



Le 16 septembre 2025

Le Premier président

à

Monsieur Sébastien Lecornu

Premier Ministre

Réf. : S2025-1411

Objet : Le Centre national des arts plastiques (CNAP)

En application des dispositions de l'article L 111-2 et L 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion de l'Établissement public du Centre national des arts plastiques (CNAP) de 2016 à 2024.

Créé par le décret du 15 octobre 1982, le CNAP a d'abord été un service de la Délégation aux arts plastiques, avant de s'émanciper et de devenir un établissement public national à caractère administratif sous tutelle du ministère de la culture (décret du 23 avril 2015). Le CNAP est l'héritier d'une politique publique qui a son origine en 1791 avec la division des beaux-arts, des sciences et des spectacles et la décision de constituer une collection nationale d'art tout en aidant la création artistique.

L'histoire de l'ancien « dépôt de l'État », devenu en 1976 le Fonds national d'art contemporain (FNAC) et que gère aujourd'hui le CNAP, a cependant été émaillée d'hésitations de l'État sur la manière d'articuler politique décorative des lieux de pouvoir et politique muséale, approche patrimoniale et approche sociale du soutien de l'État aux artistes. Lors de son dernier contrôle, en 1996, la Cour décrivait le CNAP comme un ensemble complexe et mal coordonné, dont les coûts étaient sans rapport avec sa faible valeur ajoutée. Le CNAP était alors beaucoup plus important, comprenant également la gestion des œuvres du Mobilier national, des Manufactures nationales de tapis et de tapisseries et d'art textile et de la Manufacture nationale de Sèvres. La Cour estimait que le partage des missions entre le CNAP et l'État n'était pas suffisamment clair et déplorait l'absence de politique efficace de récolement des 66 000 œuvres alors gérées par le CNAP, enfin s'inquiétait du gonflement des réserves : *« les conséquences de l'accroissement des collections n'ont pas été prises en compte. La destination à donner aux œuvres acquises de longue date, qui ne sont donc plus contemporaines et qui n'ont été déposées ni dans des musées en raison de leur insuffisante valeur artistique, ni auprès d'autres bénéficiaires, n'est pas définie. »*

L'État a réagi en recentrant le CNAP sur la seule gestion du FNAC et en portant à sa tête un directeur, à la place du délégué aux arts plastiques. Depuis 2015, le CNAP est un opérateur du ministère de la culture au service de la création artistique contemporaine, partiellement dépendant pour sa gestion du ministère (57 équivalents temps plein (ETP) mis à disposition, 2,6 M€ par an en moyenne de subventions fléchées). 85 agents (pour environ 76 ETP) gèrent 15 M€ de dépenses et trois grandes missions : le soutien au secteur artistique (qui regroupe deux métiers distincts : des aides aux acteurs ou l'achat d'œuvres), la gestion de 108 000 œuvres du FNAC, enfin la diffusion de cette collection, via des dépôts et des prêts dans les administrations, musées et collectivités territoriales ou toute institution culturelle.

La Cour ne peut que constater que ces changements n'ont pas permis de corriger les dysfonctionnements relevés. Trente ans après le précédent rapport de la Cour, ses conclusions de 1996 sont toujours d'actualité.

1. LA MASSE CRITIQUE DU CNAP EST INSUFFISANTE POUR SE GÉRER CONVENABLEMENT ET SON AUTONOMIE N'EST QUE PARTIELLE

Loin d'avoir autonomisé le CNAP, la délégation partielle de moyens humains sur un petit établissement public a eu des effets pervers. Les fonctions administratives du CNAP, qui reposent sur un nombre limité d'agents, ont été gravement désorganisées durant plusieurs années, du fait d'une rotation importante des effectifs et de vacances d'emploi prolongées. Les procédures de marchés publics présentent de graves insuffisances, certains prestataires travaillant avec le CNAP hors de tout cadre légal. Le fonctionnement administratif demeure marqué par d'importantes fragilités, comme en témoignent des difficultés récurrentes dans le mandatement des dépenses, ainsi que la réalisation lacunaire et non sécurisée de l'inventaire physique des immobilisations. À titre d'exemple, le CNAP a découvert fortuitement qu'il était propriétaire d'un bien immobilier, « la maison Hantaï », acquise quarante années auparavant par la Délégation aux Arts Plastiques/CNAP.

Les fonctions métiers sont insuffisamment professionnalisées. Le CNAP a des difficultés à produire des données précises sur les acquisitions d'œuvres, avec des systèmes de décompte mélangeant œuvres, items ou types d'acquisition. De même, les procédures d'inventaire et de récolement présentent un caractère artisanal et des données de suivi insuffisamment fiabilisées. Enfin, le poids des dépenses de fonctionnement du CNAP (12,8 M€ en 2024, auxquels s'ajoutent 3,9 M€ pour les personnels mis à disposition) apparaît disproportionné au regard des crédits dévolus à ses missions (5,4 M€).

2. DES MISSIONS INSUFFISAMMENT HIERARCHISÉES QUE LE CNAP NE PARVIENT PAS À MENER EFFICACEMENT

Ces dysfonctionnements nuisent à l'accomplissement des missions, par ailleurs imparfaitement accomplies. Le CNAP privilégie ses missions d'acquisition et de conservation des œuvres, au détriment de leur diffusion, qui est sa principale raison d'être, ainsi que le rappelle l'article 2 de son décret fondateur : « le Centre national des arts plastiques concourt à la création et à la vitalité de la scène artistique française dans le champ des arts plastiques et visuels ainsi qu'à l'enrichissement du patrimoine contemporain national en vue de sa diffusion au public. »

Un déclin substantiel de la diffusion des œuvres a été constaté, qui ne saurait être imputable qu'aux événements récents (crise sanitaire, déménagement du CNAP de La Défense). Alors que les œuvres acquises dans les années 1990-2000 étaient diffusées dans une proportion de 60-70 %, depuis le tournant des années 2010, elles ne le sont plus qu'aux alentours de 33 %. Mécaniquement, les réserves se sont accrues. En décembre 2024, 60 907 des 108 225 œuvres du CNAP n'étaient pas diffusées, soit un taux de diffusion de seulement 43,7 %. Un quart des œuvres n'est jamais diffusé et la moitié des œuvres stockées

en réserve n'en sortent jamais, l'essentiel de ces œuvres jamais sorties des réserves ayant été acquises depuis 1980.

Cette dégradation de la diffusion pose la question des acquisitions d'œuvres. Confronté à la nécessité de stocker, le CNAP a loué différents sites qui ont pesé sur son budget, la tutelle reportant ce coût de fonctionnement sur les crédits d'investissement, ce qui a conduit à une diminution du rythme des acquisitions. Le CNAP a donc cherché à réorienter sa politique d'achat, en privilégiant l'acquisition d'œuvres de volume réduit (comme les œuvres à protocole) et en limitant leur nombre à environ 550 par an (achats, dons et commandes). Ce décompte ne prend toutefois pas en compte le récolement des œuvres (qui peut faire réapparaître des œuvres perdues de vue), ni ne reflète les volumes réels (une œuvre peut être commandée en dix ou cent exemplaires). La Cour recommande donc que le suivi et le décompte des acquisitions soit normalisé et encadré. Par ailleurs, bien qu'il soit attendu du CNAP qu'il privilégie les artistes émergents de la scène française, celui-ci ne s'interdit nullement, au nom de « l'identité de la collection », d'acquérir des œuvres, en moyenne plus onéreuses, d'artistes de la scène étrangère, y compris d'artistes confirmés. Le partage des tâches avec le Centre Pompidou est donc peu lisible, d'autant que ce dernier acquiert parfois des œuvres d'artistes émergents.

La mission de soutien à la création comprend également une douzaine de dispositifs d'aides au secteur des arts visuels, bénéficiant aux artistes surtout via les galeries d'art (1,8 M€ en 2024). Ce faisant, le CNAP agit sans concertation très cadrée avec l'État (Direction régionale des affaires culturelles (DRAC)) et les Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC). Son intervention est caractérisée par la concentration de ses acquisitions et, parfois, par un manque de règles de déontologie : il a ainsi été découvert le cas d'une entreprise d'édition travaillant avec le CNAP, dont le fondateur était lui-même agent du CNAP, sans que cette proximité n'ait été connue de la direction. Surtout, le CNAP ne s'est pas doté de moyens permettant de mener une étude sur l'impact réel de ses aides sur le parcours professionnel des artistes et de ses dispositifs de soutien, ce qui lui permettrait d'ajuster ses orientations en fonction des besoins réels du secteur artistique. Bien que les contrats d'objectifs et de performance successifs aient souligné l'importance d'étudier l'impact de ses aides et allocations sur le parcours professionnel des artistes, aucune donnée interne n'a été constituée jusqu'alors à ce sujet.

