



Inspection générale
des Finances

N° 2006-M-032-02

Inspection générale
de l'administration
des affaires culturelles

N° 2006 / 26

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

les modalités d'intervention de l'État dans le domaine des arts plastiques

établi par

Jean-Daniel TORDJMAN

Inspecteur général
des Finances

Thierry WALRAFEN

Inspecteur général
des Finances

Bruno SUZZARELLI

Inspecteur général
de l'administration
des affaires culturelles

- Juillet 2006 -

Les modalités d'intervention de l'État dans le domaine des arts plastiques.

Constats

Ministère de la culture et de la communication

1. Cadre de l'audit

- Le ministère de la culture consacre à la politique des arts plastiques environ 48 M€, sur le programme Création, en loi de finances initiale pour 2006. Les modalités d'organisation des interventions de l'Etat dans ce secteur ont évolué sensiblement au cours des dernières décennies
- Plusieurs rapports de la Cour des comptes ont déploré la confusion des rôles entre l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication et le Centre national des arts plastiques (CNAP), établissement public placé sous sa tutelle et qui est le principal opérateur des interventions dans le domaine des arts plastiques.
- Une réforme du CNAP intervenue en 2003 a entendu clarifier le partage des responsabilités entre l'établissement public et sa tutelle.
- Dans ce cadre, l'audit devait :
 - ✓ vérifier la cohérence de la répartition des rôles entre le ministère (administration centrale et services déconcentrés) et son principal opérateur.
 - ✓ clarifier leurs périmètres respectifs d'intervention
 - ✓ supprimer les éventuelles redondances ou superpositions de responsabilités. ;

2. Constat

- Une clarification partielle des responsabilités.
 - ✓ Des progrès significatifs : recentrage sur le cœur de métier, meilleur fonctionnement des procédures d'intervention
 - ✓ Mais, persistance de chevauchements et de confusion dans la gestion des dispositifs d'intervention et dans les processus de décision
- Les difficultés récurrentes de fonctionnement du FNAC.
 - ✓ Dans la connaissance, la conservation et l'entretien de la collection
 - ✓ Dans la politique de diffusion des œuvres

MINEFI - DOME - 2006

Les modalités d'intervention de l'État dans le domaine des arts plastiques.

Constats

Ministère de la culture et de la communication

3. Recommandations

- Deux voies possibles pour l'évolution du CNAP :
 - ✓ Renforcer son autonomie par rapport à la DAP
 - ✓ Supprimer l'établissement public accroîtrait la lisibilité de la politique des arts plastiques
 - Les aides à la création et aux artistes seraient déconcentrées
 - Le FNAC serait géré par un service à compétence nationale
- Un FNAC recentré sur ses véritables missions :
 - ✓ Ecarter du FNAC les œuvres qui ont cessé d'appartenir à l'art contemporain
 - ✓ Améliorer la conservation et la politique de dépôt de la collection

4. Impacts attendus et échéances

- Faible enjeu en termes strictement budgétaires : les réformes proposées ne se traduisent pas mécaniquement (du moins dans l'immédiat) par des économies en crédits ou en emplois.
- Mais intérêt en termes d'efficacité de l'organisation, de lisibilité des procédures et de qualité du service rendu à l'usager.
- Un ensemble de mesures devront être prises à échéance du 1er janvier 2008
 - ✓ des mesures juridiques : préparation de textes réglementaires voire législatifs
 - ✓ ventilation des moyens budgétaires
 - ✓ clarification de certaines règles de gestion comptable

MINEFI - DOME - 2006

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

(Par ordre chronologique de mise en œuvre)

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsables de mise en œuvre	Calendrier d'exécution
01	Développer les dépôts dans les musées de France d'œuvres du Fonds national d'art contemporain (FNAC) relevant de la photographie, des arts décoratifs, du design et des métiers d'art.	28	DAP / CNAP	2006
02	Mettre en place, par conventions, des partenariats avec les musées des collectivités territoriales orientés vers l'art contemporain pour un enrichissement régulier de leurs collections à partir d'œuvres provenant du FNAC	28	DAP / CNAP	2006 / 2007
03	Elargir les possibilités de dépôts d'œuvres du FNAC prévues par le décret du 29 août 2000 à des lieux privés ouverts au public et présentant les garanties nécessaires à la sécurité et la conservation des œuvres.	28	DAP	2006 / 2007
04	Consacrer 10% du budget d'acquisitions du FNAC au conditionnement et la conservation préventive des œuvres	27	CNAP	2007
05	Modifier le code du patrimoine pour permettre, dans certaines conditions : - des transferts de propriété d'œuvres du FNAC au profit des collectivités territoriales, indépendamment des dispositions prévues pour les dépôts antérieurs à 1910 ; - la possibilité d'aliéner les œuvres du fonds ancien du FNAC qui n'intéressent ni les institutions patrimoniales de l'Etat ni les collectivités territoriales	26 et 27	DAP / DAG	2007
06	Proposer aux institutions patrimoniales de l'Etat le reversement des collections non contemporaines du FNAC	26	DAP / CNAP	2007 / 2008
07	Prendre une option forte sur le devenir du CNAP et trancher entre deux hypothèses : - soit renforcer l'autonomie de l'établissement public par rapport à la DAP (<i>suppression de la présidence de droit des commissions du CNAP par le DAP ; décisions sur les prêts et dépôts du FNAC transférées au directeur du CNAP ; recentrer la DAP sur ses fonctions d'administration centrale</i>) ; - soit supprimer le CNAP (<i>déconcentrer en DRAC la plupart des dispositifs d'aide directe aux artistes et professionnels actuellement gérés par le CNAP ; transformer le FNAC en service à compétence nationale</i>)	20 20 à 22 22 à 24	DAP / DAG	Décision de principe: 2006 Mise en œuvre: - Hyp.1: 2007 - Hyp.2: 2008

PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires					Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager	Contribuable	Agents	Autres (préciser)		
Recentrer le FNAC sur sa mission première : l'art contemporain	5-6		x	x			5, 1, 2	
Soutenir l'action des musées de France en faveur de l'art contemporain	1-2	x	x	x			1, 6	
Elargir les possibilités d'accès à l'art contemporain	3	x	x				1, 6	
Améliorer la conservation des œuvres du FNAC	4			x			2	
Ouvrir la possibilité pour l'Etat de se dessaisir de certaines œuvres du FNAC qui n'intéressent pas les collections publiques	5			x			2, 5	
Clarifier les responsabilités des acteurs de la politique des arts plastiques au sein de l'Etat	7	x	x		x		2, 5	

- (*) : (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics
 (2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins; meilleure allocation des moyens de l'Etat par rapport aux besoins
 (3) Simplification des procédures
 (4) Réduction des délais de traitement
 (5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat
 (6) Meilleur accès à l'information
 (7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'Etat
 (8) Amélioration des conditions de travail des agents
 (9) Autres (à préciser)

SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
- Des interventions diversifiées, dans tous les champs de l'expression plastique.....	7
- Des enjeux budgétaires limités	8
- Trois acteurs principaux (DAP, CNAP et DRAC), dont les responsabilités ont sensiblement évolué ces dernières années.....	9
I. LE CONSTAT : LA RÉFORME DU CNAP N'A QUE PARTIELLEMENT CLARIFIÉ LE RÔLE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC ET A LAISSÉ SUBSISTER LES DIFFICULTÉS DE FONCTIONNEMENT DU FNAC	11
I.1 Une clarification seulement partielle des responsabilités	11
I.1.1 Des progrès significatifs.	11
a) Les attributions du CNAP ont été recentrées sur les actions en faveur de l'art contemporain.....	11
b) Cette nouvelle définition du périmètre d'intervention du CNAP s'est accompagnée d'une refonte de son organisation pour bien marquer la séparation entre l'établissement public et sa tutelle.	11
c) La mise en œuvre de la réforme, entrée en vigueur au 1er janvier 2003, a renforcé la clarification.	12
I.1.2 Chevauchements et confusion persistent.	12
a) Le CNAP n'a qu'une autonomie très limitée.	12
b) La délégation aux arts plastiques est impliquée étroitement dans la gestion des dispositifs mis en œuvre par le CNAP.....	13
c) Il est difficile de déceler le principe appliqué pour répartir la responsabilité des dispositifs d'interventions.....	14
d) la réalité du pouvoir de décision n'appartient pas à l'ordonnateur.	15
e) La prééminence de l'administration centrale est encore plus marquée dans la gestion du FNAC.	15
I.2 Les difficultés récurrentes de fonctionnement du FNAC.....	15
I.2.1 Des efforts coûteux pour connaître, conserver et entretenir les œuvres inscrites sur les inventaires	16
a) Les difficultés du récolement	17
b) La conservation et l'entretien des œuvres dans les réserves	18
I.2.2 La politique de diffusion reste incertaine.	18
II. LES PROPOSITIONS : PRENDRE UNE OPTION FORTE SUR LE DEVENIR DU CNAP ET RECENTRER LE FNAC SUR SES VÉRITABLES MISSIONS	20
II.1 Les deux voies possibles pour l'évolution du CNAP	20
II.1.1 La voie d'une autonomie renforcée de l'établissement public.....	20
II.1.2 La voie d'une suppression du CNAP	22
a) Une structure dont le principe et l'utilité peuvent être contestés	22
b) La possibilité d'une organisation mieux adaptée à la réalité des missions	23
c) La mise en œuvre	24

II.2 Un FNAC recentré sur ses véritables missions.....	24
II.2.1 Écarter du FNAC les œuvres qui ont cessé d'appartenir à l'art contemporain	25
a) Poursuivre le processus de transfert de propriété des œuvres déposées dans les musées des collectivités territoriales avant 1910	25
b) Proposer aux institutions patrimoniales relevant de l'Etat le reversement des collections non contemporaines	26
c) Etendre aux collectivités territoriales les possibilités de reversement d'œuvres du FNAC....	26
d) Prévoir, dans des cas limités et encadrés par la loi, une possibilité d'aliéner certaines œuvres du FNAC.....	26
II.2.2 Conforter l'entretien et le dépôt de la collection	27
a) Un souci accru de la conservation.....	27
b) Ecarter l'hypothèse d'un lieu permanent de présentation de la collection	27
c) Développer la politique des dépôts	28
OBSERVATIONS DU CNAP, DE LA DAP ET REPONSE DE LA MISSION.....	29
ANNEXES.....	37

INTRODUCTION

L'intervention de l'Etat dans le domaine des arts plastiques s'appuie, en France, sur une longue tradition héritée de la monarchie et poursuivie par les différents régimes qui lui ont succédé. Ainsi l'ancienne « direction générale des arts et lettres », qui a rejoint le ministère de la culture lors de sa création en 1959, possédait-elle déjà un « bureau des travaux d'art » chargé des achats et commandes de l'Etat et de diverses procédures d'aide aux artistes, un « bureau de l'enseignement de l'architecture et des arts plastiques » et un « bureau du mobilier national et des manufactures ».

L'essor des politiques culturelles dans la seconde moitié du vingtième siècle, rendu possible par la croissance des moyens du ministère et par les adaptations successives de son organisation, a tout naturellement concerné le secteur des arts plastiques, avec en particulier la création en 1962 du « service de la création artistique » puis celle, en 1982, de la « délégation aux arts plastiques » (DAP) et du « Centre national des arts plastiques » (CNAP).

Marqué par une redéfinition des responsabilités respectives de la DAP et du CNAP en application d'une réforme intervenue en 2003, mais aussi par le rôle accru des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et par l'émergence de nouveaux acteurs résultant souvent d'initiatives conjointes de l'Etat et des collectivités territoriales, le paysage institutionnel de mise en œuvre de la politique des arts plastiques connaît une rapide évolution. Il n'est donc pas inutile de faire le point sur les modalités d'intervention du ministère dans ce secteur et d'examiner la pertinence de l'organisation retenue.

Des interventions diversifiées, dans tous les champs de l'expression plastique

L'article 9 (1^{er} alinéa) du décret du 18 août 2004 relatif à l'organisation et aux missions de l'administration centrale du ministère de la culture résume en une formule lapidaire ce qui peut être considéré comme le « cahier des charges » de l'ensemble du ministère dans le domaine des arts plastiques : « La délégation aux arts plastiques favorise la création contemporaine dans toutes les formes de l'expression plastique et veille à en assurer la diffusion, en permettant l'accès du plus grand nombre aux œuvres et aux pratiques ». Les interventions concrètes qui en résultent peuvent être ainsi regroupées :

- *le soutien direct aux artistes et aux professionnels du secteur* repose sur des dispositifs variés¹ : aides à la création et à la recherche (appelées tantôt « bourses » et tantôt « allocations » ou « aides individuelles »), secours (« allocations exceptionnelles » à caractère social), aide à l'outil de travail (attribution d'ateliers, « allocations d'installation » pour financer une partie des frais liés à l'aménagement d'un local en atelier de travail), subventions aux galeries (« aide à la première exposition ou au premier catalogue »), soutien aux éditeurs pour des ouvrages sur l'art contemporain, aides aux théoriciens et aux critiques d'art, aide à la création audiovisuelle et multimédia (« aides à l'écriture » par le biais d'allocations aux artistes et cinéastes indépendants, subventions aux sociétés de production), allocations de recherche en matière de restauration et de conservation d'œuvres d'art... ;

¹ On trouvera en annexe 3 un tableau récapitulatif de ces différents dispositifs, que leur mise en œuvre relève du CNAP, de la DAP ou des DRAC.

- *les achats et commandes d'œuvres d'art* prennent la forme d'acquisitions d'œuvres pour le Fonds national d'art contemporain (FNAC), de commandes publiques (émanant de l'Etat lui-même ou d'autres collectivités publiques, avec le concours du ministère), de commandes dans le cadre de la réglementation dite du « 1% » (obligation de décoration des constructions publiques), d'achats et commandes du Mobilier national et des manufactures de l'Etat, d'acquisitions d'œuvres par les fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) ;
- *la diffusion de l'art contemporain* s'appuie sur des institutions dont c'est la mission principale, tels que le FNAC, les 44 centres d'art, les 22 FRAC, le site de création contemporaine du Palais de Tokyo, le Jeu de Paume... Le ministère participe aussi au financement de nombreuses expositions, de salons, de manifestations émanant des organisations professionnelles ;
- *l'enseignement et la formation* relèvent, pour l'essentiel, d'un réseau d'écoles nationales (10) et municipales (47) d'art qui s'insèrent dans un cadre réglementaire commun tout en développant chacune des actions spécifiques ;
- *la préservation des techniques et des savoir-faire* dans le domaine des métiers d'art repose en grande partie sur des actions de formation (les « maîtres d'art ») et de valorisation conduites sous l'égide d'un « conseil des métiers d'art ». C'est aussi l'une des missions du Mobilier national et des manufactures de l'Etat (Sèvres, tapis et tapisseries, ateliers de dentelle).

