

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
AVANT-PROPOS	11
I. UN PROJET SANS PRÉCÉDENT D'UN POINT DE VUE CULTUREL, DIPLOMATIQUE ET BUDGÉTAIRE	13
A. UNE COOPÉRATION CULTURELLE SANS PRÉCÉDENT, ENCADRÉE PAR UN ACCORD INTERGOUVERNEMENTAL.....	13
1. <i>Un projet né d'une demande émirienne</i>	13
2. <i>Un encadrement juridique à plusieurs niveaux fondé sur l'accord intergouvernemental du 6 mars 2007.....</i>	13
3. <i>Au-delà de l'attribution du nom du Louvre, un rôle très étendu de la partie française en matière d'ingénierie culturelle</i>	14
B. UN PROJET EMBLÉMATIQUE, PARFOIS POLÉMIQUE, MAIS MAL CONNU	16
1. <i>Un projet emblématique pour les Émirats arabes unis</i>	17
2. <i>Une vive polémique en France lors du lancement du projet.....</i>	18
3. <i>Des conditions concrètes de mise en œuvre de l'accord qui demeurent mal connues</i>	18
C. DES FLUX FINANCIERS IMPORTANTS QUI REFLÈTENT UN PROJET SCIENTIFIQUE ET CULTUREL AMBITIEUX	19
1. <i>Un projet scientifique et culturel ambitieux : la création ex nihilo d'un musée universel du XXI^e siècle.....</i>	19
2. <i>Des flux financiers en provenance des Émirats arabes unis qui atteignent près d'un milliard d'euros</i>	20
II. APRÈS DIX ANS DE TRAVAIL, DES ENJEUX QUI DEMEURENT CONSIDÉRABLES À LA VEILLE DE L'OUVERTURE DU MUSÉE.....	22
A. UNE OUVERTURE PRÉVUE POUR 2017 : UNE ÉTAPE CRUCIALE ET DÉLICATE	22
B. DIX ANS DE TRAVAIL DE L'AGENCE FRANCE-MUSÉUMS SOUS LE REGARD ATTENTIF DES ÉMIRATS ARABES UNIS	23
1. <i>L'Agence France-Muséums : une entité de droit privé détenue par des établissements publics culturels français</i>	23
2. <i>Une gouvernance reposant sur un conseil d'administration aux pouvoirs étendus</i>	24
3. <i>Un budget d'une quinzaine de millions d'euros par an</i>	26
4. <i>Un positionnement complexe, à mi-chemin entre la prestation de services et la mise en œuvre d'un accord diplomatique</i>	27
C. DES RÈGLES DE RÉPARTITION DES FLUX FINANCIERS COMPLEXES MAIS CONSENSUELLES.....	28

D. UN ENJEU BUDGÉTAIRE CONSIDÉRABLE POUR LES ANNÉES À VENIR QUI POSE LA QUESTION DE L'UTILISATION DES SOMMES PERÇUES	31
1. Deux tiers des sommes prévues par l'accord, soit 500 millions d'euros, seront versées à la France dans les années à venir	31
2. Un encadrement bienvenu, en novembre 2016, de l'affectation des ressources perçues par les musées français	34
III. AU-DELÀ DE L'AGENCE FRANCE-MUSÉUMS : VERS UNE POLITIQUE PLUS AMBITIEUSE DE VALORISATION DES MARQUES ET SAVOIR-FAIRE FRANÇAIS EN MATIÈRE CULTURELLE	34
A. LES ENSEIGNEMENTS DE L'EXPÉRIENCE DE L'AGENCE FRANCE-MUSÉUMS	35
1. Un projet unique qui a mis en lumière les enjeux liés à la valorisation de l'expertise et des marques culturelles françaises	35
2. La création d'une agence dédiée à la valorisation de l'expertise culturelle française : une idée séduisante mais inefficace	36
B. CINQ PROPOSITIONS POUR MIEUX VALORISER LES MARQUES ET SAVOIR-FAIRE FRANÇAIS EN MATIÈRE CULTURELLE	37
1. Définir une stratégie plus active de gestion et de valorisation des grandes « marques » culturelles	37
2. Renforcer le dialogue entre le ministère de la culture et celui des affaires étrangères	38
3. Développer, à moyen terme, une stratégie ministérielle de valorisation de l'expertise française en matière d'ingénierie culturelle	39
4. Autoriser les établissements culturels dont les besoins le justifient à créer une structure dédiée	40
5. Éviter la dispersion des savoir-faire acquis dans le cadre du projet du Louvre Abu Dhabi	41
LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES	43
CONTRIBUTIONS ÉCRITES	45
ANNEXES	47
1. Liste des musées actionnaires de l'Agence France-Muséums	47
2. Organigramme de l'Agence France-Muséums	48
3. Composition du conseil d'administration en mars 2017	49
4. Composition du Conseil scientifique en mars 2017	50

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les principales observations

1) La création *ex nihilo* d'un musée universel à Abou Dhabi, portant le nom du Louvre et encadrée par un accord intergouvernemental d'une durée totale de trente ans, constitue un projet sans précédent d'un point de vue scientifique, diplomatique et financier. Il s'agit d'aider les Émirats à constituer un musée qui leur est propre et qui sera géré par une structure émirienne, et non d'ouvrir une annexe ou une succursale du Louvre.

L'expertise patrimoniale apportée par la France, encadrée par l'accord intergouvernemental du 6 mars 2007 et mise en œuvre par le biais de l'Agence France-Muséums, se déploie ainsi sur quatre dimensions : les prêts permettant de compléter la collection permanente, l'organisation d'expositions temporaires, le conseil technique sur la conception et le fonctionnement du musée (par exemple sur la politique des publics, la sécurité des œuvres...) et le processus d'acquisition. La France aide également les Émiriens à procéder aux acquisitions destinées au Louvre Abou Dhabi, ce qui ne fait pas l'objet d'une compensation financière spécifique.

2) Le projet du Louvre Abou Dhabi et ses incidences financières réelles pour les musées français demeurent pourtant mal connues. Les documents budgétaires ne comportent presque aucune indication sur le projet et aucun rapport officiel n'a été rendu public sur le sujet. C'est pourquoi il est paru utile, dix ans après la signature de l'accord du 6 mars 2007 entre la France et les Émirats arabes unis, de faire le bilan des actions menées du côté français et des perspectives pour les années à venir.

3) L'ambition du projet, qui exige un engagement exceptionnel de la France, explique l'ampleur des flux financiers associés au projet. Les contributions financières versées par les Émirats arabes unis s'élèvent ainsi, au total, à 974,5 millions d'euros, dont 400 millions d'euros au titre de la « marque » Louvre, 190 millions pour les prêts visant à compléter la collection permanente, 195 millions d'euros en lien avec l'organisation d'expositions temporaires et 165 millions d'euros au titre de l'expertise française en matière d'ingénierie culturelle.

Outre le Louvre, dont le rôle est prépondérant, ce sont onze établissements publics culturels français qui apportent leur expertise aux Émirats arabes unis à travers l'Agence France-Muséums, une société par actions simplifiée (SAS) de droit privé dont les musées sont actionnaires. En dehors de la licence de marque et du mécénat au profit du Louvre, tous les fonds transitent par l'Agence France-Muséums avant d'être, pour une part, reversés aux établissements publics culturels partenaires du projet : les fonds relatifs aux prêts et aux expositions temporaires sont intégralement redistribués tandis que la redevance finance principalement le fonctionnement de l'Agence France-Muséums.

4) Le pilotage du projet, assuré par la structure *sui generis* que constitue l'Agence France-Muséums est délicat : il s'agit à la fois de coordonner les établissements publics culturels français, de répartir entre eux les sommes versées par les Émirats et de mener un dialogue permanent avec la partie émirienne.

Au surplus, les marges de manœuvre du directeur général de l'Agence sont limitées par une nécessaire coordination avec le Président-directeur du Louvre - ce qui se comprend aisément au regard de la place toute particulière qu'occupe le musée au sein du projet - mais aussi le président du Conseil d'administration de l'Agence, dont le rôle effectif apparaît plus important que ne pourrait le laisser penser la simple lecture des statuts.

La complexité du positionnement de l'AFM est renforcée par les enjeux financiers associés au projet, qui auraient pu créer des tensions avec les musées partenaires. En effet, du côté français, deux questions se posaient : la répartition de la redevance entre l'Agence France Muséums et les établissements publics culturels d'une part, et la distribution des sommes entre les établissements culturels d'autre part.

Les établissements partenaires se voient ainsi reverser une part de la redevance annuelle en raison de leur participation au projet et de l'engagement de leur expertise aux côtés des Émirats arabes unis.

Du côté des musées, le Louvre est l'établissement qui bénéficie des versements les plus importants, ce qui s'explique à la fois par la place singulière qu'occupe l'institution dans le paysage patrimonial français et par le rôle prépondérant du musée au sein du projet.

5) Loin d'être épuisé, l'enjeu budgétaire demeure considérable pour les années à venir, ce qui pose la question de l'affectation des sommes reçues par les établissements culturels dans le cadre de l'accord. Au total, alors qu'en principe environ la moitié des versements prévus par l'accord auraient dû être effectués au 31 décembre 2016, il s'avère que les paiements effectués par la partie émiratie représentent seulement un tiers environ du total des flux financiers prévus par l'accord de 2007 et plus de 500 millions d'euros doivent encore être versés à la France.

Cette situation tient pour partie à l'échéancier prévu par l'accord, qui répartit les versements sur toute la durée du partenariat franco-émirien mais résulte aussi du retard qui a été pris par rapport aux estimations initiales de 2007 : l'ouverture a été reportée de 2014 à 2017. Ce retard est principalement lié aux difficultés résultant, pour les Émirats arabes unis, de la crise financière de 2007-2008 et de la baisse du cours du pétrole : face à la diminution des ressources budgétaires, une revue des politiques publiques a été lancée dans le courant de l'année 2011 et le projet, quoique finalement maintenu, a été ralenti pendant deux ans.

Du côté français, se pose donc la question de l'affectation des sommes importantes qui seront perçues dans le cadre de l'accord pour les années à venir.

Le principe de l'affectation des recettes au profit de dépenses d'investissement, et non de fonctionnement, qui est posé par la note conjointe du ministère de l'économie et des finances et du ministre de la culture et de la communication du 2 novembre 2016, paraît tout à fait pertinent.

6) Au total, dix ans après la signature de l'accord, le travail de l'Agence France-Muséums a rendu possible l'ouverture d'un musée d'envergure internationale dans un temps somme toute limité au regard des enjeux. La France doit donc s'honorer du rôle qu'elle a joué jusqu'ici dans le projet et la qualité du travail mené doit être soulignée.

7) L'ouverture prochaine du musée - qui devrait intervenir à la fin de l'année 2017 - verra la concrétisation des efforts déployés par la France et les Émirats depuis dix ans. Il s'agira d'une période cruciale et très délicate, qui appelle une grande vigilance de la part de la France, en particulier sur les conditions de transport, d'accueil et de conservation des œuvres. L'envergure du projet et les forts enjeux symboliques qui lui sont attachés exigent une attention soutenue de la part non seulement de l'Agence, mais aussi des responsables politiques français, pour garantir que le musée, au sein duquel seront présentées, en année pleine, près d'un millier d'œuvres issues des collections françaises (soit 20 à 25 % du total des prêts à l'étranger chaque année), sera à la hauteur à la fois des attentes des Émirats arabes unis et de la réputation du Louvre.

8) Le projet témoigne à la fois du pouvoir d'attraction des grandes institutions culturelles françaises et de la complémentarité des collections et des savoir-faire des musées nationaux. La création d'une structure fédérant douze établissements publics culturels a permis de faire dialoguer entre elles des institutions qui n'en avaient pas forcément l'habitude et de montrer l'intérêt d'une démarche collective associant des établissements dont l'histoire et les modes de fonctionnement diffèrent. Le Louvre Abou Dhabi n'aurait pas pu exister sans le Louvre, mais il est rendu possible par la participation de nombreux musées.

9) Ce projet exceptionnel invite à reconsidérer la politique française de valorisation de notre expertise culturelle. S'il serait vain de chercher à multiplier de tels projets - le partenariat franco-émirien serait en effet presque impossible à répliquer, tant en raison de la rareté de telles demandes que des ressources limitées dont disposent les musées pour y répondre - les enseignements tirés de l'expérience du Louvre Abou Dhabi doivent être mis à profit pour que la France tire pleinement parti du potentiel que représentent ses marques culturelles et son savoir-faire en matière d'ingénierie patrimoniale.

