



L'établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées La réglementation des cercles de jeux

Jean-Marie Pontier

► To cite this version:

Jean-Marie Pontier. L'établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées La réglementation des cercles de jeux. La Semaine Juridique. Administrations et collectivités territoriales, 2011. hal-02119600

HAL Id: hal-02119600

<https://amu.hal.science/hal-02119600>

Submitted on 3 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE LA RÉUNION DES MUSÉES NATIONAUX ET DU GRAND PALAIS DES CHAMPS-ÉLYSÉES

Par

Jean-Marie Pontier

Professeur à l'Ecole de Droit de la Sorbonne (Université de Paris 1)

Le décret n° 2011-52 du 13 janvier 2011 créant l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées (JO 14 janvier 2011 p. 798) représente une nouvelle et importante étape dans la restructuration des institutions culturelles et, *a priori*, cette réforme apparaît comme une amélioration à une situation qui n'était plus acceptable. Avant de présenter cette réforme, il convient de faire trois observations préalables.

Tout d'abord, cette réforme administrative s'inscrit dans d'autres réformes, ce qui est déjà un signe que les structures administratives ne sont pas figées une fois pour toutes, qu'elles doivent en permanence s'adapter. Et il faut relever que la formule retenue est celle de l'établissement public, qui manifeste une fois de plus son utilité, quelles que soient les critiques récurrentes que l'on a pu faire à son encontre.

Ensuite, s'il y a réforme c'est parce qu'il y avait des dysfonctionnements, que les formules existantes ne donnaient pas satisfaction. Cependant, ces dysfonctionnements n'étaient pas dus à des formules juridiques inadaptées : les institutions réformées étaient organisées sous forme d'établissement public, et ce n'est pas ce dernier qu'il convient de mettre en cause, les « responsabilités » en incombent à d'autres.

Enfin, ces dysfonctionnements existaient au sein d'institutions culturelles, et sont certainement révélateurs d'une certaine incapacité des autorités concernées, au premier chef desquelles le ministère de la culture, à prendre des décisions pour instituer une plus grande cohérence dans les interventions des institutions culturelles. On pourrait, sur le mode ironique, parler de « l'art de mal gérer la culture ».

L'aspect le plus évident de la réforme est la fusion de deux établissements publics qui existaient précédemment, l'établissement public appelé « Réunion des musées nationaux » (Rmn) et l'établissement public dénommé XXX. L'article 1^{er} du décret précité du 13 janvier 2011 dispose : « L'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées, anciennement dénommé "Réunion des musées nationaux", est un établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture ». L'histoire explique, ici comme ailleurs, le présent.

I – L'HÉRITAGE DE LA RMN

La Rmn a une histoire de plus d'un siècle et si, pendant de nombreuses années, elle a répondu aux missions qui lui avaient été confiées, depuis un quart de siècle environ le système n'était plus satisfaisant, il était même devenu incohérent.

La Rmn présente une originalité à la fois par son histoire, par son organisation et par ses fonctions. Elle est créée, sous forme d'établissement public administratif, par la loi de finances du 16 avril 1895 et organisée, par un décret du 14 janvier 1896, en vue d'acquérir les œuvres d'art, d'intérêt archéologique ou historique, destinées aux musées du Louvre, de Versailles, de Saint Germain et du Luxembourg, avec le produit de la vente des biens de la Couronne qui lui était affecté. Par la suite, et en dépit des modifications qui ont été apportées à son statut, l'établissement a conservé de son origine ce caractère de procédé de financement au profit d'un certain nombre d'institutions culturelles. L'article 118 de la loi de finances du

31 décembre 1921 confiait par ailleurs à la Rmn la perception des droits d'entrée dans les musées nationaux. L'ordonnance n° 45-1546 du 13 juillet 1945 portant organisation provisoire des Beaux-Arts, modifiée par les décrets n° 81-513 du 11 mai 1981 et n° 86-438 du 12 mars 1986, déclarait que la Rmn est formée par les musées nationaux désignés par décret, placés sous l'autorité du ministre de la culture et administrés par les directeur des musées de France. Ainsi que le relève la Cour des comptes dans son rapport particulier de 1997 (Rapport public particulier. Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art, juin 1997), la Rmn « était donc en premier lieu une caisse de mutualisation et tire encore aujourd'hui une grande part de sa légitimité de cette fonction » (p. 17).

