

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# L'INSTITUT DE FRANCE ET LES CINQ ACADÉMIES

Normaliser la gestion  
restaurer l'équilibre financier

Rapport public thématique

Synthèse

Juillet 2021

 **AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

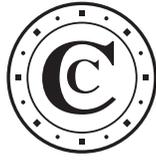
**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.**

# Sommaire

|   |  |           |
|---|--|-----------|
| 1 | Une gouvernance éclatée . . . . .  | 5         |
| 2 | Une gestion insuffisamment professionnalisée . . . . .                                       | 7         |
| 3 | Un patrimoine artistique et culturel exceptionnel,<br>en partie laissé à l'abandon . . . . . | 9         |
| 4 | Une situation financière déséquilibrée . . . . .   | 13        |
|   | <b>Orientations et recommandations . . . . .</b>   | <b>17</b> |





# 1 Une gouvernance éclatée

L'Institut et les académies forment un ensemble institutionnel singulier, marqué par une forte identité mais également travaillé par des dynamiques centrifuges. La réforme de leur statut, inscrite dans la loi du 18 avril 2006, a érigé ces six institutions en « personnes morales de droit public à statut particulier », mais elle n'a pas pour autant rénové une organisation collective qui apparaît à la fois confuse et datée. La gouvernance de cet ensemble se caractérise en effet par une multiplicité d'acteurs et d'instances, aux fonctions parfois mal définies, avec un empilement de strates apparues au fil du temps dans le processus décisionnel. Cette organisation n'est pas efficiente en matière de gestion.

En effet, si l'Institut et les académies sont des personnes morales distinctes, dotées chacune d'un ordonnateur et de comptes financiers séparés, ces institutions sont cependant liées entre elles. Cette interdépendance

est matérialisée par leur occupation commune du palais situé 23 quai de Conti et par le rôle de l'Institut, qui est chargé, outre la gestion de ses biens propres, de gérer un certain nombre de fonctions support au profit des académies (fonctions comptables et financières, service des ressources humaines, etc.).

Déjà réclamée par la Cour lors de ses précédents contrôles<sup>1</sup>, une plus forte intégration et mutualisation des fonctions support est nécessaire afin de professionnaliser la gestion des institutions du quai de Conti. Le dispositif actuel de mutualisation « à la carte » ne fonctionne pas bien et rencontre aujourd'hui ses limites. Il complique à l'excès les circuits de décision et constitue un frein à une indispensable amélioration des fonctions de gestion, selon un pilotage d'ensemble qui devrait davantage relever de l'Institut.

---

<sup>1</sup> Rapports publics annuels de 1992, de 2000 et de 2009, et rapport public thématique *L'Institut de France et les cinq académies : un patrimoine exceptionnel, une gestion manquant de rigueur* de 2015.

# Une gouvernance éclatée

## Organisation institutionnelle de l'Institut et des académies



- Services placés sous l'autorité du chancelier et des secrétaires perpétuels et en partie refacturés aux académies
- Services placés sous l'autorité du Chancelier, qui travaillent actuellement en partie pour les académies, en tant que prestataires, à l'initiative et sous le contrôle de celles-ci et en partie refacturés aux académies
- Services placés sous l'autorité du Chancelier, qui travaillent principalement ou exclusivement à la gestion des biens propres de l'Institut ou de ses fondations

Source : Cour des comptes

Revendiquant avec insistance leur spécificité inscrite dans la loi de 2006, les institutions du quai de Conti se trouvent souvent placées en situation d'insécurité juridique et dans l'incapacité de déterminer le droit qui leur est applicable. L'incertitude qui en découle alimente en partie les

désordres de gestion constatés par la Cour. Il convient donc de consolider juridiquement ce cadre en appliquant à l'Institut et aux académies l'intégralité des dispositions pertinentes qui règlementent la gestion budgétaire, comptable, financière et des ressources humaines des organismes publics.



## 2 Une gestion insuffisamment professionnalisée

Malgré des efforts récents de remise en ordre, qui n'ont pas encore produit tous leurs effets, la Cour relève des faiblesses de tous ordres dans la manière dont les institutions du quai de Conti gèrent les libéralités et s'administrent elles-mêmes.

L'Institut et les académies ont reçu, au fil du temps, des legs et des dons nombreux et variés quant à leur origine, leur ancienneté et leur importance. Leur gestion au fil de l'eau, alors même que les institutions du quai de Conti tirent l'essentiel de leurs ressources du produit de ces libéralités, est préoccupante.