La coopération franco-émirienne autour du Louvre Abou Dhabi a montré que la valorisation de notre expertise en matière patrimoniale était intéressante à trois titres : elle participe du rayonnement de la France dans le monde, constitue une source de recettes supplémentaires pour les établissements – qui ne doit pas conduire à un retrait de l'État – et contribue à faire évoluer les méthodes de travail des établissements publics culturels à travers le contact avec d'autres publics et d'autres administrations.

Les recommandations

Recommandation n° 1 : Afin de rénover l'offre de produits dérivés et ses canaux de distribution, mettre en œuvre une stratégie plus active de gestion et de valorisation des marques culturelles des grands musées, en lien avec l'Agence du patrimoine immatériel de l'État et la Réunion des musées nationaux (RMN-GP).

Recommandation n° 2 : Renforcer le dialogue entre le ministère de la culture et celui des affaires étrangères et impliquer plus étroitement les services diplomatiques culturels français à l'étranger afin que les projets des opérateurs du ministère de la culture bénéficient de relais jouissant d'une bonne connaissance du terrain et des acteurs locaux.

Recommandation n° 3 : Développer, à moyen terme, une stratégie ministérielle de valorisation de l'expertise française en matière d'ingénierie culturelle à l'étranger en s'appuyant sur la convention conclue avec Expertise France.

Recommandation n° 4 : Pour donner les moyens aux grands musées français de répondre aux nombreuses sollicitations dont ils sont l'objet, autoriser les établissements culturels dont les besoins le justifient à créer une structure dédiée à la valorisation de leur savoir-faire en matière d'ingénierie culturelle, en partenariat avec d'autres établissements publics et des acteurs privés.

Recommandation n° 5 : Pour mettre à profit l'expérience acquise dans le cadre du projet du Louvre Abou Dhabi, étudier les possibilités d'intégration au sein de l'administration du ministère de la culture, ou de certains établissements publics culturels, d'une partie du personnel de l'Agence France-Muséums.

Mesdames, Messieurs,

La création *ex nihilo* d'un musée universel à Abou Dhabi, portant le nom du Louvre et encadrée par un accord intergouvernemental d'une durée totale de trente ans, constitue un **projet sans précédent d'un point de vue scientifique, diplomatique et financier**.

Outre l'attribution en partage du nom du Louvre pour une durée de trente ans, **il s'agit d'aider les Émirats arabes unis à constituer un musée qui leur est propre et qui sera géré par une structure émirienne**, ce qui implique tout à la fois d'apporter une expertise technique sur le fonctionnement du musée, d'accompagner la constitution d'une collection permanente, complétée pendant dix ans par des prêts issus des collections nationales françaises, et de proposer des expositions temporaires animant la vie du musée pendant les quinze années qui suivront son ouverture.

Emblématique et souvent critiquée, la coopération franco-émirienne autour du Louvre Abou Dhabi demeure mal connue, pour partie en raison de l'absence d'informations publiques et officielles aisément accessibles sur la mise en œuvre effective de l'accord et les flux financiers auxquels il donne lieu pour les musées français.

Dix ans après la signature de l'accord du 6 mars 2007 et à la veille de l'ouverture du musée, il a donc paru nécessaire de faire le point sur le projet, d'autant plus que les versements au profit des établissements publics culturels français liés au projet sont importants et appelés à croître dans les années à venir.

Mais il ne saurait être question de se limiter à une approche comptable et rétrospective : **ce projet exceptionnel invite à reconsidérer la façon dont nous valorisons notre expertise et nos marques culturelles**.

Si le partenariat franco-émirien serait presque impossible à répliquer, tant en raison de la rareté de demandes d'une telle envergure que des ressources limitées dont disposent les musées pour y répondre, il n'en demeure pas moins que les enseignements tirés de l'expérience du Louvre Abou Dhabi doivent être mis à profit pour que la France tire pleinement parti du potentiel que représentent ses marques culturelles et son savoir-faire en matière d'ingénierie patrimoniale.

C'est dans cette perspective que cinq recommandations sont formulées.

I. UN PROJET SANS PRÉCÉDENT D'UN POINT DE VUE CULTUREL, DIPLOMATIQUE ET BUDGÉTAIRE

La création *ex nihilo* d'un musée universel à Abou Dhabi, portant le nom du Louvre et encadrée par un accord intergouvernemental d'une durée totale de trente ans, constitue un **projet sans précédent d'un point de vue scientifique, diplomatique et budgétaire**.

A. UNE COOPÉRATION CULTURELLE SANS PRÉCÉDENT, ENCADRÉE PAR UN ACCORD INTERGOUVERNEMENTAL

1. Un projet né d'une demande émirienne

L'idée de créer d'un musée émirien qui porterait le nom du Louvre a été émise par les **Émirats arabes unis**, qui en ont fait part à la France à l'été 2005, à travers un courrier adressé par le prince héritier à l'Élysée.

Après l'arbitrage favorable du Président de la République, le ministre des affaires étrangères puis celui de la culture se sont saisi du dossier et les négociations, associant étroitement l'équipe de direction du Louvre, ont démarré quelques mois plus tard, à l'été 2006, pour s'achever à la fin du mois de février 2007 et déboucher sur la signature de l'accord intergouvernemental du 6 mars 2007, qui affirme nettement la dimension unique du projet : son article 3 prévoit ainsi que « *les Parties contractantes s'engagent à conserver au projet un caractère exclusif* ». Ainsi, la partie française s'est engagée à ce qu'**aucune opération identique ou analogue ne soit réalisée pendant la durée de l'accord (soit trente ans) dans les pays voisins des Émirats arabes unis**¹.

2. Un encadrement juridique à plusieurs niveaux fondé sur l'accord intergouvernemental du 6 mars 2007

Le projet du Louvre Abou Dhabi est encadré par une structure juridique à plusieurs niveaux. **L'accord intergouvernemental du 6 mars 2007 relatif au musée universel d'Abou Dhabi**, ratifié par le Parlement en octobre 2007², est ainsi complété par **une convention d'application séparée portant sur la licence de la marque « Louvre » et un contrat de prestation de services** signé en janvier 2008 entre l'entité émirienne et l'entité française chargées de la mise en œuvre de l'accord, soit respectivement l'Autorité de

¹ Autres Émirats des Émirats arabes unis, Arabie Saoudite, Koweït, Oman, Bahreïn, Qatar, Égypte, Jordanie, Syrie, Liban, Iran et Irak.

² Loi n° 2007-1478 du 17 octobre 2007 autorisant l'approbation d'accords entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Émirats arabes unis relatifs au musée universel d'Abou Dhabi.

développement du tourisme et d'investissement (TDIC) et l'Agence France-Muséums.

Cette agence, qui coordonne pour le projet du Louvre Abou Dhabi l'action des musées français en matière de prêts, d'expositions temporaires, d'expertise technique et qui accompagne également le processus d'acquisition des œuvres, est une **société de droit privé dont douze musées - dont le Louvre - sont actionnaires.**

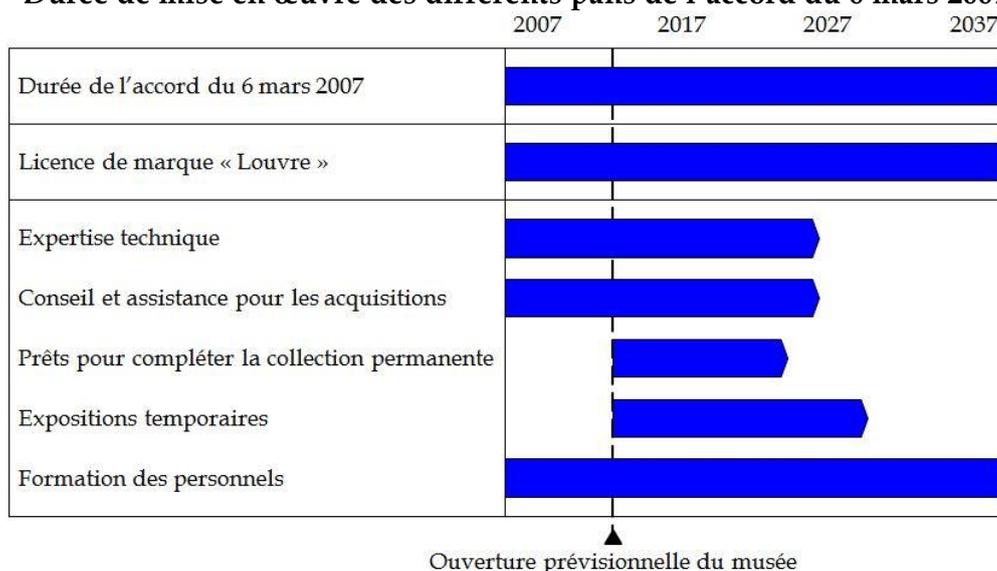
Du côté français, le dispositif juridique est complété par des accords-cadres et des conventions réglementées, conclues entre l'Agence France-Muséums et les musées, précisant l'objet et les modalités de paiement de l'expertise apportée aux Émirats par les établissements culturels à travers l'Agence.

3. Au-delà de l'attribution du nom du Louvre, un rôle très étendu de la partie française en matière d'ingénierie culturelle

L'accord de 2007 fixe de façon assez précise la nature de l'aide apportée par la France aux Émirats arabes unis, les conditions dans lesquelles la coopération est mise en œuvre ainsi que les flux financiers associés au projet.

Il peut être divisé en deux grands ensembles : **l'autorisation de principe concernant l'attribution du nom du Louvre au nouveau musée** d'une part, **les dispositions liées à l'expertise patrimoniale apportée par le Louvre** et les autres musées français d'autre part.

Durée de mise en œuvre des différents pans de l'accord du 6 mars 2007



Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'accord intergouvernemental du 6 mars 2007 relatif au musée universel d'Abou Dhabi)

Ainsi, l'accord prévoit à son article 14 que le nom du nouveau musée pourra « inclure le nom du Musée du Louvre » et renvoie à une convention d'application distincte la définition des modalités et conditions de l'usage de la dénomination. La marque « Louvre » ne peut pas pour autant être utilisée librement par les Émiriens et l'utilisation du nom du Louvre dans un contexte commercial – par exemple à travers la vente de produits dérivés – doit faire l'objet de conventions spécifiques entre le Louvre et la partie émiratie dont la discussion devra être très attentive, tant pour protéger l'image du Louvre que pour assurer que le taux de royalties est fixé à un juste niveau. En effet, si le montant des royalties perçues par le Louvre ne peut être inférieur à 8 % du chiffre d'affaires brut résultant de l'utilisation de la marque¹, ce taux minimal ne constitue qu'un plancher.

L'ingénierie culturelle apportée par la France se déploie sur cinq dimensions : les prêts permettant de compléter la collection permanente, l'organisation d'expositions temporaires, le conseil technique sur la conception et le fonctionnement du musée (par exemple sur la politique des publics, la sécurité des œuvres...), le processus d'acquisition et la formation de l'équipe de direction du Musée et du personnel à qualifications spécifiques.

La France s'est en effet engagée à prêter des œuvres issues des collections nationales², dont la qualité doit être comparable à celle des œuvres présentées au Musée du Louvre et dont une part raisonnable doit provenir en permanence de la collection du Louvre, afin de compléter la collection permanente émirienne au fur et à mesure de sa complétion. **Ces prêts s'étalent sur une durée de dix ans** à compter de l'ouverture du musée et **leur ampleur doit diminuer au fil du temps**, en écho à la montée en puissance de la collection acquise par les Émiriens. Les prêts doivent donc passer de 300 œuvres les trois premières années à 250 à partir de la quatrième année, puis 200 œuvres à partir de la septième année. Au total, en comptant les expositions temporaires et les prêts destinés à enrichir la collection émirienne permanente en cours de constitution, **c'est un millier d'œuvres de très grande qualité³, issues des collections nationales françaises**, qui seront prêtées aux Émirats arabes unis la première année de fonctionnement du musée, soit 20 à 25 % du total des prêts à l'étranger chaque année.

Des expositions temporaires doivent également être organisées annuellement par la France pendant une durée de quinze ans⁴ à partir de

¹ Roxana Azimi, « Le Louvre Abu-Dhabi, un monument de diplomatie », M le magazine du Monde, 16 septembre 2016.

² Article 11 de l'accord précité.

³ Près de 500 œuvres des collections françaises transiteront par Abu Dhabi au cours de la première année suivant l'ouverture du musée au titre des prêts des galeries permanentes et du musée des enfants. Il faut y ajouter 150 à 200 œuvres qui seront prêtées pour chaque exposition, soit un total d'au moins 900 œuvres durant les douze premiers mois d'activité.