Dans la seconde moitié du XXème siècle la Rmn va connaître une profonde évolution. Une part de celle-ci est certes due à l'adaptation de l'institution au marché. Mais cela ne suffit pas à expliquer l'accroissement de ses missions, il faut également prendre en compte l'intervention de l'Etat qui « chargera la Rmn, chaque fois qu'il en éprouvera le besoin, de la mise en œuvre opérationnelle des choix qu'il effectue dans le domaine muséographique », ce qui a été « un facteur certain du développement de l'établissement » (Cour des comptes). En 1986 est institué un mécanisme de redevance payé par la Rmn au profit des musées et intitulé « dotations globales de fonctionnement », le mécanisme ayant été modifié en 1990 au profit de tous les musées nationaux, ces dotations étant calculées en fonction des recettes dégagées sur le site (et variant donc considérablement). La Cour des comptes constate que : « l'Etat n'a pas toujours apporté à la Rmn les moyens financiers de supporter les charges qu'il lui imposait. Ainsi, alors qu'il faisait le choix d'une politique ambitieuse d'expositions temporaires, il diminuait progressivement, avant de les supprimer définitivement en 1988, les subventions de soutien à cette activité, généralement déficitaire, qu'il avait jusque là accordées à l'établissement » (rapport p. 19).

L'évolution a fait apparaître – comme pour bien d'autres établissements publics – une inadéquation du statut d'établissement public administratif, en particulier, constat banal qui vaut pour tant d'autres établissements, les règles de la comptabilité publique et certaines règles régissant l'emploi des agents de droit public à des activités commerciales sur lesquelles continuaient cependant de peser des contraintes de service public résultant de la symbiose des missions de la Rmn et de la Direction des musées de France (DMF). Cela explique le passage du statut d'établissement public administratif au statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), réforme réalisée par le décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990. Le but de cette réforme était notamment « de créer une structure progressivement rentable permettant d'accroître la part d'autofinancement qui pourrait être consacrée, dans les musées nationaux, à la mise en œuvre de la politique culturelle arrêtée par la direction des musées de France » (Rapport de la Cour des comptes, p. 20). Mais, en même temps, relève la Cour, le décret du 14 novembre place la Rmn dans la nécessité de concilier « deux logiques qui ne sont pas aisées à mettre en harmonie : une logique économique qui lui impose de rentabiliser sa fonction commerciale en vue de dégager des ressources propres nécessaires à l'enrichissement des collections, et une logique régaliennne, culturelle et éducative, qui lui impose de favoriser l'accès au plus grand nombre ».

Les rapports parlementaires sur les projets de loi de finances ont souligné les contradictions qui naissent de ces transformations. Au Sénat le rapporteur, M. Schumann, a souligné à plusieurs reprises le fait que l'évolution des musées nationaux vers une plus grande autonomie a remis en cause le système de la mutualisation. « Paradoxalement, au lieu de dégager des bénéfices de nature à venir conforter les missions de service public comme le montage d'expositions ou la publication de catalogues d'un intérêt scientifique certain mais au public restreint, le secteur commercial de la Réunion des musées nationaux absorbe en réalité des ressources qui auraient dû, soit contribuer aux opérations d'intérêt général, soit

permettre l'acquisition d'œuvres d'art » (M. Schumann, rapport culture sur la loi de finances pour 1998, annexe 8, n° 85).

Une affaire, entre autres, a montré les incohérences auxquelles on parvenait, « l'affaire Lessing », photographe que le Louvre avait autorisé à photographier gratuitement les œuvres du musée, sous la seule contrepartie de permettre au musée d'en disposer gratuitement pour ses propres éditions, lesquelles concurrençaient ainsi directement celles de la Rmn (le Louvre ayant édité son propre guide, équivalent à celui de la Rmn, mais vendu 3 euros de moins ...), en dépit d'une circulaire (non respectée) du Premier ministre recommandant d'éviter la multiplication des maisons d'édition publiques, et le photographe en question ayant vendu ses droits au concurrent de la Rmn (l'agence KPG-images). On comprend que la Cour des comptes ait pu écrire, en termes très neutres, qu'il s'agissait là « d'une erreur de valorisation du capital immatériel de l'Etat », un critique d'art pouvant se demander à juste titre : « Mais que fait la tutelle ? » (S. Flouquet, Journal des arts n° 300, 3 avril 2009).