Ainsi, il n'existait pas, jusqu'à une période très récente, un inventaire complet et à jour des dons et legs reçus et des charges qui y sont, le cas échéant, associées. Parmi les fondations, qui seraient en 2019 un peu plus de mille, nombre des plus anciennes sont en situation de déshérence. La dénomination de « fondation » est utilisée de manière inadéquate pour désigner des libéralités qui ne constituent pas de véritables fondations. Au-delà d'un problème de terminologie, la qualification de « fondation » induit, parfois sans fondement juridique, un traitement budgétaire, financier et comptable

distinct des dons et legs affectés. Cette pratique conduit à cloisonner artificiellement les ressources de l'Institut et des académies.

Il est donc nécessaire que les académies procèdent au recensement de leurs fondations respectives, comme l'Institut l'a fait tout récemment. Le classement par catégorie juridique des dites fondations doit être normalisé et un accord d'ensemble doit être trouvé en vue d'une gestion harmonisée pour l'avenir. Cette démarche s'avère indispensable à une connaissance exhaustive des éléments constitutifs du patrimoine de l'Institut et des académies. Elle conditionne aussi la recherche de marges de manœuvre dans la gestion de ces actifs.

Ce travail de clarification doit également inciter les institutions du quai de Conti à faire preuve à l'avenir d'une grande sélectivité dans l'acceptation des dons et legs, alors que pèsent sur elles de très lourdes contraintes financières liées à l'entretien de leurs monuments historiques et à la conservation de leurs collections, auxquelles s'ajoutent les charges d'entretien d'un important parc immobilier locatif inégalement rentabilisé.

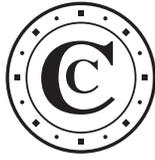
## Une gestion insuffisamment professionnalisée

Enfin, il conviendrait, dans l'intérêt des donateurs, de donner un fondement législatif à la faculté ouverte pour l'Institut et les académies d'abriter des fondations et de bénéficier des dispositions du code général des impôts applicables aux fondations reconnues d'utilité publique.

Malgré de récents efforts de professionnalisation, la gestion de l'exceptionnel patrimoine immobilier de l'Institut et des académies pâtit d'une administration insuffisamment qualifiée et outillée, ainsi que d'une absence de schémas directeurs pluriannuels des investissements. Deux opérations de prestige, l'acquisition d'un immeuble sis au 17 quai de Conti et la construction de l'auditorium, ont été effectuées pour un montant de 46 M€ environ, dont près de 25 M€ à la charge de l'Institut alors que, dans le même temps, des travaux de restauration du palais Conti (d'un coût prévisionnel de l'ordre de 25 M€) n'étaient pas réalisés. Un récent rapport de l'inspection du

patrimoine du ministère de la culture, conduit à la demande de l'Institut, a souligné la gestion déficiente de l'archivage et les risques d'incendie des zones d'entreposage du palais Conti.

Dans le domaine des ressources humaines, nombre d'insuffisances relevées par la Cour en 2015 ont été corrigées. Le mouvement de remise en ordre doit cependant être poursuivi en consacrant le rôle de l'Institut comme service unique de la gestion des personnels et en favorisant ainsi l'harmonisation progressive des règles qui leur sont applicables. La modernisation de la gestion des ressources humaines suppose cependant encore la mise à niveau d'outils informatiques obsolètes ou inadaptés, ainsi que des méthodes de gestion du personnel normalisées. C'est à cette condition que la masse salariale aujourd'hui gérée par l'État pourrait être transférée à l'Institut, ce qui est une évolution souhaitable.

