



Stratégie immobilière du Centre national des arts plastiques (CNAP)

Avis de suite

Le Centre national des arts plastiques (Cnap) a un projet immobilier qui pourrait, selon les hypothèses, lui permettre de regrouper le lieu de ses activités administratives et scientifiques et celui de conservation des œuvres d'art qui lui sont confiées.

Ce projet s'inscrit en outre dans une perspective plus large que la seule stratégie immobilière du Cnap et constitue la première étape de réalisation du schéma directeur immobilier des réserves annoncé par le ministère de la culture et de la communication. Si le Conseil salue cette démarche, il relève que les hypothèses présentées ne répondent que partiellement à la stratégie annoncée.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016, modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;

Vu la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social ;

Vu la circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement étendant l'expérimentation du diagnostic du SDIR à toutes les régions ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des SPSI des opérateurs ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État n°2014-16 en date du 10 décembre 2014 sur le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du Centre national des arts plastiques (Cnap) ;

Vu l'audition du 30 septembre 2015 concernant l'avancement du projet immobilier du Cnap ;

Vu le dossier du 11 octobre 2016 établi par le Cnap et les éléments complémentaires transmis le 8 novembre 2016 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 19 octobre 2016, M. Yves ROBERT, directeur du centre national des arts plastiques accompagné de Mme Carole SPADA, secrétaire générale du Cnap, et, pour la direction générale de la création artistique du ministère de la culture et de la communication, de M. Pascal PERRAULT, sous-directeur des affaires financières et générales, de Mme Michèle KERGOSIEN, chef de mission, de M. Simon ANDRE-DECONCHAT, chef du département du soutien à la création, et, pour la sous direction des affaires immobilières et générales du ministère de la culture et de la communication de M. Pascal DAL-PONT, sous directeur, et de M. Christian BROSSARD, chef du bureau de la politique immobilière, en présence de M. Didier PETITJEAN de la Direction de l'immobilier de l'État,

Considérant que le Centre national des arts plastiques est un établissement public administratif, opérateur de l'État sous tutelle du ministère de la culture et de la communication dont les principales missions sont les suivantes :

- concourir à l'enrichissement et à la valorisation du patrimoine artistique contemporain de l'État par des acquisitions et commandes d'œuvres d'artistes vivants dans leurs différentes formes d'expression, y compris la photographie, les arts graphiques, le design, les métiers d'art et assurer la diffusion de celles-ci ;
- assurer la garde, la gestion et la diffusion de la collection, appelée Fonds national d'art contemporain, constituée de plus de 93 000 œuvres. Si la plus grande partie des collections est déposée dans des musées ou des administrations, 30 000 œuvres sont conservées dans les réserves du CNAP ;
- apporter son soutien aux artistes plasticiens, et plus généralement aux professionnels du secteur de l'art contemporain. Il concourt donc à promouvoir les projets, gère des dispositifs d'aide financière aux artistes et professionnels de ce secteur, produit et diffuse des ressources et informations aux professionnels ;

Considérant que son rôle est de mettre à disposition d'institutions de diffusion ou d'administrations les œuvres dont il assure la conservation. À ce titre, il procède à 16 000 mouvements d'œuvres par an (mouvements internes, acquisitions, prêts et/ou dépôts) ;

Considérant que le Cnap a été auditionné par le Conseil de l'immobilier de l'État le 26 novembre 2014 sur son schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) ; que la

situation immobilière de l'établissement et son projet immobilier n'étant pas satisfaisants, le Conseil a pris acte de la volonté du Cnap d'engager une nouvelle phase de recherche de localisation aboutissant à un projet d'implantation moins onéreux que ceux déjà explorés ;

Considérant qu'une audition de suite a eu lieu le 30 septembre 2015 pour apprécier l'avancement du projet immobilier, dont le Conseil a expressément demandé qu'il respecte les normes de la politique immobilière de l'État, la définition des contraintes de stockage selon des critères de juste qualité, l'optimisation des surfaces du programme, la recherche avec le ministère de tutelle et le service France Domaine de partenaires publics confrontés à des problématiques de stockage comparables, afin de développer des solutions mutualisées plus économiques ;

Que le Cnap a été en outre invité à étudier les opportunités offertes sur le marché de l'immobilier, et plus particulièrement celui de la logistique, et à se faire accompagner dans ses démarches par des professionnels de l'immobilier disposant d'une bonne connaissance des marchés et des acteurs ;

Considérant que le Cnap dispose actuellement d'un parc immobilier de plus de 20 000 m² dont environ 16 000 m² à usage de réserves. Les biens occupés par l'opérateur se décomposent comme suit :

