

N° 19

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 octobre 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi relatif à l'institution d'une garantie de l'État pour certaines expositions temporaires d'oeuvres d'art,

Par M. Michel MIROUDOT,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président* ; Michel Miroudot, Jacques Carat, Pierre Vallon, Pierre Laffitte, *vice-présidents* ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Alain Dufaut, André Maman, Philippe Richert, *secrétaires* ; Maurice Arrecks, François Autain, Honoré Baillet, Jean Bernadoux, Jean Bernard, Jean-Pierre Blanc, James Bordas, Joël Bourdin, Jean-Pierre Camoin, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing, Roger Chenaud, Gérard Delfau, André Diligent, Ambroise Dupont, André Egu, Claude Fuzier, Alain Gérard, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kleber Mamecote, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Robert Piat, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiele, Mme Françoise Seligmann, MM. René-Pierre Signe, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal.

Voir le numéro :

Senat : 512 (1991-1992).

Arts et spectacles.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Introduction	5
I. LES MOTIFS DU PROJET DE LOI : ALLEGER LES COÛTS D'ASSURANCE DES GRANDES EXPOSITIONS	7
A. LES GRANDES EXPOSITIONS TEMPORAIRES : UN RISQUE SPECIFIQUE	8
1. Un risque théorique considérable	8
2. Un risque réel relativement limité	12
B. ... DONT LA COUVERTURE EXCLUSIVE PAR LE SECTEUR COMMERCIAL S'AVERE DIFFICILE ET ONEREUSE	13
1. La croissance inéluctable du coût de l'assurance privée des grandes expositions ...	13
2. ... pourrait exercer un effet dissuasif sur l'organisation de ces manifestations	14
II. L'ETAT, GARANT DES EXPOSITIONS TEMPORAIRES : LES EXEMPLES ETRANGERS	16
A. LE DISPOSITIF DE GARANTIE BRITANNIQUE	16
1. Principales caractéristiques	16
2. Observations générales	19
B. LE MECANISME DE GARANTIE AMERICAIN	21
1. Principales caractéristiques	21
2. Observations générales	24
III. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA GARANTIE INSTITUEE PAR LE PROJET DE LOI	26
A. UNE GARANTIE ACCORDEE AVEC PARCIMONIE	26
1. Un champ d'application étroitement circonscrit	26
2. Une garantie subordonnée à l'agrément de l'autorité administrative	28
B. UNE GARANTIE CONSENTIE GLOBALEMENT, POUR LES DOMMAGES SUPERIEURS A 300 MILLIONS DE FRANCS	28

	<u>Pages</u>
1. Une garantie consentie par exposition	28
2. Une garantie assortie d'une franchise de 300 millions de francs de dommages	29
C. UNE GARANTIE OCTROYEE DANS LE RESPECT D'UN PLAFOND ANNUEL APPROUVE PAR LE PARLEMENT	29
IV. APPRECIATION GENERALE DU PROJET DE LOI	31
A. UN DISPOSITIF QU'UNE FRANCHISE ELEVEE REND LARGEMENT INOPERANT	31
1. Une mise en jeu très hypothétique de la garantie de l'Etat ..	31
2. Un avantage financier très incertain pour les établissements publics bénéficiaires	32
B. UN MECANISME QUI GAGNERAIT A ÊTRE ASSEZ SENSIBLEMENT REMODELE	33
1. Conférer à la garantie de l'Etat une certaine efficacité	33
2. Etendre aux expositions temporaires organisées par les collectivités locales le bénéfice de la garantie de l'Etat.	34
<u>EXAMEN DES ARTICLES</u>	37
<i>Article premier : Champ d'application et portée de la garantie accordée par l'Etat aux expositions temporaires</i>	<i>37</i>
<i>Article additionnel après l'article premier : Extension du champ de la garantie aux expositions temporaires organisées par les collectivités territoriales</i>	<i>40</i>
<i>Article 2 : Procédure d'agrément des expositions bénéficiant de la garantie de l'Etat</i>	<i>40</i>
<i>Article 3 : Décret d'application</i>	<i>42</i>
<u>CONCLUSION</u>	42
<u>EXAMEN EN COMMISSION</u>	43
<u>TABLEAU COMPARATIF</u>	45

Mesdames, Messieurs,

La France peut aujourd'hui s'enorgueillir de figurer parmi les grands pays organisateurs d'expositions d'oeuvres d'art.

Les expositions temporaires constituent, pour la vie des musées et la connaissance de l'art, le complément indispensable des collections permanentes. Elles permettent en effet de rassembler en un même lieu des oeuvres parfois dispersées dans le monde entier. Elles contribuent à améliorer la connaissance que le public peut avoir d'un artiste ou d'une école, en replaçant leur production dans leur contexte ou dans leur perspective. Elles offrent le précieux avantage de favoriser la présentation au public d'oeuvres empruntées aux collections particulières et qui lui sont de ce fait exceptionnellement accessibles.

L'organisation de rétrospectives prestigieuses semble pourtant menacée par la croissance exponentielle des coûts correspondants. La volonté d'attirer et de satisfaire un public de plus en plus large conduit les organisateurs à réserver une attention croissante à la présentation des oeuvres et à recourir de plus en plus fréquemment aux services d'architectes ou de metteurs en scène de renom. C'est cependant l'importance du budget consacré à l'assurance des oeuvres empruntées, dont les estimations sont le plus souvent alignées sur les prix du marché de l'art, qui caractérise surtout les très grandes expositions et qui risque à terme de compromettre la poursuite d'une programmation artistique ambitieuse.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi vous propose d'introduire en droit français un dispositif de garantie gouvernementale destiné à alléger les coûts d'assurance des très grandes expositions.

Si la commission des affaires culturelles souscrit pleinement à l'objectif poursuivi par le projet de loi, il lui a semblé que le dispositif proposé par le Gouvernement, dont le champ d'application est excessivement restreint, risquait de surcroît de se révéler d'une efficacité limitée.

Votre commission vous proposera donc d'amender le projet de loi afin de conférer une certaine efficacité à la garantie gouvernementale et d'en étendre le bénéfice aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics qui organisent de grandes expositions temporaires.

I. LES MOTIFS DU PROJET DE LOI : ALLEGER LES COÛTS D'ASSURANCE DES GRANDES EXPOSITIONS

Alors que les collections permanentes des musées nationaux ne donnent lieu, en vertu du principe selon lequel « *l'Etat est son propre assureur* », à la souscription d'aucun contrat d'assurance, les organisateurs d'expositions temporaires sont le plus souvent contraints de faire assurer les oeuvres qui leur sont prêtées par les collectionneurs publics ou privés, français ou étrangers.

En ce qui concerne les collections nationales, le décret n° 81-240 du 3 mars 1981 relatif aux prêts et aux dépôts d'oeuvres des musées nationaux dispose, en particulier, que les prêts consentis à un organisme autre qu'un musée national « *donnent lieu, préalablement à leur octroi, et sauf dispense accordée par le ministre de la culture, à la souscription par le bénéficiaire d'une assurance couvrant les risques de vol, de perte ou de détérioration de l'oeuvre prêtée, pour un montant déterminé par le ministre chargé de la culture* ».

Réciproquement, lorsqu'un établissement public national sollicite un prêt d'un musée de province, ou à fortiori, d'un musée étranger ou d'un particulier, en vue d'une exposition temporaire, il est le plus fréquemment invité à souscrire un contrat garantissant les objets prêtés, au cours de leur transport et pendant toute la durée de leur présentation au public.

Si, appréciés globalement, les coûts de l'assurance des oeuvres prêtées des expositions temporaires organisées par les établissements publics nationaux, semblent contenus dans des limites supportables, - ils représentent en moyenne moins de 10 % du budget total consacré par la Réunion des musées nationaux à ces manifestations ⁽¹⁾ -, une analyse plus fine de ces résultats fait ressortir l'extrême concentration des charges correspondantes. **Un petit nombre d'expositions prestigieuses -une à trois par an- concentrent généralement plus des trois quarts du budget annuel consacré par les établissements publics nationaux à l'assurance des oeuvres qui leur ont été prêtées.**

En dépit de l'accalmie observée depuis quelques temps sur le marché de l'art, l'inflation qui l'a caractérisé ces dernières années a très largement contribué à faire des expositions ambitieuses un

⁽¹⁾ 9,3 % en moyenne du budget des expositions temporaires organisées entre 1985 et 1990

risque spécifique, en raison de la valeur cumulée des oeuvres assurées.

