

## ÉDITORIAL

*Les points de rencontre entre économie et culture sont de plus en plus nombreux, mais leur place dans les analyses et dans les politiques publiques n'est pas encore à la hauteur des enjeux pour l'attractivité des territoires, pour la croissance et l'emploi.*

*Ce rapport est consacré à la valorisation du patrimoine culturel de la France, centrant l'attention sur le patrimoine tangible (musées, collections nationales, monuments historiques...) sans oublier pour autant le patrimoine immatériel (métiers d'arts, savoir-faire...).*

*Pour évaluer et agir, il faut d'abord mieux connaître. C'est pourquoi les premières propositions concernent la constitution de bases de données ainsi que la meilleure connaissance de la disposition à payer des citoyens.*

*Ce dernier aspect est essentiel pour évaluer et éventuellement réformer les systèmes de tarification. Le mode de financement du patrimoine a des conséquences non seulement sur la consommation culturelle mais aussi sur la distribution et la redistribution des ressources. Il n'est pas indépendant du schéma institutionnel recommandé, en particulier d'une décentralisation accrue en faveur des collectivités locales pour le patrimoine culturel.*

**Christian de Boissieu**

**n° 2/2011**

**Rapport CAE n° 97**

MAI 2011

## Valoriser le patrimoine culturel de la France

**Rapport de Françoise Benhamou et David Thesmar**

*Ce rapport de Françoise Benhamou et David Thesmar est consacré aux politiques publiques de valorisation du patrimoine culturel de la France. Partant d'un état des lieux du patrimoine tangible et immatériel, il propose des éléments d'évaluation de l'importance de ce secteur dans l'économie, notamment en termes d'emplois et d'externalités sur le tourisme. L'argument avancé par les auteurs est en effet que le patrimoine est à la fois un outil et une résultante de la croissance. Il implique des coûts importants mais constitue un formidable levier pour le redressement d'une image et l'attractivité d'un lieu ou d'une région. À ce titre, il peut être considéré comme un actif qu'il faut valoriser. Mais cette logique de valorisation nécessite l'intervention publique car le secteur présente un certain nombre de défaillances de marché, que le rapport analyse en détail. Cela conduit les auteurs à s'interroger sur les politiques publiques à mener pour valoriser plus efficacement le patrimoine.*

*Ce rapport a été discuté en présence du ministre de la Culture et de la Communication, le 1<sup>er</sup> mars 2011. Cette lettre, publiée sous la responsabilité de la cellule permanente, reprend les principales conclusions tirées par les auteurs.*

### Le patrimoine culturel français : une logique de « star system »

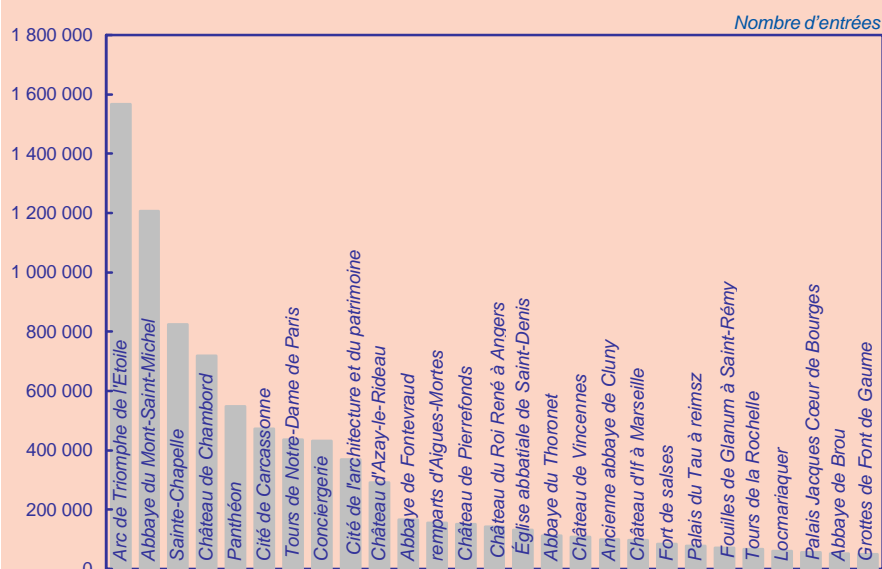
La notion de patrimoine recouvre désormais de multiples composantes : les collections nationales et musées, les sites archéologiques et fouilles, les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques, les secteurs sauvegardés, et, de plus en plus, un patrimoine non classé promu dans le cadre de la Fondation du patrimoine. Enfin, à ce patrimoine tangible s'ajoute un patrimoine immatériel incluant les savoir-faire et métiers d'art ou encore les fonds d'archives et bibliothèques.

Cette richesse du patrimoine (cf. tableau) est inégalement exploitée sur le territoire puisque cinq monuments historiques réunissent 56 % des visites (cf. graphique), tandis que 50 % de la fréquentation

muséale est concentrée sur 1 % des musées de France. Ce « star system » se traduit par une grande inégalité de revenus : seuls cinq monuments parmi ceux gérés par le Centre des monuments nationaux sont bénéficiaires parce qu'ils ont la fréquentation la plus élevée.

Si les biens patrimoniaux, qu'ils soient publics, comme c'est le cas de 50,5 % des bâtiments classés ou inscrits, ou privés, ont une valeur certaine pour la collectivité, l'importance du secteur du patrimoine dans l'économie est difficile à évaluer. Les informations disponibles révèlent cependant que les dépenses publiques se rapportant au patrimoine atteignent 1,5 milliard d'euros en 2010. Mais la répartition entre dépenses publiques directes (subventions) et indirectes (dégrèvements fiscaux) est mal connue et la dépense privée très mal évaluée.

## Fréquentation des monuments historiques en 2008



Note : À l'exception du Château de Chambord et de la Cité de l'architecture et du patrimoine, les monuments sont gérés par le Centre des monuments nationaux.

Source : Ministère de la Culture, 2010.

En revanche, un certain nombre de données permettent d'apprécier les emplois générés par le seul secteur du patrimoine à près de 100 000 emplois directs (conservateurs, gardiens, ouvriers d'art, etc.), quand le secteur culturel dans son ensemble emploie 492 100 salariés, ce qui place la France légèrement en dessous de la moyenne européenne.

### Défaillances de marché et justifications de l'action publique

Plusieurs raisons, développées dans le rapport, justifient l'intervention publique dans le secteur du patrimoine.

Le caractère de *bien public* du patrimoine en est une : en l'absence d'intervention publique, les contributions des seuls usagers ne suffiraient pas à entretenir le patrimoine.

Les retombées du patrimoine sur le secteur marchand, et plus particulièrement sur le tourisme, en sont une autre. En effet, le fait que le secteur touristique bénéficie de l'entretien et la mise en valeur du patrimoine culturel mais y contribue peu constitue une *externalité po-*

*sitive* justifiant l'intervention publique. L'action publique est en outre d'autant plus nécessaire que le développement touristique a des effets négatifs sur la population (par exemple, renchérissement des prix des biens non échangeables, congestion des services publics). Enfin, le patrimoine culturel exerce une externalité positive sur certains métiers artisanaux ou artistiques, en leur permettant de survivre, voire de se développer et de générer des avantages comparatifs à l'export. Ceci étant, le rôle de la puissance publique n'est pas, d'après Françoise Benhamou et David Thesmar, de soutenir tous les métiers en disparition lorsque le marché ne suffit pas à le faire mais plutôt de concentrer les moyens à sa disposition vers les métiers d'art les plus prometteurs.