- deux prises à bail pour le siège, situées au sein de la Tour Atlantique de La Défense (92), pour un total de près de 1 000 m² SUB :
 - la première porte sur 598 m² SUB (dont 378 m² SUN pour 31 postes de travail, soit 12,2 m² SUN / PdT) et expire le 31 août 2018 ;
 - la seconde porte sur 301 m² SUB (nombre de postes de travail non-précisé) et expire le 31 décembre 2018 ;
- un bail emphytéotique sans redevance, situé à la Défense (92), de 3 775 m² de SUB, accueillant des réserves et dont l'échéance est au 31 octobre 2018 ;
- un bien pris à bail de Saint-Ouen-l'Aumône (95) de 16 000 m² (unité de surface non-précisée), pour l'accueil de réserves et qui expirera au 27 mars 2017.

Considérant que le Cnap supporte des dépenses immobilières de l'ordre de 2,24 M€ dont 1,5 M€ de loyers (répartis en 0,47 M€ pour le siège et 1,04 M€ pour les réserves) qui obèrent grandement les capacités d'intervention de l'établissement ;

Considérant que le projet immobilier du Cnap s'inscrit dans une perspective plus large que sa seule stratégie immobilière et qu'il constitue la première étape de réalisation du schéma directeur immobilier des réserves¹ comme l'a annoncé le ministère de la culture et de la communication lors de l'audition ;

Considérant que trois hypothèses d'implantation future ont été énoncées lors de l'audition de septembre 2015 sans que des scénarii soient précisément exposés :

¹ Le schéma tient compte de la diversité des fonds constitués essentiellement par cinq grands ensembles : réserves muséales, collections classées monuments historiques, fonds relevant de la commande publique. Il fait suite à l'échec du projet des réserves mutualisées de Cergy.

Conseil de l'immobilier de l'État

- une localisation du siège du Cnap et du pôle de conservation (réserves) dans un périmètre de 45 minutes depuis une grande gare parisienne ;
- une mutualisation avec un autre établissement ayant des besoins similaires de réserves : l'opportunité d'un rapprochement avec le service à compétence nationale du Mobilier national étant étudié par un transfert du siège du Cnap dans l'enclos des Gobelins, siège du Mobilier national –Paris XIIIème-, les réserves du Cnap étant alors situées hors Paris, et, ultérieurement, à un horizon indéterminé, par mutualisation des réserves du Cnap et du Mobilier national ;
- une implantation des réserves en région ; cette solution n'a pas la faveur du Cnap car elle renchérirait les coûts de fonctionnement et rendrait plus complexe le dépôt des œuvres dans des administrations centrales et des organes de l'État ;

Sur l'expression des besoins du Cnap,

Considérant que les effectifs du Cnap sont de 79 ETP, dont 61 relèvent du siège de l'établissement dans des activités administratives et scientifiques les 18 autres étant attachés à la manipulation, la conservation des collections et se situant physiquement à proximité des réserves ;

Qu'il accueille en outre tout au long de l'année des agents en mission de courte durée pour des besoins occasionnels ainsi que des étudiants ; que le besoin en poste de travail est évalué à 70 pour les fonctions du siège (site administratif) ;

Que les missions de l'établissement le conduisent à organiser de nombreuses commissions et réunions ; qu'il en résulte le besoin d'un centre de documentation et des archives ouvertes à la consultation, de salles adaptées dont une dédiée à la présentation des œuvres (salle des commissions) et dotée d'un espace logistique ;

Que le besoin exprimé pour le site administratif est de 2 490 m² SUB, dont 1 098 m² dédiés aux bureaux ;

Que le volume des espaces de réserves, ateliers (encadrement, restauration) et des espaces logistiques tenant compte d'un coefficient d'accroissement des collections est évalué à 26 599 m² SUB (23 873 m² SUN) par l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (Oppic). Ces espaces destinés en grande majorité à la conservation, la manipulation et la restauration des œuvres doivent répondre à des exigences spécifiques en termes de sécurité, sûreté, température et hygrométrie ;

Que le besoin global exprimé pour l'ensemble administratif et les réserves correspond à 29 089 m² SUB ;

Sur les superficies supplémentaires nécessaires à l'accroissement des collections du fond national d'art contemporain,

Considérant que l'appréciation de l'évolution de la collection en termes d'accroissement et de besoins de surfaces supplémentaires, se base sur une première analyse réalisée en 2009 dans le cadre de l'analyse des besoins du Cnap pour le projet de réserves mutualisées à l'échelle du ministère de la culture et de la communication ;