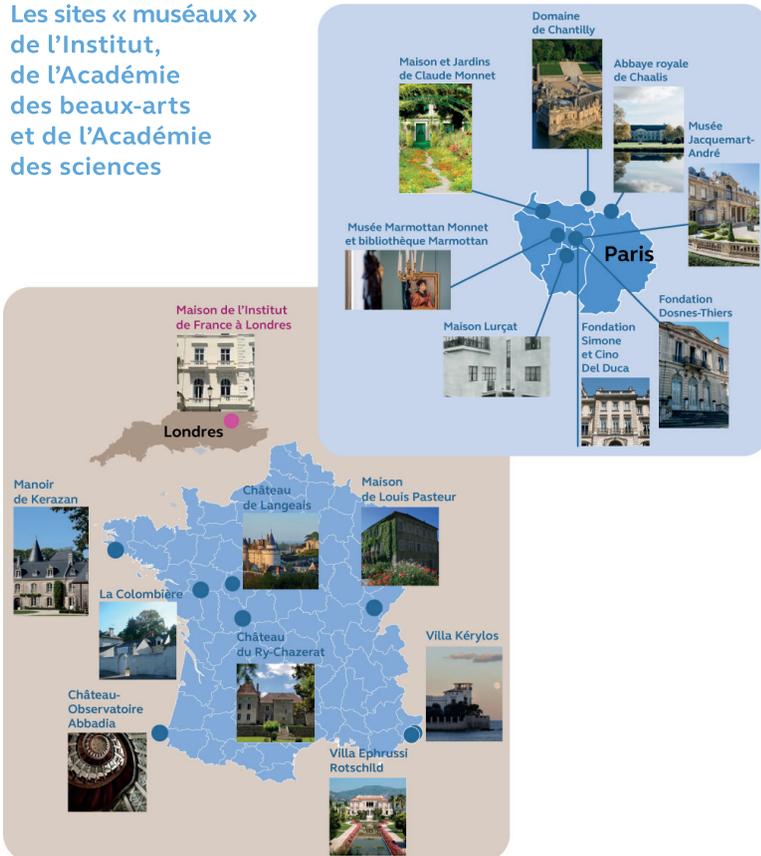


# 3 Un patrimoine artistique et culturel exceptionnel, en partie laissé à l'abandon

L'Institut et les académies - l'Académie des beaux-arts et, dans une moindre mesure, l'Académie des sciences, détiennent un patrimoine culturel d'exception, essentiellement rassemblé dans dix-huit sites ouverts au public ou présentant un intérêt patrimonial. Parmi ces sites, figurent plusieurs musées possédant un attrait culturel et

touristique élevé (musées Marmottan Monet et Jacquemart-André à Paris, musée Condé à Chantilly, jardins et maison de Claude Monet à Giverny), mais aussi des sites de moindre envergure. À ces propriétés de l'Institut et des académies, il convient d'ajouter le palais Conti, qu'occupent l'Institut et les académies et qui appartient à l'État.

## Les sites « muséaux » de l'Institut, de l'Académie des beaux-arts et de l'Académie des sciences



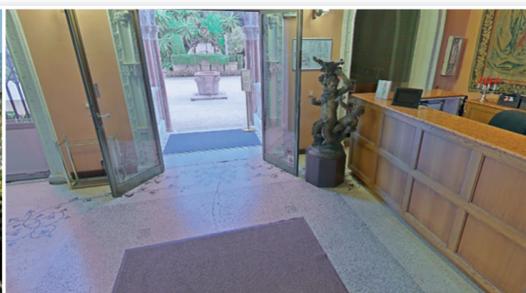
Source : Cour des comptes

# Un patrimoine artistique et culturel exceptionnel, en partie laissé à l'abandon

Certains sites, comme la maison et les jardins de Giverny ou le musée Marmottan Monet, sont entretenus et exploités de manière exemplaire. Une large partie du patrimoine culturel de l'Institut et des académies, faute

de moyens ou d'attention, est en revanche laissée à l'abandon depuis plusieurs décennies, comme c'est le cas notamment de la Villa Éphrussi à Saint-Jean-Cap-Ferrat (Alpes-Maritimes) ou du domaine de Chaalis (Oise).

## Illustrations des désordres bâtimentaires à la Villa Éphrussi



### Le plancher haut du sous-sol en péril

Le plancher haut du sous-sol à la verticale de la zone d'entrée de la villa comporte une série d'étais provisoires qui s'est désolidarisée du plancher et ne supporte plus la dalle.

Dans un diagnostic effectué par une société de contrôles et inspections techniques en octobre 2020 sur la solidité de trois planchers de la Villa, il est constaté des corrosions très avancées des poutres métalliques originelles, des morceaux de plusieurs centimètres se décrochant des semelles des poutres au simple toucher. La société de contrôles et inspections techniques recommande une intervention d'urgence.



# Un patrimoine artistique et culturel exceptionnel, en partie laissé à l'abandon



## Une terrasse suspendue en encorbellement menacée

La terrasse, située sur le côté ouest de la Villa, est supportée par des colonnes ouvragées en béton armé. En raison du point de vue magnifique, les visiteurs sont tentés d'y stationner nombreux.