Des enjeux budgétaires limités

Les moyens consacrés au secteur des arts plastiques apparaissent relativement limités par contraste avec la richesse et la diversité des dispositifs d'intervention, dont certains ont une origine très lointaine (le FNAC, les manufactures, le réseau des écoles d'art) ou ont été institués dans les premières années du ministère de la culture (attributions d'ateliers, aide à la première exposition...).

- *Le budget hors personnels* était, en loi de finances initiale pour 2006, de l'ordre de 48,6 M€ (crédits de paiement) sur le programme « création » (soit 5,4% du programme hors titre 2) et de 66 M€ sur le programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture » (14,3% du programme hors titre 2).
- *Les dépenses d'intervention* au sens strict ne s'élevaient, sur le programme « création », qu'à 28,4 M€: 26,7 M€ sur le titre 6 (dont 4 M€ de crédits centraux et 22,7 M€ de crédits déconcentrés en DRAC) et 1,7 M€ sur le titre 3, imputés sur la subvention de fonctionnement du CNAP et destinés aux interventions de l'établissement public ; en outre, 5,2 M€ relevant du titre 5 (dépenses pour immobilisations corporelles) étaient réservés pour les achats et commandes d'œuvres d'art (dont environ 3 M€ pour les acquisitions du FNAC).
- *Les effectifs* consacrés aux interventions dans le domaine des arts plastiques (hors secteur de l'enseignement) sont réduits : de l'ordre de 180 personnes, dont environ 75 à l'administration centrale (DAP), une soixantaine au CNAP (y compris les personnels du FNAC) et 46 dans les DRAC.

Trois acteurs principaux (DAP, CNAP et DRAC), dont les responsabilités ont sensiblement évolué ces dernières années

Avec la création du CNAP en 1982, le ministère de la culture s'était doté d'un outil d'intervention original, plus proche de la *notion d'agence* au sens britannique que d'un véritable établissement public conforme à la tradition française. Outre le fait qu'il regroupait les écoles nationales d'art, le Mobilier national et les manufactures, gérés comme autant de « services extérieurs » de l'établissement public, le CNAP rassemblait sur son budget l'essentiel des crédits d'intervention dans le domaine des arts plastiques : subventions du « titre IV » (FRAC, centres d'art, aides individuelles relevant du « fonds d'incitation à la création », « fonds d'encouragement aux métiers d'art », soutien à la photographie, à la création industrielle, aux salons d'artistes, etc.), mais aussi crédits d'acquisitions (gestion du FNAC et de la commande publique). Afin de rendre possible une déconcentration de la gestion des interventions sans alourdissement de la structure, les statuts de 1982 avaient même prévu que les DRAC puissent être ordonnateurs secondaires du budget de l'établissement public.

La DAP, dont le responsable assurait de droit la présidence du CNAP, versait à l'établissement public une subvention de fonctionnement et le dotait des moyens nécessaires à ses interventions. Elle gérait directement les subventions aux écoles municipales d'art ainsi que la plupart des dépenses d'investissements (y compris de titre VI). Le CNAP n'ayant pas de personnels propres, les emplois étaient tous inscrits sur le budget du ministère, et rien ne distinguait les équipes des services centraux de l'une et l'autre structure, étroitement imbriquées.

Les critiques dont cette organisation a fait l'objet, notamment de la part de la Cour des comptes mais aussi dans le cadre des réflexions sur la déconcentration au sein de l'Etat, ont conduit à une série d'aménagements dont le dernier épisode est la réforme du CNAP intervenue le 1^{er} janvier 2003. On peut ainsi schématiser l'évolution :

- *En 1990, la plupart des crédits d'intervention ont été « rapatriés » sur la DAP, le CNAP ne conservant que les aides à caractère individuel (bourses du FIACRE, allocations d'installation, secours aux artistes...) ainsi que les achats et commandes d'œuvres d'art. La subvention de titre IV versée au CNAP par la DAP passera de 101,5 MF en 1989 à 8,9 MF en 1990. La majeure partie des crédits ainsi récupérés par la DAP sera d'ailleurs progressivement intégrée aux enveloppes de crédits déconcentrés faisant l'objet d'une délégation globale aux DRAC.*
- *Une série d'ajustements dans les deux sens (entre le CNAP et le ministère – DAP ou DRAC) interviendra dans les quinze années qui suivront, y compris postérieurement à la réforme de 2003, traduisant une certaine hésitation sur les missions de l'établissement public. La gestion de certains dispositifs passera ainsi du CNAP au ministère : les allocations d'installation (2002), désormais déconcentrées en DRAC ; les aides aux métiers d'art, de nouveau attribuées par le CNAP depuis 1994 et retransférées à la DAP (2004/2005). A l'inverse, certaines procédures quitteront la DAP pour le CNAP : aides à l'édition (1998), aides à la première exposition (1998), aides dans le domaine de l'audiovisuel (2004). On verra enfin la gestion des secours aux artistes, qui était déconcentrée en DRAC sur le budget de l'établissement public, être recentralisée au sein même du CNAP (1995).*

- *La réforme du CNAP intervenue en 2003 en application d'un décret du 23 décembre 2002 a entendu clarifier les missions statutaires de l'établissement public* : elle a détaché du CNAP les écoles nationales d'art, constituées en autant d'établissements publics autonomes, ainsi que le Mobilier national et les manufactures de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie, érigés en services à compétence nationale. On observera toutefois qu'elle n'a pas eu en elle-même de conséquence directe sur la répartition des attributions entre les trois « pôles » du triangle (DAP, CNAP, DRAC) dans la gestion des dispositifs d'intervention en matière d'arts plastiques.

Le cadre de l'audit

L'objet de la présente mission, effectuée, dans le cadre des audits de modernisation de l'Etat, conjointement par l'inspection générale des finances et par l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles, a été défini par les directeurs des cabinets des ministres chargés de la culture et de la réforme de l'Etat. Il a été précisé dans une « lettre de cadrage » (annexe 1) rédigée par les membres de la mission et qui n'a pas suscité d'observations de la part de ses destinataires. Deux éléments devaient être plus particulièrement étudiés :

- le rôle du CNAP dans la mise en œuvre des interventions en faveur des arts plastiques et l'articulation de ses responsabilités avec celles de l'Etat (DAP et DRAC) ;
- le fonctionnement du Fonds national d'art contemporain (FNAC) et l'accomplissement de ses missions d'enrichissement, de conservation et de diffusion de la collection.

Ces deux aspects ont été traités dans le rapport d'audit, qui s'efforce aussi bien de dresser un constat de la situation actuelle (première partie) que de faire des propositions de clarification et de rationalisation du dispositif (deuxième partie).

Compte tenu des délais de réalisation de l'audit, il a été convenu que les questions se rapportant aux enseignements artistiques n'y seraient pas abordées.

I. LE CONSTAT : LA RÉFORME DU CNAP N'A QUE PARTIELLEMENT CLARIFIÉ LE RÔLE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC ET A LAISSÉ SUBSISTER LES DIFFICULTÉS DE FONCTIONNEMENT DU FNAC

I.1 Une clarification seulement partielle des responsabilités

I.1.1 Des progrès significatifs.

Le décret du 23 décembre 2002 a profondément modifié le décret du 15 octobre 1982 qui a créé le Centre national des arts plastiques (CNAP), établissement public administratif placé sous la tutelle du Ministère de la culture et de la communication. Il s'agissait de répondre aux critiques, répétées notamment par la Cour des comptes, qui constataient le caractère hétérogène des missions confiées au CNAP, la confusion des responsabilités entre l'établissement et sa tutelle et l'illisibilité de l'ensemble qui en résultait.

La réforme est aujourd'hui achevée. Elle a permis des progrès certains.

a) **Les attributions du CNAP ont été recentrées** sur les actions en faveur de l'art contemporain.

Les écoles nationales d'art, le Mobilier national, les manufactures (Gobelins, Beauvais, la Savonnerie, Sèvres), en ont été séparés.

Il lui revient aujourd'hui deux missions principales : d'une part « soutenir et promouvoir la création artistique dans ses différentes formes d'expression plastique, y compris la photographie, les arts graphiques, le design et les métiers d'art » et d'autre part « acquérir, commander, garder et gérer, pour le compte de l'Etat, des œuvres d'art contemporain qui sont inscrites sur les inventaires du Fonds national d'art contemporain (FNAC) ».

b) Cette nouvelle définition du périmètre d'intervention du CNAP s'est accompagnée d'**une refonte de son organisation** pour bien marquer la séparation entre l'établissement public et sa tutelle.

- *L'équilibre du conseil d'administration* entre membres de droit et personnalités qualifiées est déplacé : de dix, le nombre des membres de droit, représentants de l'administration, est ramené à quatre ; symétriquement, le nombre des personnalités qualifiées est porté de quatre à dix.
- Surtout, *la présidence du conseil d'administration* n'est plus cumulée avec la responsabilité de la délégation aux arts plastiques (DAP). Certes le délégué aux arts plastiques reste membre de droit du conseil, mais la disposition qui, dans le texte de 1982, lui en confiait la présidence a été supprimée. Le président est nommé par le ministre qui est tenu de le choisir parmi les personnalités qualifiées.
- Enfin, *l'établissement public est doté d'un directeur propre*, nommé par arrêté du ministre. L'habitude avait été prise par le DAP de déléguer la gestion de l'établissement à son adjoint . Cela atténuait mais ne supprimait pas la confusion des rôles du délégué-président, instaurée par le statut d'origine du CNAP et maintenue jusqu'à la réforme. Faire cesser ce régime d'union personnelle et séparer les directions étaient donc un préalable nécessaire pour identifier l'établissement public comme vraiment distinct de son administration de tutelle.

c) **La mise en œuvre de la réforme**, entrée en vigueur au 1er janvier 2003, a renforcé la clarification.

Le nouveau conseil d'administration s'est réuni pour la première fois en décembre 2003.

Au premier semestre 2005, le CNAP s'est installé à la Défense, dans ses locaux ; il est donc aujourd'hui physiquement distingué de la délégation avec laquelle il avait cohabité jusqu'alors.

Il a ses équipes propres ; les services centraux ne sont plus mis en commun avec ceux de la DAP et, sauf exception, ses collaborateurs ne partagent plus leur activité entre la délégation et le centre.

Pour remplir ses missions, le centre s'appuie sur un système de commissions largement ouvertes sur le monde des professionnels (artistes, critiques d'art, galeries, éditions...).

Le CNAP utilise des deniers publics. A ce titre, il est tenu à la rigueur et à la transparence. Il intervient dans le domaine de la création artistique par des décisions individuelles, des aides aux artistes ou aux projets, des achats ou commandes d'œuvres ; il doit alors permettre que les goûts et les préférences, avec leur part de subjectivité, s'expriment dans ses choix. S'appuyer sur l'avis de commissions spécialisées par type d'intervention lui permet de concilier deux exigences également fortes : bien utiliser l'argent public, et exercer un jugement éclairé sur l'actualité et la qualité de la création contemporaine. Il assure ainsi la lisibilité et l'équité, donc la légitimité des procédures d'intervention qu'il gère.

L'ensemble des textes instituant ces commissions consultatives a été mis à jour et complété depuis la réforme de décembre 2002. Le CNAP assure l'organisation du travail et le bon fonctionnement de ces commissions qui structurent son action.

I.1.2 Chevauchements et confusion persistent.

Malgré ces progrès, permis par le nouveau statut, le CNAP demeure profondément dépendant de l'administration centrale du ministère de la culture. Le DAP et ses collaborateurs n'exercent pas seulement des fonctions de pilotage et de contrôle qui seules relèvent des attributions normales de la tutelle. Ils restent étroitement impliqués dans les processus de décision incombant au centre, au point que les intervenants eux-mêmes n'ont pas toujours une perception claire de la part de responsabilité qui incombe à chacun.

a) Le CNAP n'a qu'une autonomie très limitée.

L'établissement public est *pratiquement dépourvu de moyens propres*. C'est le ministère qui met à la disposition de l'établissement crédits budgétaires et personnels.

Pour 2005, premier exercice où ne sont enregistrées que des opérations liées à l'activité propre de l'établissement dans le périmètre défini par la réforme de 2003², les recettes d'exploitation ont été « constituées à près de 100% par la subvention de fonctionnement »³. Le budget primitif pour 2006 est construit sans prévoir de recettes autres que les subventions. Quant aux collaborateurs, le budget 2006 en évalue le nombre à 62, dont 11 seulement sont rémunérés par l'établissement ; c'est le ministère de la culture et de la communication qui porte le coût des autres emplois.

² Des opérations comptables liées à la séparation des manufactures et écoles d'art, séparées du CNAP par la réforme de 2003, ont encore été enregistrées en 2004.

³ Rapport financier de l'agent comptable pour l'exercice 2005

Le conseil d'administration de l'établissement public ne dispose pas de la réalité des pouvoirs nécessaires pour « régler par ses délibérations les affaires » du Centre. Face à l'administration centrale du ministère de la culture, il paraît plutôt en position de consultant que véritablement de décideur. Le conseil d'orientation prévu initialement par le décret de 1982 est d'ailleurs tombé en désuétude, et sa suppression est proposée dans le nouveau projet de modifications récemment préparé.

Qu'elles relèvent du domaine réglementaire (créer les commissions, en fixer la composition...) ou qu'il s'agisse de décisions individuelles (nommer le directeur du CNAP, les membres des commissions...), les principales décisions structurantes reviennent à l'administration centrale. Il est le plus souvent prévu qu'elles sont prises sur proposition du délégué aux arts plastiques, le cas échéant après avis du conseil d'administration. Le déséquilibre qui en résulte au détriment du conseil d'administration et en faveur du délégué est donc sensible.

Les cas sont nombreux sans doute d'établissements publics où le partage des responsabilités est très différent en réalité de celui qui est nominalement affiché. Cette pratique n'en est pas moins peu satisfaisante et contraire aux principes de bonne gouvernance très généralement acceptés aujourd'hui.

b) La délégation aux arts plastiques est impliquée étroitement dans la gestion des dispositifs mis en œuvre par le CNAP.