Ce risque est parfois difficilement assurable. En outre le coût de l'assurance est de toute façon très élevé et pourrait, à terme, exercer un effet dissuasif sur l'organisation des manifestations artistiques prestigieuses.

A. LES GRANDES EXPOSITIONS TEMPORAIRES : UN RISQUE SPECIFIQUE

L'assurance des grandes expositions temporaires se caractérise tout d'abord par l'importance du risque théorique qui doit être garanti, la valeur cumulée des oeuvres prêtées chaque année au cours de ces manifestations pouvant atteindre plusieurs dizaines de milliards de francs. Mais, cette assurance se distingue, dans le même temps, par la très faible probabilité de réalisation du risque couvert : les sinistres recensés au cours des expositions temporaires sont peu fréquents et les sommes effectivement versées par les compagnies d'assurance pour leur réparation relativement modestes.

1. Un risque théorique considérable

Les polices d'assurances souscrites par les organisateurs d'expositions temporaires, sont en règle général, des **polices «tous risques clou à clou»**, c'est-à-dire que sont garantis les risques de perte ou de détérioration des objets assurés pendant toute la durée du prêt, ainsi qu'au cours de leur transport entre le lieu de leur exposition permanente et celui de l'exposition temporaire. Dans le cas d'une détérioration de l'oeuvre, est également couverte la dépréciation consécutive au sinistre, c'est-à-dire la diminution de la valeur commerciale de l'oeuvre qui subsiste après sa restauration.

Les assurances contractées par les deux principaux organisateurs publics d'expositions temporaires, la Réunion des musées nationaux et le centre Georges Pompidou couvrent également les risques liés aux mouvements de grève, aux émeutes ou aux soulèvements populaires- mais non le risque de guerre-, et, sur demande, les risques consécutifs à un tremblement de terre. Ces contrats comportent enfin une clause de renonciation, de la part de l'assureur, à tout recours contre les organisateurs, les transporteurs, les emballeurs et autres tiers.

Le montant des capitaux garantis à l'occasion d'une exposition temporaire est généralement apprécié en « valeur agréée », c'est-à-dire sur la base d'un accord intervenu entre le prêteur, l'organisme emprunteur et la compagnie d'assurance lors de la souscription du contrat.

Par rapport aux contrats souscrits en « valeur déclarée » par le souscripteur, cette procédure présente l'avantage de réduire considérablement les risques de conflits ultérieurs sur la valeur de l'oeuvre assurée et dispense en particulier l'organisme emprunteur d'avoir, en cas de sinistre, à prouver l'exactitude de la valeur de l'oeuvre, sous peine de se voir appliquer la « règle proportionnelle », c'est-à-dire une réduction de l'indemnisation proportionnelle à la surestimation de la valeur déclarée.

En pratique, cependant, les organisateurs d'expositions sont le plus souvent contraints d'accepter sans expertise préalable l'estimation des oeuvres avancées par leurs propriétaires, sous peine de se voir refuser le prêt.

Ces estimations sont le plus fréquemment alignées sur le prix du marché de l'art. De rares cas de sous-évaluation des oeuvres visant à alléger les primes d'assurances ont pu être observés à l'occasion de prêts consentis entre musées nationaux et musées de province ; cette pratique reste cependant inconnue des musées étrangers qui auraient même tendance, de l'avis des experts, à surévaluer la valeur des oeuvres dont ils ont consenti le prêt.

Pour ces raisons, le coût de l'assurance des oeuvres empruntées à l'occasion des grandes expositions temporaires connaît une croissance exponentielle, alors même qu'une relative stabilité des primes réclamées par les compagnies d'assurance a pu être notée ces dernières années.

Il est révélateur de constater que la valeur des oeuvres assurées a été réévaluée à deux reprises au cours de l'exposition Degas qui s'est tenue à Paris, au Grand Palais, du 13 février au 16 mai 1988.

Il n'est pas rare, non plus, qu'une toile, dont l'absence suffirait à faire perdre à une rétrospective ambitieuse ou à une exposition thématique beaucoup de son intérêt, représente à elle seule une part très significative de la valeur totale des oeuvres assurées. L'on peut citer en exemple le cas de l'exposition consacrée aux Demoiselles d'Avignon de Picasso (1), au sein de laquelle le tableau du même nom, estimé à 30 millions de dollars, représentait près du quart du capital assuré, alors même que soixante-douze oeuvres étaient

(1) Paris, musée Picasso. 26 janvier-18 avril 1988

exposées ⁽¹⁾ et qu'une dizaine d'entre elles étaient garanties pour une valeur supérieure à dix millions de francs.

Le tableau, ci-après, récapitule, pour quelques grandes expositions organisées ces dernières années, l'importance du capital assuré ; il fait par ailleurs ressortir pour certaines d'entre elles, la contribution significative de quelques pièces majeures à la formation de la valeur totale des oeuvres assurées.

(1) dont certaines, appartenant aux collections nationales, n'étaient pas assurées

Valeurs d'assurance des grandes expositions
organisées par la Réunion des Musées nationaux
(1988-1992)

Exposition	Valeur d'assurance (en milliards de francs)	Nombre de pièces exposées (1)	Nombre de pièces, estimées à plus de 10 millions de francs	«pointes» des valeurs d'assurance pour le prêt de certaines oeuvres
Degas (1988)	2,60	347	90	«La famille Bellili» (100 millions de francs)
Zurbaran (1988)	0,66	71	28	-
Van Gogh à Paris (1988)	1,56	127	37	Autoportrait (100 millions de francs)
Les Demoiselles d'Avignon (1988)	0,67	72	16	«Les Demoiselles d'Avignon» (150 millions de francs)
Gauguin (1989)	3,60	238	84	«Never more» (100 millions de francs) «Vision après le sermon» (200 millions de francs)
Seurat (1991)	5,5	231	48	«Le cirque» (400 millions de francs) «L'Ile de la Jatte» (150 millions de francs)
Toulouse Lautrec (1992)	3,37	176	63	-

(1) y compris provenant de collections publiques

En dépit du ralentissement de la hausse des prix observé sur le marché de l'art, rien ne laisse présager aujourd'hui une inversion de la courbe ascensionnelle des valeurs d'assurance estimées par les prêteurs.

Le capital qui devra être assuré par le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou pour la rétrospective «Matisse» qui y sera présentée en 1993 atteint plus de 7 milliards de francs.

Les estimations relatives à la valeur totale d'assurance des expositions «Le Titien» et «les chefs-d'oeuvres de la fondation Barnes» programmées par la Réunion des musées nationaux en 1993 sont respectivement de 8,9 milliards de francs et de 9,3 milliards de francs.

2. Un risque réel relativement limité

Les statistiques relatives aux expositions temporaires organisées par l'ensemble des musées publics ⁽¹⁾ ces dernières années font ressortir que les sinistres ont été peu nombreux et que les indemnisations ont été relativement limitées.

Au total, le nombre de dossiers traités chaque année n'excède pas la centaine et leur charge annuelle est, comprise entre cinq et dix millions de francs.

Le tableau ci-après retrace le nombre de sinistres enregistrés et le montant des sommes versées par le principal courtier en assurance de la Réunion des musées nationaux et de la direction des musées de France depuis 1987 ⁽²⁾.

(1) Soit 34 musées nationaux, 33 musées classés et près d'un millier de musées contrôlés.

(2) Source : rapport de Jean-Paul Cluzel et Catherine Lezon au Premier Ministre sur l'assurance des expositions temporaires d'oeuvres d'art des organismes publics - Février 1991.

**Sinistres survenus au cours
des expositions temporaires organisées
par des musées publics**

Année	Sinistres classés sans suite	Sinistres de montant inférieurs à 50.000 francs		Sinistres compris entre 50.000 francs et 500.000 francs		Sinistres excédant 500.000 francs	
		Nombre	Charge	Nombre	Charge	Nombre	Charge
1987	22	48	206.000 F	1	130.000 F	0	---
1988	20	32	123.000 F	4	368.000 F	0	---
1989	31	60	324.000 F	4	430.000 F	0	---
1990	18	41	211.000 F	5	250.000 F	2	3.520.000 F

Le nombre restreint des sinistres observés à l'occasion d'expositions temporaires -et qui n'est pas toujours vérifiée dans le cas des collections permanentes- trouve une explication dans la multiplication des mesures de sécurité imposées par les prêteurs et -ou- les compagnies d'assurances, tant pour l'emballage et le transport des oeuvres que pour leur présentation au public.