⁴ Article 10 de l'accord précité.

l'ouverture du musée. L'accord prévoit que les expositions doivent comporter une « grande » exposition (1 200 mètres carrés), une exposition intermédiaire (600 mètres carrés) et deux expositions dites « dossiers » (300 mètres carrés).

L'étendue des prestations de conseil censées être fournies par la France est très vaste et recouvre tant le projet scientifique et culturel du musée que sa stratégie de développement, la muséographie et la signalétique, l'assistance au suivi du projet de construction...

L'accord est en revanche moins détaillé sur la question des acquisitions¹ et de la formation².

Ainsi, l'accord intergouvernemental prévoit seulement que l'Agence procède à un état des lieux des collections nationales et conseille la partie émirienne sur la stratégie générale d'acquisitions, la mise en place d'une commission des acquisitions sur le modèle de celle du Louvre, forme les personnels de la commission et propose un *vade-mecum* relatif aux modalités pratiques d'acquisition. **Dans les faits, la France a un rôle de conseil très étendu en matière d'acquisitions** : c'est l'équipe scientifique de l'Agence qui, , sélectionne les œuvres et les présente à la partie émiratie en lien avec les « grands départements » patrimoniaux notamment afin d'assurer la cohérence du projet scientifique et culturel, qui repose sur la complémentarité des prêts issus des collections françaises avec les acquisitions de la partie émirienne. La commission des acquisitions comporte huit membres français et quatre membres émiriens ; son président émirien dispose d'un droit de veto. Conformément à l'accord de 2007, **la partie émirienne reste seule responsable de ses décisions d'acquisition.**

Enfin, concernant la formation, l'Agence France-Muséums doit, selon les termes de l'accord, conseiller les Émirats pour établir un organigramme, participer au choix de l'équipe de direction – qui est nommée par la partie émirienne sur proposition de l'Agence – et assurer pendant toute la durée de l'accord « *la formation et l'encadrement pédagogique du personnel à qualifications spécifiques, et en notamment des professionnels en contact direct avec les œuvres* ».

B. UN PROJET EMBLÉMATIQUE, PARFOIS POLÉMIQUE, MAIS MAL CONNU

Comme le note le chercheur Alexandre Kazerouni, « *le Louvre Abou Dhabi n'a pas le même sens selon qu'il est vu depuis la France ou les Émirats arabes unis* »³ : en France, le projet a été marqué d'emblée par une vive polémique sur la marchandisation du patrimoine tandis qu'aux Émirats

¹ Article 7 de l'accord précité.

² Article 8 de l'accord précité.

³ A. Kazerouni, *Le Miroir des cheikhs : musée et politique dans les principautés du golfe Persique*, PUF, 2017, p. 164.

arabes unis, il s'intègre dans une stratégie plus large de rayonnement sur la scène internationale par la constitution d'un district culturel dont il paraît probable qu'il s'adresse, au moins dans un premier temps, davantage aux expatriés et aux touristes internationaux qu'à la population locale – bien que le futur musée semble également viser les publics scolaires émiriens, comme en témoigne la création d'un musée des enfants.

1. Un projet emblématique pour les Émirats arabes unis

La volonté des Émirats arabes unis d'ouvrir un « Louvre » à Abou Dhabi s'inscrivait à l'origine dans le projet de la constitution d'un « district culturel », sur l'île de Saadiyat, qui était, semble-t-il, destiné à renforcer le rayonnement d'Abou Dhabi.

Les Émirats arabes unis : une fédération comptant environ 10 millions d'habitants

Seule fédération du monde arabe, l'État des Émirats arabes unis regroupe sept émirats : Abou Dhabi, Dubaï, Ajman, Charjah, Fujairah, Ras Al Khaïmah et Oumm al Qaiwain.

Créée en 1971 au départ des Britanniques et **peuplée d'environ 10 millions d'habitants, dont 12 % de nationaux**, la fédération a pour **capitale Abou Dhabi**. D'une superficie de 82 880 km² (soit une taille comparable à environ 13 % du territoire français), les Émirats arabes unis ont pour voisins Oman et l'Arabie saoudite.

L'État des Émirats arabes unis est un des six membres du Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCEAG, avec l'Arabie saoudite, le Qatar, le Koweït, Oman et Bahreïn), de la ligue des États arabes et de l'Organisation de la Coopération Islamique.

Le fondateur de la fédération décédé en 2004, Cheikh Zayed ben Sultan Al Nahyan, est à l'origine des grandes orientations stratégiques et économiques du pays.

Les Émirats sont l'un des premiers pays producteurs d'hydrocarbures dans le monde, avec des réserves prouvées de 98 milliards de barils principalement situées dans l'émirat d'Abou Dhabi. En quatre décennies, une gestion maîtrisée de la manne pétrolière accompagnée d'une diversification de l'économie ont permis un rapide développement économique.

En matière de coopération militaire, la France est le deuxième partenaire des Émirats arabes unis par la nature et le nombre des actions (plus d'une centaine annuellement).

Source : ministère des affaires étrangères

L'ensemble imaginé par les Émiriens comprenait au départ **plusieurs autres musées qui réunissaient des institutions culturelles jouissant d'une renommée mondiale et des « grands noms » de l'architecture** : étaient ainsi prévus, outre le Louvre Abou Dhabi – pour la construction duquel l'architecte Jean Nouvel avait déjà été sélectionné – une

annexe du Guggenheim abritée dans un bâtiment de l'architecte canadien Frank Gehry, un musée maritime conçu par l'architecte japonais Tadao Ando, un musée national portant le nom du Cheikh Zayed (fondateur de la fédération des Émirats arabes unis) créé par l'architecte britannique Norman Foster et une salle de spectacle et de concert (*Performing Arts Center*) conçue par l'architecte irakienne Zaha Hadid.

Si tous ces projets n'ont pas été officiellement abandonnés¹, ils semblent aujourd'hui au point mort et le Louvre Abou Dhabi est très nettement le plus avancé, ce qui confirme la priorité donnée à ce projet du côté émirien et témoigne de la protection juridique et diplomatique que constitue l'accord intergouvernemental de 2007.

2. Une vive polémique en France lors du lancement du projet

L'accord de 2007 était sans précédent tant par son objet – la création *ex nihilo* d'un musée étranger portant le nom d'un grand musée national français – que par sa durée de trente ans et demi.

Le caractère inédit de cette coopération culturelle explique peut-être pour partie les polémiques qui ont émaillé la mise en œuvre de l'accord, accusé par certains de constituer une forme de commercialisation du patrimoine et des musées français.

Le lancement du projet a été particulièrement houleux : dès décembre 2006, une tribune publiée dans le journal *Le Monde* sous le titre « Les musées ne sont pas à vendre » et signée par trois historiens de l'art, anciens conservateurs de musées (Françoise Cachin, Jean Clair et Roland Recht) condamnait le projet dans son principe avant même que les modalités de sa mise en œuvre ne soient rendues publiques.

Des interrogations ont depuis ressurgi de façon épisodique, concernant en particulier les conditions de travail sur le chantier de construction du musée et le processus d'acquisition des œuvres par la partie émirienne.

3. Des conditions concrètes de mise en œuvre de l'accord qui demeurent mal connues

Aucun rapport n'a été rendu public sur le fonctionnement de l'Agence France-Muséums et la mise en œuvre de l'accord de 2007. Ainsi, la plupart des informations aisément disponibles relatives au projet du Louvre Abou Dhabi relève d'articles de presse.

Le caractère réduit des informations disponibles s'explique principalement par trois facteurs : tout d'abord la sensibilité du dossier, tant

¹ La page internet émirienne officielle dédiée à l'île de Saadiyat les mentionne toujours.

pour la partie française que pour les Émirats arabes unis, mais aussi sa complexité et enfin le statut privé de l'agence française chargée de le mettre œuvre. En effet, dans la mesure où l'Agence France-Muséums est une société privée qui n'est pas financée par le budget de l'État, elle ne figure pas au sein des opérateurs du ministère de la culture et son activité n'est pas retracée dans les documents budgétaires.

C'est pourquoi il a paru utile, dix ans après la signature de l'accord du 6 mars 2007 entre la France et les Émirats arabes unis, de **faire le bilan des actions menées par la France et des perspectives pour les années à venir.**

C. DES FLUX FINANCIERS IMPORTANTS QUI REFLÈTENT UN PROJET SCIENTIFIQUE ET CULTUREL AMBITIEUX

Si les versements prévus par l'accord sont importants – de l'ordre d'un milliard d'euros –, ils doivent être mis au regard de l'ambition patrimoniale du projet, qui exige un engagement exceptionnel de la France.

1. Un projet scientifique et culturel ambitieux : la création *ex nihilo* d'un musée universel du XXI^e siècle

La demande initiale des Émirats arabes unis était plutôt celle d'une pinacothèque d'art ancien. Au cours de la négociation, le **projet a évolué, sous l'impulsion de l'équipe de direction du Louvre alors en poste, vers la notion de « musée universel » qui figure en bonne place dans l'accord du 6 mars 2007.**

D'après Alexandre Kazerouni, « *le Louvre Abou Dhabi se veut davantage un lieu de formulation d'hypothèses ouvertes à la recherche qu'un lieu de mise en scène des conclusions de l'histoire de l'art. En ce sens, son universalisme plein d'étonnement est très différent de celui prescriptif des Lumières incarné depuis plus de deux siècles par le Louvre des bords de Seine* ».

Cette orientation permet de faire bénéficier le Louvre Abou Dhabi de la richesse de l'ensemble des collections nationales françaises. Le musée universel d'Abou Dhabi présentera ses collections – complétées, durant les dix premières années suivant l'ouverture, par des prêts des musées français – de façon chronologique et non pas par aire géographique, ce qui constitue une novation qui devrait permettre de faire émerger des liens entre des aires culturelles souvent présentées de façon distincte. Bien que l'architecte ait déjà été choisi par les Émiriens, et le bâtiment déjà conçu au moment de la définition du projet culturel et scientifique, la disposition intérieure du bâtiment a pu être adaptée pour tenir compte des enjeux muséographiques.

Aucune région, aucun type d'art n'est écarté et il importe de souligner que des œuvres religieuses ou comprenant des sujets nus ont été acquises par les Émiriens, comme en témoignait l'exposition « Naissance

d'un musée », organisée en 2014 au Louvre et qui présentait les acquisitions émiriennes liées au projet du Louvre Abou Dhabi. L'enjeu symbolique que représente un tel musée, dans une région qui connaît un mouvement d'expansion de l'islamisme radical, ne doit pas être sous-estimé.

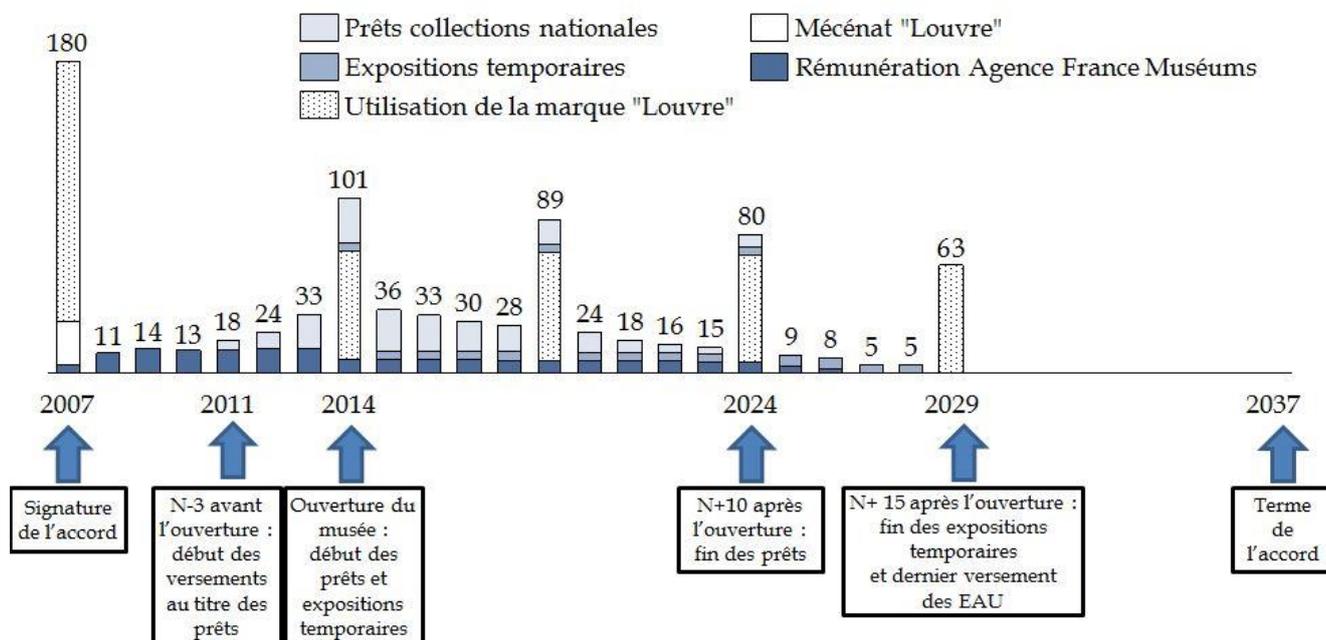
2. Des flux financiers en provenance des Émirats arabes unis qui atteignent près d'un milliard d'euros

Les flux financiers dus par les Émirats arabes unis à la France dans le cadre du projet s'élèvent à **974,5 millions d'euros** dont le versement est étalé sur la totalité de la durée de l'accord, soit trente ans et demi - ce montant n'inclut pas le coût d'acquisition de la collection permanente du Louvre Abou Dhabi, qui est supporté par la partie émirienne et qui s'élève à une quarantaine de millions d'euros par an.