Sur la mission de récolement des œuvres, les performances du CNAP sont médiocres. Si le nombre de dépositaires est dix fois plus élevé que pour les Manufactures et que le récolement impose de reconstituer les inventaires antérieurs à 1860, la productivité du service du récolement est perfectible. La quantification même de l'activité du service est incertaine : le CNAP n'est pas d'accord avec la commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art (CRDOA) sur le nombre de dépositaires et ses propres déclarations fluctuent.

3. LES DYSFONCTIONNEMENTS DU CNAP ONT CONDUIT À UNE FUITE EN AVANT DANS LA CONSTITUTION DES RÉSERVES QUI FRAGILISE LE DISPOSITIF DE SOUTIEN À LA CRÉATION ET MENACE À TERME SA VIABILITÉ ÉCONOMIQUE

N'étant pas en capacité de comptabiliser son récolement, de maîtriser ses acquisitions, ni de diffuser correctement, le CNAP est devenu progressivement prisonnier de la question des réserves.

Cette question logistique est d'autant plus prégnante que les œuvres acquises ne sont presque jamais déclassées. Or, le stockage a un coût, évalué par la Cour à 95 € par œuvre et par an. Ainsi, au-delà d'une quarantaine d'années en réserve, le coût de stockage devient supérieur au coût d'achat.

Jusqu'en 2023, les réserves représentaient 16 000 m² au sol, répartis entre La Défense, Saint-Ouen-L'Aumône et d'autres sites. L'emménagement à Cap18 au nord de Paris a permis de passer à une capacité de stockage d'environ 17 000 m². Le futur site de Pantin devrait ouvrir en 2027 et accueillir 23 600 m² de stockage. La construction de Pantin aura néanmoins nécessité un investissement de près de 100 M€, le coût prévu initialement ayant doublé.

En outre, le nouveau site risque d'être saturé plus vite que prévu. Si le ministère de la culture prévoit une saturation entre 40 et 50 ans, en tablant sur un besoin de 150 m² par an grâce à une baisse des entrées (entre 300 et 400 œuvres par an) et une diffusion plus élevée, il n'en reste pas moins que si la tendance moyenne observée depuis 2010 (aux alentours de 800 entrées par an) se maintenait, le site serait saturé au bout de 20 ans, soit avant même l'amortissement financier de l'investissement. Dès lors, seule une articulation rigoureuse du nombre d'acquisitions (à réduire nettement) et de la diffusion (à développer) permettra de prolonger durablement l'usage du site de Pantin.

4. UNE SUPPRESSION DU CNAP DOIT ÊTRE DÈS LORS ENVISAGÉE ET SES MISSIONS RÉPARTIES

À l'issue de ce contrôle, la Cour conclut que l'organisation actuelle du CNAP n'est pas convaincante et que cet opérateur doit être supprimé. Il ne démontre ni sa pertinence, ni sa plus-value, dans la mise en œuvre des missions qui lui ont été confiées, mais au contraire :

- Une faible performance des actions du CNAP en ce qui concerne l'impact de ses aides, la concentration de ses acquisitions et le manque de règles de déontologie en la matière, la diffusion de ses œuvres et leur récolement lacunaire ;
- Une mission de conservation qui a pris le pas sur les autres missions : la tendance depuis quarante ans à accélérer les acquisitions d'œuvres et à ralentir leur diffusion hors les murs a conduit à l'augmentation des besoins de stockage, dont le coût pèse de plus en plus ;
- Une gestion extrêmement lourde et fragile, avec notamment des charges de gestion élevées par rapport aux crédits dédiés aux missions du CNAP, de graves entorses aux règles de la commande publique et un malaise social longtemps marqué ;
- Enfin, un manque d'articulation avec les autres acteurs ou actions publiques en matière artistique, notamment les FRAC, créés eux aussi en 1982, par une volonté commune de l'État et des régions, et qui représentent aujourd'hui une collection de 57 000 œuvres et 4 M€ d'acquisitions d'œuvres par an ; et le musée national d'art moderne du Centre Pompidou, qui compte aujourd'hui 150 000 œuvres, soit la première collection d'art moderne et contemporain en Europe, et 1,8 M€ d'acquisitions par an.