II – LA CONSTITUTION D'UN NOUVEL OPÉRATEUR

Le décret du 13 janvier 2011 crée un nouvel opérateur, censé mettre fin aux errements dont quelques uns ont été cités précédemment. La consécration de cet opérateur est dans la ligne du rapport demandé par le président de la République.

Dans une lettre adressée au président de la Rmn, J.-P. Cluzel, en date du 3 novembre 2009, le président de la République commençait en faisant valoir que depuis plusieurs années la question de l'opportunité de constituer un grand opérateur culturel, prenant appui sur la force des expertises et la complémentarité des activités du Grand Palais et de la Réunion des musées nationaux se posait. Le président de la République déclarait :

« L'enjeu est double : faire de Paris l'un des tout premiers lieux d'expositions et d'événements de rang international en valorisant les espaces et les expertises conjuguées de ces deux opérateurs, et concevoir puis mettre en œuvre un projet artistique, culturel et scientifique de qualité, capable de rassembler des publics venus d'horizons nouveaux ». J.-P. Cluzel a déposé son rapport en mars 2010, ce rapport est directement à l'origine du décret précité du 13 janvier 2011.

Le rapprochement entre l'Etablissement public du Grand Palais, tout en renforçant le potentiel de l'ensemble, « doit être l'occasion de promouvoir une programmation cohérente mais marquée par la diversité, conformément à la vocation "universelle" du monument », l'objectif étant de parvenir à accueillir le public tout au long de l'année. L'auteur du rapport reprend les explications qui justifient la fusion entre cet établissement public et la Rmn. Les expositions temporaires sont devenues, outre leur objet scientifique, le moyen d'accroître la fréquentation des musées en faisant venir de nouveaux publics que les collections permanentes seules ne pouvaient attirer. Un deuxième facteur est la réalisation du « grand Louvre » qui a fait apparaître que les musées pouvaient gagner à ne pas reverser leurs recettes de billetterie dans un « pot commun » (celui de la Rmn), mais à les garder pour leur propre développement. La spécialisation de chaque musée, et le souci des conservateurs des musées d'avoir une plus grande maîtrise de leur politique scientifique de conservation et d'exposition de leurs collections « ont fait le reste ». Cela explique que les pouvoirs publics aient décidé de détacher de la Rmn le Louvre, Versailles, Orsay, Guimet, Fontainebleau, Picasso. Dès lors : « La "Réunion des musées nationaux" n'a désormais plus de "réunion" que le nom, puisque aucun musée ne lui est plus rattaché ».

Il convenait, selon le rapporteur, de renouveler les missions de la Rmn. La mutualisation est nécessaire, faisait-il valoir, mais ne peut être imposée par les textes, compte tenu, à la fois, de l'attitude des responsables des musées, qui tiennent à leur autonomie de gestion, et à l'évolution du droit français et européen en matière de concurrence. Il proposait que l'on

arrête le débat juridique et « qu'on respecte l'esprit général qui préside à la modernisation du secteur public depuis une vingtaine d'années : concilier les exigences de service public avec une gestion stimulée par l'ouverture de la concurrence », un nouveau « contrat moral » devant être passé avec les musées.

Le décret du 13 janvier 2011 comporte un très long article 2 et un article 3 énumérant les missions de l'établissement avec, notamment, la constitution d'une photothèque universelle, le II de l'article 2 précisant les conditions de coopération entre l'établissement et les musées. La politique culturelle et la stratégie de l'établissement public, ses activités et ses investissements font l'objet d'un contrat pluriannuel conclu avec l'Etat, différentes conventions devant être passées, de mise à disposition de bâtiments avec l'Etat, de fixation des participations financières avec les occupants. L'avenir dira si cette formule aura permis de mettre fin aux incohérences passées.