L'ensemble des versements prévus dans l'accord de 2007, résumés dans le graphique ci-après, est **indexé sur l'inflation européenne** et les montants indiqués doivent donc s'entendre en euros constants de 2007.

Échéancier initial des versements des Émirats arabes unis à la France depuis la signature de l'accord jusqu'à son terme (2007-2037)

(en millions d'euros constants de 2007)



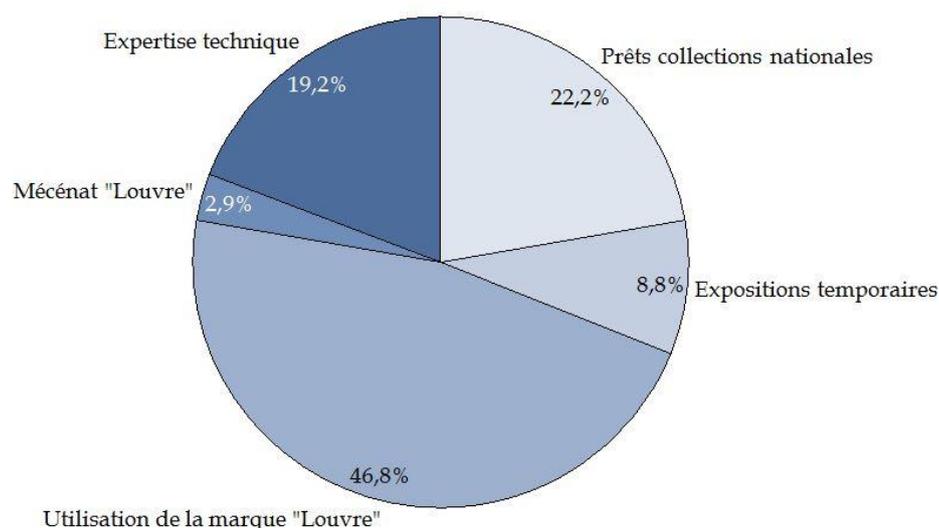
Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'accord intergouvernemental de 2007)

Près de la moitié du total est liée à l'attribution du nom du Louvre au nouveau musée, qui se traduit par le versement de 400 millions d'euros (constants de 2007) au profit exclusif du Louvre, dont le versement doit être effectué en plusieurs « tranches » : 150 millions d'euros ont été versés par les

Émirats arabes unis à la signature de l'accord et cette somme devrait être complétée par quatre paiements de 62,5 millions d'euros qui sont prévus l'année de l'ouverture puis tous les cinq ans à compter de l'ouverture.

Répartition des versements prévus par l'accord de 2007 par domaine

(en %)



Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'accord intergouvernemental de 2007)

Les prêts font l'objet d'une compensation financière de 190 millions d'euros.

Les expositions temporaires donnent lieu à un versement annuel moyen de 13 millions d'euros, dont 8 millions d'euros de remboursement des frais engagés pour la production des expositions et 5 millions de contribution de soutien aux musées français. Hors défraiement, les versements nets au profit des musées s'élèvent à 75 millions d'euros sur quinze ans.

Ces flux récurrents sont complétés par un mécénat ponctuel de 25 millions d'euros au profit du Louvre et qui trouve sa contrepartie implicite dans l'attribution à une galerie du musée du Louvre du nom « *d'une personnalité éminente des Émirats arabes unis* ». Le Centre Cheikh Zayed bin Sultan Al Nahyan a été inauguré par le président de la République française le 5 juillet 2016.

Enfin, il faut noter que **le rôle joué par la France au titre de la stratégie d'acquisition des collections permanentes du musée ne fait pas l'objet d'un paiement spécifique.**

II. APRÈS DIX ANS DE TRAVAIL, DES ENJEUX QUI DEMEURENT CONSIDÉRABLES À LA VEILLE DE L'OUVERTURE DU MUSÉE

À première vue, les enjeux liés pour la France au projet du Louvre Abou Dhabi dans les prochaines années pourraient paraître limités : dix ans après la signature de l'accord, le musée s'apprête à ouvrir ses portes et un important travail a déjà été accompli tant concernant son organisation que l'acquisition d'une collection permanente. Les prêts issus des collections nationales françaises ont été définis et les premières expositions temporaires proposées à la partie émirienne.

En réalité, l'ouverture du musée marque une étape cruciale et très délicate, qui appelle une grande vigilance de la part de l'ensemble des parties prenantes.

Loin d'être épuisé, l'enjeu budgétaire demeure considérable pour les années à venir, ce qui pose la question de l'affectation des sommes reçues par les établissements culturels dans le cadre de l'accord.

A. UNE OUVERTURE PRÉVUE POUR 2017 : UNE ÉTAPE CRUCIALE ET DÉLICATE

L'ouverture du musée est aujourd'hui prévue pour la fin de l'année 2017.

Un retard de trois ans a en effet été pris par rapport à l'échéancier initial prévu par l'accord de 2007, qui était fondé sur une ouverture du musée en 2014. Ce retard est principalement lié aux difficultés résultant, pour les Émirats arabes unis, de la crise financière de 2007-2008 qui a conduit au sauvetage financier de Dubaï par les fonds d'Abou Dhabi. Face à la dégradation des finances publiques des Émirats, une revue des politiques publiques a été lancée dans le courant de l'année 2011 et certains projets abandonnés.

Le Louvre Abou Dhabi a été maintenu après une brève interruption des versements en 2011 et l'ouverture prochaine du musée verra la concrétisation des efforts déployés par la France et les Émirats depuis dix ans, qui ont rendu possible la création d'un musée d'envergure internationale dans un temps somme toute limité au regard des enjeux. La France peut s'honorer du rôle qu'elle a joué jusqu'ici dans le projet et la qualité du travail mené doit être soulignée.

L'ouverture du musée constituera cependant une période cruciale et très délicate, qui appelle une grande vigilance de la part de la France, en particulier sur les conditions de transport, d'accueil et de conservation des œuvres. L'envergure du projet et les forts enjeux symboliques qui lui sont attachés exigent une attention soutenue de la part non seulement de l'Agence, mais aussi des responsables politiques français, pour garantir que

le musée, au sein duquel seront présentées, en année pleine, près d'un millier d'œuvres issues des collections françaises, sera à la hauteur à la fois des attentes des Émirats arabes unis et de la réputation du Louvre.

B. DIX ANS DE TRAVAIL DE L'AGENCE FRANCE-MUSÉUMS SOUS LE REGARD ATTENTIF DES ÉMIRATS ARABES UNIS

L'article 6 de l'accord de 2007 prévoit que « *la Partie française s'engage à mettre en place une personne morale de droit français, dénommée Agence internationale des musées de France* ». En dehors de la gestion de la marque « Louvre », qui est du ressort direct du musée du Louvre, c'est l'Agence France-Muséums qui est chargée de la mise en œuvre de l'accord.

1. L'Agence France-Muséums : une entité de droit privé détenue par des établissements publics culturels français

L'Agence France-Muséums est une société par actions simplifiée (SAS) immatriculée au registre du commerce et des sociétés (RCS) de Paris depuis le 23 août 2007 et détenue par douze musées français, dont la liste est précisée en annexe.

Avec un peu plus d'un tiers des parts, le Louvre est actionnaire principal - mais non majoritaire - de l'Agence.

Plusieurs autres options étaient envisageables, comme la création d'une structure publique *ad hoc* ou le portage du projet par un établissement public préexistant tel que la Réunion des musées nationaux (RMN). Cette dernière possibilité a cependant été écartée dès le stade des négociations, la partie émirienne souhaitant disposer d'une structure spécifique et dédiée uniquement à ce projet.

Plusieurs facteurs ont concouru au choix d'une structure privée.

Il s'explique pour partie par les contraintes fonctionnelles du projet – d'après les réponses du ministère de la culture au questionnaire de la commission des finances, « *le besoin de rassemblement et de mise en commun des compétences et surtout des collections d'institutions nationales différentes rendait peu envisageable une formule d'établissement public ou de service à compétence nationale* ».

En outre, une entité privée structurée sous la forme d'une société par actions était plus familière à la partie émirienne qu'un établissement public français.

Comme le souligne le ministère de la culture dans ses réponses au questionnaire de la commission des finances, « *le suivi des sommes générées par le projet plaidait également pour une structure ad hoc* ».

D'un point de vue juridique, une fois tranchée la question de l'alternative entre structure publique et entité privée, **la formule de la société par actions simplifiée (SAS) a paru préférable à celle de la société anonyme (SA) en raison de sa souplesse** : le régime de la SAS accorde une grande place à la liberté contractuelle pour décider des modalités de fonctionnement, en ce qui concerne notamment les pouvoirs de direction et les modalités de prises de décision. Les membres du conseil d'administration peuvent être des personnes morales de droit public. Enfin, un autre avantage résidait dans le fait que le risque n'est supporté par les actionnaires qu'à concurrence des apports, qui ont été limités à 20 000 euros par établissement¹.

2. Une gouvernance reposant sur un conseil d'administration aux pouvoirs étendus

La société est administrée par un conseil d'administration, composé de personnes physiques et de personnes morales et qui dispose de pouvoirs étendus : l'article 15 des statuts prévoit notamment qu'il « se saisit de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui la concernent ».

Outre le musée du Louvre qui dispose de trois voix, cinq établissements publics actionnaires² ont été désignés, lors de la constitution de la société, membres du conseil d'administration et bénéficient chacun d'une voix. Trois membres indépendants sont nommés « *par décision collective extraordinaire des associés* »³ sur proposition, respectivement, des ministres de la culture, des affaires étrangères et de l'économie et des finances pour une période de trois ans renouvelables⁴ et disposent également chacun d'une voix. Le président du conseil d'administration est élu parmi les membres indépendants du Conseil d'administration⁵.

Le conseil d'administration est complété par un conseil scientifique qui est composé de neuf personnes « *à raison de leurs qualités et de leurs compétences scientifiques* » et qui « *veille à la déontologie des projets scientifiques et culturels de la société* ». Trois membres sont désignés par le ministre chargé de la culture, trois par le musée du Louvre et trois autres par

¹ À l'exception de l'établissement public du musée du Louvre qui, comme cela a été souligné précédemment, dispose d'un peu plus d'un tiers des parts (34,3 %), correspondant à un apport initial de 115 000 euros.

² Le musée du quai Branly, le Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou, le musée d'Orsay, la Réunion des musées nationaux (RMN) et la Bibliothèque nationale de France (BNF).

³ Article 12.1 des statuts.

⁴ Le nombre de mandats n'est pas limité.

⁵ Cette fonction est exercée depuis la création de l'Agence par Marc Ladreit de Lacharrière, qui a été nommé et renouvelé dans ses fonctions de membre indépendant du conseil d'administration sur proposition du ministre de la culture.

une décision collective extraordinaire des associés. Le conseil scientifique est présidé par un des membres élu par ses pairs – le président-directeur du Louvre occupe la fonction depuis la création de l'Agence¹. Sa fonction est essentiellement consultative.

Censé éclairer le conseil d'administration sur une base scientifique, sa composition le rapproche en fait de celui-ci : il ne comporte aujourd'hui que des représentants des musées actionnaires.

Un conseil scientifique plus indépendant paraîtrait mieux à même de remplir ses missions.