**B. ... DONT LA COUVERTURE EXCLUSIVE PAR LE
SECTEUR COMMERCIAL S'AVERE DIFFICILE ET ONEREUSE**

**1. La croissance inéluctable du coût de l'assurance
privée des grandes expositions ...**

De l'avis des experts ⁽¹⁾, il ne sera guère possible d'alléger sensiblement à l'avenir les charges d'assurance des grandes expositions d'oeuvres d'art qui pèsent sur le budget des organismes publics si l'on continue à s'adresser exclusivement au secteur commercial pour garantir ce risque.

● Tout d'abord, parce que *«l'importance des valeurs d'assurance réclamées par les prêteurs rend difficile, pour les très*

(1) Rapport de Jean-Paul Cluzel et Catherine Lezon précité.

grandes manifestations, le placement des risques correspondants auprès des assureurs, en petit nombre sur ce créneau (...)».

Aussi, l'idée de mise en concurrence des assureurs privés, qui pourrait paraître séduisante à première vue, risque-t-elle de se révéler largement inefficace : dans la mesure où les grandes expositions font l'objet de cessions en réassurance, l'information risque, compte tenu de l'étroitesse du marché, de circuler rapidement, contribuant presque inexorablement à un alignement vers le haut des primes. Ils font en outre observer qu'*«il n'existe en France qu'un seul assureur privé ayant construit la capacité de souscription et les services nécessaires pour absorber et traiter de telles manifestations.»* Sauf à prendre le risque d'un déplacement du marché de l'assurance des grandes expositions vers l'étranger - ce qui leur semble toutefois relever de l'hypothèse d'école compte tenu des taux de primes généralement moins attractifs qui y sont pratiqués - ils concluent donc à la quasi-impossibilité d'organiser la mise en concurrence des assureurs privés pour ce risque spécifique.

- Ensuite, parce que la marge actuellement dégagée sur l'activité «expositions temporaires» par le principal assureur de la Réunion de musées nationaux se révèle *«très faible en raison de l'importance de la couverture en réassurance, laquelle est onéreuse»*.

- Enfin, parce que les taux de primes pratiqués par cette compagnie d'assurance semblent supporter avantageusement la concurrence internationale.

2. ... pourrait exercer un effet dissuasif sur l'organisation de ces manifestations

La proportion atteinte ces dernières années par les coûts d'assurance au sein du budget consacré aux expositions prestigieuses pourrait à terme conduire les organisateurs à renoncer à ces manifestations.

Alors que pour l'ensemble des expositions organisées par la Réunion des musées nationaux, la part des **dépenses d'assurance** oscille, selon les années, entre 8 et 10% du budget global, cette part a atteint **31% du budget des expositions consacrées aux peintres du Mauritshuis** (de Rembrandt à Vermeer, Grand Palais (1986) ou aux **Demoiselles d'Avignon de Picasso** (musée Picasso, 1988) et **39% du budget de l'exposition Van Gogh à Paris** (musée d'Orsay, 1988).

Pour ne citer qu'un autre exemple, les frais d'assurance de la **rétrospective Max Ernst** organisée par le Centre national d'art et

de culture Georges Pompidou ont atteint 41% du budget de l'exposition !

Nul besoin d'être prophète pour affirmer qu'une telle évolution ne pourra qu'exercer un effet dissuasif sur l'organisation de ces rétrospectives ambitieuses.

Il suffit, pour s'en convaincre, d'observer la légère inflexion du nombre annuel d'expositions organisées par la Réunion des musées nationaux, perceptible depuis quelques années : 31 en 1987, 24 en 1988, 31 en 1989, 16 en 1990, 20 en 1991, 16 en 1992, 11 seulement programmées pour 1993.

La perpétuation du système actuel, caractérisée par un recours exclusif à l'assurance commerciale des oeuvres prêtées, permettra d'autant moins à la France de maintenir son rang dans l'organisation des grandes rétrospectives à l'échelle mondiale qu'elle joue à armes inégales avec les pays qui ont institué, pour résoudre ce problème, des systèmes de garantie gouvernementale.

II. L'ETAT, GARANT DES EXPOSITIONS TEMPORAIRES : LES EXEMPLES ETRANGERS

Dans le contexte décrit ci-dessus, la plupart des musées étrangers bénéficient aujourd'hui d'un avantage considérable sur leurs homologues français : la garantie gouvernementale qui peut être octroyée à certaines expositions temporaires les dispense d'avoir à recourir exclusivement à l'assurance privée des oeuvres empruntées.

A l'exception des pays latins, la plupart des Etats organisateurs d'expositions prestigieuses accordent désormais leur garantie aux musées et aux institutions publiques ou privées responsables de ces manifestations pour la responsabilité qu'ils encourent à l'égard des propriétaires des oeuvres.

La Grande-Bretagne est la première à avoir expérimenté cette solution. Le mécanisme de garantie gouvernementale qu'elle accorde aux musées a depuis lors servi de référence pour la définition des dispositifs similaires qu'ont adopté de nombreux autres pays, parmi lesquels les Etats-Unis, le Canada, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, l'Autriche ou certains Länder allemands.

Les mécanismes de garantie gouvernementale mis au point par la Grande-Bretagne et les Etats-Unis sont présentés succinctement ci-après.

A. LE DISPOSITIF DE GARANTIE BRITANNIQUE

1. Principales caractéristiques

- *Organismes bénéficiaires*

La garantie de l'Etat britannique peut être accordée aux **organismes publics** pour la couverture des risques qu'ils encourent à l'égard des propriétaires des oeuvres empruntées dans le cadre d'une **exposition temporaire réalisée dans l'intérêt public**.

Autrefois réservé aux seuls musées ou organismes nationaux ⁽¹⁾, le bénéfice de la garantie gouvernementale a été étendu aux musées locaux et aux autres institutions non gouvernementales agréées par le ministre de la culture ⁽²⁾, par le «National Heritage

⁽¹⁾ Sept musées nationaux, dont un Irlandais et un Gallois.

Act» de 1980.

La garantie de l'Etat peut également être accordée au **British Council** (l'équivalent britannique de l'Association française d'action artistique rattachée au ministère des affaires étrangères) pour les expositions qu'il organise à l'étranger, dès lors que ces manifestations contribuent au rayonnement culturel de la Grande-Bretagne hors de ses frontières.

La garantie gouvernementale ne peut en revanche couvrir les prêts effectués par les musées nationaux à des institutions privées non agréées (galeries d'art ou hôtel des ventes), lesquels doivent donner lieu à la souscription d'une assurance commerciale, aux frais de l'emprunteur.

Dans la pratique, **quarante à cinquante musées ou institutions bénéficient chaque année de la garantie de l'Etat pour les oeuvres empruntées dans le cadre d'expositions temporaires.**

Les musées nationaux n'ayant pas coutume d'organiser de nombreuses expositions temporaires, **les principaux bénéficiaires du mécanisme de garantie britannique se trouvent être les musées locaux ou autres institutions agréées, au premier rang desquels le «Royal Academy of Arts», la «Hayward Gallery» ou le «British Council».**

● *Procédure d'octroi de la garantie*

La garantie de l'Etat est **délivrée par le ministre de la culture** au terme d'une procédure qui fait intervenir l'«Office of Arts and Libraries» (l'équivalent des directions du livre et des musées de France au ministère de la culture) pour les Musées ou organismes nationaux et une commission *ad hoc*, la «Museums and Galleries Commission», pour les musées locaux et les autres institutions non gouvernementales.

Au cours de l'instruction des demandes, le rôle de l'«Office of Arts and Libraries» et de la «Museums and Galleries Commission» est sensiblement le même.

Il consiste tout d'abord à s'assurer que l'exposition projetée revêt bien un **intérêt public**. Aux termes du «National Heritage Act» de 1980, la garantie de l'Etat ne peut être accordée que lorsque le prêt des oeuvres considérées contribue à faciliter l'accès du public à celles-ci ou qu'il concourt à améliorer la compréhension d'un

(2) La «Royal Academy of Arts», par exemple.

artiste par le public ou l'appréciation que celui-ci peut porter sur son oeuvre.

Puis, il comporte un **contrôle de la valeur agréée des oeuvres prêtées**. Ce contrôle est effectué par un ou plusieurs experts désignés par l'«Office of Arts and Libraries».

En aucun cas le montant de la garantie accordée par l'Etat à l'organisme emprunteur ne pourra excéder la valeur de l'oeuvre fixée par les experts.

Il leur appartient enfin de **vérifier que des mesures de sécurité appropriées** ont bien été arrêtées, tant pour le transport des oeuvres que pour la durée de leur présentation au public. Ce contrôle est effectué par **deux spécialistes de la sécurité**, qui ont la faculté de réclamer des mesures de sécurité complémentaires et doivent en vérifier l'application effective.