Afin de remédier à la fragilité de ces colonnes d'origine, déjà très endommagées en 2009, des profilés métalliques de renfort dissimulés ont été posés.



Ces profilés qui devaient être temporaires sont désormais eux-mêmes corrodés. À leur contact le béton de la dalle qui supporte la terrasse a éclaté par endroits. Et l'armature métallique de la dalle s'en trouve elle-même menacée.

La hauteur de la terrasse étant d'environ une quinzaine de mètres, le péril est constitué par un risque d'effondrement.



Source : CRMH, Cour des comptes

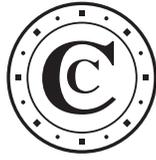
## Un patrimoine artistique et culturel exceptionnel, en partie laissé à l'abandon

Les enjeux de conservation et de valorisation des collections, et plus généralement ceux liés aux musées et autres lieux de mémoire, sont très diversement pris en compte selon leur organisme de rattachement. Le suivi administratif et financier des activités muséales et patrimoniales de l'Institut et des académies, longtemps déficient, est en voie de redressement dans certains sites. Cet effort notable, compte tenu de l'ampleur des désordres anciens, n'a cependant pas encore produit ses pleins effets.

Beaucoup reste encore à accomplir, qu'il s'agisse de la direction des sites, de la supervision et du contrôle des concessionnaires exploitants, de la conservation des collections et des bâtiments ou de la définition d'une politique des publics. Il est indispensable que le ministère de la culture, qui subventionne les programmes de restauration en faveur des monuments historiques propriétés de l'Institut et des Académies, soit, à l'avenir, davantage prescriptif en matière de respect des obligations de conservation. La labellisation « musée de France », obtenue par le musée Condé de Chantilly en 2020, devrait

être progressivement envisagée pour d'autres sites. Les obligations qui en découlent, en termes de conservation, restauration, étude et enrichissement des collections, d'élaboration d'un projet scientifique et culturel et de présence d'un personnel habilité, seraient de nature à améliorer profondément leur administration.

Au-delà des considérations portant sur l'exploitation des monuments classés et des musées leur appartenant, l'Institut et les académies doivent arrêter une stratégie patrimoniale d'ensemble. Cette stratégie élaborée sur la base de schémas pluriannuels d'investissements suppose, au vu des ressources disponibles, une programmation des chantiers. Le financement de ces chantiers implique une recherche active de mécénat pour chaque site. L'Institut et les académies devraient aussi envisager des scénarios alternatifs de transfert ou de dévolution de certains de leurs biens (constitution de groupements d'intérêt public (GIP) avec d'autres personnes publiques, conclusion de baux emphytéotiques, voire aliénation de certains bâtiments après révision judiciaire du legs).



## 4 Une situation financière déséquilibrée

Faute d'avoir réalisé en temps nécessaire des travaux d'entretien et de restauration de leur patrimoine historique, l'Institut et les académies se trouvent aujourd'hui confrontés à une situation financière déséquilibrée.

Les institutions du quai de Conti sont donc placées devant des choix d'investissement difficiles et la nécessité de remettre de l'ordre dans leurs comptes. La gestion comptable de l'Institut et des académies est d'ailleurs une problématique en soi. L'agence comptable, qui se trouve dans une situation sinistrée, a connu de multiples désordres et une instabilité chronique de ses effectifs ; quant aux comptes, leur tenue est profondément déficiente : ils ne donnent pas une image fidèle de la situation patrimoniale de ces institutions, ce qui se traduit par une information financière particulièrement dégradée.

Le patrimoine de rapport, qu'il s'agisse de l'immobilier locatif ou des placements financiers, exigerait, en outre, un renforcement de l'expertise interne et externe des responsables qui sont chargés de leur gestion. Les modalités de placement des portefeuilles financiers de l'Institut et des académies, qui s'élèvent à près d'un milliard d'euros, s'avèrent relativement risquées et pas nécessairement adaptées aux missions dans la durée des

institutions du quai de Conti. Les frais d'intermédiation et de transaction de ces portefeuilles sont, par ailleurs, élevés. Les modalités de gestion des actifs financiers devraient donc être revues afin de sécuriser et d'optimiser les portefeuilles d'investissements.