Les *coûts fixes* importants et les *rendements croissants* associés à l'offre de patrimoine constituent un troisième facteur de défaillance du marché dans ce domaine. Pour ce qui concerne le patrimoine immatériel numérisable (œuvres littéraires ou enregistrements musicaux tombés dans le domaine public), ces ca-

ractéristiques plaident pour un accès libre et gratuit. Pour le patrimoine tangible en revanche, cette logique de gratuité atteint ses limites. En effet, le coût marginal de l'entrée d'un visiteur de musée supplémentaire n'est nul que jusqu'à un certain niveau de fréquentation. Au-delà de ce seuil, chaque visiteur finit par imposer des coûts supplémentaires d'obsolescence et d'encadrement qui doivent être pris en compte dans le prix du billet. Qui plus est, dans les musées et sites saturés, l'impact négatif de la *congestion* sur la qualité des visites doit être pris en compte, par exemple en réglementant l'entrée et la circulation dans les centres villes par des péages.

La dernière classe d'arguments en faveur de l'intervention publique dans le secteur culturel a trait au manque de *cohérence des préférences* des agents économiques et au souci de *redistribution* des politiques publiques. Il serait ainsi du ressort de la puissance publique d'inciter les individus sous-estimant les bienfaits d'expériences culturelles à visiter des musées et monuments. Si la nécessité d'intervenir auprès des jeunes publics en les éduquant à l'art ne fait pas débat, pour les autres agents économiques, l'argument est plus contestable car il repose sur une approche paternaliste nécessitant d'énoncer les critères de l'intervention publique légitime. Françoise Benhamou et David Thesmar sont tout aussi critiques à l'encontre des arguments justifiant l'accès gratuit au patrimoine sur des bases redistributives. D'une part, en effet, la régulation par les prix est un instrument moins efficace de redistribution que l'impôt sur le revenu et les politiques de transferts sociaux. D'autre part, les politiques de gratuité créent des effets d'aubaine et conduisent à se passer de recettes potentielles.

### Pistes de réformes des politiques publiques de valorisation du patrimoine

Les recommandations de Françoise Benhamou et David Thesmar en matière de politiques publiques s'articulent autour de quatre grands axes et s'efforcent de prendre en compte la double préoccupation de conservation et de valorisation.

## Évaluation et mesure

Comme toutes les politiques publiques, la valorisation et l'entretien du patrimoine doivent être évalués. Les auteurs recommandent pour ce faire d'aller au-delà des seules études d'impact, jugées insuffisantes, pour privilégier la *mesure de la disposition à payer des citoyens* qui, même si elle introduit des biais, permet d'évaluer la taille des externalités et donc le montant de subventions publiques légitime aux yeux des citoyens.

Par ailleurs, Françoise Benhamou et David Thesmar appellent à ce que soit constituée et mise à disposition du public *une base de données détaillées sur les collections nationales et le patrimoine classé et inscrit* qui comprendrait des informations telles que le nombre de visiteurs, les investissements, les dates et prix d'acquisition des œuvres, ou encore les horaires d'ouverture, etc. Parallèlement, il convient également d'améliorer l'appareil de suivi statistique du tourisme.

## Consolidation du financement du patrimoine

Les externalités qu'exerce le secteur du patrimoine sur le secteur touristique en particulier sont à l'origine d'un problème d'efficacité économique que les auteurs du rapport proposent de résoudre en *augmentant la taxe de séjour à 6 %* du tarif d'une nuitée et en affectant son produit à l'entretien et à la valorisation du patrimoine. Il s'agit par là d'accroître la part du financement de l'entretien du patrimoine par le secteur qui en bénéficie le plus. Près d'un milliard d'euros pourraient ainsi être collectés.

Afin de pérenniser le financement du patrimoine, les auteurs prônent également une *tarification plus flexible* par les musées et monuments historiques. La tarification variable en fonction de l'heure et de la période devrait ainsi être généralisée. Les musées subventionnés par les contribuables devraient également pouvoir augmenter significativement les tarifs à destination des non-résidents de l'Union européenne, qui sont moins sensibles aux prix.