Que ces données ont été confrontées à une comparaison d'évolution d'accroissement de la collection pour les œuvres rentrées dans les collections sur deux périodes : 2005-2009 et 2010-2015 ;

Qu'au regard du type et du nombre d'œuvres acquises chaque année, de l'évolution des budgets d'acquisition, du choix de consacrer une part importante des crédits à la conservation préventive d'œuvres, pondéré par la nécessité de mieux préparer les œuvres en vue de dépôt rapide, 350 à 500 m² annuels sont considérés comme un chiffre à retenir pour l'évolution des surfaces de stockage à horizon d'une quinzaine d'années ;

Sur l'estimation du renchérissement des coûts de fonctionnement directs et indirects dans l'hypothèse d'une installation des réserves du Cnap en région (Vitrolles – Bouches-du-Rhône-, Ambarès et Mérignac –Gironde-),

Considérant que l'hypothèse d'une implantation des réserves en région a été étudiée ; que cette hypothèse induirait des charges et des contraintes supplémentaires de gestion sans économie significative sur le coût du foncier, estimées à 423 920 €;

Que les coûts de fonctionnement directs sont estimés à 203 920 € annuels (dont 123 920 € de frais de transports et de mission des responsables de collections et de deux agents monteurs installateurs d'objets d'art et 80 000 € de recrutement de monteurs installateurs supplémentaires) ;

Que les coûts de fonctionnement indirects sont estimés à 220 000 € annuels (coût horaire chargé du temps de trajet des responsables de collections) ;

Sur les hypothèses d'implantation retenues,

Considérant que sur la base du programme théorique des besoins du Cnap² et du programme général du pôle de conservation des collections du Cnap³, la recherche d'un site s'est déroulée en collaboration avec le ministère de la culture et de la communication et la Direction de l'immobilier de l'État⁴ dans le cadre du marché de prestataires immobiliers dont elle dispose ;

Qu'il a été procédé en parallèle à l'identification de pistes domaniales afin d'élargir la recherche ; que le site domanial de Rocquencourt (78)⁵, identifié dans ce cadre, n'a pas été retenu du fait de sa mauvaise accessibilité, de son inadaptation aux besoins et des coûts induits ;

Considérant que trois options ont été étudiées : une implantation des réserves en Cnap en Ile-de-France, un regroupement des réserves du Cnap avec celle d'un autre établissement aux missions complémentaires et un regroupement sur un site unique du siège et des réserves du Cnap à proximité immédiate de Paris ;

² Auteur : Oppic, février 2015

³ Auteur : FL&CO – architecture-programmation-muséographie, septembre 2015

⁴ Mission de recherche confiée à SEGAT

⁵ Occupé préalablement par l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA)

Considérant que huit puis, après analyse, trois biens ont été sélectionnés dans le parc privé sur la base des critères d'accessibilité, des caractéristiques techniques des immeubles, de la performance économique, des coûts d'exploitation et des calendriers de commercialisation ;

Considérant que ces trois biens sont situés respectivement à Gonesse (95), Chanteloup-en-Brie (77) et Pantin (93) ;

Que les deux premiers sont à acquérir en VEFA (vente en état de futur achèvement). Les constructeurs / investisseurs disposent de la maîtrise du foncier mais aucun permis de construire n'a été déposé ;

Que le dernier est un bien déjà construit qui sera remis en état par son propriétaire actuel avant cession⁶ ;

Considérant que le site de Gonesse (95) présente les caractéristiques suivantes : terrain nu de 26 535 m² dont le coût d'acquisition s'élève à 2,255 M€ et 0,202 M€ de droits de mutation à titre onéreux et TVA ; que les droits à construire résiduels seraient de 7 587 m² ;

Que le coût estimé de construction des réserves du Cnap (26 600 m²) est de 40,93 M€ (TTC TDC) ;

Que la construction du siège sur ce site est estimée de façon théorique à 6,05 M€ (TTC). A priori, seules les réserves auraient leur place à Gonesse, le siège serait localisé selon plusieurs hypothèses à Paris (8,96 M€ TTC en location 10 ans fermes ; 32,27 M€ en acquisition ; 12 M€ en installation sur le site des Gobelins du Mobilier national) ;

Considérant que le site de Chanteloup-en-Brie (77) présente les caractéristiques suivantes : terrain nu de 33 221 m² dont le coût d'acquisition s'élève à 3,156 M€ et 0,284 M€ de droits de mutation à titre onéreux et TVA ;

Que le coût estimé de construction des réserves est de 40,93 M€ (TTC TDC) ;