Par ailleurs, à la demande du président du conseil d'administration, il a été décidé de créer un **comité d'audit** ainsi qu'un **comité des rémunérations**.

La responsabilité opérationnelle de la société est assumée par un directeur général² nommé par le Conseil d'administration pour une durée de trois ans renouvelable après consultation du ministère de la culture et du ministère des affaires étrangères.

Même s'il n'a pas recours, pour contrôler l'Agence, à des outils comme ceux qu'il utilise traditionnellement pour les établissements publics sous sa tutelle (i.e. contrat d'objectifs et de performance), **l'État est présent dans la gouvernance des différentes instances de l'Agence.**

Le rôle de l'État au sein de l'Agence France-Muséums

Le ministère de la culture assure, avec celui des affaires étrangères, le rôle de censeur au sein du conseil d'administration, de par les statuts de l'Agence. La directrice chargée des musées de France y siège activement. Elle est également membre du comité des rémunérations de l'Agence où sont décidées les mesures relatives à la rémunération et aux conditions d'expatriation des personnels de l'Agence.

Le contrôle des actions menées par les musées nationaux actionnaires s'exerce également par le biais de la tutelle classique du ministère sur l'ensemble de ces institutions qui sont des établissements publics.

L'État exerce aussi son contrôle par l'intermédiaire du contrôleur budgétaire, qui siège au comité d'audit et au comité des rémunérations.

En outre, des réunions de travail et des points d'information sont régulièrement organisés entre les services de l'AFM et ceux du ministère, au niveau du directeur général de l'AFM, du directeur général des patrimoines et de la directrice chargée des musées de France.

Source : réponse du ministère de la culture au questionnaire de la commission des finances

¹ Jean-Luc Martinez a donc succédé à Henri Loyrette.

² Qui correspond au président de la société prévu à l'article L. 227-6 du code de commerce. Le poste a été occupé par Bruno Maquart puis Manuel Rabaté. Anne Mény-Horn est actuellement en fonction.

Au total, **la création d'une structure fédérant douze établissements publics culturels a permis de faire dialoguer entre elles des institutions qui n'en avaient pas forcément l'habitude** et de montrer l'intérêt d'une démarche collective associant des établissements dont l'histoire et les modes de fonctionnement diffèrent. Le Louvre Abou Dhabi n'aurait pas pu exister sans le Louvre, mais il est rendu possible par la participation de nombreux musées.

3. Un budget d'une quinzaine de millions d'euros par an

Pour mener à bien les missions qui lui sont confiées, l'Agence France-Muséums dispose de la **redevance versée chaque année par les Émirats arabes unis**, pour un montant d'environ 15 millions d'euros ces trois dernières années après indexation sur l'inflation, et d'**une équipe d'environ trente-cinq personnes**.

Évolution des effectifs de l'Agence France-Muséums depuis 2008



N.B. : les ETP sont les emplois équivalent temps plein. Une personne employée à mi-temps correspond ainsi à 0,5 ETP.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par l'AFM)

L'analyse du budget propre de l'Agence France-Muséums fait apparaître une **hausse globale des dépenses**.

Cette augmentation recouvre cependant trois mouvements de sens différents sur la période : de 2007 à 2009, les dépenses croissent nettement en lien avec le démarrage du projet, avant de diminuer en 2011 et 2012, en lien avec le retard pris par le projet et l'interruption, en 2011, des versements

de la partie émirienne. Les dépenses ont ensuite augmenté de nouveau à partir de 2013.

Tandis que **les dépenses de fonctionnement paraissent globalement maîtrisées**, les dépenses de personnel représentent près de la moitié du budget de fonctionnement propre de l'Agence France-Muséums et ont crû sur la période récente, en lien avec l'intensification de l'activité dans la perspective de l'ouverture du musée et l'installation sur place d'une partie des équipes à partir de 2013 : en 2016, **plus de la moitié des effectifs de l'Agence était basé à Abu Dhabi** : sur 39 salariés, 20 sont expatriés aux Émirats arabes unis auxquels il faut ajouter six volontaires internationaux (VIE), soit un total de 26 personnes, du côté français, travaillant sur place.

L'Agence a fait le choix, à l'initiative du président du conseil d'administration, d'adopter une politique prudente de mise en réserve ce qui la protège d'aléas de paiement.

Au regard des informations transmises, **la gestion financière de la société semble donc saine.**

4. Un positionnement complexe, à mi-chemin entre la prestation de services et la mise en œuvre d'un accord diplomatique

Le pilotage du projet est délicat : l'Agence doit à la fois représenter la France auprès des Émirats et les Émirats auprès des musées français tout en coordonnant les établissements partenaires du projet.

Certes, l'encadrement par un accord international ratifié par le Parlement est protecteur pour l'Agence et les musées français, puisqu'il fixe clairement, de façon publique et quasiment irrévocable, les conditions dans lesquelles ils interviennent aux côtés de la partie émirienne. L'accord intergouvernemental permet aussi **d'éviter l'instauration d'une relation strictement commerciale entre la partie française et les Émirats arabes unis** : ainsi, les versements à la partie française sont calculés de façon forfaitaire, sans valorisation individuelle de chaque prestation.

Cependant, en pratique, **la relation entre l'AFM et les autorités émiraties se rapproche beaucoup d'un rapport entre un client et un donneur d'ordre**, comme en témoigne le fait que l'accord intergouvernemental est prolongé et complété par un contrat de droit privé, conclu le 7 janvier 2008, pour la prestation de services de conseil, passé entre les deux organismes nationaux chargés de mettre en œuvre l'accord international de 2007 : l'Agence France-Muséums d'un côté, l'autorité émirienne TDIC de l'autre.

Le projet a fait l'objet à cette occasion d'une division en plus de 300 « livrables » (rapports, études, séminaires...) correspondant aux prestations que l'Agence doit apporter à la partie émirienne en matière d'ingénierie culturelle. **Une « valeur de retenue » a été associée à chacun de**

ces livrables, de telle sorte que le total des « valeurs de retenue » corresponde à 70 % du montant de la redevance annuelle telle qu'établie lors de l'échéancier annexé à l'accord de 2007.

Le caractère privé de l'Agence France-Muséums, qui est une société par actions simplifiée détenue par douze établissements publics culturels, contribue aussi à la rapprocher d'une agence de conseil « de droit commun ».

L'Agence France-Muséums se trouve donc dans une position d'emblée délicate, où elle doit s'efforcer de satisfaire aux exigences de la partie émirienne, comme le ferait n'importe quel prestataire privé, tout en affirmant la singularité du projet, qui ne relève absolument pas d'une simple transaction commerciale et dans lequel la France doit faire entendre sa voix.

L'Agence a également dû faire preuve de souplesse en raison du retard pris et des inévitables réorientations qui affectent un projet d'une telle envergure et d'une telle durée, qui l'ont conduite à fournir à la partie émirienne des pré-livrables et des post-livrables non prévus par le contrat de 2008.

Au surplus, **les marges de manœuvre du directeur général de l'Agence sont limitées par une coordination constante avec le Président-directeur du Louvre mais aussi le président du Conseil d'administration de l'Agence**, dont le rôle effectif apparaît plus important que ne pourrait le laisser penser la simple lecture des statuts. Ainsi, loin de se limiter à sa fonction d'animation des réunions du conseil d'administration, le président a impulsé plusieurs décisions stratégiques importantes pour l'Agence France-Muséums. C'est en particulier à son initiative que la politique de mise en réserve d'une partie de la redevance a été adoptée ou qu'une partie des effectifs est allée s'installer à Abou Dhabi en 2013.

C. DES RÈGLES DE RÉPARTITION DES FLUX FINANCIERS COMPLEXES MAIS CONSENSUELLES

Si le montant et le calendrier de versement des flux financiers dus par les Émirats arabes unis à la France sont strictement encadrés par l'accord de 2007 – qui a été jusqu'ici et dans l'ensemble, malgré le caractère tardif de l'ouverture prévisionnelle du musée, respecté –, il n'en est pas de même concernant la répartition de ces recettes entre les différentes parties prenantes du projet du côté français.

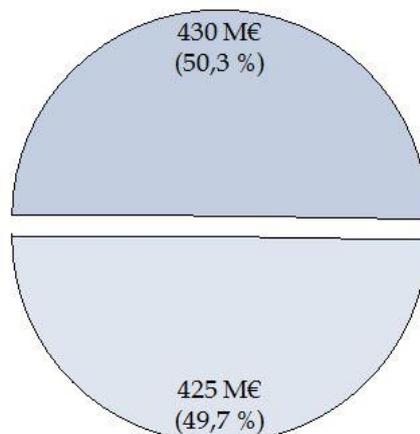
Une partie des fonds est fléchée de façon directe et exclusive en direction du musée du Louvre : au total, en excluant les défraiements relatifs aux expositions temporaires (qui relèvent d'un simple remboursement de frais engagés et non d'une contribution nette), **le Louvre devrait bénéficier d'au moins la moitié du total des flux prévus par l'accord**, ce qui s'explique à la fois par la place singulière qu'occupe l'institution dans le paysage

patrimonial français et par le rôle prépondérant du musée au sein du projet. Cette répartition ne paraît pas injuste dans la mesure où l'essentiel du risque « réputationnel » est supporté par le Louvre ; au surplus, la demande émirienne concernait spécifiquement cette institution.

Répartition des versements prévus par l'accord entre les flux exclusivement destinés au Louvre et ceux devant être répartis entre le Louvre, l'Agence France-Muséums et les autres musées français

(en %)

Sommes destinées à être partagées entre le Louvre, l'Agence France-Muséums et les autres musées français



Sommes destinées exclusivement au Louvre

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'accord intergouvernemental de 2007)

Mais les règles exactes de répartition entre les musées français des 430 millions d'euros qui n'étaient pas exclusivement destinés au Louvre n'étaient pas définies par l'accord de 2007 ni par le contrat de 2008 et ont été déterminées par l'Agence France-Muséums, en accord avec les établissements partenaires.

Deux questions se posaient : la répartition des ressources « partageables » entre l'Agence France Muséums et les établissements publics culturels d'une part, et la distribution des sommes entre les établissements culturels d'autre part.

L'Agence France-Muséums a résolu ces difficultés à travers l'adoption de règles à l'unanimité en conseil d'administration. La contrepartie du délicat équilibre trouvé réside dans une relative complexité.

Ainsi, en matière d'expertise technique, le partage des flux entre musées partenaires est établi sur une double base, forfaitaire pour une part, au titre d'un accompagnement régulier, et « ponctuelle », sur des commandes précises.

En outre, concernant les prêts et les expositions temporaires, **les versements sont étalés dans le temps** : ils débutent quelques années avant le prêt effectif ou la tenue de l'exposition temporaire pour tenir compte des coûts de préparation supportés par les musées français.

Les montants alloués aux musées sont calculés au prorata de la taille de l'exposition. La répartition entre les musées du total de la contribution émirienne – qui s'élève à 75 millions d'euros hors défraiements – n'est pas encore connue car, à ce stade, le programme d'expositions temporaires n'a pas été totalement déterminé.

Lorsqu'une exposition est réalisée en collaboration entre plusieurs musées, le musée qui est le principal porteur du projet reçoit la totalité de la somme et la répartition des sommes entre les différents établissements participants n'est pas du ressort de l'Agence.

En matière de prêts, deux situations doivent être distinguées : certains musées¹ sont des prêteurs « au long cours » qui bénéficient d'un paiement forfaitaire. La somme des parts forfaitaires représente 79,5 % de la contrepartie aux prêts (soit un peu plus de 150 millions d'euros sur un total de 190 millions d'euros), dont une part prépondérante revient au Louvre en lien avec son implication particulièrement forte dans le programme de prêts.

En revanche, les autres établissements, dont les prêts sont d'ampleur plus réduite, sont rémunérés en fonction du nombre d'œuvres prêtées. Un acompte de 80 % est versé après la signature de la convention de prêt et le reliquat au retour de l'œuvre. La part des paiements aux prêteurs « au long cours » résultant de l'indexation sur l'inflation des sommes prévues par l'accord est versée avec un an de retard pour financer ces acomptes.

