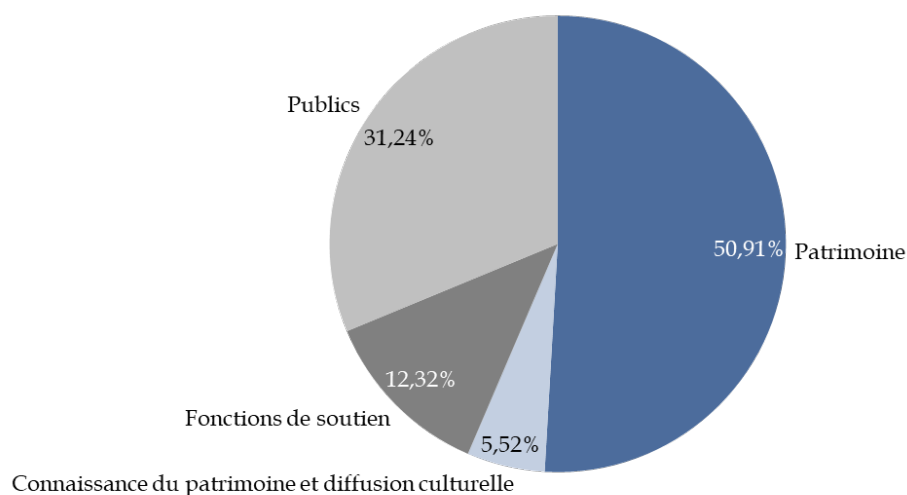


Source : commission des finances d'après les données du CMN

S'agissant de la répartition par destination de ces dépenses, plus de la moitié est consacrée au patrimoine (entretien et investissement). Les dépenses liées à l'accueil des publics (y compris animation et communication) représentent 31 % des dépenses, et les fonctions dites « support » 12,3 %.

Dépenses du CMN en 2023

(en CP en millions d'euros)

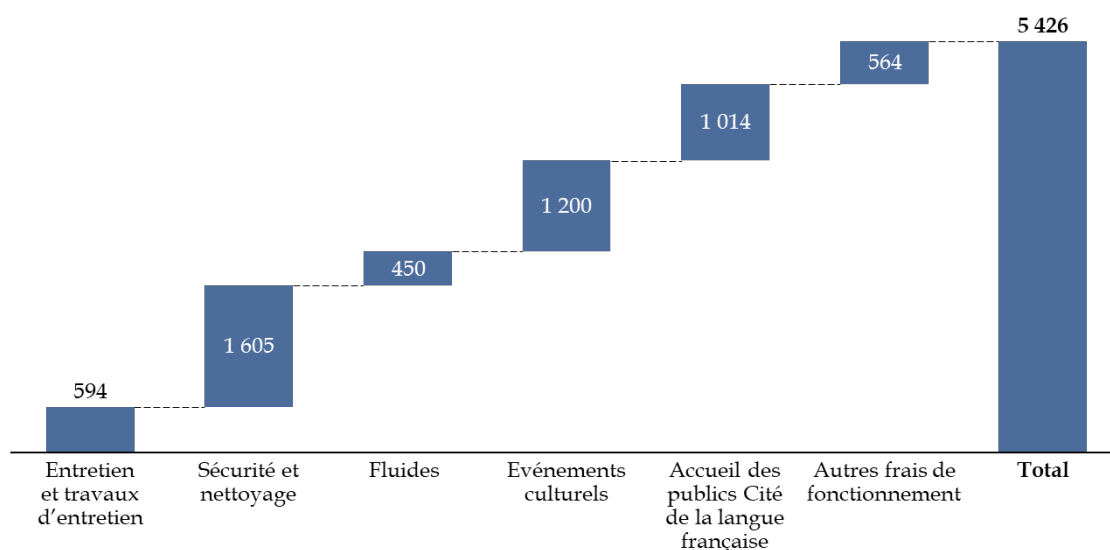


Source : commission des finances d'après les données du CMN

À titre d'exemple, sur un monument comme la Cité de la langue française, les dépenses de fonctionnement, s'élevant à 5,4 millions d'euros, sont ventilées comme suit dans le budget initial 2024 : le premier poste de dépense est la sécurité et le nettoyage (30 % du total des dépenses), puis viennent les expositions et spectacles (22 %), et plus largement les dépenses liées à l'accueil des publics (19 %). Les fluides devraient représenter 8 % des dépenses, derrière l'entretien (11 %) et les frais divers (10 %).

Dépenses du château de Villers-Cotterêts en 2024

(en milliers d'euros en CP)



Source : commission des finances d'après la Cité de la langue française

2. Une hausse continue des dépenses de personnel

a) *Le coût croissant de la masse salariale du CMN malgré un nombre d'agents ayant peu évolué face à la croissance des publics*

Les dépenses de personnel du CMN s'élèvent à 94,5 millions d'euros en 2023 contre 45 millions d'euros en 2014. La croissance de ces dépenses a été particulièrement rapide au cours des dernières années : + 5,8 millions d'euros entre 2022 et 2023, + 8,9 millions d'euros entre 2021 et 2022 et + 3,8 millions d'euros entre 2020 et 2021.

Les raisons de cette hausse sont multiples. D'une part, les dépenses de personnel augmentent en raison de mesures liées à la rémunération des agents, en particulier à la hausse du point d'indice aux étés 2022 et 2023. D'autre part, la délégation de gestion du personnel titulaire à l'établissement (auparavant prise en charge par le ministère de la culture) à partir de 2019-2020 contribue également à la hausse, tout comme le facteur structurel d'évolution qu'est le glissement vieillesse-technicité.

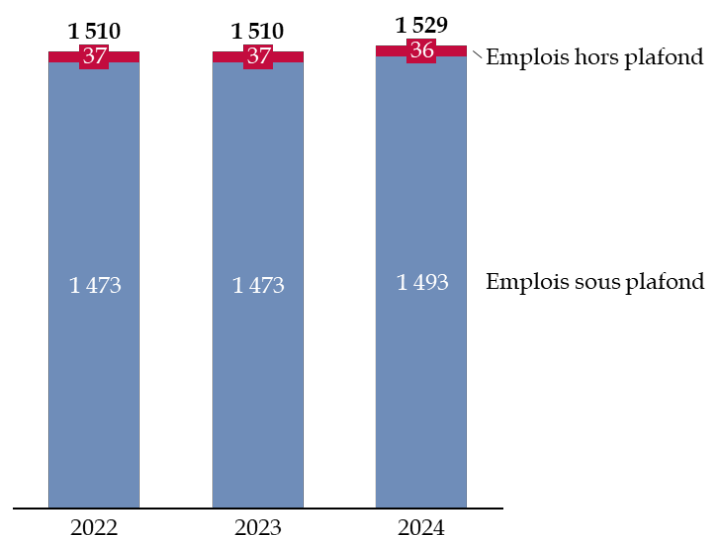
La masse salariale a également augmenté sous l'effet de recrutements, mais dans des proportions relativement restreintes : + 20 équivalents temps plein - ETP entre 2023 et 2024 (après une stabilité entre 2022 et 2023). Le nombre d'ETP du centre est relativement stable dans le temps : **en dix ans, le CMN n'a bénéficié que de 175 ETP supplémentaires.** Cette hausse demeure limitée eu égard à l'importance de la croissance de la fréquentation sur la même période.

En outre, l'ouverture de plusieurs monuments importants (Villers-Cotterêts et hôtel de la Marine) diminue d'autant la croissance de la masse salariale à périmètre constant. L'ouverture de l'hôtel de la Marine a mobilisé 50 ETP, mais n'a entraîné qu'une hausse des emplois de 17 ETP, dans la mesure où les 33 ETP présents dans les tours de Notre-Dame avaient été redéployés. **La réouverture des tours en décembre 2024 devrait ainsi entraîner un rehaussement du plafond d'emplois pour l'année prochaine de 28 ETP.**

Les emplois du CMN s'élèvent en 2024 à 1529 ETP, en quasi-totalité sous plafond d'emplois.

Évolution des emplois du CMN

(en ETP)



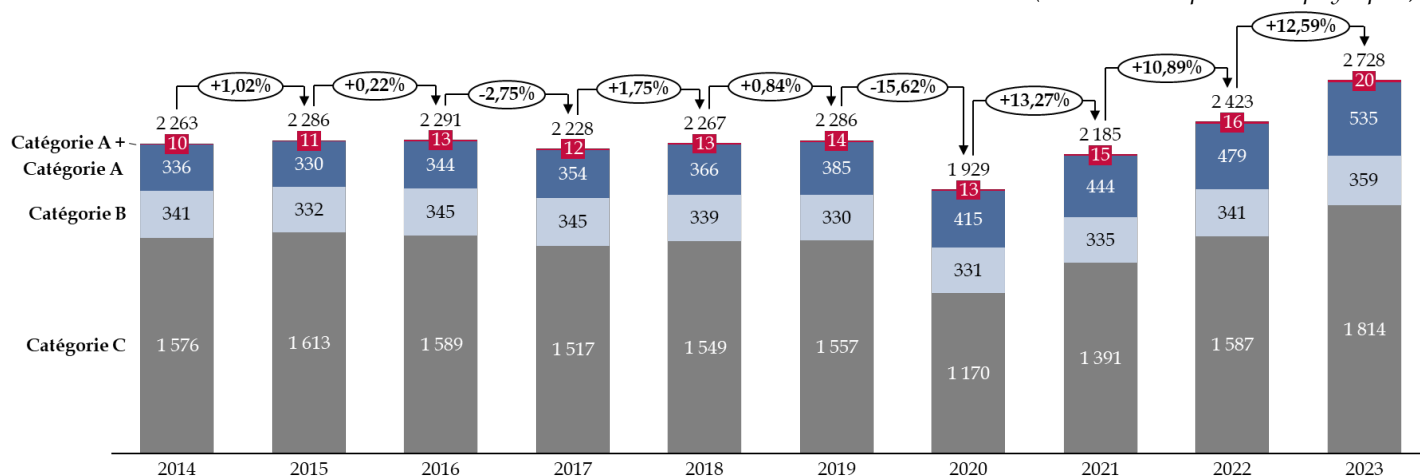
Source : commission des finances d'après les données du CMN

En revanche, **le nombre d'agents (en personnes physiques) travaillant au CMN a fortement augmenté au cours des dernières années** : + 238 personnes entre 2021 et 2022 et + 305 personnes entre 2022 et 2023.

Les agents du CMN sont au deux-tiers des agents de catégorie C (contre 21 % de catégorie A et 13 % de catégorie B).

Évolution des emplois du CMN par catégories d'agents publics

(en nombre de personnes physiques)



Seuls les agents ayant la qualité de directeur ont été considérés comme appartenant à la catégorie A+.

Source : commission des finances d'après les données du CMN

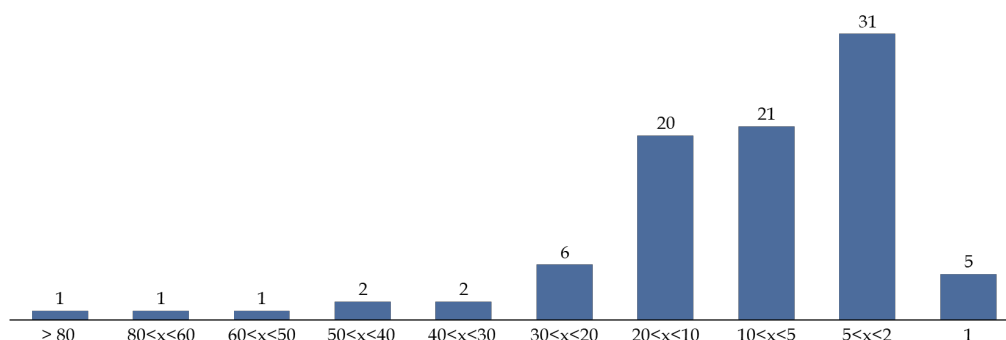
Un quart des agents sont situés au siège du CMN, à Paris, les autres étant situés dans les monuments. 46 % des ETP du CMN sont localisés ailleurs qu'en région Île de France.

Le CMN dénombre une **grande diversité de métiers** (jusqu'à 75 d'après le CMN). Environ un tiers relèvent des filières de sécurité et d'accueil, un autre tiers sont des personnels administratifs. 16 % sont mobilisés dans les boutiques et les librairies du réseau, 7 % sont chargés de l'entretien des jardins, parcs et terres agricoles. Enfin, 6 % sont des personnels techniques et 4 % sont des chargés d'animation ou d'action culturelle¹.

La répartition des agents entre monuments est très variable. **36 monuments n'ont qu'un nombre très limité d'agents, c'est-à-dire inférieur à 5 ETPT** (dont 5 monuments ne disposant que d'un seul ETPT). À l'opposé, 3 monuments mobilisent plus de 50 ETPT, dont un seul plus de 80 ETPT.

¹ Rapport annuel 2023 du CMN.

Répartition du nombre de monuments du CMN en fonction du nombre d'ETPT présents dans chaque monument en 2021



Source : commission des finances d'après les données du COP

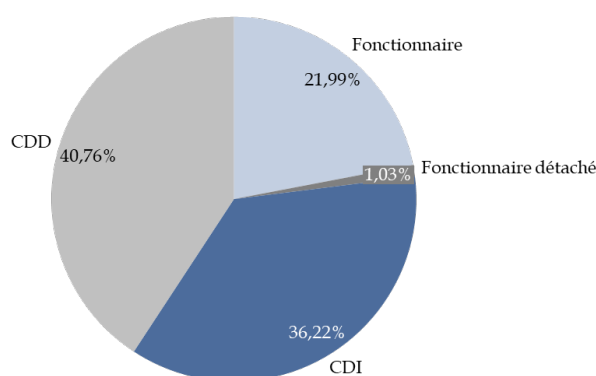
b) Des règles de gestion du personnel peu adaptées aux contraintes touristiques

La délégation de gestion des personnels en 2019 a mis fin à la dualité des statuts des personnels qui préexistait entre les fonctionnaires affectés par le ministère de la culture qui demeuraient gérés et rémunérés par celui-ci, et les contractuels directement recrutés par l'établissement. La délégation de gestion a conduit à davantage d'autonomie pour le CMN, qui a désormais la main sur l'ensemble des personnels travaillant pour le réseau.

Le CMN se caractérisait historiquement par une part importante d'agents contractuels, tendance qui a encore été accentuée au cours des dernières années. Ainsi, **les fonctionnaires ne représentent que 23 % des agents du réseau**. Plus de 40 % des emplois sont des agents en contrats à durée déterminée (CDD).

Répartition des emplois du CMN en 2023 par statut

(en % des personnes physiques)



Source : commission des finances d'après les données du CMN

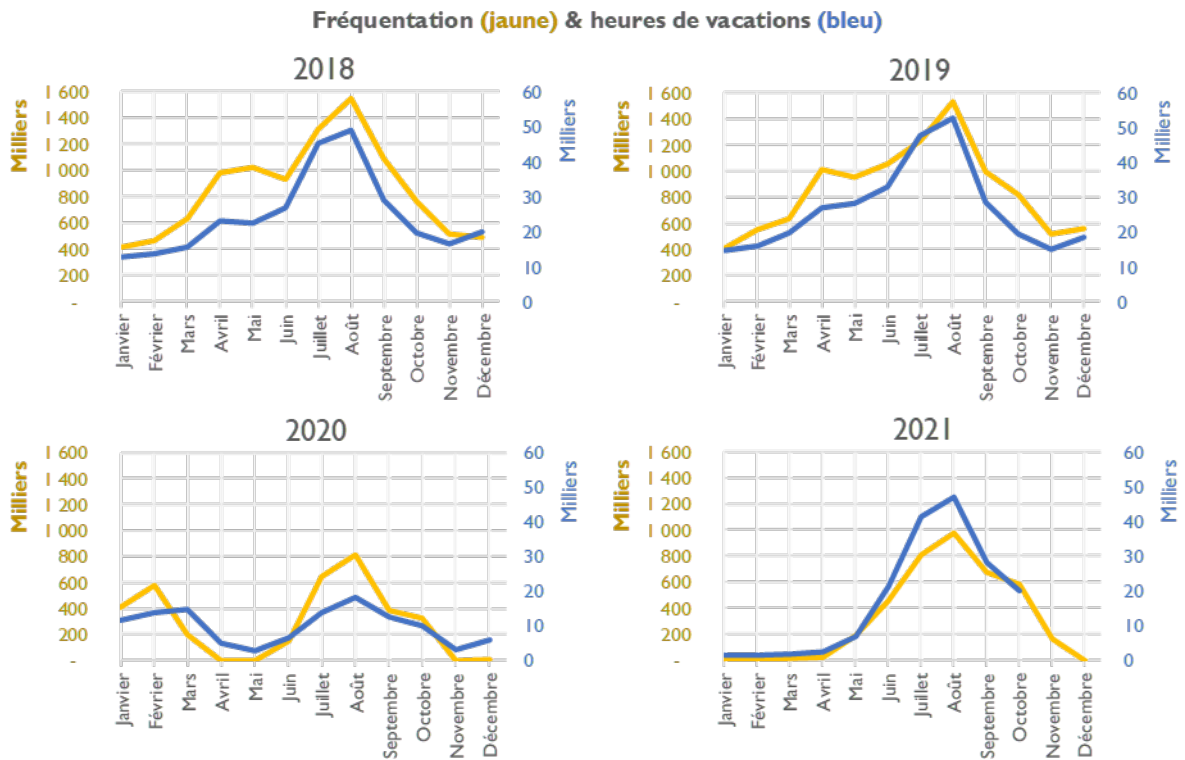
Le CMN justifie cette spécificité par la **nécessité de développer l'emploi local et par la difficulté à organiser les mobilités de fonctionnaires titulaires dans une centaine de monuments**. À titre d'exemple, 30 des 34 agents du château de Villers-Cotterêts sont des contractuels, ce qui a également contribué à recruter des agents à proximité, améliorant ainsi l'intégration du monument dans le tissu de la ville.

En revanche, la proportion de contractuels ne répond pas à la **principale difficulté du CMN en matière de gestion des personnels, à savoir l'impossibilité de modulation en fonction de la fréquentation des monuments**.

Le nombre de visites n'est en effet pas uniforme tout au long de l'année : en 2019, on constate 400 000 visiteurs en janvier pour l'ensemble du réseau, contre 1,5 million de visiteurs par mois en juillet et août. Or, dès lors qu'il n'existe pas d'annualisation du temps de travail, **le plafonnement des emplois ne permet pas de répondre à l'importance de la saisonnalité**. Le CMN est donc contraint de recruter un **nombre élevé de vacataires en été** (jusqu'à 50 000 heures de vacations par mois), tandis que le nombre d'agents est supérieur aux besoins en hiver.

Saisonnalité des visites et lien avec le déploiement d'agents vacataires

(en milliers d'heures et de visiteurs)



Source : COP 2022-2024

En outre, se pose également la question de **l'inadaptation des plafonds d'emplois actuels à des horaires plus larges d'ouverture des monuments**, qui constitue pourtant une piste d'extension des ressources propres. En effet, une ouverture plus étendue au cours de la journée permettrait d'étaler les visites pour les monuments les plus fréquentés, notamment à destination des circuits touristiques organisés. En outre, le **développement des activités domaniales implique de mobiliser des personnels d'accueil et de sécurité en dehors des horaires d'ouverture**, ce qui constitue un frein pour nombre de monuments.

Si, dans le contexte actuel des finances publiques, **il paraît difficile d'envisager une augmentation conséquente des plafonds d'emplois**, malgré le renforcement de la fréquentation, les rapporteurs spéciaux considèrent qu'il est nécessaire de **donner au CMN davantage de souplesse dans la gestion infra-annuelle de ses emplois**.

Recommandation n° 7 : Assouplir les règles de gestion des personnels du CMN en l'autorisant à procéder à des modulations infra-annuelles afin de tenir compte des variations de fréquentation des monuments (*DGPA et direction du budget*)

C. UNE CROISSANCE CONTINUE DES INVESTISSEMENTS QUI NE PEUT SUIVRE LES BESOINS DU PARC DE MONUMENTS

1. Une attention à maintenir sur les dépenses d'entretien et d'investissement courants

La gestion du parc de monuments constitue le premier poste de dépenses du CMN. Mais la multiplication des grands chantiers implique un fléchage croissant des ressources du centre vers la maîtrise d'ouvrage des nouvelles opérations. Ainsi, 317 millions d'euros auront été investis par le CMN pour les deux seules opérations de l'hôtel de la Marine et de Villers-Cotterêts, soit un montant à peine inférieur à celui consenti depuis 2017 sur l'ensemble des autres monuments du parc.

Conséquence des grandes opérations, les dépenses d'investissement du CMN ont fortement augmenté au cours des dernières années (+ 29 % en AE et + 122 % en CP entre 2017 et 2023).

Évolution des dépenses d'investissement du CMN entre 2017 et 2023

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AE	47,9	72,4	74,1	128,6	155,1	70,8	61,6
CP	48,5	45,9	58,5	79,8	127,3	121,7	107,7

Source : commission des finances d'après le CMN

Il est vraisemblable que, ces opérations étant pour l'essentiel terminées, les dépenses d'investissement reviennent à terme à un niveau proche de celui de 2017. Toutefois, compte tenu des restes à payer, ce niveau ne sera pas atteint dans l'immédiat.

En dehors de deux grandes opérations et du plan de relance, le montant consommé annuellement pour les travaux sur monuments historiques a lui aussi augmenté, passant de 22,8 millions d'euros en AE et 27,2 millions d'euros en CP en 2017 à respectivement 26,5 millions d'euros et 39,5 millions d'euros. Ces montants ne recouvrent pas uniquement des dépenses de restauration des bâtiments. À titre d'exemple, ces crédits ont, d'après le CMN, financé la restauration des étangs de Corot à Ville-d'Avray ou l'installation du laboratoire de recherche des monuments historiques au château de Champs-sur-Marne.

Évolution des dépenses d'investissement pour travaux sur monuments historiques du CMN entre 2017 et 2023

(en millions d'euros)

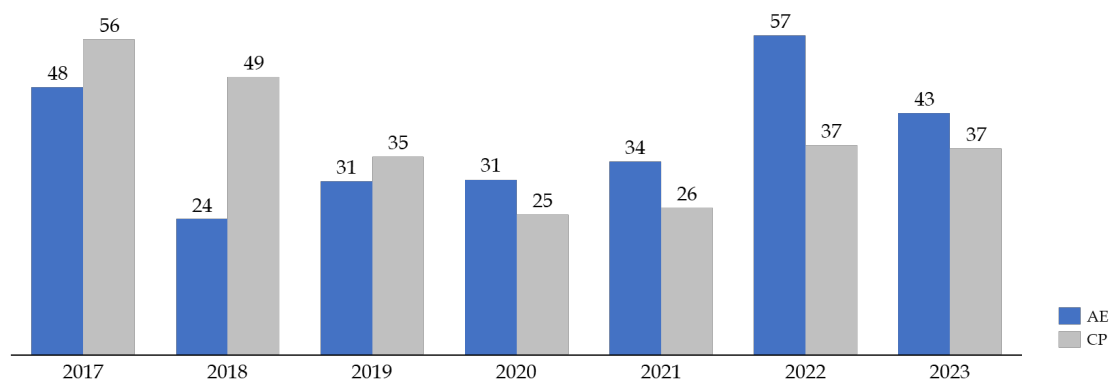
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AE	22,8	17,5	22,9	40,1	53,4	40,2	26,5
CP	27,2	22,7	20,6	19,9	33,3	45,4	39,5

Source : commission des finances d'après le CMN

Les dépenses destinées aux monuments historiques hors hôtel de la Marine et Villers-Cotterêts ne représentent en 2023 que 43 % en AE et 37 % des dépenses d'investissement du CMN. **Cette proportion était nettement plus élevée en 2017, à savoir 48 % en AE et 56 % en CP.**

Part du coût des travaux hors hôtel de la Marine et Villers-Cotterêts sur les dépenses d'investissement du CMN depuis 2017

(en millions d'euros)



NB : hors dépenses plan de relance

Source : commission des finances d'après le CMN

Si les grands chantiers n'ont pas réellement phagocyté l'ensemble des travaux à destination des autres monuments, **il faudra veiller au cours des prochaines années à ce que la contraction des fonds dédiés aux monuments historiques, qui évolue en fonction des besoins des plus grandes opérations, demeure limitée.**

Plus largement, le directeur général des patrimoines et de l'architecture a évoqué lors de son audition le **risque d'une éviction des dépenses liées à l'entretien courant découlant d'une cristallisation des moyens sur les opérations les plus importantes.**

Les dépenses d'investissement courant s'élèvent environ à 25 millions d'euros. Elles s'ajoutent aux dépenses de fonctionnement dédiées à l'entretien courant, qui s'élèvent à 5,7 millions d'euros. Ce montant est stable depuis 2007¹ et n'a pas permis de faire face à la dégradation de certains monuments, jugés moins prioritaires. Dans certains cas, cette dégradation peut entraîner une fermeture totale ou partielle de monuments, comme c'est le cas pour l'une des trois tours de La Rochelle, fermée au public pendant tout l'été 2024 et pour lequel le besoin de financement s'élève à 27 millions d'euros, soit plus que le total des moyens dédiés à l'investissement courant.

La présidente du CMN a indiqué lors de son audition que, dans une situation optimale, les budgets consacrés à l'entretien devraient pourtant être proches de ceux dédiés à la restauration. Il n'en est rien. Le COP 2022-2024 contient un indicateur permettant d'observer l'évolution du ratio des dépenses d'entretien sur les dépenses de restauration et de réparation. Ce ratio n'était que de 15 % en 2022 et 2023, contre près de 28 %

¹ Audition du DGPA.

en 2019 et 2020. Il est donc vraisemblable que la cible fixée par le COP pour 2024, soit 25 %, ne soit pas atteint dans l'immédiat.

2. De futurs chantiers qui ne pourront être lancés dans la situation budgétaire actuelle

Cette difficulté rejoint celle d'une **divergence entre le rythme de l'activité de maîtrise d'ouvrage du centre et les ressources disponibles pouvant être fléchées vers ces travaux**. La cadence des dernières années ne paraît pas pouvoir être maintenue, alors que **le CMN estime à 270 millions d'euros le besoin de financement pour l'entretien des monuments en situation de péril ou de mauvais état**.

Dès lors que l'augmentation continue des subventions d'investissement ne peut constituer une solution, **le CMN sera sans doute contraint de repousser des projets dont les rapporteurs spéciaux soulignent l'intérêt mais qui ne peuvent être financièrement soutenables**. Le plus emblématique de ces chantiers est celui du lien entre la Conciergerie et la Sainte Chapelle, toutes deux gérées par le CMN mais aujourd'hui séparées par le Palais de Justice sur l'île de la Cité. Le coût de cette opération serait compris entre 150¹ et 200 millions d'euros². De même, la rénovation de l'abbaye de Clairvaux ne saurait à court terme être portée par le CMN au vu du coût exorbitant d'une telle opération.

D'après les réponses transmises par le CMN aux rapporteurs spéciaux, *« la programmation des travaux sur les monuments du Centre des monuments nationaux prend en compte plusieurs critères de priorisation : l'état sanitaire des monuments, les suites d'opération et les opérations ayant un rayonnement territorial important, de même que l'équilibre territorial »*.

Le rapport d'audit comptable et budgétaire effectué en 2018 par le ministère de l'économie et des finances indiquait déjà que *« le CMN ne pourra pas, à l'avenir, maintenir son activité de maîtrise d'ouvrage au même rythme sans un redressement des subventions d'investissement »*. Alors qu'entre 2018 et 2024, le CMN a connu le déploiement et l'aboutissement de plusieurs projets de très grande ampleur, **il semble aujourd'hui plus réaliste d'envisager une stabilisation des projets et un recentrement des dépenses sur l'investissement courant et la préservation du patrimoine actuel du CMN**.

La formalisation d'un plan pluriannuel de restauration formalisé dans un document stratégique constitue une proposition récurrente, afin de permettre d'avoir une vision prévisionnelle des besoins. Les rapporteurs spéciaux considèrent que cette idée irait dans le bon sens. Il est indispensable de prioriser les investissements vers les bâtiments en péril, notamment afin d'éviter la fermeture des monuments mais surtout une dégradation continue

¹ Audition de la DGPA.

² Audition de la direction du budget.

du parc monumental du CMN. L'entretien des bâtiments et le maintien en état du parc de monuments ne saurait constituer sur le long terme un parent pauvre au profit de grandes opérations mais doit être placé par l'établissement au centre de son action au cours des prochaines années. En outre, conformément aux tendances de croissance de ressources propres présentées plus haut, le déploiement de ce plan de restauration devrait impérativement contenir des objectifs d'autofinancement adaptés aux ressources des établissements, complétés par les subventions d'investissement.

Recommandation n° 8 : Mettre en place un plan prévisionnel de restauration privilégiant les opérations d'entretien et d'investissement courant en y intégrant des objectifs d'autofinancement (*DGPA et CMN*)

3. Des enjeux spécifiques de rénovation liés aux contraintes patrimoniales

Au-delà de la simple rénovation, les investissements doivent également intégrer deux dimensions qui concernent l'ensemble des bâtiments publics : la nécessité de mettre en place une rénovation énergétique dès que possible, d'une part, et de rendre les monuments accessibles à l'ensemble des publics, d'autre part. Ces enjeux sont d'autant plus complexes qu'ils sont parfois difficilement conciliables avec les contraintes liées à la préservation du patrimoine.

S'agissant de la rénovation thermique, l'étendue du parc de monuments et ses caractéristiques rendent inenvisageable une rénovation globale, y compris à long terme. Le CMN indique ainsi que la majorité des monuments du CMN ne sont ni chauffés ni refroidis, en dehors des locaux des agents. **Le CMN a donc été moins vulnérable que les autres opérateurs du ministère de la culture à la forte hausse des coûts énergétiques observée entre 2022 et 2023.** Entre 2022 et 2023, les dépenses énergétiques du réseau n'ont augmenté que de 15 %, soit nettement moins que ce qui avait été anticipé (la direction des achats de l'État - DAE avait prévu une hausse de 77 % sur la même période). Les achats énergétiques du CMN se sont élevés à 4,2 millions d'euros en 2023, ce qui reste toutefois nettement supérieur au montant 2019 (2,5 millions d'euros).

Le CMN a indiqué dans ses réponses qu'il allait prochainement « lancer une campagne de diagnostics environnementaux afin d'identifier les sources d'économies d'énergie sur ses monuments ». Les rapporteurs spéciaux ne sauraient trop soutenir cette initiative qui doit permettre de systématiser les efforts, lorsqu'ils sont possibles.

Les rapporteurs spéciaux constatent les efforts menés par le CMN pour intégrer les questions de rénovation énergétique dans les rénovations menées dans les monuments. L'isolation thermique, comme toujours dans des ensembles patrimoniaux, est particulièrement complexe. Elle est souvent limitée aux bâtiments administratifs. En revanche, le CMN met l'accent sur le remplacement de la quinzaine de chaudières au fioul du réseau – 6 chaudières devraient ainsi être remplacées en 2024.

D'autre part, l'accessibilité des monuments aux personnes en situation de handicap commence à être prise en compte dans certains monuments mais demeure loin d'être systématique. Les rapporteurs spéciaux soulignent qu'ils ont cependant pu constater lors de leurs déplacements les efforts en cours.

D. UN ENJEU ESSENTIEL : PROTÉGER LE PRINCIPE DE PÉRÉQUATION

1. Une péréquation dépendante des locomotives parisiennes

a) Le principe de péréquation des ressources entre les monuments au fondement du réseau

Le CMN fonctionne sur deux principes connexes : celui de **mutualisation des fonctions support d'une part, et celui de péréquation financière entre monuments** d'autre part. Ce dernier découle de l'hétérogénéité des monuments du CMN décrite plus haut, quelques-uns **disposant de recettes propres très dynamiques permettant de dégager un excédent d'exploitation quand la plupart sont cependant structurellement déficitaires**.

Il est cependant à noter que ce principe passe par une **fongibilité des ressources** : en d'autres termes, les recettes des monuments sont perçues par une caisse commune à l'ensemble du réseau, bien qu'une petite partie des crédits reste gérée par les établissements directement. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un mécanisme de solidarité financière, dans la mesure où la gestion budgétaire n'est pas réellement déconcentrée.

Le principe de péréquation, bien qu'étant consubstantiel de l'existence du CMN, n'est cependant formalisé nulle part, ni au sein du code du patrimoine ni dans un texte réglementaire. Le CMN s'est sur ce point contenté d'indiquer aux rapporteurs spéciaux que « *ce principe est soutenu par le CMN comme par le ministère de la culture* ».

Au début des années 2010, la Cour des comptes avait indiqué dans plusieurs rapports qu'il aurait été préférable d'inscrire au niveau législatif le principe de péréquation, en l'ajoutant aux missions du CMN déjà inscrites dans le code du patrimoine. Ces remarques avaient été suivies du dépôt d'une

proposition de loi dite « Férat-Legendre » adoptée en 2010 au Sénat¹ en première et en nouvelle lecture mais qui n'était pas allée jusqu'au bout de son parcours législatif. **L'inscription du principe de péréquation au sein du code du patrimoine aurait une valeur symbolique mettant en avant la solidarité des monuments mais n'aurait par ailleurs aucune conséquence sur l'application quasiment centenaire de ce principe par le CMN.**

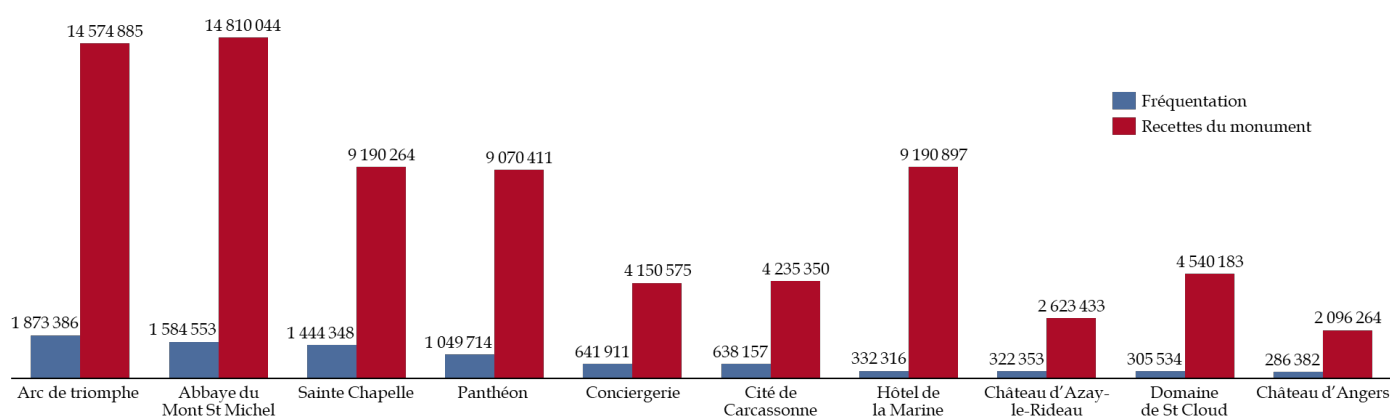
b) *Un nombre très restreint de monuments excédentaires concentrés à Paris*

Les monuments déficitaires constituent l'écrasante majorité du patrimoine du CMN. En 2022, les monuments excédentaires n'étaient qu'au nombre de quatre sur la centaine du réseau (auxquels devraient s'ajouter en 2025 les tours de Notre-Dame de Paris, historiquement excédentaires). Le monument qui dégage les ressources les plus importantes, en coûts complets, c'est-à-dire après retraitement des dépenses effectuées par le siège, est l'Arc de Triomphe, suivi, dans l'ordre de la Sainte-Chapelle, du Mont-Saint-Michel et du Panthéon. La Cité de Carcassonne était excédentaire jusqu'à la crise sanitaire.

On constate par ailleurs **une grande stabilité dans le temps des monuments excédentaires** : en 2010, ces mêmes quatre monuments représentaient déjà à eux-seuls 50 % de la fréquentation et 48,2 % des recettes propres du réseau. En 2023, ces monuments ont dégagé 16 millions d'euros de recettes, le déficit cumulé du réseau s'élevant à 64 millions d'euros.

Recettes et fréquentation 2023 des monuments exploités par le CMN

(en nombre de personnes et en euros)



Source : commission des finances d'après les données du CMN

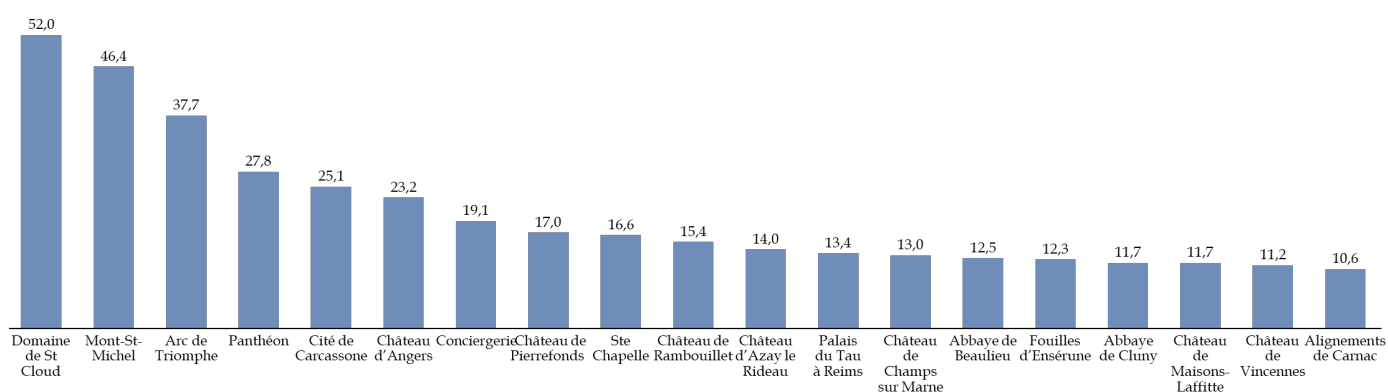
¹ Proposition de loi n° 68 relative au patrimoine monumental de l'État, déposée par Mme Françoise FÉRAT et M. Jacques LEGENDRE, 27 octobre 2010.

Il faut cependant noter que **le caractère contributeur ou non n'est pas uniquement corrélé à la fréquentation**. Plusieurs monuments très déficitaires font en revanche partie des monuments les plus fréquentés du réseau : les cinq monuments qui bénéficient le plus de la péréquation sont, dans l'ordre décroissant, le domaine national de Rambouillet, le château de Champs-sur-Marne, le château d'Angers, le domaine national de Saint Cloud et le château de Vincennes¹. Des monuments très peu fréquentés peuvent en revanche être proches de l'équilibre : c'est par exemple le cas de l'abbaye du Bec-Hellouin ou de la chapelle des moines à Berzé-la-Ville.

Les vingt monuments les plus dépensiers concentrent 20 % seulement de la fréquentation mais 60 % des dépenses au cours de la période 2018-2023. Il faut noter le cas spécifique du Mont-Saint-Michel, qui contribue peu à la péréquation dans la mesure où il a bénéficié d'investissements importants au cours des dernières années et compte parmi les monuments pour lesquels les dépenses ont été les plus importantes.

Dépenses cumulées 2018-2023 pour les 20 monuments pour lesquels la dépense est la plus importante

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données du CMN

Les tours de Notre-Dame de Paris étaient le sixième site le plus fréquenté du réseau, mais le quatrième en termes de contribution à la péréquation financière de l'établissement. Dès lors, la fermeture du circuit de visite après l'incendie a engendré un manque à gagner important pour le CMN. **La réouverture du circuit fin 2024 devait donc se traduire par l'ajout d'un monument excédentaire supplémentaire** contribuant à accroître les recettes propres de l'établissement.

¹ COP 2022-2024.

Un impact à double tranchant des Jeux de Paris 2024 sur la fréquentation des monuments du CMN

Si les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ont entraîné un afflux de visiteurs à Paris, les monuments parisiens ont souffert pour certains d'une fermeture complète et, pour ceux situés dans les périmètres de restriction de circulation, d'importantes difficultés d'accès.

En conséquence, la fréquentation a diminué au mois de juillet de 38 % pour l'Arc de Triomphe et jusqu'à 56 % pour l'Hôtel de la Marine ou 61 % pour la Conciergerie, situés tous deux en plein cœur de périmètre de sécurité. Pour l'ensemble des monuments franciliens, la diminution s'élève en juillet à 21 % et en août à 12 % par rapport aux mêmes mois en 2023. Ces variations s'expliquent également par le profil des visiteurs venus assister aux épreuves olympiques.

Cette forte baisse s'étend aux autres monuments du CMN accueillant une forte proportion de touristes internationaux : le nombre de visiteurs du Mont-Saint-Michel est inférieur de 17 % en juillet 2024 par rapport au mois précédent.

Au vu du poids de ces monuments dans le modèle économique global du CMN et de l'importance des mois d'été dans la fréquentation annuelle, il est à craindre que ces variations n'entraînent une baisse substantielle des ressources propres en 2024.

Le CMN est cependant optimiste sur l'impact à court terme des Jeux, le public ayant retrouvé, voire dépassé, à la fin du mois d'août des niveaux comparables à ceux d'une année normale. S'agissant des retombées à long terme des Jeux, le CMN espère pouvoir convertir l'intérêt marqué du public pour les monuments mis en avant pendant les Jeux Olympiques. L'établissement souligne ainsi l'impact immédiatement positif du dernier relais de la flamme olympique sur le nombre de visites de la basilique Saint-Denis (+ 60 % sur la première semaine d'août 2024). La Conciergerie, particulièrement visible pendant la cérémonie d'ouverture, a vu la consultation de son site internet augmenter de 288 % fin juillet. Il reste à espérer que l'intérêt se maintienne au cours des prochaines semaines et se traduise effectivement par une augmentation durable des visites.

Source : CMN

2. Une évolution du parc de monuments qui ne doit pas dégrader les capacités de mutualisation

Le CMN a souffert du départ du réseau entre 2005 et 2007 de quelques grands monuments très fréquentés (château de Chambord, château du Haut-Koenigsbourg, château de Chaumont sur Loire). Les quelques entrées de monuments dans le parc du CMN intervenus depuis n'ont pas permis de compenser ces sorties. La fréquentation totale annuelle sur la période 2005-2018 des monuments sortis du réseau s'élève à 1,7 million de personnes, celle des monuments entrants sur la même période à 300 000 personnes à peine (auxquels devront s'ajouter à terme 600 000 personnes attendues à l'Hôtel de la Marine et à Villers-Cotterêts).

Le COP 2022-2024 du CMN l'indique ainsi très clairement : *« les monuments qui ont rejoint le parc du CMN ces 15 dernières années n'ont jamais compensé la perte des « locomotives » lors de la vague de décentralisation entre*

2004 et 2006 ». Les données chiffrées, en coûts complets, sont frappantes : en 2006, les bénéfices dégagés par certains monuments permettaient de couvrir 110 % des déficits du réseau. Le taux de couverture était descendu à 60 % en 2011. **En 2006, un monument du centre sur cinq était bénéficiaire, contre seulement un sur dix actuellement.**

Cette dégradation s'est accentuée au cours des dernières années, même s'il est probable que la réouverture des tours de Notre Dame et la montée en puissance de l'hôtel de la Marine puissent entraîner un redressement des indicateurs. Ainsi, **les recettes propres des monuments excédentaires permettaient de financer à hauteur de 71 % en 2019 le déficit cumulé de tous les autres. En 2023, cette proportion n'était que de 28 %.**

Ce constat conduit à une **fragilisation du principe de péréquation, le réseau dépendant toujours plus de quelques monuments.** Toute évolution du réseau aura nécessairement des conséquences sur le modèle de financement du CMN. En conséquence, les rapporteurs spéciaux soulignent qu'après une période d'extension de l'établissement, il est aujourd'hui nécessaire de consolider les récents succès en termes de fréquentation. Il n'est pas possible de confier indéfiniment au CMN la gestion de monuments déficitaires sans que cela n'implique de poursuivre la hausse des financements de l'État. Cette option ne paraît donc pas viable à court terme.

**Une expérimentation qui doit encore faire ses preuves :
la convention d'exploitation du château de Haroué**

En 2021, la famille de Beauvau-Craon, propriétaire du château de Haroué en Lorraine en a confié la gestion et l'ouverture au public par convention au CMN. Il s'agit d'un cas inédit d'association entre un propriétaire privé et le CMN. Celle-ci a été justifiée par le ministère par le fait que le château de Haroué contient des collections (en l'occurrence 16 œuvres) appartenant à l'État.

Il est encore trop tôt pour déterminer l'impact de cette addition aux ressources du CMN. La DGPA a indiqué que le monument était pour l'instant très déficitaire. En 2022, le château avait rapporté 68 000 euros de recettes propres pour moins de 10 000 visiteurs.

Sans occulter l'intérêt que peut avoir ce type de montage, notamment dans le cas de monuments privés abritant des œuvres publiques, les rapporteurs spéciaux soulignent que ce modèle ne peut conserver qu'un caractère exceptionnel, dans la mesure où le CMN n'a pas vocation à se substituer en gestion aux propriétaires privés.

Source : commission des finances d'après les données du CMN

La stabilisation du parc de monuments n'implique pas de cesser toute proactivité dans la gestion patrimoniale du CMN. Les rapporteurs spéciaux considèrent cependant que **le CMN gagnerait à renforcer son appui en ingénierie aux propriétaires publics plutôt qu'à assurer lui-même la gestion de ces monuments**. En outre, le principe d'une cogestion entre le CMN et une collectivité territoriale, que les rapporteurs spéciaux ont pu observer au monastère de Brou, peut constituer un niveau de réponses dans certaines situations locales.

Recommandation n° 9 : Stabiliser à court terme l'évolution du parc de monuments du CMN en allouant les ressources découlant de la croissance des recettes propres aux monuments d'ores et déjà en gestion (*DGPA et CMN*)

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- M. Philippe BÉLAVAL, ancien président du centre des monuments nationaux et conseiller spécial culture du président de la République

Centre des monuments nationaux (CMN)

- Mme Marie LAVANDIER, présidente ;
- M. Guillaume LACHAUSSÉE, directeur général adjoint ;
- M. Tristan FRIGO, conseiller spécial de la Présidente, responsable des relations institutionnelles et politiques.

Direction générale des Patrimoines et de l'Architecture (DGPA)

- M. Jean-François HÉBERT, directeur général ;
- M. Frantz SCHOENSTEIN, adjoint à la sous-directrice des monuments historiques et des sites patrimoniaux.

Direction du budget - Bureau Culture, jeunesse et sports -8BCJS

- M. Bao NGUYEN-HUY, sous-directeur par intérim de la 8^e sous-direction ;
- Mme Julia BRANDIZI, adjointe au chef de bureau 8BCJS.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Cité de la langue française - château de Villers-Cotterêts

- Paul RONDIN, directeur ;
- Xavier BAILLY, administrateur ;
- Servane DE LANDSHEER, secrétaire générale ;
- Manon MASSÉ, chargée des jeunes publics ;
- Lyse HAUTECOEUR, chargée de communication.

Monastère royal de Brou

- Pierre Gilles GIRAULT, administrateur ;
- Lucie GOUILLOUX, responsable des publics ;
- Marine BONTEMPS, responsable communication et mécénat ;
- Françoise AUJOLAT, responsable administrative.