Enfin, il est recommandé de *créer des fonds de dotation* pour les grands musées, sur le modèle anglo-saxon de l'« *endowment* » et de responsabiliser les

## Le patrimoine culturel français en quelques chiffres (2009)

- 1 212 musées de France
- 459 415 sites archéologiques, 861 fouilles (2007)
- 43 180 monuments historiques protégés
- 100 secteurs sauvegardés
- 605 zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)
- 6 607 labels attribués par la Fondation du patrimoine au patrimoine non protégé
- 217 métiers de l'artisanat d'art, 672 entreprises labellisées « entreprises du patrimoine vivant »
- 5 000 bibliothèques environ et 354 000 mètres linéaires de fonds d'archives (2007)

musées et monuments dans la gestion de leurs activités commerciales.

## Préservation et diversité

Pour éviter que quelques lieux soient congestionnés quand tous les autres sont pratiquement déserts (logique de « *star system* »), Françoise Benhamou et David Thesmar recommandent d'*améliorer l'information du public sur les monuments et musées délaissés* et d'utiliser tous les outils numériques autorisés pour promouvoir le patrimoine dans toute sa diversité. Parallèlement, il convient d'évaluer le dynamisme des établissements culturels en matière d'accueil des écoles et lycées.

En outre, afin que les collections nationales puissent être étoffées dans un contexte de contraction des finances publiques, les auteurs proposent de *décentraliser les décisions d'investissement aux échelons plus locaux*. Il s'agirait de rendre plus avantageux le transfert de monuments aux collectivités locales par la prise en charge de certains frais. Une autre piste consiste à simplifier et rendre plus transparentes les procédures d'acquisition par les musées, qui restent encore opaques. Il est également recommandé de mettre en place une procédure de cession d'œuvres et d'en affecter les recettes à de nouvelles acquisitions exclusivement.

Enfin, pour *mieux protéger le « petit » patrimoine*, qui n'est ni classé ni inscrit, les auteurs préconisent de mieux faire connaître l'action de la Fondation du patrimoine et de développer le mécénat par des campagnes d'information ciblées.

## Valorisation du patrimoine immatériel

Comme la consommation du patrimoine immatériel numérisé n'engendre pas d'effet de congestion, il est légitime et économiquement efficace de *mettre ce patrimoine immatériel à disposition du public gratuitement*. Toutefois, la question se pose du financement de la numérisation des œuvres. Pour y répondre, Françoise Benhamou et David Thesmar proposent d'allouer une tranche du grand emprunt à la numérisation du patrimoine immatériel et d'investir dans la recherche et développement en matière de conservation des documents numérisés et d'amélioration des fonctions de recherche.

Concernant les métiers d'art, les auteurs proposent d'augmenter la taille de leur marché tout en accroissant le nombre d'intervenants sur ce marché par deux moyens complémentaires. D'une part, il s'agirait de *privilégier l'accompagnement à l'export* par exemple en encourageant davantage la présence des petites entreprises dans les salons internationaux. D'autre part, il conviendrait d'accroître le recrutement des filières et de rompre ainsi avec la logique d'hyper-sélectivité qui caractérise les métiers d'art.

Enfin, Françoise Benhamou et David Thesmar recommandent de *professionnaliser la valorisation des « marques culturelles »* par exemple en développant une agence de valorisation ou des programmes de formation continue à la négociation et plus généralement à la valorisation du patrimoine.

## Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

- 70. Perspectives agricoles en France et en Europe
- 71. Mondialisation : les atouts de la France
- 72. Les leviers de la croissance française
- 73. Mesurer le pouvoir d'achat
- 74. Gaz et électricité : un défi pour l'Europe et pour la France
- 75. Private equity et capitalisme français
- 76. La mondialisation immatérielle
- 77. Innovation et compétitivité des régions
- 78. La crise des subprimes
- 79. Salaire minimum et bas revenus
- 80. Politique de change de l'euro
- 81. Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne
- 82. Loger les classes moyennes
- 83. Le financement des PME
- 84. Immigration, qualifications et marché du travail
- 85. Le partage des fruits de la croissance en France
- 86. Épargner à long terme et maîtriser les risques financiers
- 87. Politique climatique : une nouvelle architecture internationale
- 88. Refondation du droit social : concilier protection des travailleurs et efficacité économique
- 89. Investissement direct étranger et performances des entreprises
- 90. Les mobilités des salariés
- 91. Investissements et investisseurs de long terme
- 92. Créativité et innovation dans les territoires
- 93. Les effets d'un prix du pétrole élevé et volatil
- 94. Les marchés de brevets dans l'économie de la connaissance
- 95. Évaluer la performance économique, le bien être et la soutenabilité
- 96. Banques centrales et stabilité financière
- 97. Valoriser le patrimoine culturel de la France (à paraître)

Les rapports du CAE sont disponibles  
à La Documentation française  
29 quai Voltaire  
75344 PARIS Cedex 07  
Téléphone : 01 40 15 70 00  
Télécopie : 01 40 15 72 30  
et sur : [www.cae.gouv.fr](http://www.cae.gouv.fr)

 La  
documentation  
Française



## Commentaires

*Philippe Mongin* apprécie la manière dont les auteurs ont su utiliser les outils de la « sinistre » science économique pour proposer une analyse positive du patrimoine culturel et orienter la décision publique.

Déplorant la culture de l'« événementiel » des gestionnaires de patrimoine, il en vient néanmoins à critiquer le choix du titre du rapport car il laisse penser, à tort, que les auteurs préconisent sans réserves de rendre le patrimoine productif de valeur économique et financière.

Or, pour Philippe Mongin, valoriser le patrimoine au sens de multiplier les publics et de les attirer par des animations distrayantes ou des tarifs préférentiels n'est pas souhaitable. Aussi approuve-t-il les auteurs lorsqu'ils recommandent de développer les études sur les dispositions à payer, d'accroître le financement du patrimoine par le tourisme et d'augmenter les tarifs des grands musées.

Dans son commentaire, *Philippe Trainar* souligne l'intérêt d'une définition élargie du patrimoine culturel comme secteur et comme bien économiques, incluant le patrimoine intangible. Mais il déplore que les dangers de l'expansion continue du champ du patrimoine culturel, qui conduit selon lui à sa banalisation, ne soient pas pris en compte.

Il considère également que les auteurs sous-estiment, dans leur analyse des fondements de l'intervention publique, les dimensions politiques et budgétaires. Leur approche du patrimoine en termes de bien public et de consommation contrainte ne doit pas faire oublier que le patrimoine est d'abord un bien qui prend son sens par rapport à des objectifs politiques, qu'ils soient nationalistes, idéologiques, éducatifs ou identitaires. D'après Philippe Trainar, ce n'est pas la logique économique du patrimoine culturel qui s'impose à l'État pour définir ce qui est patrimoine et ce qui ne l'est

pas mais c'est l'État qui impose sa logique au patrimoine culturel, dont il dérive ensuite une logique économique.

Enfin, s'il partage la plupart des recommandations des auteurs en matière de politique du patrimoine, il s'interroge sur l'efficacité des mesures de réglementation de la circulation des centres villes, car elles peuvent avoir pour conséquence une dégradation du bien-être des ménages moins fortunés contraints d'habiter en périphérie. Il souligne aussi la lourdeur bureaucratique qu'impliquent certaines mesures comme la création d'un fichier national des monuments bénéficiant de déductions fiscales. Le doublement des tarifs d'entrée des visiteurs résidant hors de l'Union européenne lui semble être une pratique discriminatoire allant à l'encontre de l'objectif de rayonnement de la France. Enfin, la proposition d'accroissement du recrutement des filières de métiers d'art et la rupture avec le système de cooptation qu'il implique lui paraissent discutables. ■