Dans la pratique, l'insuffisance des conditions de sécurité constitue un motif fréquent du refus de la garantie de l'Etat.

En cas de sinistre, il appartiendra en tout état de cause au musée bénéficiaire d'apporter la preuve que les conditions de sécurité imposées pour l'octroi de la garantie étaient respectées au moment de l'incident.

● *Nature des risques garantis*

La garantie octroyée par l'Etat britannique couvre les risques de **perte** ou de **détérioration** de l'objet durant les transports et pendant la durée du prêt, ainsi que la **dépréciation** de l'oeuvre consécutive au sinistre. Sont garantis les risques liés aux émeutes ou aux mouvements populaires, mais non le risque de guerre.

La garantie de l'Etat britannique ne comporte **pas de renonciation à recours** contre les organisateurs, les transporteurs ou autres tiers.

● *Etendue de la garantie étatique*

La garantie octroyée par l'Etat britannique aux organisateurs d'expositions temporaires repose sur un **mécanisme de sélection des oeuvres empruntées qui sont garanties au premier franc**.

Une distinction est établie à ce stade entre les musées et organismes nationaux d'une part, et les musées locaux ou autres institutions non gouvernementales d'autre part.

Les premiers bénéficient de la garantie de l'Etat sans restriction, quel que soit le nombre des oeuvres empruntées et le montant cumulé de leur valeur agréée.

La garantie octroyée par le Gouvernement britannique aux musées locaux ou autres institutions agréées est en revanche plafonnée. Le plafond des risques assumés par l'Etat est déterminé, pour chaque exposition temporaire, par le ministre de la culture, après avis de la « Museums and Galleries Commission », en fonction des besoins exprimés par les musées et organismes nationaux et du degré d'engagement des crédits inscrits sur l'enveloppe globale votée par le Parlement, qui fixe chaque année, dans le cadre de la procédure budgétaire, la limite supérieure du capital que l'Etat est autorisé à garantir⁽¹⁾.

La garantie accordée par l'Etat aux organisateurs est alors répartie entre les oeuvres sélectionnées, qui seront garanties au premier franc.

Toutefois, afin de prévenir la multiplication des coûts administratifs liés au règlement des petits sinistres, une franchise de 2.000 livres par sinistre (soit environ 20.000 francs) est instituée à la charge des **musées et organismes nationaux**.

Pour les **musées locaux ou les autres institutions agréées**, la franchise est fixée à 100 livres par sinistre (soit environ 1.000 francs). Lorsque la valeur agréée des objets empruntés excède 4.000 livres, le montant de cette franchise est réévalué à hauteur de 1 % de la valeur de l'oeuvre. L'introduction d'une certaine dose de proportionnalité dans le calcul de la franchise supportée par les musées locaux vise à responsabiliser davantage les organisateurs d'expositions temporaires.

2. Principales observations

Le mécanisme de garantie britannique a fait la preuve de son efficacité. Il a su concilier de façon exemplaire les intérêts a priori antagonistes des organisateurs d'expositions temporaires dont il contribue à alléger les charges et des compagnies d'assurances auxquelles il a su ménager un marché intéressant.

(1) Ce plafond global a été régulièrement revalorisé au cours des dernières années : il est passé de 0,25 milliard de livres (environ 2,5 milliards de francs) pour l'exercice 1987-1988 à 1,45 milliard de livres (environ 14,5 milliards de francs) pour l'exercice 1990-1991.

- *La garantie de l'Etat britannique contribue à alléger sensiblement les charges qui pèsent sur les organisateurs d'expositions temporaires.*

Analysée du point de vue des organisateurs, le **bénéfice de la garantie de l'Etat britannique**, qui est de surcroît **accordée à titre gratuit**, équivaut à **ne pas faire assurer les oeuvres garanties**. L'économie est totale pour les musées ou organismes nationaux⁽¹⁾, elle reste substantielle pour les musées locaux et autres institutions agréées.

D'après les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, les organismes bénéficiaires estiment à environ 6 millions de livres par an (soit environ 60 millions de francs) l'économie de primes commerciales que le système de garantie étatique leur permet de réaliser.

- *Un dispositif qui a su préserver un marché à l'assurance privée*

Les musées qui bénéficient de la garantie de l'Etat conservent dans tous les cas la charge de la franchise instituée pour la mise en jeu de cette garantie : ils peuvent choisir d'assumer eux-mêmes ce risque⁽²⁾ ou préférer de le faire assurer commercialement.

Les musées locaux et autres institutions non gouvernementales sont tenus de contracter des contrats d'assurances pour couvrir les risques qu'ils encourent à l'égard des propriétaires des oeuvres qui ne bénéficient pas de la garantie étatique.

Enfin, les propriétaires des oeuvres prêtées jouissent de la faculté de refuser la garantie de l'Etat -par exemple pour préserver leur anonymat ou supprimer les possibilités de recours contre les tiers que le système britannique laisse à l'appréciation de l'Etat- et de réclamer la souscription d'un contrat d'assurance.

Par ailleurs, l'augmentation du nombre d'expositions que favorise la garantie publique contribue à développer un marché intéressant pour l'assurance commerciale.

(1) Sous réserve toutefois de l'exercice par les propriétaires de leur faculté de réclamer la souscription d'un contrat d'assurance commerciale.

(2) La «Hayward Gallery» a ainsi constitué une provision sur son budget de fonctionnement, destinée à la couverture des petits sinistres.

B. LE MECANISME DE GARANTIE AMERICAIN

La garantie octroyée aux organisateurs d'expositions temporaires par l'Etat fédéral américain a été institué par le «Arts and Artifacts Indemnity Act» du 20 décembre 1975.

1. Principales caractéristiques

● *Les bénéficiaires*

La garantie de l'Etat américain peut être accordée aux **particuliers et aux organismes à but non lucratif** pour la responsabilité qu'ils encourent à l'égard des propriétaires d'oeuvres empruntées à l'étranger en vue de leur exposition temporaire aux Etats-Unis, à la condition que ces objets revêtent une valeur éducative, culturelle, historique et scientifique et que l'exposition soit certifiée «d'intérêt national».

Cette garantie peut être étendue à la couverture des risques auxquels sont exposés les oeuvres américaines présentées à l'étranger, dans le cadre d'un échange international.

● *Procédure d'octroi de la garantie*

La garantie américaine est accordée par le conseil fédéral des arts et des humanités («Federal Council on the Arts and Humanities»), organe dépendant de la Fondation nationale des arts et des humanités («National Foundation on the Arts and Humanities»), après avis d'un comité composé de quatre spécialistes, le «Arts and Artifacts Indemnity Advisory Panel».

L'organisateur qui souhaite bénéficier de la garantie de l'Etat fédéral doit soumettre sa requête, accompagnée de la liste des objets empruntés, du nom des prêteurs et de la valeur agréée des oeuvres au Conseil fédéral des arts et des humanités et au comité d'experts, un an et trois mois au moins avant la date prévue pour l'inauguration de l'exposition.

Il doit par ailleurs introduire une demande de reconnaissance de l'intérêt national de l'exposition projetée auprès du directeur de l'Agence fédérale de l'information («United States Information Agency»).

Le comité d'experts (Arts and Artifacts Indemnity Advisory Panel) est compétent pour apprécier la réalité de la

valeur des oeuvres réclamées par le prêteur, pour examiner les conditions de sécurité prévues pour le transport et la présentation de l'oeuvre au public, enfin, pour se prononcer sur la validité de la mise en jeu de la garantie en cas de sinistre.

Lorsque le comité d'experts n'accepte pas de garantir les oeuvres à la hauteur des valeurs réclamées par leur propriétaire, il est fait appel à l'assurance privée.

Les conditions de sécurité imposées par le comité d'experts sont généralement plus rigoureuses que celles qui sont requises par les compagnies d'assurance. Le comité peut, à tout moment, mandater sur place des personnes assermentées pour examiner le respect des prescriptions qu'il a édictées. Un rapport doit lui être adressé par l'organisme emprunteur 30 jours avant le début de la manifestation, puis au cours de l'exposition, afin de certifier le maintien des dispositions de sécurité requises par le Comité. Toute modification dans l'organisation de l'exposition et dans la présentation des oeuvres est subordonnée à l'approbation préalable du comité d'experts.