Depuis la réforme de 2003, le partage du travail entre la DAP et le CNAP est précisé chaque année par un protocole d'accord entre les deux entités. Sa logique paraît bien éloignée de celle qui devrait normalement commander la distribution des compétences entre un établissement public et sa tutelle. La DAP prend une part active à tous les stades des processus confiés au CNAP.

Les informations mises à la disposition du public, et plus particulièrement des artistes et professionnels de l'art contemporain, *par le centre de ressources* géré par le CNAP sont pour une large part le produit d'une collaboration, d'ailleurs affichée, avec la DAP. De cette dernière émane l'essentiel des informations mises en ligne *sur le site Internet cnap.fr* traitant des questions juridiques, fiscales ou sociales qui concernent les artistes, lesquelles sont fournies par le département des artistes et professions ainsi que par le chargé de mission pour les affaires juridiques de la DAP. Sous l'étiquette du CNAP, ce sont principalement les ressources de la DAP qui sont en l'occurrence présentées.

La préparation des dossiers pour les commissions consultatives du CNAP fait largement appel à la compétence des collaborateurs du ministère :

- *pour le soutien à la création*, le service compétent du CNAP est chargé de l'accueil, de l'orientation et de l'accompagnement des artistes souhaitant une aide. Il fait fonctionner des commissions nationales qui statuent sur les demandes d'aide ou d'allocation (cf. annexe 3). Les inspecteurs de la création sont amenés à participer activement au travail préparatoire de ces commissions et à exercer souvent devant elles les fonctions de rapporteur des dossiers, aux côtés de personnalités qualifiées.

Cette coopération résulte plus souvent de la pratique que des textes. Avant les réunions de commission consultative, il faut examiner les demandes d'aide reçues, préparer des rapports, faire des propositions. Au CNAP, le service de soutien à la création ne dispose que d'une équipe réduite. Il lui faut donc faire appel à des concours extérieurs; dans ce cadre, il se repose largement sur les experts membres de commission et notamment ceux de l'administration, membres de l'inspection de la création artistique de la DAP surtout, et conseillers aux arts plastiques des DRAC.

Par exception, pour les allocations exceptionnelles aux artistes, qui ont un caractère de secours, l'intervention du ministère est expressément prévue. L'arrêté de mars 2004 qui crée la commission consultative d'attribution stipule que le conseiller aux arts plastiques de la DRAC doit donner un avis sur les demandes présentées par des artistes habitant sa région. Seule la DRAC Ile-de-France s'y refuse, arguant du manque de temps ;

- *pour les acquisitions*, l'examen des comptes-rendus des trois commissions consultatives spécialisées par domaine⁴ montre que les inspecteurs de la création artistique exercent une influence prépondérante par leurs rapports et leurs propositions, au-delà même des enveloppes de montants limités que l'usage réserve aux « achats d'inspection ».

En matière de commande publique, le CNAP est encore plus nettement confiné dans un rôle d'exécution, comme en témoigne le protocole entre la DAP et l'établissement public pour 2006 : il est seulement chargé du « secrétariat de la commission nationale » et du « suivi administratif et budgétaire » des projets nationaux ; quant à la DAP, elle « tient informée la direction du CNAP de l'avancement des projets » !

S'agissant enfin des expositions, qui constituent l'une des composantes importantes des missions du CNAP, leur liste précise est fixée dans le protocole annuel : si l'établissement public concourt administrativement et matériellement à leur réalisation, voire dans quelques cas en assure directement l'organisation, il ne semble pas disposer d'une réelle marge de manœuvre pour en déterminer les thèmes et les lieux : ce rôle revient à l'administration centrale, tout comme la désignation des commissaires, le plus souvent choisis parmi les membres de la « mission permanente d'inspection » de la DAP.

En résumé, le CNAP doit trouver à l'extérieur de ses propres équipes (que ce soit à la DAP, dans les DRAC ou grâce à l'apport de personnalités qualifiées) l'expertise sans laquelle il ne pourrait pas remplir ses missions : le département des artistes et professions et le chargé de mission aux affaires juridiques pour les questions juridiques, fiscales et sociales, et donc pour une part essentielle de la fonction d'information des artistes et professionnels ; les conseillers aux arts plastiques, des galeristes, des critiques ou des responsables d'institutions quand il s'agit d'artistes ou d'événements en région ; l'inspection de la création artistique et diverses personnalités extérieures, pour les achats et commandes d'œuvre, mais aussi pour mettre en œuvre les expositions dont il est chargé.

c) Il est difficile de déceler le principe appliqué pour répartir la responsabilité des dispositifs d'interventions.

Certains dispositifs d'aide individuelle sont nationaux, d'autres déconcentrés en région. Les aides individuelles nationales sont attribuées par le CNAP, mais pas toutes . La cohérence des choix qui gouvernent ces répartitions n'est pas claire. Quelques exemples l'illustrent.

- *En matière d'« aide individuelle à la création »*, les bourses accordées directement par l'Etat à travers les DRAC et les allocations de recherche distribuées par le CNAP font l'objet de procédures parallèles entre lesquelles le créateur doit choisir puisque la double candidature simultanée est interdite. Dans les deux cas, il s'agit d'aider à réaliser ou développer des projets. Le CNAP peut apporter jusqu'à 15.000 € et aider des projets à l'étranger alors que les DRAC doivent se cantonner au territoire national et à un montant maximum réduit de moitié. Peu à peu, les distinctions entre les deux procédures se sont estompées. Ni les secteurs d'intervention, ni le type de projets, ni même le montant moyen des concours effectivement alloués (en 2005, 7.500 € environ par le CNAP, près de 4.500 € par les DRAC) ne sont vraiment différents. Pourtant, les

⁴ Arts plastiques ; Photographie ; Arts décoratifs, métiers d'art, création industrielle.

deux procédures parallèles persistent et les ressources budgétaires sont divisées entre l'échelon central et l'action déconcentrée en région.

- *Les aides à l'installation* sont confiées aux DRAC qui s'appuient sur des avis de commissions consultatives régionales. Quand il s'agit d'aider l'artiste à s'équiper, une procédure déconcentrée semble donc convenir. Au contraire pour un *secours d'urgence* (« allocations exceptionnelles »), il faut passer par une procédure nationale (cf. *supra*).
- Le CNAP a géré *les allocations aux maîtres d'art* pour la transmission des savoir-faire et les bourses accordées à leurs élèves jusqu'en 2004. Depuis lors, c'est la DAP directement qui opère le dispositif ; le CNAP continue toutefois à verser le reliquat des annuités de bourses résultant de décisions prises antérieurement.

d) la réalité du pouvoir de décision n'appartient pas à l'ordonnateur.

Formellement, la décision revient au CNAP. Le président ou, par délégation, le directeur ont seuls pouvoir de signer les ordres d'achat ou les allocations d'aide. Mais il ne peut agir qu'au vu de l'avis d'une commission consultative, dont l'usage impose de suivre les propositions.

Le délégué aux arts plastiques est membre de droit et président de toutes les commissions. A ses côtés, un ou plusieurs des collaborateurs de la DAP - inspecteurs de la création notamment ou conseillers aux arts plastiques - siègent en tant que représentants de l'administration ou, plus rarement, comme personnalités qualifiées. Il pèse donc d'un poids certain, surtout en matière d'acquisitions où il peut s'appuyer sur l'influence qu'exercent ses collaborateurs dans les phases préparatoires aux réunions de commission.

e) La prééminence de l'administration centrale est encore plus marquée dans la gestion du FNAC.

C'est en réalité le ministère qui dispose des œuvres appartenant à l'Etat et inscrites à l'inventaire du FNAC et qui en commande la gestion. Le CNAP est cantonné dans les fonctions administratives et de stricte conservation.

Le décret du 29 août 2000 relatif aux œuvres et objets inscrits à l'inventaire du FNAC affirme les responsabilités du ministre et de la délégation aux arts plastiques, qu'il s'agisse de prêts, de courte durée, ou des dépôts, plus permanents. Pour les expositions temporaires co-produites par le FNAC, la pratique est d'inclure un inspecteur de la création parmi les commissaires, ce qui renforce la prépondérance du ministère.

Cette dissociation des pouvoirs nominaux et réels n'est certes pas la cause des difficultés de fonctionnement du FNAC, mais elle n'en facilite pas la solution.

I.2 Les difficultés récurrentes de fonctionnement du FNAC

Le FNAC, connu sous ce nom depuis 1976, a une longue histoire. Il est l'héritier des différents services qui, depuis plus de deux siècles, ont eu la mission de mettre en dépôt dans des lieux les plus variés les œuvres d'art appartenant à l'Etat : surintendance royale devenue en 1791 la division des beaux-arts, des sciences et des spectacles ; bureau des beaux-arts (1800) ; bureau des travaux d'art (1882) ; service de la création artistique (1962). Son rattachement au CNAP remonte à la création de l'établissement public en 1982.

C'est une institution originale, où les acquisitions de l'Etat sont décidées sans que nécessairement le lieu d'exposition ou de dépôt des œuvres ait été déterminé. Cette dernière caractéristique le rend probablement unique au monde. Les acquisitions ne sont pas faites pour compléter une collection, en renforcer la cohérence, acquérir des pièces manquantes d'un artiste ou d'une tendance donnée. Le FNAC n'est qu'un service d'exécution ; ce n'est qu'un inventaire, un service de garde, de prêts et de dépôts qui n'a pas à déterminer de critères d'acquisition ni de diffusion, qui n'a pas et ne peut avoir de politique propre.

Le principal avantage du système est bien sûr du côté des acquisitions. Suivre, au moment même de leur création, les tendances contemporaines et pouvoir acquérir des œuvres d'artistes avant que le marché ne les ait reconnus a une double conséquence : des achats à un prix raisonnable et un soutien financier des artistes au moment où ils en ont le plus besoin.

Les inconvénients du système sont à la mesure de l'ampleur, de la diversité, voire de la disparité de ce qu'il faut bien appeler *les* collections, ce qui ne facilite pas la tâche de les rendre accessibles au public. L'accent mis sur les acquisitions s'est d'autre part combiné, jusqu'à une date récente, avec la faiblesse de la gestion.

Autant les deux fonctions d'achat et de dépôt ont été poursuivies avec une remarquable continuité au cours des deux derniers siècles, quels qu'aient pu être les régimes politiques et les tendances artistiques, autant les fonctions d'inventaire, d'entretien, de restauration des œuvres et de récolement sont tombées peu à peu en véritable déshérence jusqu'à la prise de conscience et aux décisions des dix dernières années dont la mise en œuvre est toujours en cours.

Depuis 1997, le FNAC a entrepris, dans le cadre du récolement général des dépôts des collections nationales décidé par l'Etat, un travail considérable pour connaître et conserver les œuvres inscrites sur ses inventaires. Ces efforts coûteux ne doivent cependant pas faire oublier la vocation du Fonds qui doit, par la diffusion de ses œuvres, contribuer à faire mieux connaître l'art contemporain.

I.2.1 Des efforts coûteux pour connaître, conserver et entretenir les œuvres inscrites sur les inventaires

La Cour des comptes n'a cessé de dénoncer l'incurie de l'Etat et les risques courus de ce fait par le patrimoine accumulé. Sans connaître précisément les œuvres possédées ni savoir où elles sont, il n'est possible ni d'être assuré qu'elles sont maintenues en sécurité et en bon état, ni de prendre les mesures de restauration qui pourraient être nécessaires. L'insistance répétée de ces critiques a conduit à prendre progressivement conscience de l'urgence à intervenir.

A l'été 1996, le gouvernement a adopté les deux textes fondateurs du récolement général des œuvres d'art des collections nationales déposées : la circulaire du 24 juin 1996 du Premier ministre et le décret du 20 août 1996 créant la Commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art (CRDOA). Présidée aujourd'hui par Jean-Pierre Bady, Conseiller-maître à la Cour des comptes, la Commission pilote le travail de récolement entrepris méthodiquement par l'ensemble des déposants avec le concours des dépositaires.

a) Les difficultés du récolement

Pour le FNAC, le récolement systématique des œuvres d'art propriété de l'Etat est une entreprise d'envergure dont l'ampleur a dépassé de très loin les estimations faites lors de son démarrage⁵. Plusieurs facteurs expliquent la complexité et la lourdeur du travail nécessaire :

- d'abord il s'agit d'un ensemble de très grande taille. En octobre 2005, on estimait que 55 000 œuvres environ étaient déposées par le FNAC. Ce nombre devrait encore croître au fur et à mesure des découvertes qui accompagneront la poursuite du travail ;
- l'inventaire des œuvres n'a pas toujours été tenu, et il n'est souvent que partiel ; il faut donc le compléter par des recherches documentaires préparatoires. Pour la période antérieure à 1860 (près de 70 ans), il faut inventorier les œuvres à partir de la seule source documentaire disponible, constituée par les dossiers d'achat du bureau des beaux-arts, conservés aux Archives nationales. De 1997 à fin 2005, près de 4 000 œuvres ont ainsi été ajoutées à l'inventaire ;
- les œuvres sont de provenances variées. Aux achats s'ajoutent les dons et legs ; en cas d'envoi direct, l'œuvre, qui n'est pas passée par le dépôt de l'Etat, n'a pas reçu de numéro d'inventaire ;
- les œuvres elle mêmes sont de valeur très inégale. Beaucoup ne sont que des copies de tableaux célèbres utilisées par le bureau des beaux-arts pour doter les mairies et les églises des petites communes. L'inventaire devient hétéroclite : 600 copies du portrait de l'Empereur Napoléon III destinées aux Préfectures et établissements officiels, 350 portraits-copies de l'Impératrice Joséphine, des centaines de bustes de Marianne, 2000 estampes préparées pour le bicentenaire de la Révolution de 1789, des centaines de copies de tableaux religieux du Louvre pour les petites églises de province...

Le travail est donc considérable. En 10 ans, il a permis de renouveler la connaissance du fonds d'œuvres disponibles. Les trouvailles sur les lieux de dépôt se sont ajoutées aux découvertes résultant des analyses préparatoires. Quantité d'œuvres qui ne figuraient ni sur les cahiers d'achats, ni sur les cahiers de mouvements du FNAC ont été manifestement placées en dépôt par l'Etat. Exemples : œuvres portant un cartouche « Don du Roi, de l'Etat ou de l'Empereur », œuvres portant un numéro d'inventaire ou une date d'acquisition.

A fin 2005, le récolement avait permis d'identifier 22 308 œuvres, près de 40% du nombre total estimé des dépôts. Un tiers d'entre elles n'ont pu être vues sur place par les agents du récolement, soit 6 760 œuvres manquantes (détruites, déplacées, volées...); ce taux de pertes est très élevé. Il ne peut cependant pas être considéré comme définitif : certaines œuvres seront dans doute retrouvées d'ici la fin des opérations de récolement. Surtout, le chiffre ne peut s'interpréter sans précautions. Certaines œuvres ont pu être détruites lors des conflits ou des changements de régime ; toutes ne sont pas des œuvres originales, beaucoup n'étaient que des copies ou des multiples. Toutefois, quand l'examen des dossiers le justifie, la responsabilité des dépositaires est mise en jeu.

L'importance même des chiffres démontre cependant l'intérêt de la démarche entreprise. Au-delà du recensement précis de la localisation des œuvres, elle a permis d'analyser leur état de conservation, et donc d'apprécier le besoin d'entretien, voire de restauration de certaines. Il faut donc poursuivre le travail, achever la tâche d'identification des œuvres et leur localisation. C'est une condition nécessaire pour amener les dépositaires à prendre conscience et à assumer leurs responsabilités, notamment financière. C'est aussi la condition préalable pour que le déposant puisse définir une politique de gestion et de diffusion des œuvres dont il a la garde.

⁵ Dans un chapitre consacré à la gestion des collections du Mobilier national et du FNAC de son rapport au Président de la République publié le 10 janvier 1998, la Cour des comptes prévoyait que les travaux engagés permettraient « la remise à niveau de la gestion des œuvres » du FNAC « d'ici le 31 janvier 1999 » !

Le coût de l'opération est cependant élevé. En 2005, les dix agents qui assurent le récolement des œuvres inventoriées au FNAC ont récolé physiquement 3 440 œuvres et envoyé 2 497 dossiers à la Commission de récolement. A ce rythme, et avec les moyens actuels, il faudra donc encore près de 10 ans pour venir à bout de cette opération de remise à niveau, qui a déjà pris du retard par rapport au programme qu'avait fixé la Commission.

b) La conservation et l'entretien des œuvres dans les réserves

Aux difficultés du récolement s'ajoutent les problèmes posés par la conservation et l'entretien des œuvres en réserve au FNAC même.

Au total, le tiers des 83 000 œuvres inscrites sur les inventaires du FNAC⁶ est en réserve. Les œuvres les plus récentes sont aussi souvent les plus encombrantes, qu'il s'agisse d'installations, de sculptures ou de design, mais aussi les plus fragiles compte tenu des matériaux utilisés. Il en résulte des frais de stockage, d'entretien et de restauration. Le vingtième des sommes allouées aux achats et commandes (435 000 € en 2005) est prélevé pour abonder le budget consacré au conditionnement, à la restauration et à la photographie des œuvres.

Les locaux des réserves de la Défense sont mis à la disposition du ministère de la culture par l'établissement public d'aménagement de la Défense (EPAD). Le loyer est symbolique (1 franc par an) mais le locataire supporte l'ensemble des charges d'entretien. Le bail emphytéotique expire le 31 octobre 2018. A cette date, les aménagements, dont le coût a été pris en charge par l'Etat, reviendront à l'EPAD. Les surfaces de stockage (3.000 m²) sont cependant insuffisantes : 2100 m² supplémentaires ont du être loués à Antony, entraînant, outre les inconvénients de la dispersion géographique, des charges de loyers.

I.2.2 La politique de diffusion reste incertaine.

Conserver les œuvres en réserve n'est pas la vocation première du FNAC. C'est pour les rendre accessibles au public que l'Etat acquiert les œuvres de la création contemporaine qui sont à l'inventaire du FNAC.

Les œuvres inscrites sont donc redistribuées à nombre d'institutions : plus de 50 000 œuvres sont déposées chez 4 528 dépositaires, dont 2 372 mairies, 169 ministères – ou assimilés – 290 préfectures ou sous-préfectures, 94 tribunaux, 170 édifices religieux, 191 ambassades et consulats et 505 musées.

Les bénéficiaires des prêts et dépôts ont ainsi accès à un très vaste catalogue d'œuvres disponibles : les musées et autres institutions culturelles publiques ou privées, pour compléter, provisoirement ou de manière durable, leurs collections ou organiser des expositions ; les administrations et services de l'Etat pour décorer bâtiments ou bureaux.

Pour s'en tenir aux mouvements enregistrés en 2005 dans le bilan d'activité du CNAP, 550 œuvres ou objets ont été déposés dans 100 administrations ; en outre, 20 musées (dont le musée d'art moderne et contemporain de Genève) ont obtenu 500 dépôts nouveaux ou renouvelés. Des prêts ont été accordés pour 250 expositions en France et à l'étranger. Plus de 25 lieux ont présenté des expositions organisées avec le concours du FNAC et ne comportant que des œuvres inscrites à son inventaire.

⁶ De l'aveu même des responsables, un récolement interne serait nécessaire, mais a dû être reporté tant que les équipes resteront mobilisées par d'autres tâches. Plus de 25.000 œuvres seraient détenues dans les réserves du FNAC.

Deux questions principales se posent.

- *La première est celle du choix entre dépôts et prêts.* Les premiers, de longue durée (cinq ans renouvelables), confient l'œuvre à un musée qui l'intègre à sa collection ; les seconds permettent des expositions temporaires. Le bilan d'activité 2005 du CNAP constate, sans les expliquer, des pratiques très différentes suivant les domaines de la collection : les œuvres photographiques bougent beaucoup, celles du design très peu. La pratique révèle, dans certains cas, de fortes réticences des responsables vis-à-vis de dépôts qui limitent pour de longues périodes leur capacité à disposer des œuvres.
- *La seconde question concerne la politique d'expositions temporaires.* Jusqu'à présent, la pratique du CNAP a été, sauf exception (par exemple pour l'exposition « Design en stock » au musée de la porte dorée en 2005), de ne pas produire d'exposition seul mais de privilégier des co-productions avec des partenaires professionnels, que la manifestation ait lieu en France ou à l'étranger. Cette pratique s'inscrit dans la logique du FNAC qui n'est pas un musée et n'a pas vocation à s'adresser directement au public ; elle est aussi adaptée aux moyens alloués : le FNAC n'a pas de lieu permanent où exposer les œuvres, et ses équipes sont trop réduites pour mener à bien sans que ce soit au détriment de leurs autres missions l'ensemble des tâches liées à la régie, au montage, au gardiennage, à la gestion administrative ou financière de telles opérations.

Aucune politique encadrant ces pratiques constatées n'est affichée explicitement, malgré les protocoles annuels entre le CNAP et la DAP qui constituent plus des « cahiers des charges » à visée opérationnelle que des documents d'orientation stratégique. Le projet de « contrat de performance » actuellement en cours de discussion entre l'établissement public et le ministère de la culture s'efforce d'y remédier mais ne semble pas, dans la rédaction dont la mission a eu connaissance, apporter de véritable ligne directrice sur la politique de diffusion. Faute de cette clarification, il est difficile d'apprécier la pertinence des demandes de renforts de moyens qui ont pu être formulées, par exemple pour accroître les surfaces de réserve du FNAC ou pour renforcer les équipes administratives, scientifiques et techniques de l'établissement public.

II. LES PROPOSITIONS : PRENDRE UNE OPTION FORTE SUR LE DEVENIR DU CNAP ET RECENTRER LE FNAC SUR SES VÉRITABLES MISSIONS

II.1 Les deux voies possibles pour l'évolution du CNAP

La réforme du CNAP intervenue en 2003 a poursuivi simultanément, comme on l'a vu, un double objectif de resserrement de l'établissement public sur son « cœur de métier » et d'affirmation d'une certaine autonomie par rapport à son administration de tutelle. Si ce premier objectif a été atteint par le changement de statut des manufactures et des écoles nationales d'art, le second ne l'a été que très partiellement en l'absence d'une véritable délégation de responsabilités dans les domaines d'activités conservés par l'établissement.

Tout se passe comme si la réforme du dispositif d'intervention de l'Etat dans le secteur des arts plastiques s'était arrêtée à mi-chemin : le ministère de la culture choisit de conserver un établissement public largement amputé, en plusieurs étapes, de ses attributions initiales mais ne souhaite pas pour autant lui donner, dans son champ de compétences, l'autonomie de décision qui justifie le recours à cette formule de gestion du service public.

Deux hypothèses d'évolution sont dès lors concevables pour sortir de cette contradiction : l'une revient à renforcer l'autonomie du CNAP par rapport à la DAP, l'autre consiste à supprimer l'établissement public.

II.1.1 La voie d'une autonomie renforcée de l'établissement public

Trois arguments sont avancés pour justifier, dans son périmètre actuel, le maintien du CNAP :

- le premier a trait à ses missions, qui seraient à la fois nationales dans leur champ d'application (ce qui interdirait de les déléguer à un échelon territorial de l'Etat) et de caractère opérationnel (ce qui serait incompatible avec leur exercice en administration centrale) ;
- le second concerne la souplesse de gestion inhérente à la formule de l'établissement public (reports de crédits, rattachement des recettes propres...) ;
- le troisième met l'accent sur l'association des artistes et des professionnels du secteur à la politique des arts plastiques, par le biais du conseil d'administration et du conseil d'orientation de l'établissement public.

Ces arguments ne sont pas tous dénués de pertinence, en particulier le premier si l'on observe que les dispositifs d'intervention gérés par le CNAP concernent pour l'essentiel des aides individuelles réparties sur une petite dizaine de procédures et accordées après avis de commissions nationales. Les budgets qui leur sont consacrés et le nombre des bénéficiaires parlent d'eux-mêmes : 180 K€ en 2005 pour les allocations de recherche (24 bénéficiaires) ; 100 K€ pour les « allocations exceptionnelles » (99 bénéficiaires) ; 61 K€ pour l'aide à la première exposition (14 bénéficiaires) ; 60 K€ pour l'aide au premier catalogue (13 bénéficiaires) ; 61 K€ pour l'aide aux théoriciens et critiques d'art (7 bénéficiaires) ; 28 K€ pour les allocations de recherche en matière de restauration (4 bénéficiaires)...

Cet émiettement du budget d'intervention en procédures étanches et faiblement dotées, pour un nombre de bénéficiaires nécessairement réduit, rend difficile sa ventilation a priori sur une base régionale et semble faire obstacle à une gestion déconcentrée.

De même le caractère national du FNAC et des projets de commande publique relevant du CNAP ne peut-il être contesté, pas plus que la nature « opérationnelle » des tâches scientifiques et administratives auxquelles ils donnent lieu.

Le maintien du CNAP peut donc se plaider. Encore faut-il que l'établissement public soit doté de responsabilités réelles, justifiant l'attribution de la personnalité juridique et le mettant à même « d'exprimer sa volonté en tant que sujet de droit autonome »⁷. Si une telle orientation est retenue, la mission préconise les mesures suivantes :

- *supprimer le principe d'une présidence de droit par le délégué aux arts plastiques de toutes les commissions fonctionnant dans le cadre du CNAP* et concernant tant les dispositifs d'intervention que le FNAC ou la commande publique (modification de différents arrêtés ministériels et, pour le FNAC, du décret n° 2000-856 du 29 août 2000) ;
- *transférer au directeur du CNAP la responsabilité* actuellement dévolue au délégué aux arts plastiques (par délégation du ministre) *de signer les conventions de prêts et dépôts d'œuvres du FNAC* (modification des articles 2 et 6 du décret n° 2000-856 du 29 août 2000) ;
- *rétrocéder au CNAP la gestion des aides individuelles accordées par l'administration centrale dans le domaine des métiers d'art* (mesure de gestion, éventuellement complétée par une modification de l'arrêté du 3 août 2004 relatif au conseil des métiers d'art et à la mission des métiers d'art) ;
- *clarifier le rôle du CNAP dans la gestion du « centre de ressources »* figurant sur son site Internet (application des recommandations du rapport de l'IGAAC de mars 2006 sur le projet d'un centre de ressources pour les artistes plasticiens en Ile-de-France tendant à éviter une confusion avec les missions de la DAP).

Ces mesures ne pourraient que contribuer à recentrer la DAP sur ses fonctions d'administration centrale, au sens du décret de 1992 portant charte de la déconcentration : conception des politiques nationales, contrôle de leur application, évaluation de leurs effets, animation des « réseaux d'opérateurs ». Elles ne signifieraient évidemment pas une rupture des liens avec le CNAP :

- le DAP exercerait d'autant mieux son rôle de tuteur de l'établissement public qu'il ne serait plus impliqué dans sa gestion. Il pourrait, bien sûr, rester membre de son conseil d'administration et relayer ainsi auprès du CNAP les orientations du ministre (y compris sur les politiques de commande publique, d'acquisition, de prêts et dépôts du FNAC), lui fixer des objectifs, en suivre la mise en œuvre ;
- le CNAP pourrait, bien sûr, continuer à bénéficier de l'expertise des membres de la « mission permanente d'inspection, de conseil et d'évaluation de la création artistique » de la DAP dans ses différentes commissions et instances consultatives ;
- un redéploiement limité de personnels de la DAP vers le CNAP serait à prévoir, à hauteur d'un à deux emplois au titre du transfert de la gestion du dispositif de soutien aux métiers d'art et de deux à trois emplois en provenance de la « mission permanente d'inspection », pour renforcer les capacités d'expertise sur les demandes d'aides individuelles et la gestion du FNAC (soit trois à cinq emplois au total).

⁷ Cf. l'étude sur les établissements publics réalisée en 1985/1986 par le Conseil d'Etat, dont les analyses restent tout à fait d'actualité.

La mission est consciente du fait que cette orientation ne ferait que déplacer la répartition des rôles entre la DAP et son principal opérateur, le CNAP, sans modifier l'équilibre existant, dans la mise en œuvre de la politique des arts plastiques, entre le niveau national (DAP / CNAP) et les échelons déconcentrés du ministère (DRAC).

II.1.2 La voie d'une suppression du CNAP

a) Une structure dont le principe et l'utilité peuvent être contestés

Si certaines des critiques formulées contre le maintien de cet établissement public (notamment par la Cour des comptes dans son rapport public de janvier 1998) paraissent moins fondées depuis la réforme de 2003, d'autres conservent toute leur pertinence et militent pour le recours à des formules de gestion différentes :

- *l'absence de ressources propres* : le CNAP est, de tous les établissements publics placés sous la tutelle du ministère de la culture, celui dont le taux d'autofinancement est le plus faible (0,4% en 2004, contre une moyenne de 38% pour l'ensemble des établissements) ;
- *un personnel mis, pour l'essentiel, à disposition par le ministère* (11 seulement des 62 agents concourant à l'activité du CNAP sont rémunérés par lui, selon le budget primitif de l'établissement public pour 2006) ;
- *une faible plus-value pour la gestion des dispositifs d'intervention et le fonctionnement du FNAC* : les avantages liés à l'autonomie financière sont très réduits en l'absence de toute alimentation du budget de l'établissement par des recettes propres, d'autant que le CNAP a renoncé à attribuer des avances remboursables pour certaines procédures d'aide et se contente désormais d'allouer des subventions ; de plus, les réformes de la gestion publique introduites par la LOLF procurent de nouvelles marges de manœuvre dans le cadre de la gestion en régie directe ;
- *un obstacle à la déconcentration des procédures d'intervention* : les actuels statuts ne prévoient plus, contrairement à ceux de 1982, la possibilité pour les DRAC d'être ordonnateurs secondaires du CNAP. Si l'orthodoxie juridique et financière y a sans doute gagné, la cohérence de mise en œuvre de la politique des arts plastiques en régions ne s'en est pas trouvée renforcée ;
- *un outil non indispensable pour l'association des artistes et professionnels du secteur* : la réunion de commissions consultatives pour éclairer les décisions d'acquisition ou d'attribution d'aides n'est nullement liée à l'existence d'un établissement public, et rien n'empêche l'administration centrale, si le besoin s'en fait sentir, de constituer auprès d'elle un ou des « conseils d'orientation » plus généraux, comme en comportent souvent les établissements publics⁸.

⁸ La DAP envisage d'ailleurs de supprimer le conseil d'orientation du CNAP, qui ne s'est pas réuni depuis plusieurs années et lui paraît faire double emploi avec le conseil d'administration de l'établissement public.

b) La possibilité d'une organisation mieux adaptée à la réalité des missions

L'éventuelle suppression du CNAP ne devrait évidemment pas avoir pour effet de charger à nouveau la DAP de tâches de gestion qui ne sont pas du ressort d'une administration centrale. Elle devrait au contraire être l'occasion de procéder à de nouveaux progrès dans la déconcentration de la politique des arts plastiques. Les fonctions actuellement exercées par le CNAP pourraient être ainsi réparties :

- *gestion du FNAC et de la commande publique nationale par un service à compétence nationale (SCN) dont le responsable serait rattaché au DAP. Cette formule juridique a précisément été retenue en 2002, lors de la réforme du CNAP, pour le Mobilier national, organisme dont les caractéristiques sont assez proches de celles du FNAC (enrichissement, conservation et diffusion d'œuvres ou d'objets mobiliers appartenant aux collections nationales) ;*
- *déconcentration en DRAC de l'essentiel des dispositifs d'intervention gérés par le CNAP et répartition des crédits correspondants entre les DRAC : les demandes d'aides ne seraient plus examinées par des commissions nationales spécialisées par procédure mais par des commissions régionales ou inter-régionales à objet plus large, comme il en existe déjà en régions pour les aides individuelles à la création ou pour les allocations d'installation ;*
- *rapatriement à la DAP des quelques interventions dont la déconcentration peut difficilement être envisagée en raison de leur objet : soutien aux éditeurs, aides aux producteurs d'œuvres audiovisuelles et multimédia.*

Deux questions délicates devront en même temps être tranchées :

- *la place du DAP dans les commissions d'acquisition du FNAC et à la commission nationale de la commande publique : autant la présidence de droit des commissions par le DAP paraît peu cohérente avec l'option d'une gestion du FNAC par un établissement public, autant elle peut - le cas échéant - se concevoir dans le cas d'un SCN qui, par définition, n'a pas de personnalité juridique distincte de l'Etat et se trouverait rattaché au DAP. La mission ne s'estime pas à même de préconiser une solution de préférence à l'autre ;*
- *la situation spécifique de la DRAC Ile-de-France : la région regroupe à elle seule plus de la moitié des artistes plasticiens travaillant en France⁹. Cette concentration explique en grande partie les réticences de la DAP à déléguer sur une base territoriale ses procédures d'intervention ; elle a aussi conduit le DRAC Ile-de-France, essentiellement pour des questions d'insuffisance d'effectifs, à souhaiter s'exonérer de l'instruction des demandes d'allocations exceptionnelles (secours) et du suivi des attributions d'ateliers d'artistes. La mission estime qu'un juste calibrage des moyens humains et financiers à redéployer depuis le CNAP et l'administration centrale vers la DRAC (cf. *infra*) devrait permettre d'appliquer en région Ile-de-France le droit commun de la déconcentration.*

⁹ 55 % des cotisants à la Maison des artistes (affiliés et assujettis au régime de protection sociale des artistes), soit plus de 15 000 personnes, résidaient en Ile-de-France en 2004, selon les statistiques de l'association. La deuxième région était PACA, avec 8% des cotisants, suivie par Rhône-Alpes (6%) et le Languedoc-Roussillon (4%).

c) La mise en œuvre

Si cette orientation est retenue, plusieurs mesures devront être prises pour lui donner une traduction concrète, à échéance du 1^{er} janvier 2008.

- *Des mesures juridiques* : préparation des textes réglementaires nécessaires à la suppression de l'établissement public (décret en Conseil d'Etat), à la création d'un SCN pour la gestion du FNAC (décret en Conseil d'Etat s'il exerce des attributions par délégation du ministre, simple arrêté ministériel dans le cas contraire), à la modification des règles d'attribution des aides désormais déconcentrées (arrêtés), à l'adaptation du régime des prêts et dépôts du FNAC (décret simple), à l'aménagement de l'arrêté du 26 juillet 2001 sur l'organisation de la DAP (suppression de la référence au CNAP)...
- *L'organisation de la liquidation de l'établissement public* (désignation d'un liquidateur, fixation des règles de dévolution de l'actif net).
- *Des mesures budgétaires* : ventilation des moyens budgétaires alloués par la DAP au CNAP sur le titre 3 (environ 3,5 M€ de CP de subvention de fonctionnement pour charge de service public au PLF 2006, dont près de 1,7 M€ pour les « interventions » : soutien aux professionnels et expositions) entre le futur SCN et les DRAC ; pour ces derniers, répartition de l'enveloppe de crédits d'intervention provenant du CNAP entre l'ensemble des « budgets opérationnels » (BOP) des DRAC sur le programme « création ».
- *La clarification de certaines règles de gestion comptable* : depuis la transformation de leur établissement en SCN, les responsables de la manufacture de Sèvres et du Mobilier national déplorent la lourdeur et la complexité des procédures de rattachement à leur budget des recettes propres générées par leur activité (remboursements des frais de restauration des œuvres abîmées par les dépositaires, perception de droits d'entrée, redevances d'occupation domaniale, produits du mécénat...). L'effet démobilisateur qui en résulte est largement contradictoire avec les objectifs d'amélioration de la gestion publique poursuivis par la LOLF. La mission suggère qu'une étude précise de cette question soit confiée à la direction de la comptabilité publique et à la direction de l'administration générale du ministère de la culture afin de proposer les mesures de simplification nécessaires.
- *Des redéploiements de personnels* : les quelque soixante agents (ETP) exerçant leurs fonctions au CNAP pourront être redéployés à hauteur d'une quarantaine (équipe de récolement comprise) vers le SCN du FNAC et d'une vingtaine vers les DRAC ; une moitié de ceux-ci pourrait aller à la DRAC Ile-de-France pour renforcer son service « arts plastiques ». La dizaine d'agents salariés de l'établissement public devrait faire l'objet d'un recrutement sur contrat du ministère de la culture.

II.2 Un FNAC recentré sur ses véritables missions

Produit de l'histoire et témoin de la longue tradition de centralisation française, le FNAC est, on l'a vu, une institution originale, tant par ses missions que par la nature de ses collections et par ses modalités de gestion :

- la politique d'acquisitions qui, à un moment de l'histoire, a pu répondre pour partie à des préoccupations de caractère « social » (aide aux artistes) est aujourd'hui d'abord dictée par le souci de rendre compte de l'actualité de l'art contemporain et de la diversité de ses courants ;

- les acquisitions sont décidées, dans la grande majorité des cas, sans que le lieu où les œuvres seront présentées ait été préalablement déterminé ; à la différence des achats d'un musée, elles ne sont pas faites pour compléter une collection unique, en renforcer la cohérence, en combler les lacunes. La terminologie employée n'est pas neutre : le FNAC est *un fonds et non une collection* ;
- malgré son intitulé, le FNAC n'est qu'en partie une institution dédiée à l'art contemporain : 24% des œuvres ont été acquises au XIX^{ème} siècle et, si l'on y ajoute les achats réalisés dans la première moitié du XX^{ème} siècle, c'est près de 50% de la collection qui peut être considérée comme ne relevant plus de l'art contemporain ;
- la diffusion des collections suppose de trouver un équilibre optimum entre prêts et dépôts, mais aussi entre les différents types de dépositaires. Cette nécessité n'est pas seulement liée à des considérations de gestion physique (stockage, conservation) ou administrative des œuvres ; elle tient aussi à l'impact culturel des choix opérés, en particulier dans le contexte du soutien apporté par le ministère aux musées des collectivités territoriales.

La mission formule deux séries de propositions : les unes tendent à recentrer le FNAC sur l'art contemporain, les autres à conforter l'entretien et le dépôt de la collection.

II.2.1 Écarter du FNAC les œuvres qui ont cessé d'appartenir à l'art contemporain

La plupart des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette mission admettent qu'il n'est pas dans la vocation première du FNAC de conserver la responsabilité d'un ensemble d'œuvres relevant des périodes antérieures au XX^{ème} siècle, voire de l'art moderne, qui ont, au fil des années, incontestablement cessé d'appartenir à l'art contemporain.

Si les analyses convergent sur ce point, elles sont plus hésitantes sur la date à retenir pour définir ce qui devrait être la « frontière historique » du FNAC : faut-il aujourd'hui prendre 1940, 1950 ou 1960 comme référence ? Faut-il s'orienter vers un réexamen régulier de cette question au regard, en particulier, des césures identifiées par l'histoire de l'art ? La mission ne s'estime pas en droit de trancher un débat qui concerne d'abord les spécialistes. Il lui paraît néanmoins souhaitable de retenir le principe d'un recentrage du FNAC sur ses collections contemporaines. Quatre orientations sont proposées pour y parvenir.

a) Poursuivre le processus de transfert de propriété des œuvres déposées dans les musées des collectivités territoriales avant 1910

Il s'agit là de l'application de l'article 13 de la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, codifié à l'article L. 451-9 du code du patrimoine.

Etroitement liée au récolement général des dépôts de l'Etat, cette opération, coordonnée par la direction des musées de France (DMF), est en cours et concerne plus de 300 collectivités. Son aboutissement demandera plusieurs années. Selon l'inventaire provisoire des œuvres du FNAC, 9 400 œuvres du fonds historique XIX^{ème} siècle, auxquelles s'ajoutent plusieurs milliers d'œuvres acquises entre 1900 et 1910, ont été déposées dans les musées territoriaux avant octobre 1910 et relèvent donc d'un transfert de propriété.

b) Proposer aux institutions patrimoniales relevant de l'Etat le reversement des collections non contemporaines

L'article 11 du décret du 29 août 2000 relatif à la gestion du FNAC prévoit la possibilité, pour le ministre de la culture, de radier de l'inventaire du FNAC des œuvres ou objets d'art pour les faire inscrire sur celui d'un service ou établissement conservant des collections publiques appartenant à l'Etat qui en aura fait la demande. C'est la procédure dite du « reversement », qui suppose la réunion préalable d'une commission chargée de donner un avis au ministre.

Si d'importantes opérations de reversement ont été menées à bien voici plusieurs années, notamment au profit du musée national d'art moderne (MNAM) lors de la création du Centre Pompidou et au début des années 1990, aucune n'est intervenue dans les années récentes ; la commission prévue à cet effet par le décret de 2000 ne s'est jamais réunie.

Dans le prolongement des recommandations faites par un rapport de l'IGAAC de mars 2006 sur les dépôts des musées nationaux et du FNAC dans les musées territoriaux, la mission suggère que le CNAP examine avec les musées nationaux concernés (a priori Orsay et le MNAM), mais aussi avec d'autres institutions patrimoniales de l'Etat telles que le Centre des monuments nationaux ou le Mobilier national, si une partie de ces œuvres pourrait leur être reversées à l'issue des transferts, en particulier mais non exclusivement celles qu'ils ont en dépôt.

c) Etendre aux collectivités territoriales les possibilités de reversement d'œuvres du FNAC

La loi sur les musées de France (article L. 451-8 du code du patrimoine) permet, dans certaines conditions, à une personne publique de transférer gratuitement tout ou partie de ses collections à une autre personne publique si cette dernière s'engage à en maintenir l'affectation à un musée de France.

Cette disposition a été prévue pour les transferts entre musées et ne s'applique pas au FNAC. La mission propose qu'elle soit étendue, par une disposition législative explicite, à des transferts de propriété d'œuvres du FNAC vers les collectivités territoriales. Comme dans le cas de la loi musées, le transfert supposerait une demande préalable de la collectivité et une approbation par le ministre après avis d'une commission qui, en l'occurrence, ne serait pas le Haut Conseil des musées de France mais la commission de reversement instituée en application du décret de 2000 sur le FNAC.

Il conviendra d'étudier si le transfert suppose que l'œuvre soit conservée dans un musée de France ou si ses conditions peuvent être plus souples : cette dernière hypothèse permettrait de régler plus facilement le cas d'œuvres, souvent de moindre intérêt patrimonial que celles déposées dans les musées, qui ont été, au XIX^{ème} siècle ou au début du XX^{ème} siècle, commandées par l'Etat pour décorer mairies, églises, palais de justice et autres lieux publics de nombreuses villes ou petites communes.

d) Prévoir, dans des cas limités et encadrés par la loi, une possibilité d'aliéner certaines œuvres du FNAC

Le décret de 1982 fixant les statuts du CNAP précise que les œuvres inscrites sur l'inventaire du FNAC dont il reçoit la garde et assure la gestion sont inaliénables.

Il s'agit là d'une application du principe traditionnel de l'inaliénabilité des collections publiques. Celui-ci a donné lieu à de nombreux débats, notamment à l'occasion de la préparation et du vote en 2002 de la loi sur les musées de France.