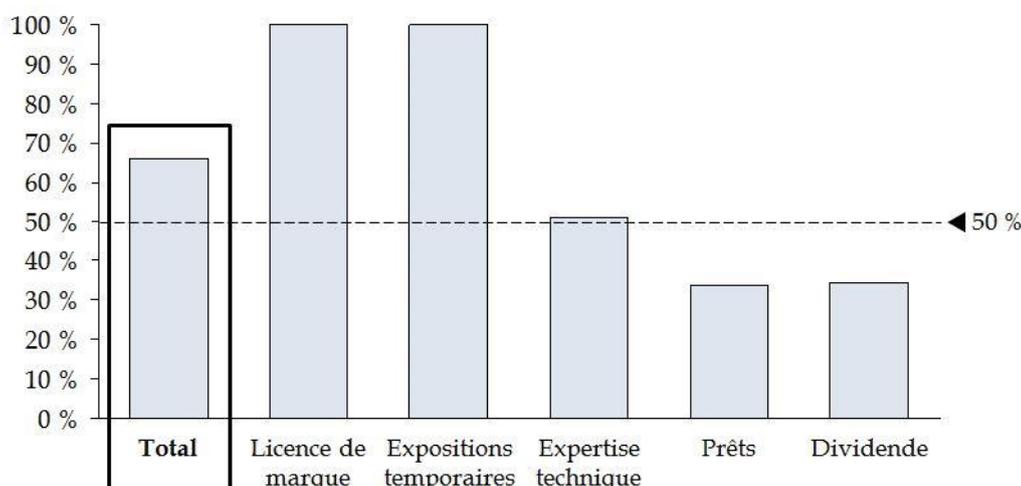
Pour simplifier, la répartition des flux s'appuie sur trois catégories de musées.

Le Louvre en constitue une à lui tout seul et bénéficie d'une part importante des fonds dans tous les domaines. Au 31 décembre 2016, le Louvre avait bénéficié d'environ 65 % des sommes versées par les Émiriens dans le cadre de l'accord.

¹ Musée du Louvre, Musée des arts asiatiques Guimet, Bibliothèque nationale de France, Musées d'Orsay et de l'Orangerie, Centre Georges-Pompidou, Musée du quai Branly.

Part du Louvre dans les versements effectifs intervenus de 2007 à 2016

(en %)



Note de lecture : la colonne « expertise technique » correspond à la part du Louvre au sein du montant de la redevance qui est réparti entre les musées partenaires du projet.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par l'AFM)

Cinq musées nationaux qui collaborent étroitement avec l'Agence France-Muséums et font d'ailleurs partie du conseil d'administration – à l'exception du musée Guimet qui ne dispose pas d'une voix délibérative – se voient également appliquer un traitement particulier sur une base forfaitaire et récurrente.

Les versements au profit des autres établissements, dont le rôle est plus réduit, sont ponctuels et liés à un besoin précis.

Malgré leur apparente complexité, ces règles paraissent acceptées par l'ensemble des parties prenantes.

D. UN ENJEU BUDGÉTAIRE CONSIDÉRABLE POUR LES ANNÉES À VENIR QUI POSE LA QUESTION DE L'UTILISATION DES SOMMES PERÇUES

L'accompagnement assuré par la France sur le projet du Louvre Abou Dhabi est loin de s'achever avec l'ouverture du musée et l'enjeu budgétaire associé au projet demeure significatif pour la prochaine décennie.

1. Deux tiers des sommes prévues par l'accord, soit 500 millions d'euros, seront versées à la France dans les années à venir

Au total, alors qu'en principe environ la moitié des versements prévus par l'accord aurait dû être effectuée au 31 décembre 2016, il s'avère que les paiements de la partie émiratie représentent seulement un tiers

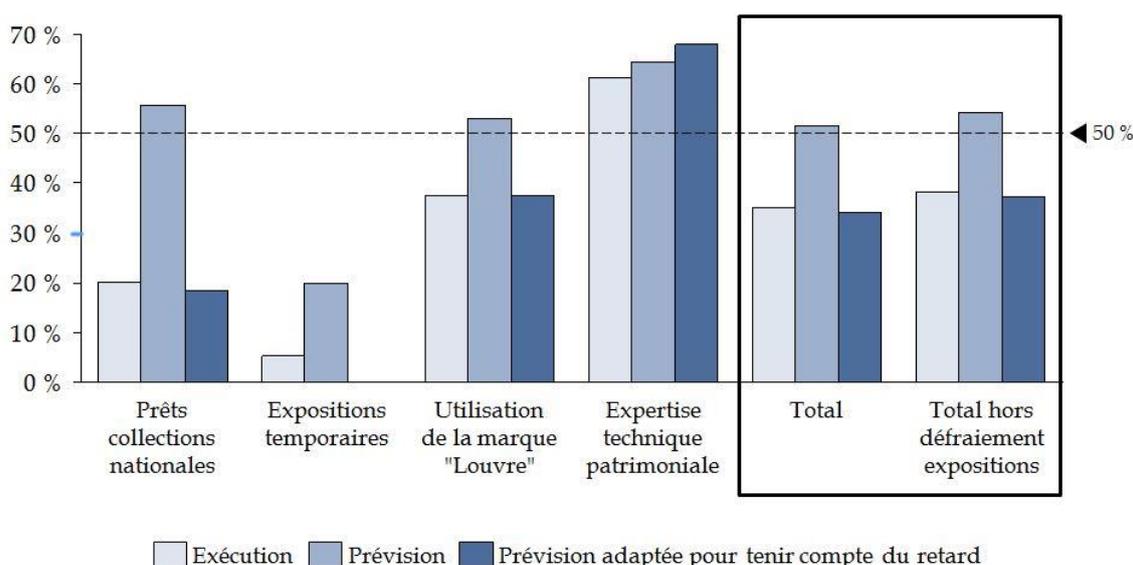
environ du total des flux financiers prévus par l'accord de 2007 et **plus de 500 millions d'euros doivent encore être versés à la France.**

Ce décalage est la conséquence directe du retard pris par le projet : la quasi-totalité des versements prévus sont conditionnés par la date d'ouverture du musée. Ainsi, comme le montre le graphique ci-après, lorsque l'échéancier prévu l'accord de 2007 est adapté pour tenir compte des trois ans de retard concernant l'ouverture du musée, **les sommes versées par les Émirats couvrent bien les besoins de l'Agence France-Muséums.**

Si la majeure partie des flux liés à l'expertise patrimoniale des musées et de l'Agence France-Muséums a déjà été distribuée, il n'en est pas de même pour les prêts, les expositions temporaires et la licence de marque, dont le versement est totalement ou partiellement conditionné à l'ouverture du musée.

Part du total des contributions prévues par l'accord versées au 31 décembre 2016

(en %)

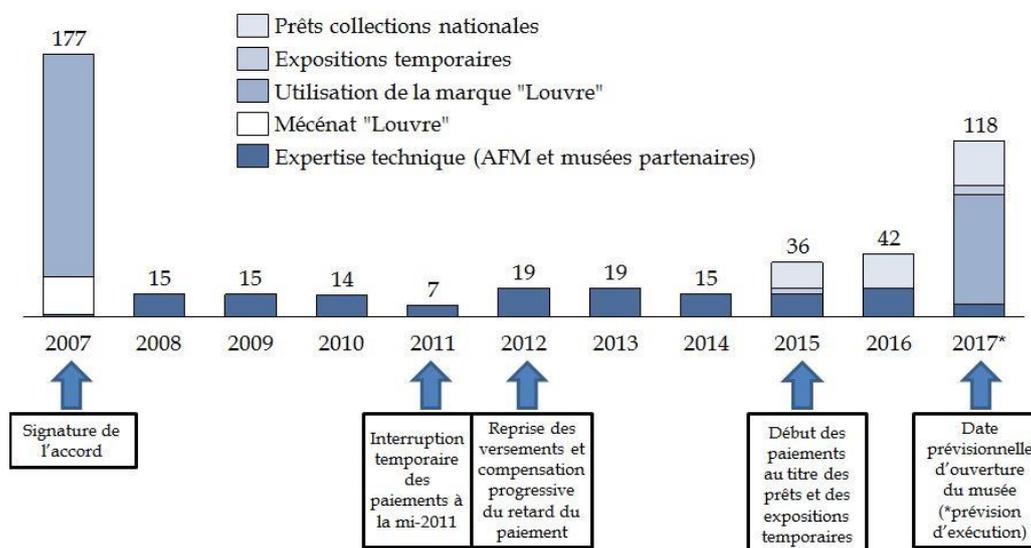


Note de lecture : les chiffres présentés sous l'intitulé « prévision adaptée pour tenir compte du retard » correspondent à la reprise de l'échéancier et des règles de versement prévues par l'accord en modifiant uniquement l'hypothèse relative à la date d'ouverture du musée. En d'autres termes, il s'agit de calculer les montants qui auraient été dus si l'ouverture avait été fixée dès le départ à l'année 2017.

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'accord du 6 mars 2007 et des données transmises par l'AFM)

Versements effectifs de la partie émirienne à la France de 2007 à 2016 (et prévision d'exécution pour 2017)

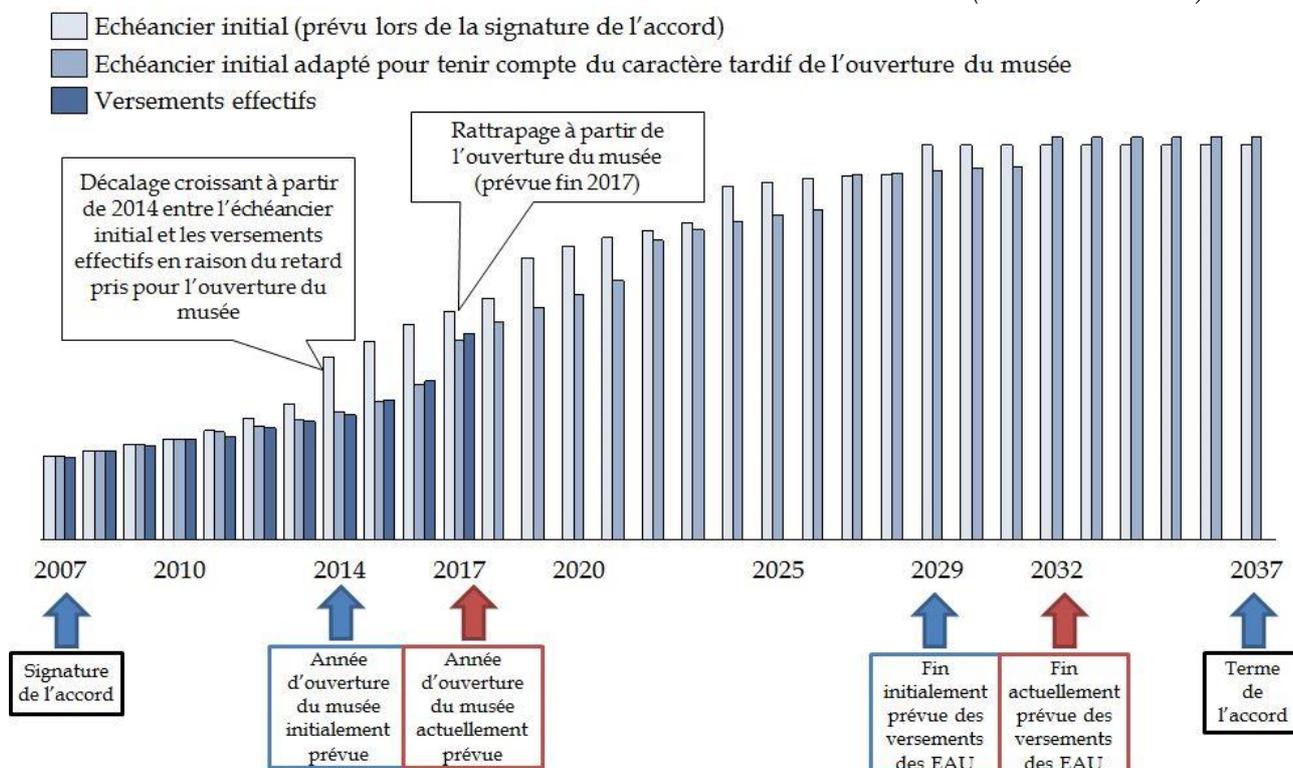
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par l'AFM)

Comparaison entre l'échéancier initial, l'échéancier adapté pour tenir compte de l'ouverture tardive du musée et les versements effectifs

(en millions d'euros)



Note de lecture : les montants indiqués par année correspondent au total **cumulé** des versements qui sont intervenus ou auraient dû intervenir au 31 décembre de l'année considérée.

Source : commission des finances du Sénat (à partir de l'accord du 6 mars 2007 et des données transmises par l'AFM)

Le décalage a joué dans les deux sens, à la hausse et à la baisse : la redevance a dû être maintenue en 2014, 2015 et 2016 au niveau prévu par l'accord au titre des années précédant l'ouverture¹, soit un montant environ deux fois supérieur à la redevance qui sera versée après l'ouverture.