La rigueur des dispositions relatives à la sécurité des oeuvres et le surcoût qu'elles peuvent engendrer pour les organisateurs revêtent parfois un caractère **dissuasif** à l'égard de la garantie gouvernementale, notamment lorsque les oeuvres sont empruntées auprès de différents propriétaires (auquel cas, un même musée est tenu de se soumettre autant de fois à l'intégralité de la procédure de contrôle de la sécurité des oeuvres qu'il y a de prêteurs concernés).

● *Nature des risques garantis*

La garantie de l'Etat américain couvre les risques de **perte ou dommage** causés pendant la durée de l'exposition temporaire et le transport des oeuvres, y compris le risque de guerre. En cas de détérioration, elle couvre également la **dépréciation** de l'oeuvre consécutive au sinistre.

Le Conseil fédéral des arts et des humanités **conserve la faculté d'exercer un recours contre les organisateurs et les tiers impliqués au moment du sinistre.**

● *Etendue de la garantie de l'Etat américain*

- La garantie de l'Etat américain est accordée **dans la limite d'un double plafond**, le premier délimitant le montant cumulé des valeurs qui peuvent bénéficier de cette garantie au même moment, le deuxième fixant la limite supérieure de la garantie qui peut être octroyée par exposition.

Ces plafonds sont déterminés par le Congrès dans le cadre de la procédure budgétaire, sur proposition du «National Endowment for the Arts» et du département du Trésor. Leur évolution, retracée ci-après, fait ressortir la croissance des besoins exprimés par les particuliers ou les organismes bénéficiaires.

Evolution des plafonds fixés à la garantie de l'Etat fédéral

(en millions de dollars)

Année	Plafond global	Plafond par exposition
1975	250	50
1980	400	50
1987	650	75
1988	1.200	125
1991	3.000 (1)	300 (2)

(1) environ 15 milliards de francs

(2) environ 1,5 milliard de francs

- La garantie de l'Etat fédéral ne peut être mise en jeu que pour les sinistres excédant un certain seuil de dommages, une franchise par exposition restant à la charge des organisateurs.

A l'origine fixé de façon uniforme pour l'ensemble des expositions organisées aux Etats-Unis, le montant de la franchise par exposition a été modulé : il est désormais fonction croissante de la valeur cumulée des oeuvres empruntées.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du montant de la franchise applicable par exposition.

Année	Valeur globale de l'exposition (millions de dollars)	Franchise par exposition (dollars)
1975	Toutes les valeurs	15.000
1980	Moins de 2	15.000
	de 2 à 10	25.000
	plus de 10	50.000
1991 (1)	Moins de 2	15.000
	de 2 à 10	25.000
	de 10 à 125	50.000
	de 125 à 200	100.000
	Plus de 200	200.000

(1) 1 dollar = + ou - 5 francs

- Enfin, de la même façon qu'en Grande-Bretagne, les valeurs couvertes par la garantie de l'Etat fédéral sont réparties, dans les limites indiquées ci-dessus, sur des oeuvres sélectionnées parmi les objets empruntés, qui sont garanties par l'Etat au premier franc.

2. Principales observations

• Quelques indications chiffrées

Le tableau ci-après propose un bilan chiffré de la mise en oeuvre de la garantie de l'Etat américain entre 1985 et 1989.

On notera que la garantie accordée par l'Etat américain permet aux organismes bénéficiaires de réaliser des économies substantielles de primes commerciales.

Année	Nombre d'expositions garanties	Nombre total d'objets	Valeur globale des objets garantis (1)	Primes commerciales économisées sur les expositions garanties, selon les organisateurs (2)
1985	20	2.418	0,6	1,9
1986	32	3.713	1,5	5,5
1987	27	3.182	1,6	5,6
1988	39	3.412	2,3	5,9
1989	34	2.279	1,4	7,4

1) milliards de dollars

2) millions de dollars

• *La garantie américaine réserve un vaste champ d'intervention à l'assurance commerciale des expositions.*

L'action conjuguée de la franchise et de plafonds applicables à la garantie de l'Etat conduit à réserver un champ d'intervention non négligeable aux compagnies commerciales pour l'assurance des expositions d'oeuvres d'art ; nombreuses sont en effet les rétrospectives pour lesquelles la valeur cumulée des oeuvres empruntées excède le plafond de 1,5 milliard de francs par exposition fixé par la législation américaine. Le montant de la franchise laissée à la charge des organisateurs apparaît par ailleurs suffisamment important pour que ceux-ci préfèrent presque systématiquement assurer le risque correspondant auprès du secteur commercial.

Tout comme en Grande-Bretagne, les particuliers, les musées et même les Etats étrangers concernés à l'occasion d'échanges internationaux restent libres de refuser la garantie de l'Etat américain et d'imposer l'assurance commerciale des oeuvres dont ils consentent le prêt.

Enfin, le marché américain de l'assurance des collections d'oeuvres d'art diffère assez sensiblement du marché français ou britannique correspondant dans la mesure où de nombreux musées - qui sont le plus souvent des institutions privées - font également assurer leurs collections permanentes.

III. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA GARANTIE INSTITUTEE PAR LE PROJET DE LOI

Le projet de loi se propose de transposer, pour certaines expositions temporaires d'oeuvres d'art, le mécanisme de garantie gouvernementale expérimenté depuis plusieurs années dans de nombreux pays étrangers.

Il tend à définir un mécanisme de garantie original, qui se distingue assez sensiblement des modèles étrangers.

A. UNE GARANTIE ACCORDEE AVEC PARCIMONIE

1. Un champ d'application étroitement circonscrit

Le projet de loi pose trois préalables à l'obtention de la garantie de l'Etat, qui tiennent au statut de l'organisme requérant, à l'importance de la manifestation projetée et à la localisation de l'exposition. Le jeu de ces trois éléments concourt à limiter strictement le nombre des bénéficiaires potentiels de la garantie de l'Etat.

● *Une garantie offerte aux seuls établissements publics nationaux ...*

Le bénéfice de la garantie de l'Etat que se propose d'instituer le projet de loi est réservé aux seuls **organismes nationaux ayant le statut d'établissement public**.

Cette restriction écarte d'emblée l'ensemble des demandes de garantie qui pourraient émaner de musées ou d'organismes locaux pour l'organisation de grandes expositions. Ce choix résulte de la volonté de circonscrire le dispositif de garantie gouvernementale aux seuls établissements relevant de la responsabilité de l'Etat. Il différencie cependant fondamentalement le mécanisme de garantie que s'apprête à instaurer la France des dispositifs en vigueur en Grande-Bretagne, où les musées locaux ou institutions non gouvernementales sont les principaux bénéficiaires de la garantie, ou aux Etats-Unis.

Elle laisse, par ailleurs, hors du champ d'application de la loi les organismes nationaux constitués sous la forme associative, même lorsque, comme l'Union centrale des arts décoratifs ⁽¹⁾ ou l'Association française d'action artistique, ils sont associés à l'exercice d'une mission de service public.

● ... pour les expositions d'oeuvres d'art dont la valeur d'assurance excède 300 millions de francs ...

La fixation d'un seuil de valeur d'assurance en deçà duquel les organisateurs d'une exposition temporaire ne peuvent prétendre bénéficier de la garantie de l'Etat traduit la volonté de mettre en place un dispositif spécifique pour les grandes expositions. Ainsi qu'il l'a été indiqué ci-dessus en effet, l'assurance commerciale des expositions temporaires ne pose de véritables difficultés que dans le cas des rétrospectives importantes, en raison de la valeur cumulée souvent considérable des oeuvres à assurer. L'objectif poursuivi par le projet de loi n'est pas en effet de substituer systématiquement un mécanisme de garantie gouvernementale à l'assurance commerciale : il tend simplement à intervenir en complément de l'assurance privée, lorsque l'importance du capital à assurer rend difficile un recours exclusif au secteur commercial.

Le seuil de 300 millions de francs qui a été retenu a paru opérer correctement le départ entre les expositions d'importance moyenne, qui continueront à être assurées commercialement dans leur intégralité, et les grandes rétrospectives qui pourront bénéficier, pour la part des valeurs d'assurance qui excède 300 millions de francs, de la garantie de l'Etat.

● ... organisées sur le territoire français

La garantie que le projet de loi se propose d'instituer ne pourra bénéficier aux oeuvres françaises présentées temporairement à l'étranger, dans le cadre par exemple d'une exposition montée par la Réunion des musées nationaux en collaboration avec des musées étrangers et destinée à « tourner » dans deux ou trois capitales.

Cette restriction différencie à nouveau le dispositif de garantie proposé par le projet de loi des exemples anglo-saxons.

(1) On peut néanmoins raisonnablement penser que dans ce cas le seuil des valeurs d'assurance imposé pour bénéficier de la garantie de l'Etat aurait joué un rôle discriminatoire.