La mission estime qu'il ne serait pas aberrant que la partie du fonds ancien du FNAC qui n'aura été ni acceptée par une institution patrimoniale de l'Etat, ni transférée aux collectivités locales dans le cadre de l'application de l'article L. 451-9 du code du patrimoine (dépôts antérieurs à 1910) ou de la disposition législative qu'elle propose au c) ci-dessus, puisse le cas échéant être aliénée par l'Etat. Elle observe à cet égard que la loi sur les musées de France (articles L. 451-5 à L. 451-7 du code du patrimoine) prévoit le cas du déclassement de biens appartenant aux collections d'un musée de France et en définit la procédure. Il lui semble paradoxal que de telles facultés existent pour les collections même les plus contemporaines d'un musée et soient impossibles pour celles des œuvres anciennes du FNAC dont aucune institution patrimoniale de l'Etat ou des collectivités territoriales n'aura voulu se charger.

La mise en œuvre de cette orientation suppose au minimum une modification, par décret en Conseil d'Etat, du statut du CNAP, sinon une disposition législative ou réglementaire spécifique pour déroger au droit commun de la domanialité publique et encadrer la procédure.

II.2.2 Conforter l'entretien et le dépôt de la collection

a) Un souci accru de la conservation

L'un des mérites du travail de récolement entrepris depuis quelques années aura été de mettre en lumière le mauvais état de conservation d'un nombre significatif d'œuvres déposées par le FNAC.

Plusieurs mesures ont été prises pour améliorer cette situation, notamment le rappel et la mise en application effective des règles de responsabilité des emprunteurs et dépositaires en cas de vol, perte ou détérioration d'une œuvre. En outre, il a été décidé d'affecter 5 % du budget des acquisitions au conditionnement et la conservation préventive des œuvres.

La mission estime que cette mesure va dans le bon sens mais qu'elle est insuffisante face à l'ampleur des besoins. Elle suggère que ce pourcentage soit porté à 10 %.

b) Ecarter l'hypothèse d'un lieu permanent de présentation de la collection

L'idée a pu être émise de doter le FNAC d'un espace permanent de présentation de ses collections, dans lequel seraient montrées, par exemple, les acquisitions d'une année ou un choix représentatif de tel ou tel segment de la collection, et qui pourrait accueillir des expositions thématiques. Une version moins ambitieuse de cette même idée concernerait la création de « réserves visitables ». Une implantation dans le quartier d'affaires de la Défense, à proximité du siège du CNAP et des réserves du FNAC, est parfois suggérée ; une insertion dans le futur aménagement de l'île Séguin à Boulogne-Billancourt, où est étudié un projet de « centre européen de la création contemporaine », est également évoquée.

La mission n'est pas favorable à cette hypothèse qui ne lui semble pas conforme à la vocation du FNAC : il n'est ni un musée ni un centre d'art et a d'abord pour rôle de diffuser ses collections par des prêts ou dépôts. En outre, un espace permanent de présentation nécessiterait le recrutement de personnels propres et générerait des coûts de fonctionnement qui pèseraient inévitablement sur le budget du ministère de la culture.

c) Développer la politique des dépôts

Les estimations statistiques fournies par le FNAC sur les dépôts de la collection font apparaître deux éléments frappants :

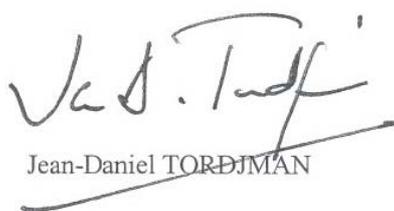
- le nombre annuel d'œuvres déposées a plutôt tendance à décroître au cours des dernières années : il est passé de 2 177 en 2003 à 1 783 en 2004 (année où a été réalisée l'opération exceptionnelle de dépôt des 545 œuvres de la donation Honegger) et à 1 376 en 2005 ;
- la part de la collection conservée dans les réserves du FNAC est nettement plus forte pour la photographie et les arts décoratifs /design que pour les arts plastiques : 84% pour la photographie (5 700 œuvres environ sur un total de 6 800 si l'on retire le millier d'œuvres ayant fait l'objet d'une « attribution » au MNAM), 59% pour les arts décoratifs (3 200 œuvres sur 5 400), contre 24 % pour les arts plastiques (17 000 sur 70 000 environ).

La mission estime souhaitable de donner une nouvelle impulsion à la politique des dépôts et préconise pour cela trois mesures :

- élargir les possibilités de dépôts permises par le décret du 29 août 2000 : ce décret a entendu fort légitimement mettre de l'ordre dans la gestion des dépôts du FNAC, dans un contexte marqué par les débuts de l'opération de récolement. En dehors des administrations de l'Etat, il a exclu toute possibilité de dépôts dans des lieux qui ne seraient pas des musées, des monuments historiques ou des dépendances du domaine public. Sans que ce soit une priorité par rapport aux dépôts dans les institutions muséographiques par exemple, il paraîtrait souhaitable de permettre des dépôts dans des lieux privés ouverts au public, sous réserve qu'ils présentent toutes les garanties nécessaires à la sécurité et à la conservation des œuvres. Il y aurait là des possibilités intéressantes de promotion de l'art contemporain et des occasions de partenariat avec des entreprises. Le principe d'une modification du décret de 2000 est donc suggéré à cet effet ;
- amplifier les dépôts dans les musées d'œuvres relevant de la photographie, des arts décoratifs et du design.
- Développer des partenariats suivis avec certains musées des collectivités territoriales tournés vers l'art contemporain pour un enrichissement régulier de leurs collections à partir d'œuvres provenant du FNAC. Des conventions pourraient être passées avec les responsables de ces musées pour les associer aux orientations des acquisitions destinées à être déposées dans leur établissement ; le cas échéant, les possibilités nouvelles de reversement d'œuvres du FNAC au profit des collectivités locales suggérées par la mission (cf. supra) pourraient également être utilisées dans le cadre de ces conventions pour renforcer les collections d'art contemporain des musées territoriaux.

Fait à Paris, le 10 juillet 2006

L'inspecteur général
des finances,



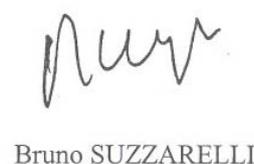
Jean-Daniel TORDJMAN

L'inspecteur général
des finances,



Thierry WALRAFEN

L'inspecteur général de
l'administration des affaires
culturelles,



Bruno SUZZARELLI

OBSERVATIONS DU CNAP ET DE LA DAP

REPONSE DE LA MISSION

OBSERVATIONS DU CNAP

Observations du CNAP	Réponse de la mission
<p><i>Introduction : des enjeux budgétaires limités (p 8, à propos des effectifs du CNAP).</i></p> <p>Pourquoi cette précision / personnels FNAC ? Il devrait être pris en compte le fait que désormais l'intégration des équipes est fortement engagée et que les fonctions support (secrétariat général, personnel, budget, comptabilité, communication, gestion des locaux) sont communes aux deux services opérationnels : soutien à la création et gestion du FNAC... La scission de l'établissement impliquerait de défaire ce qui a été engagé depuis trois ans pour rationaliser le travail au sein de l'établissement</p>	<p>Cette précision est purement factuelle : il n'est pas inintéressant de noter que les personnels du FNAC sont compris dans le chiffre des effectifs du CNAP : ils représentent à eux seuls une quarantaine d'emplois sur la soixantaine d'agents qui exercent leurs fonctions au CNAP.</p>
<p><i>I.1.2 : Chevauchements et confusion persistent (p 12).</i></p> <p>L'intervention effective des collaborateurs de la DAP est circonscrite à une participation aux groupes de travail ; l'inspecteur général de la création et le délégué sont les seuls membres de la DAP qui siègent aux commissions, comme membres de droit. En outre, il semble que le protocole DAP / CNAP signé chaque année depuis 2 ans clarifie les responsabilités de chacun.</p>	<p>Il a été en partie tenu compte de cette précision dans la version définitive du rapport, qui ne mentionne plus une implication dans le « travail quotidien du Centre » mais seulement dans les « processus de décision ».</p> <p>La clarification du rôle concret de l'établissement public qui résulte du protocole DAP / CNAP ne fait que renforcer la mission dans son analyse de la répartition des responsabilités entre les deux entités.</p>
<p><i>I.1.2.a) : le CNAP n'a qu'une autonomie très limitée (p 12, à propos de l'absence de recettes autres que les subventions).</i></p> <p>Il faut rappeler que l'établissement fonctionne dans sa configuration actuelle depuis 15 mois et que la recherche de partenariats commence à s'engager.</p>	<p>Dont acte</p>
<p><i>Idem p 12, à propos du fait que 11 agents du CNAP seulement sur 62 sont rémunérés par l'établissement.</i></p> <p>Comme c'est le cas d'autres établissements publics (ex : musées nationaux)</p>	<p>Certes. La mission estime toutefois que ceci n'est pas totalement compatible avec l'autonomie dont devraient disposer les établissements publics dans la gestion de leurs ressources humaines.</p>
<p><i>I.1.2.b) : l'implication de la DAP dans la gestion des dispositifs mis en œuvre par le CNAP (p 13, à propos des commissions du soutien à la création).</i></p> <p>L'essentiel de l'élaboration des rapports est assuré par des personnalités qualifiées de la société civile. La DAP est effectivement présente dans beaucoup d'instances et l'autonomie du CNAP à affirmer plus clairement. En l'occurrence, la présence d'un représentant de l'Etat sur des questions artistiques et scientifiques dans ces commissions n'est pas abusive et même légitime au même titre que d'autres experts... La présentation ci-dessus paraît excessive suggérant que la DAP est prépondérante dans ces commissions, ce qui n'est pas le cas : voir les textes.</p>	<p>Le texte a été revu pour mentionner l'apport des personnalités issues de la société civile.</p> <p>La mission ne porte pas de jugement sur la légitimité de la présence de représentants de l'Etat dans les commissions : elle observe seulement que le service du soutien à la création ne dispose que d'une équipe réduite et doit, de ce fait, faire largement appel à des expertises extérieures au CNAP.</p>

Observations du CNAP	Réponse de la mission
<p><i>Idem, p 15, à propos des commissions d'acquisition</i></p> <p>Il ne faut pas minimiser l'apport des personnalités qualifiées. C'est la mission de l'établissement de garantir l'indépendance et la transparence du travail de la commission. Il convient de noter que le vote à bulletin secret instauré depuis 1 an va dans le sens d'un renforcement de l'indépendance des commissions.</p>	<p>Effectivement. Le rapport s'efforce surtout de souligner, comme pour les dispositifs d'aide aux artistes, la prégnance des apports extérieurs au CNAP dans le travail de préparation des commissions d'acquisition.</p>
<p><i>I.1.2.c) : p 14, à propos des chevauchements de responsabilités dans les attributions des aides individuelles à la création (CNAP et DRAC).</i></p> <p>La notion d'excellence caractérise les allocations de recherche attribuées, au niveau national, par le CNAP.</p>	<p>Est-ce à dire que la distinction entre les procédures repose sur une hiérarchie entre les bourses attribuées par le CNAP, guidées par un souci d'« excellence », et celles accordées par les DRAC qui seraient étrangères à cette préoccupation ? La mission ne voit pas comment la répartition des responsabilités entre les échelons central et déconcentrés de l'Etat pourrait reposer sur de telles hiérarchies.</p>
<p><i>Idem, p 15, à propos de l'aide aux métiers d'art.</i></p> <p>Cette procédure interdirectionnelle (DAPA, DMDTS, DLL) n'aurait jamais du être prise en charge par le CNAP. Il y a été mis fin ; le CNAP achève le versement des reliquats des bourses en 2006. Les nouvelles bourses ont été prises en charge par la DAP à partir de 2004.</p>	<p>Elle l'a pourtant été de 1994 à 2004.</p> <p>La question est moins de savoir si l'aide aux métiers d'art est « interdirectionnelle » (ce qu'elle est par nature en raison de la diversité des métiers concernés) que de savoir si elle rentre dans les missions de l'établissement public. Les articles 2 et 3 du décret sur les missions du CNAP sont à cet égard sans ambiguïté.</p> <p>Le caractère « interdirectionnel » d'un dispositif d'intervention n'empêche en rien un établissement public de le gérer en y associant les professions et les administrations concernées, comme l'a fait le CNAP par le biais du « Conseil des métiers d'art » jusqu'en 2004.</p> <p>L'inconvénient du transfert de cette procédure à la DAP est qu'il la conduit à gérer directement des dispositifs d'aide individuelle, ce qui n'est pas conforme à l'esprit des textes sur les missions des administrations centrales ni à celui du décret du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles.</p>
<p><i>I.1.2.d) : la réalité du pouvoir de décision n'appartient pas à l'ordonnateur (p 15, à propos du caractère formel du rôle de l'établissement public).</i></p> <p>Formel certes mais fondamental. Ces commissions d'experts sont la garantie non seulement de l'équité et de la légitimité de l'intervention... mais de l'indépendance par rapport au pouvoir politique.</p>	<p>Assurément. Cette précision n'invalide pas l'analyse de la mission en ce qui concerne la réalité du pouvoir de décision.</p>
<p><i>I.1.2.e) : la prééminence de l'administration centrale dans la gestion du FNAC (p 15)</i></p> <p>Cf. décret du 15 octobre 1982 modifié qui dispose clairement que le CNAP se voit déléguée la mission suivante : « acquérir et commander pour le compte de l'Etat des œuvres d'art contemporain qui sont inscrites sur les inventaires du FNAC... Il en reçoit la garde et en assure la gestion conformément au décret du 29 août 2000 ».</p>	<p>Combinés avec ceux qui ont trait à la composition des commissions, ces textes illustrent le fait que le CNAP exerce en la matière des fonctions administratives et de stricte conservation, comme l'écrit le rapport.</p>