2. Un encadrement bienvenu, en novembre 2016, de l'affectation des ressources perçues par les musées français

Se pose donc, du côté français, la question de l'affectation des sommes reçues dans le cadre de l'accord : les flux financiers, dont l'ampleur reflète le travail des musées au profit de la partie émirienne, doivent à leur tour nourrir la politique culturelle française.

Paraît tout à fait pertinent le principe de l'affectation des recettes au profit de dépenses d'investissement, et non de fonctionnement, qui est posé par la note conjointe du ministère de l'économie et des finances et du ministre de la culture et de la communication du 2 novembre 2016 : les contreparties financières liées au projet devront désormais être inscrites en recettes d'investissement. D'après la réponse du ministère de la culture au questionnaire de la commission des finances, *« ces ressources doivent notamment servir à financer les investissements prioritaires des établissements, déterminés à partir du programme pluriannuel d'investissement (PPI) arrêté en accord avec les ministères de tutelle »*.

La réalisation d'acquisitions ou de travaux immobiliers au sein des établissements publics culturels français grâce aux flux financiers générés par le projet du Louvre Abou Dhabi permettra de concrétiser, aux yeux du public, les bénéfices issus du partenariat avec les Émirats arabes unis.

III. AU-DELÀ DE L'AGENCE FRANCE-MUSÉUMS : VERS UNE POLITIQUE PLUS AMBITIEUSE DE VALORISATION DES MARQUES ET SAVOIR-FAIRE FRANÇAIS EN MATIÈRE CULTURELLE

Si le partenariat franco-émirien serait presque impossible à répliquer, tant en raison de la rareté de demandes d'une telle envergure que des ressources limitées dont disposent les musées pour y répondre, il n'en demeure pas moins que **les enseignements tirés de l'expérience du Louvre Abou Dhabi doivent être mis à profit** pour que la France tire pleinement parti du potentiel que représentent ses marques culturelles et son savoir-faire en matière d'ingénierie patrimoniale.

¹ En application de la clause 13.2.b du contrat de services conclu entre l'Agence et l'autorité émirienne (TDIC).

A. LES ENSEIGNEMENTS DE L'EXPÉRIENCE DE L'AGENCE FRANCE-MUSÉUMS

1. Un projet unique qui a mis en lumière les enjeux liés à la valorisation de l'expertise et des marques culturelles françaises

La coopération culturelle franco-émirienne qui s'est organisée autour du projet du Louvre Abou Dhabi est, à bien des égards, unique : son ambition, sa durée de plusieurs dizaines d'années, ses enjeux symboliques tant pour la France que pour les Émirats ainsi que l'ampleur des flux financiers qui lui sont associés contribuent à la singulariser.

Il ne s'agit donc évidemment pas de chercher à « répliquer » l'accord lié au Louvre Abou Dhabi, mais plutôt de prendre conscience du formidable potentiel que représente le savoir-faire français en matière culturelle dans un monde où la demande d'institutions culturelles, en particulier muséales, est forte, mais où l'expertise et les collections sont inégalement réparties. Valoriser nos savoir-faire et nos collections ne passe pas forcément par l'ouverture de succursales ou d'annexes, dont la multiplication ne paraît pas présenter d'intérêt particulier sur le plan scientifique. En revanche, la France a bel et bien des compétences à mettre en avant en matière d'accompagnement de projets culturels.

L'expérience de l'Agence France-Muséums témoigne du fait qu'une politique plus ambitieuse en la matière aurait du sens sur trois plans différents.

Tout d'abord, de tels projets participent du rayonnement de la France dans le monde. Ils compléteraient utilement les actions menées par le ministère des affaires étrangères à travers son réseau culturel à l'étranger.

Les ressources financières qui pourraient en découler ne doivent pas non plus être négligées dans un contexte budgétaire extrêmement contraint et d'autant plus difficile que les attentats commis sur le sol français ont conduit à une baisse de la fréquentation des grands musées parisiens. Il ne s'agit évidemment pas de monétiser des pratiques qui existent déjà à titre gratuit, mais bien de développer un nouveau champ d'action des musées français. En effet, si ceux-ci travaillent déjà largement en lien avec d'autres institutions étrangères sur des questions de nature scientifique et d'intérêt commun – comme la gestion d'un chantier de fouilles – leur capacité à valoriser leur marque et à proposer des prestations de conseil et d'accompagnement de projet est plus modeste.

Enfin, la valorisation accrue de notre expertise à l'international pourrait également contribuer à renouveler les modes de gestion des musées français, qui seraient ainsi davantage exposés à des publics, à des structures et à des façons de travailler différenciant des standards français.

La création de « Louvre Conseil » au sein du musée du Louvre, ou la convention signée au début de l'année 2017 entre le ministère de la culture et l'agence Expertise France, vont dans le bon sens, de même que la nomination d'un chargé de mission sur ces questions à la direction générale des patrimoines.

**La convention du 9 mai 2017 entre le ministère de la culture et l'agence
« Expertise France »**

Une convention a été conclue le 9 mai 2017 entre Expertise France et le ministère de la culture afin de mieux promouvoir l'offre culturelle française à l'international.

Expertise France est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) œuvrant sous la double tutelle des ministères chargés des affaires étrangères et de l'économie, dans le cadre de la politique extérieure de développement et d'influence de la France.

D'une durée de trois ans, ce partenariat est centré sur l'expertise technique en matière patrimoniale : offre de conseil en politique publique et gouvernance patrimoniale, en ingénierie culturelle et patrimoniale, formation aux techniques de conservation et de restauration du patrimoine.

L'agence Expertise France sera rémunérée à hauteur de 50 000 euros par an, portés – sous réserve de la disponibilité des crédits – par le programme 175 « Patrimoines » de la mission « Culture ».

Mais ces initiatives ne suffiront pas, à elles seules, à remédier aux difficultés rencontrées par les institutions culturelles en matière de valorisation de leurs marques et savoir-faire à l'international, qui sont de deux ordres.

D'une part, ces questions sont souvent le parent pauvre de la politique patrimoniale et ne font pas l'objet d'une stratégie cohérente au niveau ministériel – et encore moins interministériel – assurant *a minima* que le positionnement des principaux établissements ne risque pas de les mettre en concurrence les uns avec les autres.

D'autre part, la mise en œuvre d'une politique commerciale – et la réflexion qu'elle suppose sur la tarification des prestations, les opérations de communication associées... – reposent sur des logiques de projet qui paraissent difficiles à mettre en œuvre dans le cadre d'un établissement public administratif.

2. La création d'une agence dédiée à la valorisation de l'expertise culturelle française : une idée séduisante mais inefficace

La création d'une agence publique dédiée à ces enjeux est une idée de prime abord séduisante : elle semble résoudre le problème de la

coordination des acteurs culturels et de la définition d'une stratégie et pourrait constituer un vivier d'experts sur ces enjeux à la disposition des opérateurs culturels.

Cependant, comme la quasi-totalité des personnes rencontrées dans le cadre du présent rapport l'ont souligné, **la création d'un nouvel établissement public nécessiterait un investissement de départ extrêmement important pour des résultats très incertains** : la nouvelle entité risquerait fort de s'avérer trop rigide pour un champ qui exige au contraire une grande souplesse. En outre, les projets de coopération internationale en matière culturelle naissent, dans leur immense majorité, d'une demande adressée spécifiquement à un musée ou un établissement en raison de sa réputation scientifique et de son prestige historique. Comment une agence technique « hors sol » trouverait-elle sa place dans le paysage culturel ?

La pérennisation de l'Agence France-Muséums ne semble pas non plus constituer une solution convaincante : celle-ci est d'abord et avant l'outil de mise en œuvre de l'accord franco-émirien et sa mobilisation sur d'autres projets pourrait créer une confusion dommageable au dialogue permanent entre la partie française et les Émirats arabes unis sur le projet du Louvre Abou Dhabi.

Pour être efficace, la stratégie française devra être pragmatique : il est clair que seuls quelques grands musées nationaux sont assez connus pour attirer des demandes de la part d'autres institutions culturelles voire d'autres États.

L'enjeu est double : il faut à la fois donner à ces « grands noms » les moyens de développer leur action à l'international, et faire participer dans la mesure du possible des établissements moins bien identifiés, de taille plus réduite, mais dont les collections et l'expertise présentent également des points forts.

C'est l'objet des cinq propositions qui concluent ce rapport.

B. CINQ PROPOSITIONS POUR MIEUX VALORISER LES MARQUES ET SAVOIR-FAIRE FRANÇAIS EN MATIÈRE CULTURELLE

1. Définir une stratégie plus active de gestion et de valorisation des grandes « marques » culturelles

La France ne manque pas d'opérateurs culturels extrêmement prestigieux et pourtant, elle ne compte aucune institution qui, à l'instar du MoMa de New York ou du Victoria & Albert Museum au Royaume-Uni, ait développé une stratégie de valorisation de marque originale et cohérente sur plusieurs années.

Le terme même de « marque culturelle » est parfois récusé au titre qu'il marquerait une commercialisation du patrimoine incompatible avec les

missions de conservation et de transmission des œuvres qui incombent aux institutions muséales. Il est clair que la valorisation de la marque ne saurait devenir l'axe principal de la gestion d'un musée, mais opposer aux missions d'intérêt général des institutions culturelles une logique purement « commerciale », nécessairement avilissante, est illusoire dans son objet et stérile dans ses effets.

La valorisation de la marque peut au contraire permettre aux musées de toucher des publics nouveaux. Comme le note Mathilde Gautier au sujet des produits dérivés, la stratégie de marque participe directement de la diffusion de l'image du musée hors de ses murs¹.

Il paraît donc nécessaire que les musées français les plus connus se dotent d'une stratégie active de gestion de leur marque et de leur image. Ils pourraient y être aidés par l'Agence du patrimoine immatériel et de l'État et la Réunion des musées nationaux.

Recommandation n° 1 : Afin de rénover l'offre de produits dérivés et ses canaux de distribution, mettre en œuvre une stratégie plus active de gestion et de valorisation des marques culturelles des grands musées, en lien avec l'Agence du patrimoine immatériel de l'État et la Réunion des musées nationaux (RMN-GP).

2. Renforcer le dialogue entre le ministère de la culture et celui des affaires étrangères

Alors que le ministère des affaires étrangères dispose d'un réseau culturel étendu, **le ministère de la culture ne paraît pas tirer pleinement parti des postes à l'étranger, dont la connaissance des enjeux et des acteurs locaux serait précieuse aux opérateurs culturels.**

Comme le note l'inspection des affaires culturelles dans un rapport de 2010 relatif à l'action internationale des établissements culturels publics, « *au-delà de cas exemplaires de partenariat approfondi entre un établissement public et un poste à l'étranger [...], le constat général est plutôt celui d'une juxtaposition, avec des synergies ponctuelles et aléatoires entre l'action des établissements publics culturels et celle des postes culturels à l'étranger* »².

Il s'agit donc de **renforcer les échanges entre les deux ministères**, notamment en prévoyant une information systématique du ministère des affaires étrangères sur les demandes de coopérations culturelles et les différents projets culturels en cours.

¹ Mathilde Gauthier, « *Marques muséales et produits dérivés* », Juris Arts, n° 36, Paris, pp. 34-35.

² Inspection générale des affaires culturelles, *L'action internationale des établissements publics culturels*, février 2010, p. 26.

Recommandation n° 2 : Renforcer le dialogue entre le ministère de la culture et celui des affaires étrangères et impliquer plus étroitement les services diplomatiques culturels français à l'étranger afin que les projets des opérateurs du ministère de la culture bénéficient de relais jouissant d'une bonne connaissance du terrain et des acteurs locaux.

3. Développer, à moyen terme, une stratégie ministérielle de valorisation de l'expertise française en matière d'ingénierie culturelle

L'absence de coordination entre le ministère de la culture et celui des affaires étrangères s'explique peut-être, pour partie, par la **relative absence de coordination au sein même du champ culturel**.

Celle-ci ne résulte pas d'une indifférence du ministère aux **questions de valorisation de l'expertise culturelle**, comme en témoigne la désignation récente d'un chargé de mission ou la signature de la convention avec Expertise France.

Mais **les coopérations entre opérateurs culturels restent marquées par des logiques d'affinités personnelles entre responsables d'établissements publics, au demeurant très soucieux de l'autonomie de leurs institutions**.

Cependant, si l'Agence France-Muséums constituait une sorte de laboratoire « grandeur nature » d'une coopération poussée des musées nationaux, jusque-là relativement inédite, force est de constater que **l'expérimentation paraît fonctionner de façon satisfaisante**.

Il serait donc opportun, à moyen terme, de développer une stratégie ministérielle de valorisation de l'expertise française en matière d'ingénierie culturelle à l'étranger en s'appuyant sur la convention conclue avec Expertise France pour repérer les zones géographiques et les secteurs à fort enjeu afin de mieux coordonner l'action des différents musées, **en envisageant de structurer des partenariats associant des entités moins connues à des institutions bien identifiées à l'international**.

Recommandation n° 3 : Développer, à moyen terme, une stratégie ministérielle de valorisation de l'expertise française en matière d'ingénierie culturelle à l'étranger en s'appuyant sur la convention conclue avec Expertise France pour repérer les zones géographiques et les secteurs à fort enjeu afin de mieux coordonner l'action des différents musées, en envisageant de structurer des partenariats associant des entités moins connues à des institutions bien identifiées à l'international.

4. Autoriser les établissements culturels dont les besoins le justifient à créer une structure dédiée à la valorisation de leur savoir-faire en matière d'ingénierie culturelle

Les stratégies ministérielles et interministérielles les mieux conçues resteront sans effet si les opérateurs culturels, qui détiennent l'expertise culturelle française, ne disposent pas des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une véritable stratégie de valorisation de leur expertise patrimoniale.

En effet, **alors même que les sollicitations ne manquent pas, les grands musées française ne disposent pas des ressources pour y répondre et ne sont pas structurés pour cela** : l'établissement public administratif se prête mal, par définition, au développement d'une logique commerciale. En outre, la plupart des demandes nécessitent la participation de plusieurs opérateurs et, en l'absence d'une structure durable de coopération et de coordination, les partenariats se limitent à des projets « au coup par coup ».

La création d'une structure dédiée permettrait aux opérateurs culturels les plus importants de bénéficier d'une structure légère et agile pour organiser une offre face à la demande, réelle, qui ne trouve, pour l'heure, pas d'interlocuteur.

Il ne s'agirait pas de concurrencer le secteur privé mais bien de créer des prestations qui n'existent pas encore, notamment en matière de formation et d'ingénierie culturelle, par exemple pour aider les nombreux musées qui se créent dans le monde à organiser leurs galeries, à former leurs guides conférenciers...

Le grand musée qui serait à l'origine de la création de la structure dédiée bénéficierait du statut d'actionnaire principal, mais **une telle entité devrait associer plusieurs opérateurs culturels complémentaires, de tailles diverses**, afin que le prestige associé à un « grand nom » culturel bénéficie à des musées moins connus – son nombre d'actionnaires publics serait néanmoins beaucoup plus réduit que celui de l'Agence France-Muséums afin de garantir la lisibilité de la structure. Les entités ainsi créées devraient également **comporter un ou plusieurs actionnaires privés minoritaires** qui apporteraient leur expérience et leur connaissance du secteur privé.

L'exemple de l'Agence France-Muséums montre que le statut privé d'une société détenue par des établissements publics culturels ne se traduit pas nécessairement par un lâcher-prise de la tutelle. Au surplus, les nouvelles entités créées seraient appuyées sur le principe de l'autofinancement et n'auraient aucunement vocation à être financées par des crédits budgétaires.

La création d'une structure dédiée à la valorisation du savoir-faire français en matière d'ingénierie culturelle doit donc être autorisée pour les opérateurs culturels qui en font la demande et dont les besoins le justifient. *A minima*, elle devrait être expérimentée pendant quelques années. Si les opérateurs culturels publics ne valorisent pas leur marque et leur savoir-faire, des acteurs privés finiront par construire une offre : la qualité des prestations et les recettes pour l'État qui en résulteraient seraient certainement d'un niveau plus faible.

Recommandation n° 4 : Pour donner les moyens aux grands musées français de répondre aux nombreuses sollicitations dont ils sont l'objet, autoriser les établissements culturels dont les besoins le justifient à créer une structure dédiée à la valorisation de leur savoir-faire en matière d'ingénierie culturelle en partenariat avec d'autres établissements publics et des acteurs privés.

5. Éviter la dispersion des savoir-faire acquis dans le cadre du projet du Louvre Abou Dhabi

Depuis dix ans, l'Agence France-Muséums a développé une expertise et des outils de suivi de projet et de mise en œuvre adaptés au domaine culturel et muséal.

Il est probable que les effectifs de l'Agence soient fortement réduits dans les années à venir, dans la mesure où l'ouverture du musée limitera l'ampleur des prestations à apporter à la partie émirienne : les musées et l'administration du ministère de la culture doivent profiter de ce vivier de compétences pour renforcer leurs équipes.

Il serait donc opportun d'étudier les possibilités d'intégration au sein de l'administration du ministère de la culture, ou de certains établissements publics, d'une partie du personnel de l'Agence France-Muséums afin de mettre à profit l'expérience acquise dans le cadre du projet du Louvre Abou Dhabi.

Si une telle intégration s'avérait trop complexe, il serait *a minima* indispensable d'effectuer, quand l'ouverture du musée sera passée, un bilan complet des outils mis en œuvre par l'Agence.

Recommandation n° 5 : Pour mettre à profit l'expérience acquise dans le cadre du projet du Louvre Abou Dhabi, étudier les possibilités d'intégration au sein de l'administration du ministère de la culture, ou de certains établissements publics, d'une partie du personnel de l'Agence France-Muséums.

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Ministère de l'économie et des finances

- *Direction du Budget – 8^e sous-direction*
- M. Philippe LONNÉ, sous-directeur.

Ministère de la culture et de la communication

- *Direction générale des patrimoines*
- Mme Marie-Christine LABOURDETTE, directrice chargée des musées de France.

Ambassade de France aux Émirats Arabes Unis

- M. Michel MIRAILLET, ambassadeur de France aux Émirats Arabes Unis.

Agence France-Muséums

- M. Marc LADREIT de LACHARRIÈRE, président du conseil d'administration ;
- Mme Anne MÉNY-HORN, directrice générale ;
- Mme Marie-Anne GINOUX, directrice générale adjointe ;
- M. Bruno MAQUART, ancien directeur de l'Agence France Muséums, actuellement président de l'Établissement public du Palais de la Découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie (Universcience).

Centre Georges Pompidou

- M. Serge LASVIGNES, président.

Musée Guimet

- Mme Sophie MAKARIOU, présidente.

Établissement public du musée du Louvre

- M. Jean-Luc MARTINEZ, président-directeur général ;
- M. Karim MOUTTALIB, administrateur général ;

- M. Henri LOYRETTE, ancien président-directeur général du Louvre, actuellement président de la Cité internationale des arts ;
- M. Hervé BARBARET, ancien administrateur du Louvre, actuellement secrétaire général du ministère de la culture.
- M. Didier SELLES, ancien administrateur du Louvre, actuellement conseiller-maître à la Cour des comptes.

Musée d'Orsay

- Mme Laurence DES CARS, présidente, ancienne directrice scientifique de l'Agence France-Muséums.

Agence du patrimoine immatériel de l'État (APIE)

- Mme Danielle BOURLANGE, directrice générale.

Bibliothèque nationale de France (BnF)

- M. Bruno RACINE, ancien président de la BnF, actuellement conseiller-maître à la Cour des comptes.

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Agence France-Muséums

Questionnaire adressé à Manuel Rabaté, au titre de ses anciennes fonctions de directeur général de l'Agence, actuellement directeur du Louvre Abou Dhabi.

Réunion des musées nationaux- Grand Palais (RMN-GP)

Questionnaire adressé à Sylvie Hubac, présidente.

Expertise France

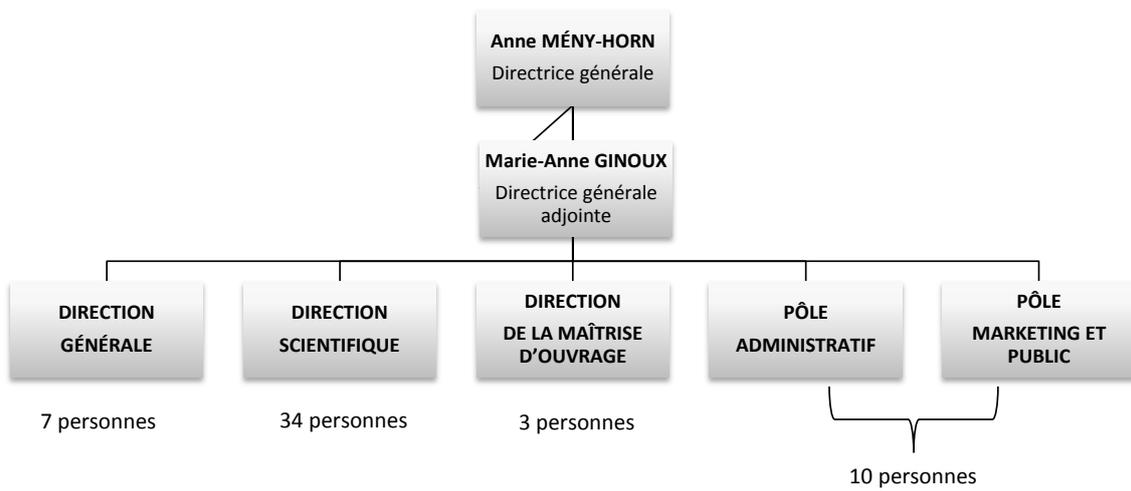
Questionnaire adressé à Sébastien Mosneron Dupin, directeur général.

ANNEXES

1. Liste des musées actionnaires de l'Agence France-Muséums

- L'établissement public du musée du Louvre ;
- L'établissement public du musée du quai Branly ;
- L'établissement public du Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou ;
- L'établissement public du musée d'Orsay ;
- L'établissement public du musée et du domaine national de Versailles ;
- L'établissement public du musée des arts asiatiques Guimet ;
- L'établissement public du musée Rodin ;
- L'établissement public du domaine national de Chambord ;
- La Réunion des musées nationaux (RMN-GP) ;
- L'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (Oppic) ;
- L'École du Louvre ;
- La Bibliothèque Nationale de France.

2. Organigramme de l'Agence France-Muséums



3. Composition du conseil d'administration en mars 2017

- M. Marc LADREIT DE LACHARRIÈRE, président du Conseil d'administration de l'AFM.
 - Mme Laurence DES CARS, présidente du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie.
 - Mme Laurence ENGEL, présidente de la Bibliothèque nationale de France.
 - M. Christian GIACOMOTTO, président de Gimar Finance, président du comité d'audit.
 - M. Jean GUÉGUINOU, ambassadeur de France, président du comité des rémunérations ;
 - Mme Sylvie HUBAC, présidente de l'établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées ;
 - M. Serge LASVIGNES, président du Centre Pompidou ;
 - Mme Sophie MAKARIOU, présidente du musée national des arts asiatiques Guimet ;
 - M. Stéphane MARTIN, président du musée du quai Branly ;
 - M. Jean-Luc MARTINEZ, président-directeur du musée du Louvre ;
 - M. Karim MOUTTALIB, administrateur général du musée du Louvre ;
 - M. Alberto VIAL, conseiller diplomatique, musée du Louvre.
- *Représentants des ministères de la culture et des affaires étrangères*
- Mme Marie-Christine LABOURDETTE, directrice, chargée des musées, Ministère de la culture et de la communication ;
 - Mme Anne GRILLO, directrice de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche, Ministère des affaires étrangères.

4. Composition du Conseil scientifique en mars 2017

- M. Jean-Luc MARTINEZ, président-Directeur du musée du Louvre, président du Conseil scientifique ;
- Mme Laurence DES CARS, présidente du musée d'Orsay et de l'Orangerie ;
- Mme Catherine CHEVILLOT, directrice du musée Rodin ;
- Mme Laurence ENGEL, présidente de la Bibliothèque Nationale de France ;
- M. Serge LASVIGNES, président du Centre Pompidou ;
- Mme Yannick LINTZ, directrice du département des arts de l'Islam, musée du Louvre ;
- Mme Sophie MAKARIOU, présidente du musée national des arts asiatiques Guimet ;
- M. Stéphane MARTIN, président du musée du quai Branly ;
- Mme Catherine PÉGARD, présidente du Château de Versailles ;
- Mme Marielle PIC, directrice du département des antiquités orientales, musée du Louvre ;
- Mme Élisabeth TABURET-DELAHAYE, directrice du musée de Cluny - musée national du moyen-âge.