2. Une garantie subordonnée à l'agrément de l'autorité administrative

Comme aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, le bénéfice de la garantie de l'Etat que le projet de loi se propose d'instaurer est subordonné à l'agrément d'une autorité administrative, délivrée après avis d'une commission d'experts.

Les comparaisons internationales font ressortir l'importance du rôle dévolu en France au ministre du budget dans la procédure d'agrément des expositions qui bénéficieront de la garantie de l'Etat. D'après les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, l'agrément devrait être délivré par arrêté conjoint du ministre de la culture et du ministre du budget, alors qu'il est accordé en Grande-Bretagne par le seul ministre de la culture et aux Etats-Unis par une autorité administrative indépendante. Le ministre du budget devrait par ailleurs être représenté -comme celui de la culture- au sein de la commission consultative, dont les autres membres devraient être nommés par arrêté conjoint du ministre de la culture et du ministre du budget.

B. UNE GARANTIE CONSENTIE GLOBALEMENT, POUR LES DOMMAGES SUPERIEURS A 300 MILLIONS DE FRANCS

1. Une garantie consentie par exposition

Le mécanisme de garantie que se propose d'instaurer le projet de loi diffère assez sensiblement des modèles britannique et américain dans la mesure où il ne repose pas sur une sélection des oeuvres qui, dans le respect d'un plafond global de la garantie consentie à chaque exposition, bénéficieront d'une garantie au premier franc : il consiste au contraire à accorder une garantie globale, et par conséquent partielle, pour la totalité des oeuvres empruntées par l'organisme bénéficiaire.

Cette distinction est fondamentale. Si le choix opéré par les auteurs du projet de loi présente l'avantage de réserver un traitement identique à l'ensemble des propriétaires des oeuvres réunies à l'occasion d'une grande exposition temporaire -leurs biens bénéficieront automatiquement de la garantie de l'Etat, sauf refus de leur part- il ne contribuera vraisemblablement pas à simplifier le règlement des sinistres.

En effet, dès lors que le montant des dommages excèdera la franchise imposée pour la mise en jeu de la garantie de l'Etat, tous les dossiers feront intervenir simultanément l'Etat garant et les assurances privées, dans des conditions qui restent encore à déterminer.

2. Une garantie assortie d'une franchise de 300 millions de francs de dommages

Afin, comme le souligne l'exposé des motifs, «de maintenir une industrie française de l'assurance active en ce secteur», il est proposé d'assortir la garantie accordée par l'Etat d'une franchise de 300 millions de dommages.

Le montant de cette franchise reste sans équivalent à l'étranger, où pourtant l'expérience prouve que le marché de l'assurance commerciale des expositions temporaires reste florissant : il est intéressant de rappeler qu'elle est au plus de 20.000 francs par sinistre en Grande-Bretagne et de un million de francs par exposition aux Etats-Unis.

En-deçà de cette limite, la charge de la réparation des sinistres serait intégralement supportée par les assurances privées.

C. UNE GARANTIE OCTROYEE DANS LE RESPECT D'UN PLAFOND ANNUEL APPROUVE PAR LE PARLEMENT

Comme aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, la garantie de l'Etat ne pourra être accordée que dans la limite d'un plafond annuel.

Le Parlement sera associé, chaque année, dans le cadre de la procédure budgétaire, à la détermination du plafond de la valeur cumulée des oeuvres que l'Etat sera autorisé à garantir.

Pour l'année 1993, une loi de finances rectificative devrait proposer au Parlement de retenir un **plafond de trente milliards de francs**, destiné notamment à garantir les expositions «le Titien», «Aménophis III» et «les chefs d'oeuvres de la fondation Barnes» programmées par la Réunion des musées nationaux, ainsi que la rétrospective «Matisse» qui sera présentée au Centre Georges Pompidou.

Ce chiffre correspond au risque potentiel, le risque réel encouru par l'Etat étant beaucoup plus faible. En effet, la probabilité que la totalité des oeuvres empruntées au cours d'une même année pour l'ensemble des expositions organisées par les établissements publics bénéficiant de la garantie de l'Etat soit détruite est -heureusement- à peu près nulle.

IV. APPRECIATION GENERALE DU PROJET DE LOI

L'introduction en droit français d'un mécanisme de garantie gouvernementale des grandes expositions temporaires, que le projet de loi se propose de réaliser, constitue certes une innovation appréciable : la France est ainsi le premier pays de tradition latine à s'engager dans cette voie.

Il convient cependant de relativiser la portée de cette réforme tant les modalités d'application de la garantie de l'Etat proposées par le projet de loi contribueront à priver ce dispositif d'intérêt.

Comme l'indique très justement l'exposé des motifs, l'introduction en France d'un régime de garantie des expositions temporaires **«ne comporte pas de risque prévisible important pour les finances publiques»**.

A. UN DISPOSITIF QU'UNE FRANCHISE ELEVEE REND LARGEMENT INOPERANT

1. Une mise en jeu très hypothétique de la garantie de l'Etat

L'étude statistique des sinistres recensés lors des expositions temporaires organisées tant en France qu'à l'étranger au cours de la dernière décennie tend à démontrer que leur fréquence est très faible et que les sommes versées pour leur réparation restent relativement modestes.

D'après les renseignements qui ont été communiqués à votre rapporteur par les compagnies d'assurances, le montant total des dommages survenus dans le cadre des expositions temporaires organisées par l'ensemble des musées publics français s'établit entre cinq et dix millions de francs par an.

Dans ce contexte, le montant de la franchise proposée par le projet de loi -300 millions de francs- contribue à vider très largement de son sens le mécanisme de garantie étatique qu'il vous est demandé d'introduire en droit français. **La garantie du Gouvernement français ne devrait pouvoir jouer que très exceptionnellement, à l'occasion de la destruction d'une oeuvre**

exceptionnelle ou d'un sinistre affectant l'ensemble d'une exposition, par exemple.

2. Un avantage financier très incertain pour les établissements publics bénéficiaires

L'objectif principal poursuivi par le projet de loi est d'alléger le coût de l'assurance des grandes expositions qui grève le budget des établissements publics nationaux.

Or, il n'est pas évident que le dispositif de garantie proposé par le projet de loi permette d'atteindre cet objectif.

Le plafonnement à 300 millions de francs des risques supportés par les compagnies d'assurance ne devrait pas engendrer une diminution sensible des primes commerciales réclamées pour l'assurance des grandes expositions. Les modalités de calcul des primes d'assurance des grandes expositions se caractérisent en effet par la très forte dégressivité du barème applicable au capital assuré, ce qui conduit à concentrer l'essentiel du coût de l'assurance sur les premières dizaines de millions de francs de valeurs assurées. Les conséquences de l'institution de la garantie de l'État sur le niveau des primes d'assurance seront vraisemblablement moins importantes qu'on ne pourrait l'espérer.

Il convient en outre de signaler que l'État se réserve la **faculté de demander aux organismes bénéficiaires le versement, en contrepartie de sa garantie, d'une «rémunération pour service rendu»**.

Conformément à l'article 5 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le Gouvernement est compétent pour instituer cette rémunération et pour en déterminer le montant. D'après les indications qui ont été communiquées à votre rapporteur, celle-ci pourrait s'établir forfaitairement à 50.000 francs par exposition garantie.

*

* *

En définitive, les seuls avantages que l'on peut réellement escompter de l'adoption du mécanisme de garantie, tel qu'il est proposé par le projet de loi, sont à rechercher dans l'effet incitatif que

la garantie de l'Etat pourra éventuellement exercer sur les propriétaires des oeuvres dont le prêt est sollicité d'une part, et dans la suppression des difficultés que pourraient rencontrer les compagnies d'assurance à placer en réassurance des risques dont l'importance croît avec les prix du marché de l'art, d'autre part.

B. UN MECANISME QUI GAGNERAIT A ÊTRE ASSEZ SENSIBLEMENT REMODELE

1. Conférer à la garantie de l'Etat une certaine efficacité

Si l'on souhaite que la transposition en droit français du mécanisme de garantie gouvernementale puisse exercer, au-delà de l'effet d'annonce, un effet véritablement incitatif sur l'organisation de grandes expositions d'oeuvres d'art, il importe de modifier assez profondément le dispositif proposé par le projet de loi.