Que la construction du siège sur ce site est estimée de façon théorique à 6,05 M€ (TTC) comme dans le cas précédent. Les hypothèses de localisation du siège à Paris sont les mêmes (location : 8,96 M€ TTC, acquisition : 32,27 M€, installation sur le site des Gobelins du Mobilier national : 12 M€) ;

Considérant que le site de Pantin (93) présente les caractéristiques suivantes : terrain bâti de 17 053 m² dont le coût d'acquisition (foncier et bâti) s'élève à 13 M€ et 1,1 M€ de droits de mutation à titre onéreux et TVA ; que les droits à construire résiduels seraient de 6 000 m² ;

Que le coût estimé de restructuration de l'existant est de 29,7 M€ (TTC TDC) ;

Que la construction du siège sur ce site est estimée à 6,05 M€ (TTC) comme dans les autres cas ;

Que le coût global d'investissement pour la construction du siège et des réserves est évalué à 49,92 M€ ;

Considérant que le coût prévisionnel de l'opération est estimé, selon le scénario, entre 49,92 M€ TTC TDC et 56,38 M€ TTC TDC ;

⁶ Un scénario alternatif de remise en état des locaux existants et de construction d'une extension serait également à l'étude

Que le projet de loi de finances 2017 (PLF 2017) prévoit 17 M€ d'AE et 6 M€ de CP pour ce projet ; que le CNAP contribuera au financement à hauteur de 5 M€ prélevés sur son fonds de roulement ; que les solutions retenues pour le du différentiel, qui s'élève entre 27,92 M€ et 34,38 M€, ne sont pas précisées ;

Sur l'analyse du risque juridique d'acquisition en VEFA d'un bien répondant au cahier des charges du Cnap,

Considérant qu'il ressort d'une analyse de la DIE, de juillet 2015, confirmée en mars 2016⁷, que l'acquisition d'un entrepôt de stockage de réserves par l'État en VEFA présente un risque juridique de détournement de procédure par rapport :

- à la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique en ce qu'elle remplit les quatre critères cumulatifs qui rendent son recours illégal⁸ ;
- au droit européen des marchés publics tel qu'en cours de redéfinition par l'Union européenne, notamment car le CNAP exerce une « influence déterminante [...] sur la conception de l'ouvrage » ;

Considérant que la DIE postule, sur le premier point qu'en l'espèce, et en l'absence de dépôt de permis de construire, le cahier des charges du CNAP comporte des prescriptions qui sont de nature à présenter un risque juridique, quand bien même elles ne seraient pas spécifiques au regard du marché immobilier de la logistique ;

Qu'elle poursuit en précisant sur le second point que, le critère de « l'influence déterminante de la personne publique sur la conception de l'ouvrage est, *in fine*, proche du critère de « conception en fonction des besoins propres de la personne publique ». Le risque juridique de contournement de la notion européenne de marché public de travaux est identique à celui de contournement du droit interne ;

Qu'elle conclut son analyse en indiquant que parmi l'ensemble des scénarii à l'étude, seul le projet d'acquisition du bien situé à Pantin rénové et sans extension (qui pourrait être réalisée en loi MOP ultérieurement) ne présenterait pas de risque juridique de contournement des règles internes et européennes des marchés publics ;

Les représentants du Centre national des arts plastiques, du ministère de la culture et de la communication et la Direction de l'immobilier de l'État ayant été entendus en leurs explications ;

⁷ Source : DIE FD1A/FD2B – note du 14 mars 2016 sur les risques juridiques de l'acquisition en VEFA d'un bien répondant au cahier des charges du Cnap.

⁸ Le Conseil d'État a énoncé quatre critères cumulatifs qui, lorsqu'ils sont remplis, rendent illégal le recours à la VEFA. Ces critères sont les suivants : le contrat repose sur la construction d'un immeuble ; l'immeuble est construit pour le compte du pouvoir adjudicateur ; l'immeuble est entièrement destiné à devenir la propriété de la personne publique ; l'immeuble a été conçu en fonction des besoins propres de la personne publique.

Le Conseil, sur la base des éléments présentés, des éléments complémentaires reçus, après en avoir délibéré lors de ses séances du 19 octobre 2016 et du 7 décembre 2016, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil entend la nécessité pour le Cnap de mener à terme un projet immobilier lui permettant de trouver une solution pérenne et adaptée au bon déroulement de ses missions notamment pour ce qui concerne l'entreposage et le maintien des collections.

Il reconnaît le travail effectué pour formaliser les besoins de l'établissement et objectiver l'appréciation de l'évolution de ses besoins au regard de la politique d'acquisition et de mise à disposition des œuvres d'art. Le Conseil rappelle qu'il avait incité le Cnap à développer une politique active de mise à disposition des œuvres.