Observations du CNAP	Réponse de la mission
<p><i>I.2 : les difficultés récurrentes de fonctionnement du FNAC (p 16, à propos de la remarque selon laquelle le FNAC ne peut avoir de politique propre).</i></p> <p>Le FNAC, service du CNAP, n'a effectivement pas de politique propre. Mais il est bien de la responsabilité du directeur de l'établissement chargé de la gestion du fonds d'en assurer la diffusion par tout moyen : expositions, éditions, Internet...</p> <p>Le directeur et les conservateurs en charge des collections de l'établissement, conformément à leur profil de poste et ainsi que le protocole DAP / CNAP le rappelle, ont droit de proposition.</p>	<p>Certes, mais cette responsabilité ne peut s'exercer qu'autant que l'établissement public en ait effectivement les moyens et dispose des pouvoirs correspondants.</p> <p>Le fait que le directeur de l'établissement et les conservateurs du FNAC ne disposent, comme l'écrit le CNAP, que d'un « droit de proposition » illustre la pertinence des analyses de la mission.</p>
<p><i>II.1.2.a) : la voie d'une suppression du CNAP (p 22, à propos de la faible plus-value que représente l'établissement public pour la gestion des dispositifs d'intervention, notamment dans un contexte où le CNAP n'attribue plus d'avances remboursables).</i></p> <p>Le CNAP y a renoncé pour l'édition depuis des années, tout comme le CNL en 2006, en raison des difficultés de recouvrer les créances, de déviations possibles, et de l'incongruité pour le ministère de la culture à poursuivre en justice une entreprise de son champ de compétence.</p>	<p>Le rapport ne comporte aucun jugement sur ce point. Il se contente d'observer que le recours à la formule de l'établissement public pour gérer des dispositifs d'intervention a moins de justification technique lorsqu'il ne s'agit que d'attribuer des subventions.</p>
<p><i>II.1.2.b) : la possibilité d'une organisation mieux adaptée à la réalité des missions (p 23, à propos de l'hypothèse d'une déconcentration en DRAC de l'essentiel des dispositifs d'intervention gérés par le CNAP).</i></p> <p>Le risque majeur est de voir disparaître au niveau local une politique de soutien aux arts plastiques au profit de l'autre secteur de la création, le spectacle vivant.</p>	<p>Cette remarque laisse supposer que les directeurs régionaux des affaires culturelles, responsables au plan régional d'un « budget opérationnel de programme » sur le programme « création », pourraient s'exonérer des orientations fixées par le ministre et des objectifs que leur assigne le directeur du programme, dont ils doivent rendre compte.</p> <p>On ajoutera que la déconcentration d'une plus grande masse de crédits d'intervention ne pourrait que renforcer l'influence du secteur des arts plastiques au sein des DRAC et accroître les marges de manœuvre dont disposent les services régionaux de l'Etat pour la mise en œuvre de la politique des arts plastiques.</p>
<p><i>II.2.2.b) : écarter l'hypothèse d'un lieu permanent de présentation de la collection (p 27).</i></p> <p>Cette idée d'un lieu n'a jamais été évoquée ni par la directrice ni par le président qui ont évoqué la nécessité de développer la diffusion ainsi que l'exigent les tutelles mais certainement pas de gérer un nouvel espace.</p>	<p>Dont acte. Le président et la directrice du CNAP ne sont toutefois pas les seules personnes rencontrées par la mission.</p>

OBSERVATIONS DE LA DAP

Observations de la DAP	Réponse de la mission
<p>Le travail de clarification des procédures et les économies d'échelles réalisées à l'occasion de la réforme intervenue en décembre 2002 entre la DAP et le CNAP, ont permis que chacun se concentre sur ses missions, la DAP sur ce qui relève de la définition d'une politique de soutien aux arts plastiques, l'institutionnel et du régaliens, (écoles, diffusion, statut social et fiscalité...) tandis que le CNAP se dédiait au soutien aux artistes et à l'enrichissement des collections.</p> <p>Le premier conseil d'administration du CNAP s'est tenu le 3 décembre 2003 avec dix personnalités qualifiées qui font valoir leur point de vue, et ont permis une animation et une direction de l'établissement qui n'existaient pas auparavant, puisque la confusion avec la DAP ne le permettait pas. Loin d'avoir un simple rôle de consultant comme il est écrit dans le rapport, le Conseil a permis au CNAP de prendre connaissance de dossiers qui lui étaient auparavant étrangers, et de faire des suggestions et des recommandations. Par ailleurs, l'installation dans les locaux de la Tour Atlantique à la Défense a permis de donner une meilleure cohérence à l'établissement, dont les personnels du soutien à la création, du secrétariat général et de FNAC d'être rassemblés sur deux sites tout proches.</p> <p>Cet éloignement a permis aux personnels anciennement affectés à des tâches qui mélangeaient les activités du CNAP et celles d'une administration classique de retrouver une cohérence dans leur travail, mais il n'a pas mis fin aux rapports entre le CNAP et la DAP dont il est très excessif de dire qu'ils sont « étroitement impliqués au quotidien » ; la gestion courante, la communication et les décisions financières courantes sont prises par le directeur du CNAP, les seuls rapports sont d'ordre scientifique et artistique, s'agissant du suivi des collections (en photographie, design et pour les prêts et dépôts), et des expertises. Il est très important de préciser que les inspecteurs et conseillers affectés au suivi du FNAC sont également en mission sur de nombreux autres champs d'intervention, comme la diffusion de l'expertise sur la photographie, les collections design et mobilier de la Manufacture du Mobilier national, ainsi que sur d'autres centres de production ou de diffusion comme le CIRVA ou le CRAFT, les Arts Décoratifs, l'action internationale concernant les arts plastiques, les relations avec l'AFAA, la commande publique, les relations avec les collectivités territoriales, etc... Il serait illogique sur le plan scientifique d'affecter exclusivement au FNAC des agents dont les compétences larges sont appelées sur des nombreux autres chantiers, outre que les économies d'échelle sur ces postes sont évidentes dans la situation actuelle, et qu'une affectation exclusive au FNAC ne justifierait pas, en l'état actuel des compétences, un plein temps. Par ailleurs, chacun sait que le suivi des collections appelle des compétences et une certaine forme de spécialisation, normale sur des postes à caractère scientifique, qui justifie que ces agents suivent de telles collections sur le champ général dépendant des arts plastiques, et non au profit d'un seul établissement, qui de surcroît n'est pas un musée. Une telle affectation déstabiliserait la DAP et l'appauvrirait au détriment des autres institutions qui relèvent de sa compétence, et obligerait, ailleurs, à des recrutements. Sur le plan économique, l'affectation actuelle des agents correspond au mieux à l'accomplissement de nos missions et à une gestion optimisée des compétences.</p>	<p>« Faire des suggestions et des recommandations » définit assez bien le rôle d'un consultant. Le Conseil d'administration devrait, avec les responsables opérationnels (exécutifs), Président et directeur, « exprimer la volonté de l'Etablissement public en tant que sujet de droit autonome » (cf. Rapport II 1.1., note 7). Selon l'article 7 du décret de 2002, le conseil d'administration « détermine les objectifs et approuve les programmes » de l'Etablissement public. La réforme de 2002 n'a pas modifié substantiellement les missions du conseil « il règle par ses délibérations les affaires du CNAP, il délibère notamment sur les orientations de l'établissement et les conditions de mise en œuvre de ses missions ».</p> <p>Ceci confirme les constatations de la mission. Quand une décision, concernant les dispositifs de soutien à la création ou les collections du FNAC, sort de la gestion courante et doit être éclairée par une expertise « d'ordre scientifique et artistique », le CNAP n'a pas les compétences nécessaires et doit se reposer sur les inspecteurs de la création artistique, collaborateurs de la DAP.</p>

Observations de la DAP	Réponse de la mission
<p>A ce propos, je relève un point du rapport qui mentionne « un lieu permanent pour le FNAC » : il n'en a jamais été question et un tel projet n'est absolument pas à l'ordre du jour et serait même en contradiction avec les missions du FNAC. Ce qui a été évoqué dans le cadre d'hypothèse de programme pour l'Ile Séguin ce sont des réserves visitables et des réserves ateliers autour d'un pôle technique profitant à plusieurs institutions. Ces réserves vivront au rythme des circulations des œuvres nécessitées par les missions qui sont celles du FNAC. J'ajoute que la « prépondérance » de l'administration centrale selon le rapport, me semble devoir être remplacée par le mot « expertise », car c'est bien de cela qu'il s'agit, le CNAP et le service du FNAC possédant sa compétence et son savoir-faire dans la conduite de ses missions, et la DAP assurant, sans que cela soit nié, une expertise à la fois juridique et scientifique sur certains dossiers qui relèvent de ses missions, permettant ainsi une collaboration productrice d'une économie réelle de personnel et de budget, tout en assurant la bonne réalisation des missions.</p> <p>S'agissant des personnels du CNAP et dans le souci de compléter le rapport, la DAP a souhaité que les postes des agents soient placés sur le budget de l'établissement, ce qui a été refusé par la tutelle Finances.</p> <p>Par ailleurs, la suppression du Conseil d'orientation du CNAP a été faite dans le cadre de la modernisation de l'Etat et de la suppression des commissions voulue par le Gouvernement. Comme les personnalités qualifiées passaient de 4 à 10 en incluant des artistes, des collectionneurs et critiques d'art, la fonction de conseil et d'expertise venant de la société civile était renforcée, tandis qu'une commission redondante était supprimée.</p> <p>Enfin, la place de l'inspection de la création artistique dans son rôle de rapporteurs des dossiers présentés aux commissions de soutien à la création, comme à celles de la commande publique et des acquisitions, ne fait que refléter ce raisonnement à une plus grande échelle ; outre leur parfaite connaissance du monde de l'art contemporain, des artistes, des circuits de production et de diffusion, des éditeurs et des mécènes éventuellement, les inspecteurs et conseillers qui rapportent sur les projets le font dans le cadre des commissions, mais en aucune manière dans le fonctionnement quotidien du centre, qui ne les concerne pas. Il assurent par ailleurs le nécessaire point de vue national garant de l'équité des choix.</p> <p>Un autre aspect du rapport a été de relativiser et de minimiser le rôle du Service de soutien à la création et du Centre de ressources, ce qui est discutable.</p> <p>Pour le Centre de ressources, les informations proviennent de la DAP pour ce qui relève de l'institutionnel, du statut juridique et fiscal des artistes, et de la connaissance récente de l'actualité juridique et sociale. Elles proviennent d'une part du chargé de mission aux affaires juridiques de la DAP, qui conseille par ailleurs le CNAP sur les contrats et conventions intéressant les œuvres de l'Etat et les projets de donation, nonobstant les conseils juridiques que l'établissement conclut par ailleurs, et d'autre part du département des artistes et professions. Mais toutes les autres informations concernant la diffusion, les associations de professionnels, les démarches et les aides existantes, sont fournies par le CNAP directement.</p>	<p>La notion de « réserves visitables » peut être l'objet de définitions et interprétations variées dont certaines se rapprochent d'un « lieu permanent » pour le FNAC.</p> <p>Une fois encore, ceci confirme le constat de la mission : le CNAP n'a pas de moyens d'expertise propres et c'est la DAP qui apporte les ressources nécessaires dans les domaines essentiels que sont les questions scientifiques, artistiques et juridiques.</p> <p>Les inspecteurs apportent l'expertise nécessaire et le point de vue « garant de l'équité des choix ». L'intervention de ces collaborateurs de la DAP est donc essentielle au bon fonctionnement du CNAP.</p> <p>Intégré dans la nouvelle rédaction.</p>

Observations de la DAP	Réponse de la mission
<p>De fait, s'agissant du Service de soutien à la création, son rôle est très important en ce qui concerne l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des artistes souhaitant une aide, des professionnels (éditeurs, galeristes, diffuseurs) qui recherchent un conseil que la DAP ne leur fournit plus, car elle les oriente systématiquement vers le CNAP. Cela a considérablement réduit les courriers et demandes arrivant à la DAP, pour le profit de chacun, les requérants trouvant directement auprès du CNAP le conseil attendu.</p> <p>Je précise à cet égard que la DAP a perdu 17 agents entre 2002 et 2006, en partie en raison de la réduction du champ de son activité.</p> <p>Concernant le soutien à la création, les rapporteurs semblent regretter la participation des inspecteurs et des conseillers aux arts plastiques des DRAC, qui sont membres de plusieurs commissions du CNAP ; or cette participation me semble au contraire essentielle au bon fonctionnement de ces commissions et en prouve la vitalité, car ces agents possèdent une excellente connaissance à la fois des acteurs de la scène artistiques et aussi du terrain de la diffusion de l'art contemporain, avec ses aspects économiques et territoriaux si importants pour notre politique. Ils assurent également la nécessaire mission et l'indispensable souci du service public (équité, diversité) ce qui n'est pas obligatoirement une préoccupation d'experts. Les deux savoirs d'expertise ainsi se complètent et s'enrichissent. Il faut préciser que des rapporteurs extérieurs interviennent également dans ces commissions.</p> <p>Le rapport s'interroge enfin sur le manque de lisibilité entre les aides du CNAP et celles distribuées en DRAC ; or l'information fournie aux requérants distingue bien les projets d'envergure nationale et internationale qui relèvent du CNAP et ceux qui ont une dimension territoriale, qui relève des DRAC.</p> <p>Sur la réalité du pouvoir de décision qui n'appartiendrait pas à l'ordonnateur, la réalité m'oblige à dire l'inverse : si les crédits manquent suite à une annulation, si le projet évolue dans sa configuration, son montant ou sa temporalité (artiste pas prêt, galerie devenue exigeante en dépit d'un accord initial), il revient au directeur du CNAP et à lui seul d'apprécier et de négocier, conformément au compte-rendu de la commission mais sans que cela l'oblige aucunement, car il engage sa responsabilité d'ordonnateur.</p> <p>Le rapport passe enfin sous silence toute la partie « diffusion » qui figure non seulement dans les missions du CNAP et trouve sa traduction dans les prêts et dépôts, mais également dans les expositions, qui figurent dans la convention annuelle signée entre la DAP et le CNAP (« Protocole 2006 », I-2 b) qui prévoit le champ de cette activité et sa déclinaison annuelle, qui répond notamment aux demandes du ministre en matière de visibilité de la scène française, ou d'animation du domaine des jardins du Palais-Royal, comme c'est le cas cette année.</p> <p>En 2003 avaient eu lieu les Vingt ans des FRAC, avec des expositions sur l'ensemble du territoire, en 2004 l'exposition « Design en stock » au musée de la porte dorée, en 2005 inauguration de la donation Gottfried Honegger et de l'espace de l'art concret à Mouans Sartoux, et gestion entière de l'opération « Les visiteurs », avec la DAP. En 2006 le CNAP a participé à la Force de l'art (40 œuvres prêtées) et a produit deux expositions (Charles Matton et Honegger) au Palais-Royal. Ces opérations décidées par le ministre dans le cadre du développement de la politique culturelle du ministère, n'ont pu être possibles que par la</p>	<p>Là encore, il faut noter, comme plus haut, que l'intervention des collaborateurs du ministère est essentielle pour le bon fonctionnement du CNAP. La mission le constate, sans le regretter.</p> <p>Opposer « envergure nationale et internationale » à « dimension territoriale » ne trace pas une ligne de partage très lisible.</p> <p>Là encore, le constat du rapport est validé : le pouvoir de décision relève du ministère.</p>