La faible performance du CNAP et les chevauchements de compétences constatés avec d'autres institutions publiques - notamment les DRAC pour le soutien à la création, le Centre Pompidou et les FRAC pour la diffusion - appellent donc une réorganisation.

La Cour recommande, à un horizon de cinq ans, la suppression du CNAP et la redistribution de ses missions : le soutien à la création doit être intégralement repris par le ministère et par ses services déconcentrés, tandis qu'une revue de la collection du fonds national d'art contemporain (FNAC) doit également être menée avec l'ensemble des acteurs intéressés : Centre Pompidou, FRAC, collectivités territoriales, Manufactures nationales, musées d'ores et déjà dépositaires d'œuvres du CNAP, etc., afin de procéder aux transferts de collections nécessaires à une meilleure cohérence patrimoniale et d'envisager un déclassement des œuvres dont l'intérêt artistique serait trop faible pour être conservées.

La construction du site de Pantin ne saurait être un obstacle à la réflexion, le Centre Pompidou pouvant très bien en assurer la gestion, en complémentarité avec son futur site à Massy.

Les œuvres d'art contemporain jamais diffusées qui ne ferait pas l'objet de demandes d'un opérateur serait susceptibles d'être déclassées.

Les collections plus anciennes pourraient être, quant à elles, reversées au Musée d'Orsay (environ 17 000 œuvres de la période 1848-1914), au Louvre (environ 7 000 œuvres pré-1848) ou maintenues dans des musées régionaux (transfert de propriété des dépôts).

La mission de décoration des palais nationaux pourrait être confiée aux Manufactures qui jouerait le rôle d'ensemblier en devenant l'interlocuteur unique des quelques 500 lieux pour lesquels l'opérateur précité doit articuler ses offres avec celles du CNAP. Jusqu'à 2015, les Manufactures faisaient en effet partie de l'ancien CNAP, et des projets de réserve communs avaient été explorés, puis abandonnés, sur le site de Pantin. Les Manufactures nationales identifient déjà des ensembles d'œuvres conservées par le CNAP – environ 120 tapisseries, une trentaine de vases de la Manufacture de Sèvres et 1 800 objets mobiliers – qui pourraient relever plus directement de leur champ patrimonial et faire l'objet d'un décroisement des collections.

À la suite de ses observations définitives, la Cour formule la recommandation générale suivante :

Recommandation : (Ministère de la culture) supprimer d'ici 2030 le CNAP et répartir ses missions actuelles au profit de la direction générale de la création artistique du ministère de la culture pour le soutien aux artistes, ainsi que, pour la gestion des collections d'œuvres, au profit du Centre Pompidou, des musées dépositaires et des FRAC.

Dans cette perspective, la Cour formule quatre autres recommandations à mettre en œuvre sans délai :

Recommandation n° 1 : (CNAP) harmoniser le processus de décompte des acquisitions entre les documents internes et les documents stratégiques afin d'avoir une véritable traçabilité des acquisitions, en dénombrant mieux ce qui relève de l'achat, du don et de l'effet du récolement.

Recommandation n° 2 : (CNAP) établir une charte de déontologie contraignant le personnel d'encadrement et les membres des commissions d'attribution du CNAP à effectuer des déclarations d'intérêts annuels ; modifier la composition des commissions de manière à ce que les représentants de l'État soient majoritaires et que les votes de chacun puissent être traçables concernant les acquisitions.

Recommandation n° 3 : (CNAP) mettre la logique de diffusion au cœur du fonctionnement des commissions d'acquisition, notamment en préparant pour chaque acquisition un dossier regroupant les informations sur l'intérêt et l'impact de l'œuvre (fragilité du transport, coût de restauration, intérêt artistique, capacité de dépôt ou prêt, volume et coût de stockage), et en intégrant à ces commissions des représentants des utilisateurs finaux (représentants des musées, des administrations et collectivités locales).

Recommandation n° 4 : (Ministère de la culture) introduire une obligation de récolement dans la réglementation pour la collection du FNAC.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois, prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières (CJF), la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances, et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour (article L.143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L.143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

¹La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* : (<https://send-tpro.ccomptes.fr/home/index?c=Cour%20des%20comptes>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 19 juillet 2024 relatif aux caractéristiques techniques de l'application « Correspondance JF »).