La contrainte financière est aujourd'hui inégalement ressentie au sein des institutions du quai de Conti. Ainsi, l'Académie des beaux-arts est dans une situation tout à fait particulière par rapport aux autres académies. Elle dispose de ressources importantes (près de 200 M€ de fonds propres, dont 88 M€ de réserves disponibles), qui devraient lui permettre de financer les charges d'investissements de ses fondations-musées. Les autres académies, tout en disposant de ressources moindres, devraient également être en mesure de faire face à leurs charges.

L'absence de véritable solidarité financière entre les institutions du quai de Conti fausse cependant l'appréciation que chacune peut avoir de sa situation et de celle de l'Institut. En effet, l'Institut doit assumer les charges de fonctionnement des fonctions support qu'il gère au profit des académies, qui sont en forte croissance du fait de la nécessaire professionnalisation des services, et que les remboursements effectués par les académies sont loin de couvrir.

## Une situation financière déséquilibrée

Il doit également faire face seul aux dépenses d'investissement considérables à engager sur ses nombreux musées ainsi que sur le Palais Conti, alors même que celui-ci héberge non seulement l'Institut mais aussi les académies. L'impasse de financement peut être évaluée, pour l'Institut, à environ 54 M€ sur les cinq ans à venir, dont 25 M€ au titre des travaux de rénovation à engager sur le palais Conti. Il serait illusoire de considérer que cette impasse ne concerne que l'Institut, du fait de l'interdépendance des institutions du quai de Conti entre elles. Ce constat est cependant contesté par les académies, qui refusent, par exemple, de participer au financement des investissements nécessaires à la restauration du palais Conti.

L'Institut et les académies doivent reconsidérer en profondeur leur stratégie financière afin de dégager les moyens financiers nécessaires à la professionnalisation de leur gestion et à l'entretien de leur patrimoine artistique et culturel. Ils peuvent y parvenir en faisant jouer les leviers suivants :

- décroiser autant que possible les fondations pour financer les charges d'investissement ;

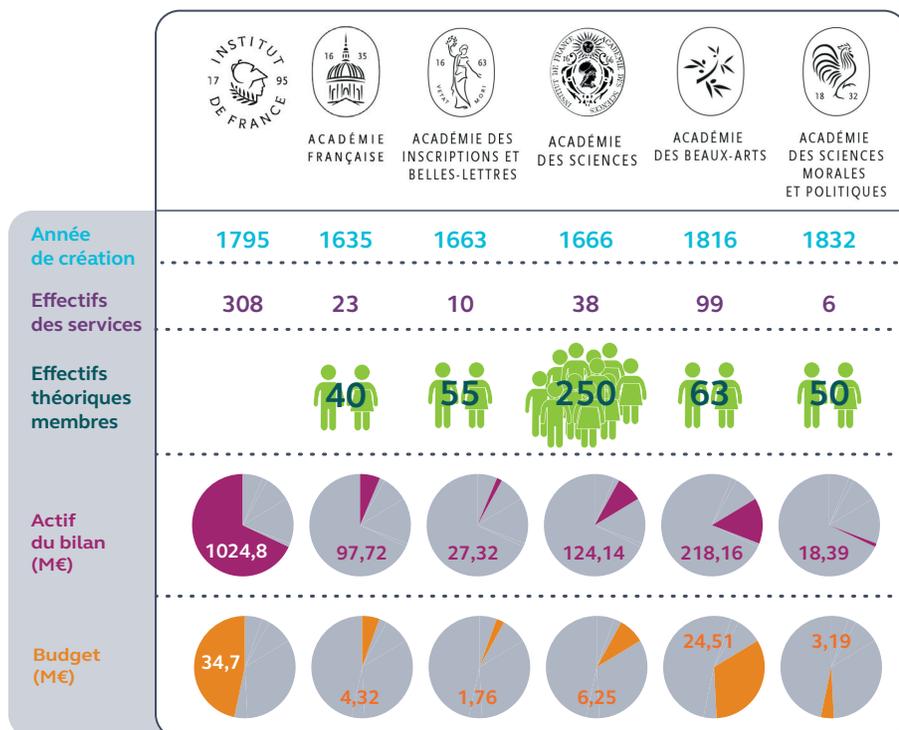
- revoir la répartition des charges liées aux services rendus par l'Institut aux académies, et au coût de rénovation du palais Conti ;
- remettre à plat le dispositif des frais de gestion prélevés sur les fondations abritées.

Il appartient à l'Institut et aux académies de résoudre, à partir de leurs ressources et de leurs biens propres (au total environ 434 M€ de réserves disponibles), une équation financière qui s'avère aujourd'hui problématique.