Observations de la DAP	Réponse de la mission
<p>collaboration étroite entre le CNAP et la DAP grâce à la combinaison entre gestion et expertise.</p> <p>Est également passé sous silence le rôle du CNAP dans le suivi des commandes publiques nationales, dont la gestion et le suivi scientifique réunissent de façon efficace CNAP et DAP, ainsi que le suivi budgétaire et juridique de ce volet délicat à mettre en œuvre, et qui dont la phase «réalisation» ne relève pas, à l'évidence, de la compétence d'une administration centrale mais bien d'un établissement public.</p> <p>En ce qui concerne la mission des métiers d'art, la solution préconisée par le rapport (passage au CNAP) ne saurait être retenue, s'agissant d'une mission inter-directionnelle (la DMF la DAPA, la DLL) étant également concernées par ce dispositif, sa place est donc bien auprès du ministre.</p> <p>S'agissant en particulier du FNAC et de son fonctionnement, les remarques sur la gestion difficile minimisent le fait que l'effectif est très réduit alors que les mouvements des œuvres sont importants (3 000 par an), et en dépit de l'externalisation de nombreuses manutentions. Les remarques sur le décret de 2000 concordent avec notre propre analyse de la nécessité de modifier ce texte dans le sens d'un élargissement des dépôts, sans toutefois aller jusqu'à une politique extrême en la matière, qui interdirait ou ralentirait fortement la politique de prêts ou d'exposition qui mobilise des œuvres. Mais si l'on peut considérer favorablement la poursuite du processus de transfert de propriété des œuvres déposées dans les musées des collectivités territoriales avant 1910, on ne peut accéder à la suggestion qui consisterait à « proposer aux institutions patrimoniales relevant de l'Etat le versement des collections non contemporaines, formellement impossible, ces biens restant la propriété de l'Etat et pouvant de ce fait être affectés dans d'autres institutions existantes ou à créer. C'est ainsi que peuvent être aujourd'hui regroupées au Musée du Quai Branly des œuvres provenant d'horizons divers, ce qui aurait été impossibles si elles avaient été affectées à des institutions.</p> <p>Les progrès réalisés depuis la modification de statut intervenue en 2002 incitent à privilégier un travail dans le sens d'une amélioration de l'existant, notamment s'agissant du FNAC, mais on ne saurait retenir la suppression du CNAP et le passage du CNAP en service à compétence nationale, eu égard à sa relation étroite avec la politique générale et coordonnée du ministère en faveur des arts plastiques, car une grande partie de l'activité actuelle du CNAP ne pourrait plus exister. Actuellement, les lourdeurs observées dans la gestion des SCN que sont devenues les manufactures et les missions réduites de administration centrale ne permettent pas d'imaginer que cette solution produise un meilleur accomplissement des missions confiées, une plus grande efficacité de gestion, ni une économie d'échelle, outre que la gestion, c'est à dire un accroissement significatif, des personnels, induite par le rapport ne semble pas pouvoir être mise en œuvre pratiquement, en l'état actuel des effectifs, des chartes, et de la très faible proportion d'agents allant spontanément vers les DRAC.</p>	<p>Le rapport a été complété sur la question de la commande publique.</p> <p>Une administration centrale, pour se décharger de l'exécution de certaines tâches opérationnelles, peut recourir à d'autres formules que l'établissement public et choisir, par exemple, de créer un SCN.</p> <p>Voir sur ce point la réponse faite aux observations du CNAP. Une mission « interdirectionnelle » peut aussi être déléguée.</p> <p>La solution proposée par la mission est d'autant moins « formellement impossible » qu'elle est expressément prévue par l'article 11 du décret du 29 août 2000 relative à la gestion des œuvres du FNAC.</p> <p>Transformer un service du CNAP en service national ne l'empêcherait pas de poursuivre ses activités.</p> <p>Si des lourdeurs entravent la gestion par SCN, il faut les corriger, comme le suggère le rapport (II 1.2.c).</p>

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de cadrage

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe n° 3 : Tableau récapitulatif des dispositifs de soutien direct aux artistes et aux professionnels dans le domaine des arts plastiques

ANNEXE 1
LETTRE DE CADRAGE



**Inspection générale
de l'administration
des affaires culturelles**

**Inspection générale
des finances**

Paris, le 28 avril 2006

Monsieur le directeur général de la modernisation
de l'Etat

Madame la directrice de l'administration générale
au ministère de la culture et de la communication

Monsieur le délégué aux arts plastiques

Objet : cadrage de la mission d'audit sur les modalités d'intervention de l'Etat dans le domaine des arts plastiques.

Le ministère de la culture consacre à la politique des arts plastiques environ 48 M€ en loi de finances initiale pour 2006. Les modalités d'organisation des interventions de l'Etat dans ce secteur ont évolué sensiblement au cours des dernières décennies.

La réforme du Centre national des arts plastiques (CNAP) intervenue en 2003 en application du décret n° 2002-1512 du 23 décembre 2002 a entendu parachever un mouvement de clarification des missions statutaires de cet établissement public créé en 1982 et placé sous la tutelle de la délégation aux arts plastiques (DAP). Elle a notamment détaché du CNAP les écoles nationales d'art, constituées en autant d'établissements publics autonomes, ainsi que le Mobilier national et les manufactures de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie, transformés en services à compétence nationale. Elle a, par ailleurs, placé cet établissement public, qui était depuis l'origine présidé de droit par le délégué aux arts plastiques, sous la présidence de l'une des personnalités qualifiées siégeant à son conseil d'administration. Plus de trois ans après l'entrée en vigueur de cette réforme, il apparaît nécessaire de faire le point sur le recentrage effectif des missions du CNAP et sur leurs conditions d'exercice, en particulier dans deux domaines : les dispositifs de soutien aux artistes et aux professionnels du secteur des arts plastiques ; le fonctionnement du Fonds national d'art contemporain (FNAC).

1. Les dispositifs d'intervention dans le secteur des arts plastiques

L'audit s'attachera à identifier et à quantifier les différentes procédures d'intervention mises en œuvre par le CNAP, qu'il s'agisse de soutien aux artistes et aux professionnels du secteur (galeries, éditeurs, producteurs d'œuvres audiovisuelles, critiques d'art, restaurateurs...), de commande publique ou d'acquisitions. Il examinera leur articulation avec les dispositifs d'intervention relevant directement du ministère de la culture.

L'objectif est de vérifier la cohérence de la répartition des rôles entre le ministère (administration centrale et services déconcentrés) et son principal opérateur. Le but est de clarifier leurs périmètres respectifs d'intervention et de supprimer les éventuelles redondances ou superpositions de responsabilités.

Des propositions seront faites pour améliorer la pertinence et la lisibilité de ce dispositif d'ensemble et en accroître l'efficacité et l'efficience.

2. Le fonctionnement du Fonds national d'art contemporain

Le FNAC exerce une triple mission : aide aux artistes vivants, enrichissement des collections publiques et diffusion de l'art contemporain. L'intérêt croissant des musées pour l'art contemporain, le développement des fonds régionaux d'art contemporain (FRAC), l'ouverture de lieux de diffusion spécialisés tels que les centres d'art justifient un examen approfondi de ses missions et de son fonctionnement actuels, sous leurs différents aspects :

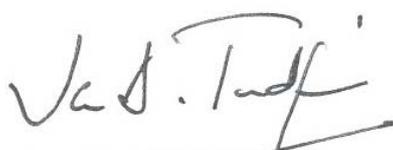
- enrichissement des collections (arts plastiques, photographie, arts décoratifs et design) ;
- conservation et restauration des œuvres ;
- modalités de gestion et politique de diffusion de la collection (récolement, prêts pour des expositions temporaires, dépôts dans les musées ou les administrations, reversements éventuels à des institutions publiques) ;
- moyens matériels affectés au fonctionnement de l'organisme : budget, personnels, locaux administratifs et de réserves.

Dans le prolongement du rapport remis en mars 2006 par l'IGAAC sur « les dépôts des musées nationaux et du FNAC dans les musées des collectivités locales », l'audit s'efforcera de faire des propositions pour optimiser l'allocation des moyens du FNAC au regard des enjeux d'une politique dynamique de diffusion de ses collections. Les pistes susceptibles d'engendrer des économies, notamment dans la conservation des œuvres, seront tout particulièrement étudiées.

*
* *

La mission rencontrera les principaux responsables des arts plastiques au ministère (DAP, CNAP, Centre Pompidou, DMF, DRAC...) ainsi que des partenaires du secteur (FRAC, musées territoriaux...). Compte tenu des délais prévus pour la réalisation de cet audit, il ne semble pas souhaitable de traiter la question des relations entre les écoles nationales supérieures d'art et le réseau des écoles dépendant des collectivités territoriales, sujet davantage lié à la décentralisation qu'à la clarification des responsabilités entre la CNAP et son administration de tutelle. Le rapport pourra, comme souhaité, être rendu à la mi-juin.

L'inspecteur général
des finances,



Jean-Daniel TORDJMAN

L'inspecteur général
des finances,



Thierry WALRAFEN

L'inspecteur général de
l'administration des affaires
culturelles,



Bruno SUZZARELLI

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

MINISTERE DE L'ECONOMIE DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Cabinet du ministre

- Florence Tétrault, conseiller technique au cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat

Direction du budget

- Hélène Eyssartier, sous directrice ; 4° sous-direction
- Noël Corbin, administrateur civil, bureau « culture, jeunesse et sports »

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Cabinet du ministre

- Jérôme Bascher, conseiller technique
- Catherine Grenier, conseiller technique

Délégation aux arts plastiques (DAP)

- Olivier Kaepelin, délégué
- Anne-Marie Le Guével, déléguée-adjointe
- Bernard Blistène, chef de la mission permanente d'inspection, d'évaluation et de conseil de la création artistique
- Agnès de Gouvion Saint-Cyr, inspectrice générale pour la photographie à la mission permanente d'inspection, d'évaluation et de conseil de la création artistique
- Christine Colin, inspectrice pour les arts décoratifs et le design à la mission permanente d'inspection, d'évaluation et de conseil de la création artistique
- Annie Chevretil-Desbiolles, chef du département des artistes et professions
- Sébastien Bonnard, chef du département de la coordination administrative et financière

Direction de l'administration générale (DAG)

- Martine Marigeaud, directrice

Direction des musées de France (DMF)

- Francine Mariani-Ducray, directrice
- Marie-Hélène Joly, chef du service de l'inspection générale des musées

Contrôle financier

- Anne-Marie Zampa, contrôleur financier
- Daniel Becard, adjoint au contrôleur financier

Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) d'Ile-de-France

- Jean-François de Canchy, directeur régional
- Muriel Genthon, directrice adjointe
- Isabelle Verget-Rias, conseiller pour les arts plastiques

Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) d'Aquitaine

- Bertrand Fleury, conseiller pour les arts plastiques

Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) de Rhône-Alpes

- Richard Lagrange, directeur régional
- Alain Rérat, conseiller pour les arts plastiques
- Marie-Claude Jeune, ancien conseiller pour les arts plastiques

Centre national des arts plastiques (CNAP)

- Jean-Pierre Courcol, président
- Chantal Cusin-Berche, directrice
- Claude Allemand-Cosneau, directrice du fonds national d'art contemporain (FNAC)
- Stéphane Doré, chef du bureau du mouvement des œuvres et de la régie du FNAC
- Denis Roche, chef du service du soutien à la création
- Catherine Masson, agent comptable

Mobilier National

- Bernard Schotter, administrateur général
- Charley Chétrit, secrétaire général

Commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art

- Jean-Pierre Bady, président

Musée national d'art moderne (Centre Pompidou)

- Alfred Pacquement, directeur du musée

MUSEE D'ART CONTEMPORAIN DE LYON

- Thierry Raspail, directeur

FONDS REGIONAUX D'ART CONTEMPORAIN (FRAC)

- Marie Pierre Tresbailles, chargée de mission au FRAC Aquitaine
- Monique Nicol, chargée de la gestion des collections du FRAC Rhône-Alpes (Institut d'art contemporain)

ANNEXE 3

**TABLEAU RECAPITULATIF DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN DIRECT
AUX ARTISTES ET AUX PROFESSIONNELS DANS LE DOMAINE
DES ARTS PLASTIQUES**

**Tableau récapitulatif des dispositifs de soutien direct
aux artistes et aux professionnels dans le domaine des arts plastiques**

Dispositif	Gestion	Commission	Dépense 2005 (milliers d'€)	Nature et nombre des bénéficiaires 2005
Allocation de recherche pour le développement d'un projet en France ou à l'étranger	CNAP	Commission nationale « allocations de recherche » du CNAP	180 K€ +22 K€	Artistes 24 aides + 2 artistes à l'atelier de Calder à Saché
Aide individuelle à la création	DRAC	Commissions régionales ou inter-régionales DRAC	679 K€	Artistes 155 aides
Aide à la première exposition	CNAP	Commission nationale « première exposition » du CNAP	62 K€	Galleries 14 aides
Aide au premier catalogue	CNAP	Idem : commission première exposition	60 K€	Galleries 13 aides
Aide à l'édition imprimée ou numérique	CNAP	Commission nationale « édition » du CNAP	33 K€	Editeurs 31 aides
Allocation de recherche aux auteurs, théoriciens et critiques d'art	CNAP	Idem : commission « édition » du CNAP	61 K€	Auteurs 7 aides
Aide à la création audiovisuelle et multimédia (Image/mouvement)	CNAP	Commission nationale « image/mouvement » du CNAP	177 K€	Sociétés de production, associations, artistes et cinéastes 29 aides
Allocation exceptionnelle	CNAP	Commission nationale « allocations exceptionnelles » du CNAP	99 K€	Artistes 99 aides
Allocation d'installation	DRAC	Commissions régionales ou inter-régionales DRAC	542 K€	Artistes 160 aides
Allocation d'étude et de recherche en matière de restauration / conservation	CNAP	Commission nationale <i>ad hoc</i> du CNAP	28 K€	Professionnels de la restauration / conservation en art contemporain 4 aides
Aide aux métiers d'art	DAP/CNAP en 2004/2005 DAP depuis	Conseil des métiers d'art (national)	475 K€	« Maîtres d'art » et leurs élèves, professionnels des métiers d'art
TOTAL	-	6 commissions CNAP 1 commission DAP + commissions regionales et inter-regionales	2 418 K€	538 bénéficiaires (non compris métiers d'art)