Pour parvenir à ce résultat, deux possibilités s'offraient à la commission. La première consistait à abaisser la franchise retenue par le projet de loi pour la mise en jeu de la garantie de l'Etat. Pour les motifs qui ont été indiqués ci-dessus et qui tiennent aux modalités de calcul de la prime d'assurance des expositions d'oeuvres d'art, l'efficacité de cette proposition restait cependant incertaine. Elle ne permettait pas en outre de résoudre les difficultés imputables à l'absence d'individualisation des oeuvres bénéficiant de la garantie étatique.

C'est la raison pour laquelle votre commission vous invite à lui préférer une autre solution, qui consiste à offrir à l'Etat la possibilité de sélectionner, parmi les objets empruntés lors des grandes expositions, une ou plusieurs oeuvres d'art qui bénéficieront de sa garantie au premier franc.

a) Opérer une sélection des oeuvres qui bénéficieront de la garantie d'Etat au premier franc

Votre commission vous propose de permettre à l'Etat de sélectionner, parmi les oeuvres empruntées pour les grandes expositions, celles qui seront garanties par l'Etat au premier franc. La sélection serait opérée sur proposition des établissements publics, par arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre de la culture, après avis de la commission d'experts créée par l'article 2.

Cette solution, certes très différente de celle proposée par le projet de loi, paraît présenter de nombreux avantages ;

- elle rapprocherait davantage le dispositif que la France s'apprête à adopter des mécanismes de garantie étatique qui ont fait la preuve de leur efficacité depuis plusieurs années à l'étranger ;

- elle permettrait de mieux prendre en considération les difficultés que peuvent rencontrer les établissements publics pour faire assurer certaines oeuvres de très grande valeur. Pour ne prendre qu'un exemple, l'octroi de la garantie de l'Etat au seul tableau des « Demoiselles d'Avignon » de Picasso, qui représentait près du quart du capital assuré lors de l'exposition organisée autour de cette oeuvre, aurait contribué à diminuer assez sensiblement le coût de l'assurance de cette manifestation ;

- elle contribuerait à simplifier le processus de règlement des sinistres importants, en évitant de faire intervenir simultanément l'Etat et les assureurs privés pour chaque dossier de prêt ;

b) Supprimer la franchise qui conditionne la mise en jeu de la garantie de l'Etat

Cette proposition apparaît comme le corollaire de la précédente : dès lors que l'on permet à l'Etat de sélectionner les oeuvres auxquelles il apporte sa garantie au premier franc et que l'on ne raisonne plus en termes de garantie accordée globalement par exposition, la franchise, qui détermine pour chaque exposition le montant des dommages au-delà duquel est engagée la responsabilité financière de l'Etat, n'a plus de raison d'être.

2. Etendre aux expositions temporaires organisées par les collectivités locales le bénéfice de la garantie de l'Etat.

Votre commission vous propose de permettre aux expositions temporaires organisées par les collectivités locales de bénéficier, dans les mêmes conditions que les manifestations programmées par les établissements publics nationaux, de la garantie de l'Etat.

Cette garantie sera donc accordée aux expositions temporaires dont la valeur d'assurance dépassera le seuil de 300 millions de francs et qui auront été agréées dans les mêmes conditions par l'autorité administrative, après avis de la commission prévue à l'article 2. Cette commission sera notamment compétente pour vérifier que les conditions de transport et d'exposition des oeuvres

empruntées présentent des garanties de sécurité suffisantes et que l'exposition est organisée par un personnel scientifique et technique compétent.

Cette extension du champ d'application de la garantie de l'Etat, qui rapproche le dispositif que le projet de loi se propose d'introduire en droit français des modèles anglo-saxons, et en particulier du modèle britannique dans lequel la garantie étatique bénéficie principalement aux musées locaux et aux autres institutions non gouvernementales, tend à éviter que ne se renforce encore la concentration de l'effort culturel dans la capitale.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Champ d'application et portée de la garantie accordée par l'Etat aux expositions temporaires

I. Les dispositions du projet de loi

Cet article définit le champ d'application du projet de loi et l'étendue de la garantie de l'Etat.

a) Un champ d'application strictement délimité

Les expositions susceptibles de bénéficier de la garantie de l'Etat sont définies par le jeu de trois critères tirés respectivement du statut des organisateurs, de la valeur cumulée des oeuvres empruntées à cette occasion et de la localisation de l'exposition.

● Le statut des bénéficiaires

Le projet de loi propose de réserver le bénéfice de la garantie de l'Etat aux seuls établissements publics nationaux. De cette restriction, il résulte que les principaux bénéficiaires de cette garantie devraient être : la Réunion des musées nationaux, établissement public fédérateur des 34 musées nationaux auquel incombe généralement l'organisation des expositions temporaires présentées dans ces musées ; le Musée du Louvre, qui devrait être érigé en établissement public administratif à compter du 1er janvier 1993 ; le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou ; la Bibliothèque nationale.

● L'importance de l'exposition temporaire

Le champ d'application de la loi est restreint aux seules expositions dont le total des valeurs d'assurance des oeuvres n'appartenant pas à l'Etat -et qui doivent donc être assurées- dépasse un seuil de trois cents millions de francs.

● La localisation de l'exposition temporaire

La garantie de l'Etat français ne pourra être accordée que pour les expositions organisées en France, ce qui exclut qu'elle puisse couvrir les risques encourus par les oeuvres exposées à l'étranger lors d'une exposition co-produite par un établissement public national et destinée à être présentée successivement dans plusieurs capitales.

b) Une garantie subordonnée à l'agrément de l'autorité administrative

Seules pourront bénéficier de la garantie de l'Etat les expositions temporaires qui auront été agréées par l'autorité administrative.

D'après les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, cet agrément devrait être délivré par arrêté conjoint du ministre de la culture et du ministre du budget, après consultation de la commission créée par l'article 2.

c) La portée de la garantie de l'Etat

La garantie de l'Etat est accordée en valeur agréée, c'est-à-dire sur la base de la valeur convenue de façon intangible entre le prêteur et l'établissement public, pour les risques et dans les limites exposées ci-dessous.

● La nature des risques garantis

La garantie de l'Etat couvre les risques assurés de façon classique en matière d'oeuvre d'art, c'est-à-dire les risques résultant du vol, de la perte, de la détérioration ou de la dépréciation après sinistre des oeuvres empruntées.

La couverture est assurée durant le transport des oeuvres et pendant toute la durée de leur exposition au public. La garantie s'étend aux risques imputables aux grèves, aux émeutes et mouvements populaires, ainsi qu'aux catastrophes naturelles.

D'après les indications qui ont été fournies à votre rapporteur, la garantie de l'Etat emportera renonciation de la part du Gouvernement à tout recours contre l'établissement emprunteur, le dépositaire (ateliers d'emballage, entrepôts, douanes, lieux de transit), le propriétaire et leurs agents mandatés.

● La garantie de l'Etat est exclusive d'une assurance privée souscrite par le propriétaire de l'oeuvre ou pour son compte

Afin d'éviter une double couverture des mêmes risques, le projet de loi précise que les risques pour lesquels une assurance a été souscrite par le propriétaire de l'oeuvre ne pourront être garantis par l'Etat.

● **La garantie de l'Etat n'est accordée que pour la fraction des dommages qui excède trois cents millions de francs**

Les établissements publics bénéficiaires de la garantie de l'Etat devront souscrire une assurance commerciale pour la couverture des risques inférieurs à 300 millions de francs.

L'objectif poursuivi par l'institution de cette franchise élevée est, ainsi que l'énonce l'exposé des motifs, de préserver une industrie française de l'assurance active dans le secteur des expositions d'oeuvres d'art.

II. La position de la commission

Votre commission vous invite à adopter un **amendement** qui tend à réformer très sensiblement le mécanisme de garantie proposé par le projet de loi afin de rendre la garantie de l'Etat opérationnelle et de lui permettre d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés par l'exposé des motifs.

A cette fin, il vous est proposé :

- de substituer à la construction proposée par le projet de loi un dispositif plus étroitement inspiré des modèles anglo-saxons qui ont fait la preuve de leur efficacité, et qui repose sur une sélection de quelques oeuvres qui bénéficieront de la garantie de l'Etat au premier franc.

Cette sélection sera opérée par le ministre de la culture et le ministre du budget, après avis de la commission créée à l'article 2, parmi les oeuvres empruntées dont la valeur est estimée à plus de 30 millions de francs.

Pour les oeuvres sélectionnées, la garantie de l'Etat couvrira la totalité des dommages éventuels.

Article additionnel après l'article premier :

**Extension du champ de la garantie
aux expositions temporaires organisées
par les collectivités territoriales**

La position de la commission

Cet article additionnel a pour objet d'étendre aux expositions temporaires organisées par les musées des collectivités territoriales - qui sont le plus souvent gérés en régie directe - la possibilité de bénéficier, dans les mêmes conditions que les expositions temporaires présentées par les établissements publics nationaux, de la garantie de l'Etat.

Cet amendement tend à combattre un renforcement de la concentration parisienne des manifestations culturelles prestigieuses.

Article 2

**Procédure d'agrément des expositions
bénéficiant de la garantie de l'Etat**

I. Les dispositions du projet de loi

L'article 2 définit la procédure d'octroi de l'agrément délivrée aux expositions temporaires appelées à bénéficier de la garantie de l'Etat.

L'agrément est délivré par l'autorité administrative - en l'occurrence, par arrêté conjoint du ministre de la culture et du ministre du budget- **après avis d'une commission consultative**, dont l'article 2 précise la composition et le rôle.

D'après les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, **la commission devrait être composée de cinq membres**, dont un président désigné par arrêté conjoint du ministre de la culture et du ministre du budget, un représentant du ministère de la culture, un représentant du ministère du budget et deux personnalités nommées à raison de leur compétence en matière culturelle et dans le domaine des assurances, nommées par arrêté conjoint des deux ministres.

Le rôle de cette commission devrait être :

- de **vérifier** que les dispositions arrêtées par les établissements publics bénéficiaires, tant pour le transport des oeuvres que pour leur présentation au public, présentent des **garanties suffisantes de sécurité**.

D'après les indications qui ont été fournies à votre rapporteur, la commission se fera assister dans cette tâche par une **mission technique**, composée de trois experts désignés par arrêté conjoint du ministre de la culture et du ministre du budget, auxquels les établissements qui sollicitent la garantie de l'Etat devront permettre un libre accès à leurs locaux ;

- de s'assurer que l'exposition est organisée avec le **concours d'un personnel scientifique et culturel compétent**. S'agissant des d'expositions conçues par les établissements publics nationaux, votre rapporteur avoue n'avoir pas saisi l'intérêt de cette précision, qui retrouve au contraire tout son sens dès lors que envisage d'étendre le bénéfice de la garantie de l'Etat aux expositions organisées par les collectivités territoriales.

- d'**éclairer l'autorité administrative en cas de conflit entre les parties sur les conditions de survenance et les conséquences d'un sinistre** ou sur la mise en oeuvre d'une restauration.

La commission désigne alors des **experts** chargés de lui remettre un rapport.

II. La position de la commission

Bien que la création d'organes consultatifs ressortisse du domaine réglementaire et puisque le Gouvernement a choisi d'y consacrer un article du projet de loi, votre commission des affaires culturelles vous invite à adopter un **amendement** qui tend à améliorer la rédaction proposée pour l'article 2 et à mentionner expressément dans la loi que l'avis de la commission devra notamment porter sur les conditions propres à garantir la sécurité du transport et de l'exposition des oeuvres faisant l'objet de la garantie de l'Etat.

Article 3

Décret d'application

I. Les dispositions du projet de loi

L'article 3 renvoie à un décret en Conseil d'Etat la fixation des conditions d'application de la loi et notamment la détermination des conditions d'octroi de l'agrément des expositions bénéficiant de la garantie de l'Etat, ainsi que la définition de la composition et des modalités de fonctionnement de la commission prévue à l'article 2.

II. La position de la commission

Votre commission tient à exprimer son regret de n'avoir pu obtenir d'information complète sur le contenu des mesures d'application auxquelles cet article fait référence.

Elle a adopté cet article sous réserve d'un amendement rédactionnel.

*

* *

Sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle propose, votre commission demande au Sénat d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi n° 512 (1991-1992) relatif à l'institution d'une **garantie de l'Etat** pour certaines **expositions temporaires d'oeuvre d'art** au cours d'une réunion tenue le 21 octobre 1992, sous la présidence de M. Maurice Schumann.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Maurice Schumann, président, a appuyé la position du rapporteur en soulignant qu'il était difficile au Grand Conseil des communes de France d'accepter l'instauration d'un dispositif réservé aux seuls établissements publics nationaux, alors que les collectivités locales rencontraient les mêmes difficultés pour faire assurer les grandes expositions qu'elles organisent. Il a rappelé que le ministre d'Etat, ministre de l'Education nationale et de la culture avait indiqué à la commission qu'il ne serait pas hostile, à titre personnel, à ce que l'on cherche à étendre le bénéfice de cette garantie aux collectivités territoriales.

M. Jean-Pierre Camoin a souligné que le seuil de 300 millions de francs de valeur d'assurance, en-deçà duquel aucune exposition temporaire ne pourrait prétendre au bénéfice de la garantie de l'Etat, lui paraissait être suffisamment sélectif pour que l'extension de ce dispositif aux collectivités territoriales n'entraîne pas un accroissement considérable du nombre des bénéficiaires potentiels. Il a indiqué qu'en revanche ce mécanisme pourrait incontestablement se révéler intéressant dans des cas comparables à celui de l'exposition « Van Gogh » organisée par la ville d'Arles, pour laquelle étaient réunies une soixantaine d'oeuvres dont la valeur d'assurance atteignait un total de 2,4 milliards de francs.

M. Jean-Paul Hugot a fait ressortir l'intérêt d'une extension du champ d'application de la loi aux expositions organisées par les collectivités locales en indiquant qu'elle constituerait un gage de la diversité des manifestations organisées sur le territoire national. Il a ajouté que cet élargissement constituait une question de principe puisque l'effort culturel consenti par les collectivités territoriales dépassait, au total, celui de l'Etat.

Mme Françoise Seligmann a rejoint le rapporteur pour souhaiter une extension du dispositif de garantie de l'Etat aux grandes expositions temporaires organisées par les collectivités

territoriales et a indiqué que le groupe socialiste avait déposé un amendement en ce sens.

M. François Lesein a affirmé son intention de déposer également un amendement ayant le même objet.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles, au cours duquel sont intervenus, outre le **rapporteur** et le **Président Maurice Schumann**, **MM. Jean-Pierre Camoin, François Lesein** et **Mme Françoise Seligman**.

Après avoir adopté les amendements proposés par son rapporteur, la commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Article premier

La garantie de l'Etat est accordée aux établissements publics nationaux pour la responsabilité qu'ils encourent à l'égard des personnes qui leur prêtent des oeuvres d'art, pour des expositions temporaires, lorsque ces expositions sont organisées, en France, par ces établissements, qu'elles ont reçu un agrément de l'autorité administrative et que le total des valeurs d'assurance des oeuvres n'appartenant pas à l'Etat dépasse trois cents millions de francs.

La garantie couvre la fraction supérieure à trois cents millions de francs des dommages résultant du vol, de la perte, de la détérioration ou de la dépréciation après sinistre des oeuvres prêtées n'appartenant pas à l'Etat, au cours des transports et pendant toute la durée du prêt.

La garantie ne couvre pas les risques couverts par une assurance souscrite par le propriétaire ou par toute personne agissant pour le compte de celui-ci.

Art. add. après l'article premier

Propositions de la commission

Article premier

Les établissements publics nationaux bénéficient de la garantie de l'Etat pour la responsabilité ...

... des expositions temporaires qu'ils organisent sur le territoire national, lorsque ces expositions ont reçu ...

.. des oeuvres exposées n'appartenant pas à l'Etat dépasse trois cents millions de francs.

La garantie de l'Etat couvre les dommages résultant ...

...des oeuvres prêtées n'appartenant pas à l'Etat dont la valeur d'assurance excède trente millions de francs et dont la liste est établie par la décision d'agrément.

Alinéa sans modification

Art. add. après l'article premier

La garantie de l'Etat prévue à l'article premier peut également être accordée, dans les mêmes conditions, aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics qui organisent des expositions temporaires d'oeuvres d'art.

Texte du projet de loi

—
Art. 2

Une commission, qui comprend des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées en matière culturelle et dans le domaine des assurances, formule des propositions pour l'octroi de l'agrément mentionné à l'article premier.

Art. 3

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi et notamment les conditions de l'agrément mentionné à l'article premier ainsi que la composition et les modalités de fonctionnement de la commission prévue à l'article 2

Propositions de la commission

—
Art. 2

L'agrément visé à l'article premier est accordé après avis d'une commission comprenant des représentants...
... domaine de l'assurance. Cet avis porte notamment sur les conditions propres à garantir la sécurité du transport et de l'exposition des oeuvres faisant l'objet de la garantie de l'Etat.

Art. 3

Un décret en Conseil d'Etat...
...et notamment les conditions d'octroi de l'agrément mentionné...
...l'article 2.