L'État vient d'apporter un soutien exceptionnel et notable au domaine de Chantilly (au minimum 4,5 M€) pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire et du retrait de l'Aga Khan. Un tel soutien constitue un changement majeur par rapport à la règle selon laquelle l'Institut et les académies, très richement dotés, sont supposés faire face à leurs besoins de financement grâce aux revenus de leur patrimoine. Le soutien exceptionnel de l'État met en évidence, s'il en était besoin, l'impérieuse nécessité où se trouvent l'Institut et les académies de réformer leur gestion.

# Une situation financière déséquilibrée

Les chiffres-clés de l'Institut au 31/12/2020  
et des cinq académies au 31/12/2019



Source : Institut, académies, retraitements Cour des comptes

Synthèse du Rapport public thématique de la Cour des comptes



# Orientations et recommandations

Le récapitulatif ci-après est organisé en six thèmes.

## Sur la gouvernance

1. Clarifier les instances de gestion et de décision administrative de l'Institut (*Institut, académies*).

2. Intégrer davantage la gestion des fonctions support (gestion des ressources humaines, patrimoine et travaux, immobilier locatif, affaires juridiques, marchés, gestion administrative des fondations, conservation des collections, archives) (*Institut, académies*).

## Sur le cadre juridique

3. Appliquer à l'Institut et aux académies l'intégralité des dispositions pertinentes qui règlementent la gestion budgétaire, comptable financière et des ressources humaines des organismes publics (*Institut, académies, direction générale des finances publiques, direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, direction générale de l'administration et de la fonction publique*).

## Sur la gestion des libéralités

4. Établir l'inventaire des fondations, évaluer les charges associées et réformer leur gestion et le régime des frais prélevés (*Institut, académies*).

5. Dans l'intérêt des donateurs, donner un fondement législatif à la faculté ouverte pour l'Institut et les académies d'abriter des fondations et de bénéficier des dispositions du code général des impôts applicables aux fondations reconnues d'utilité

publique (*direction générale des finances publiques, direction des libertés publiques et des affaires juridiques, direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, Institut, académies*).

6. Adopter une charte des fondations commune à l'Institut et aux académies, précisant les règles applicables à leur contrôle déontologique, financier et comptable (*Institut, académies*).

## Sur la politique immobilière

7. Établir une stratégie immobilière et un schéma pluriannuel de travaux prioritaires (*Institut, académie*).

## Sur la gestion des ressources humaines

8. Harmoniser le cadre de gestion des personnels contractuels des académies avec celui des agents de l'Institut (*Institut, académies*).

## Sur la conservation du patrimoine artistique et culturel

9. Revoir le régime juridique des archives et assurer de façon urgente leur mise en sécurité (*Institut, académies*).

10. Créer, au sein de l'Institut, un pôle commun de compétences en matière de conservation du patrimoine et de protection des collections de l'Institut et des académies (*Institut, académies*).

11. Obtenir l'appellation de « musée de France » pour les sites muséaux les plus importants (*Institut, Académie des beaux-arts, Académie des sciences*).

# Orientations et recommandations

**12.** Mettre en place un dialogue de gestion avec les concessionnaires, comportant un contrôle effectif sur pièces et sur place (*Institut, Académie des beaux-arts, Académie des sciences*).

**13.** Établir un modèle économique pérenne pour la gestion du domaine de Chantilly (*Institut*).

## Sur la stratégie financière

**14.** Sécuriser et fiabiliser la chaîne financière ; améliorer la qualité et la transparence de l'information financière et comptable (*Institut, académies*).

**15.** Faire certifier les comptes de l'Institut, des académies et des principales fondations (*Institut, académies*).

**16.** Mettre en place une stratégie patrimoniale d'ensemble et professionnaliser la gestion des actifs financiers et immobiliers (*Institut, académies*).

**17.** Privilégier une gestion de long terme des portefeuilles d'investissements financiers (*Institut, académies*).

**18.** Renforcer, autant que possible, la fongibilité des ressources et la solidarité financière des institutions du quai de Conti (*Institut, académies*).

**19.** Instaurer des critères de conditionnalité aux cofinancements de l'État des travaux sur les monuments de l'Institut et des académies (*direction générale des patrimoines et de l'architecture, direction de l'immobilier de l'État*).

Les recommandations n°11 et 15 figuraient déjà dans le rapport rendu public par la Cour en 2015 et sont réitérées dans le présent rapport.