2. Le Conseil constate que, dans une phase transitoire et quelle que soit l'option retenue, la charge due au maintien d'une implantation dédiées aux réserves avant livraison du projet immobilier, pourtant estimée à environ 1 M€ par an, n'est pas intégrée dans le coût du projet. Il s'agit pourtant d'une charge non négligeable qu'il conviendra d'assumer pendant une durée conditionnée par la date de livraison du projet.

3. Le Conseil entend également que le projet immobilier du Cnap s'inscrit dans une perspective plus large que sa seule stratégie immobilière et qu'il constitue la première étape de réalisation du schéma directeur immobilier des réserves annoncé par le ministère de la culture et de la communication. Il s'étonne toutefois qu'au-delà de l'intention, les hypothèses étudiées, les solutions proposées ne concrétisent en rien cette perspective que le Conseil appelait pourtant de ses vœux.

Le rapprochement avec des établissements ayant des besoins similaires ayant été évoqué, le Conseil demande pour chacune des hypothèses étudiées les superficies qui pourraient être consacrées à l'accueil de réserves d'autres établissements et les modalités de ces rapprochements.

4. Le Conseil se félicite de l'organisation de la démarche menée en concertation entre l'opérateur, le ministère de la culture et de la communication et la Direction de l'immobilier de l'État, du pilotage de l'opération, de l'exploration de pistes domaniales, du recours à un prestataire spécialisé dans la recherche de sites.

Il s'étonne toutefois que, malgré l'analyse qui semble avoir été faite à l'été 2015, confirmée au printemps 2016, sur les risques juridiques de l'acquisition en VEFA d'un bien répondant au cahier des charges du Cnap, la sélection finale des trois sites potentiels contienne deux sites que l'analyse précédemment mentionnée écarte de fait.

Le choix se résume au site unique restant en lice, celui de Pantin présenté au Conseil, qui présente des qualités intrinsèques, sous réserve néanmoins d'une rénovation.

Autrement dit, depuis la précédente audition par le Conseil, et alors même que la position de ne pas acquérir en VEFA était connue, aucune recherche supplémentaire de site n'a été effectuée en dehors de Pantin par le ministère de tutelle, la DIE et son prestataire.

De plus, ce site qui est censé représenter une démarche de mutualisation dans le cadre du schéma directeur immobilier des réserves ne peut, sans extension, satisfaire les besoins complets du Cnap, et encore moins ceux d'un autre opérateur.

Par ailleurs, l'extension, dont le coût est estimé à 6 M€, ne permettrait d'accueillir que le siège du Cnap.

5. Le Conseil s'étonne enfin que le financement n'est pas assuré en totalité, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.



En conclusion, le Conseil reconnaît le travail réalisé conjointement par les services du ministère de la culture et de la communication, de la Direction de l'immobilier de l'État et du Cnap.

Il entend la nécessité pour le Cnap de remédier sous peu au caractère non pérenne de la situation immobilière de ses réserves, en particulier. Il considère cependant que le maintien en proche banlieue parisienne des réserves de l'opérateur résulte davantage d'un postulat, que d'une analyse objectivée de ce qu'aurait pu être une solution immobilière dans le contexte du Grand Paris ou en région.

A ce stade, il constate que seul le site de Pantin retient l'intérêt du Cnap même si celui-ci ne répond, en l'état, que partiellement à ses besoins en termes de surface. Le Conseil retient également que le financement complet de l'opération reste à définir.

Il note également le peu de lisibilité quant à la part que prend le projet dans la démarche de schéma directeur immobilier des réserves que le ministère de la culture et de la communication porte et invite ce dernier à préciser l'articulation de ce projet avec ses propres travaux et ceux conduits simultanément par le Mobilier national.

Il constate enfin que le choix de Pantin était prédéterminé dans la mesure où sur les trois sites sélectionnés, deux étaient a priori non éligibles au plan juridique, ce qui était prévisible au vu des analyses faites dès 2015.

La logique voudrait donc que ce scénario ne soit pas validé et qu'une nouvelle recherche de site s'inscrivant davantage dans le contexte du Grand Paris soit effectuée. Le Conseil note toutefois que les décisions sont contraintes par la prolongation des baux arrivant à échéance, y compris celui des réserves situées à la Défense, indépendamment du site retenu, laquelle a un coût annuel de 1 M€.

Au vu de ces éléments, il appartient au ministre en charge du budget d'apprécier l'opportunité de soutenir ce choix.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT