

... le contrôle budgétaire sur

LE CENTRE DES MONUMENTS NATIONAUX : UN SUCCÈS POUR LA POLITIQUE DU PATRIMOINE, UN MODÈLE ÉCONOMIQUE À PRÉSERVER

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.

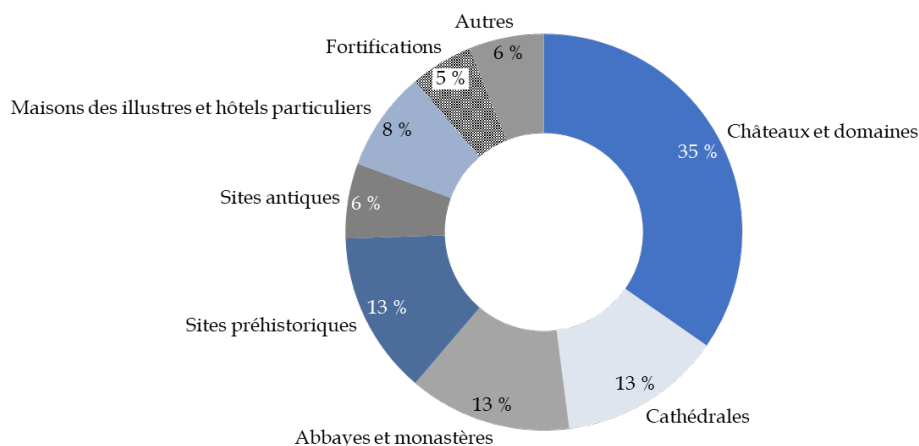
1. UN ÉTABLISSEMENT DYNAMIQUE INCONTOURNABLE DANS LA PROTECTION DU PATRIMOINE MAIS ENCORE TROP PEU VISIBLE

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.

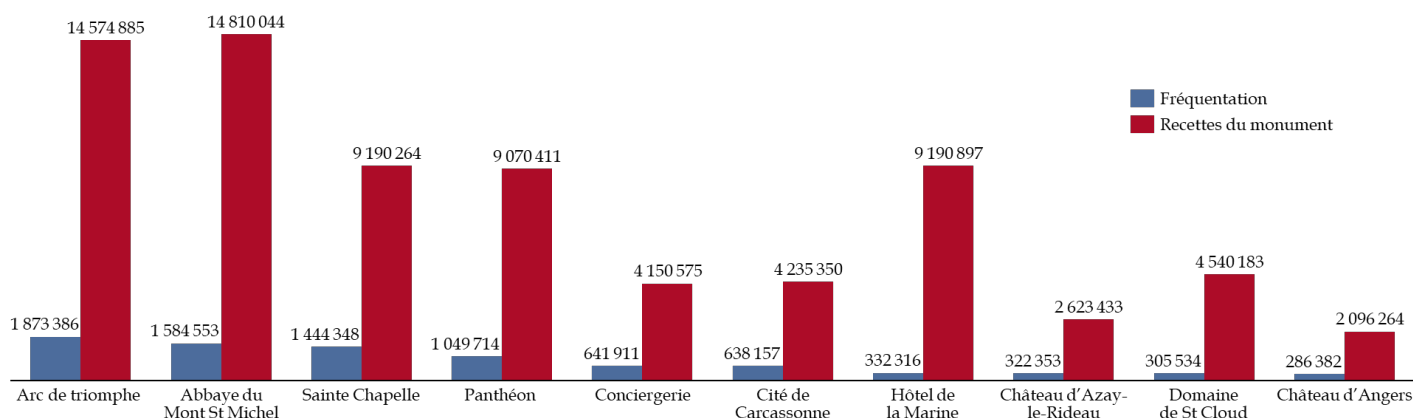
Le CMN est le seul établissement compétent en matière d'occupation domaniale des cathédrales. Seules 13 des 87 cathédrales (incluant Notre-Dame de Paris) font cependant l'objet d'une exploitation par le CMN dans le cadre de l'organisation de circuits de visites, généralement de tours ou, plus rarement,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

2. UNE AUGMENTATION CONSTANTE DU BUDGET DE L'ÉTABLISSEMENT

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

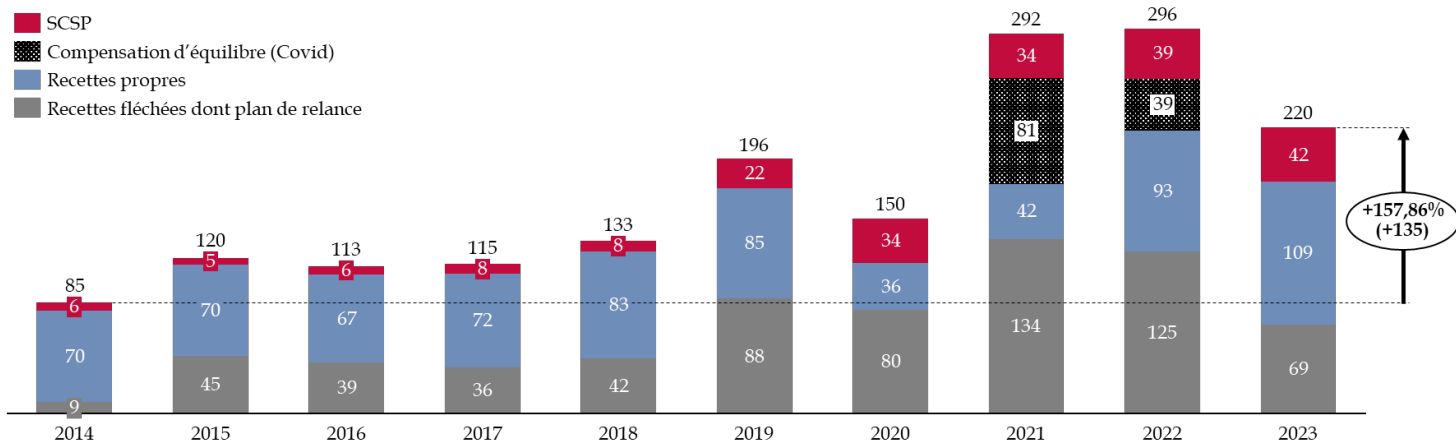
Entre 2014 et 2023, **les ressources du CMN ont augmenté de 157 %, soit un total de 220 millions d'euros et 135 millions d'euros supplémentaires en dix ans**. Les ressources propres du CMN, en premier lieu les recettes de billetterie, lui permettent de s'autofinancer à hauteur de 50 % du total de son 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.

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

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

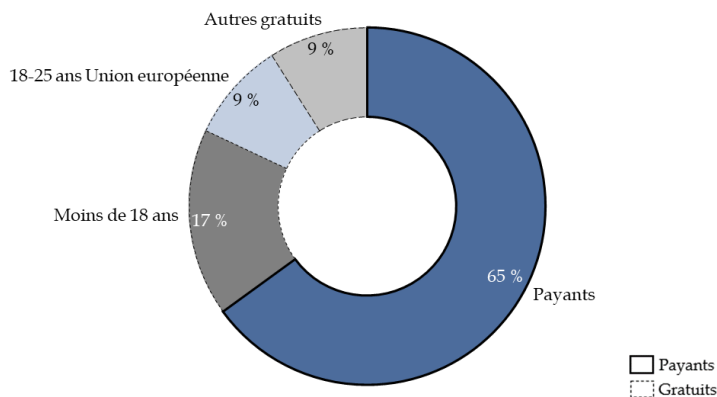
(en millions d'euros)



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.**

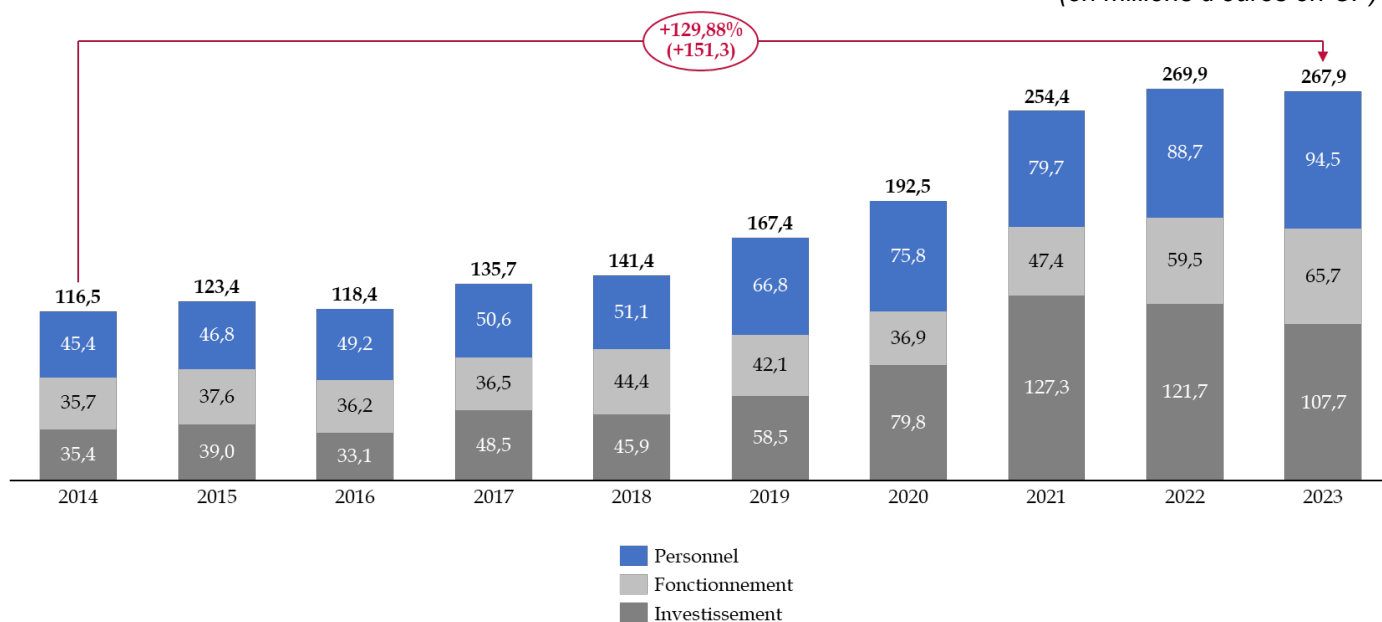
B. DES DÉPENSES AYANT PLUS QUE DOUBLÉ EN DIX ANS DANS LE CONTEXTE DE GRANDS CHANTIERS COÛTEUX

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**.

3. 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.

Les recommandations des rapporteurs spéciaux

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 le public local (*CMN – monuments*)

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 (locations, tournages, régies) 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*)



Vincent ÉBLÉ
Rapporteur spécial
Sénateur de la Seine-et-Marne
(Groupe Socialiste, Écologiste et
Républicain)



Didier RAMBAUD
Rapporteur spécial
Sénateur de l'Isère
(Groupe Rassemblement des
Démocrates, Progressistes
et Indépendants)

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28