

RAPPORT PUBLIC THÉMATIQUE

SUR

**« LES GRANDS CHANTIERS
CULTURELS »**

	Pages
Introduction générale	1
Chapitre I - Les grands chantiers culturels, éléments de bilan	5
I - Six exemples d'opérations.....	6
A - La construction du musée du quai Branly.....	6
B - La rénovation du grand foyer de l'Opéra Garnier..	14
C - La rénovation des espaces d'accueil du musée d'Orsay.....	16
D - Le théâtre national de l'Odéon.....	21
E - La Cinémathèque française.....	27
F - Le Grand Palais.....	32
II - Les résultats : un bilan contrasté.....	38
A - Qualité technique et obligation de résultat.....	39
B - Les écarts de coût.....	41
C - Le dépassement des délais impartis.....	43
III - Les conséquences : un budget d'investissement culturel sous tension.....	45
A - Les dépenses immobilières du ministère de la culture.....	46
B - Opérations de restauration du patrimoine et grands chantiers : un pilotage différent.....	49
C - Les enjeux financiers des chantiers à venir.....	53
Chapitre II - L'organisation des grands chantiers : un paysage institutionnel à redessiner	57
I - L'organisation de la maîtrise d'ouvrage des chantiers culturels.....	57
A - Le partage de la fonction immobilière au ministère de la culture.....	58
B - Les services spécialisés dans la conduite des grands chantiers : l'EMOC et le SNT.....	64
C - L'absence de programmation immobilière d'ensemble.	68

	Pages
II - Un nouveau contexte : la montée en puissance des établissements publics culturels.....	71
A - Le développement de la maîtrise d'ouvrage des établissements culturels.....	72
B - L'avènement de l'ingénierie de projet culturel.....	77
C - Le plan de charge incertain de l'EMOC et du SNT pour les années à venir.....	80
Chapitre III - Des programmes aux travaux, l'exigence d'une conduite plus performante des chantiers.....	87
I - La nécessaire rationalisation des programmes.....	88
A - Initiative politique et traduction budgétaire.....	88
B - Les aléas de la programmation.....	94
II - Des outils de pilotage à renforcer.....	105
A - L'absence de coût prévisionnel de référence.....	105
B - Le suivi des délais : un pilotage insuffisant.....	108
C - L'absence de bilan économique des opérations.....	110
D - Une inconnue : le coût de la maîtrise d'ouvrage.....	114
III - Des pratiques professionnelles à améliorer.....	123
A - Des relations ambivalentes avec les maîtres d'œuvre...	123
B - La complexité des opérations.....	132
C - Coordination et présence sur le terrain.....	136
Conclusion générale.....	145
<i>Annexe 1 – les grands chantiers culturels programmés depuis 1998.....</i>	<i>149</i>
<i>Annexe 2 – les dépenses immobilières du ministère de la culture.....</i>	<i>152</i>
<i>Annexe 3 – répartition des projets entre EMOC et SNT.....</i>	<i>155</i>

	Pages
<i>Réponse du président de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC).....</i>	<i>160</i>
<i>Réponse du président de l'établissement public du Musée du quai Branly.....</i>	<i>164</i>
<i>Réponse du directeur du théâtre de l'Odéon.....</i>	<i>166</i>
<i>Réponse du Président du conseil d'administration de l'Opéra national de Paris.....</i>	<i>166</i>
<i>Réponse du Président Directeur du musée du Louvre.....</i>	<i>167</i>
<i>Réponse du Président de la Cité de l'architecture et du patrimoine..</i>	<i>173</i>
<i>Réponse du Président du Centre des monuments nationaux (CMN)..</i>	<i>175</i>
<i>Réponse de l'Architecte en chef des monuments historiques, chargé des résidences présidentielles.....</i>	<i>178</i>

La Cour, réunie en chambre du conseil le mercredi 12 décembre 2007 pour arrêter définitivement son rapport sur les « grands chantiers culturels », a décidé de ne pas insérer dans ce document les observations adressées au Premier président le mardi 11 décembre 2007 par les services du **ministère de la culture et de la communication** : la Cour a en effet considéré que seules les réponses signées par les ministres destinataires d'un projet de rapport public répondent aux dispositions de l'article L.136-5 du code des juridictions financières, qui prévoit :

« Art. L. 136-5. - *Les rapports publics de la Cour des comptes, auxquels sont jointes les réponses des ministres et des représentants des collectivités territoriales, des établissements, sociétés, groupements et organismes intéressés, sont publiés au Journal officiel de la République française. Ces réponses engagent la seule responsabilité de leurs auteurs. Le délai de leur transmission à la Cour des comptes et les conditions de leur insertion dans le rapport sont fixés par décret en Conseil d'Etat.* »

**Les contrôles dont ce rapport constitue la synthèse ont été effectués
par :**

M. Emmanuel Giannesini, conseiller référendaire, Mme Fleur Pellerin, conseillère référendaire et Mme Maïa Wirgin, auditrice ;

Mme Rose-Marie Bourniquel, assistante.

Le contre-rapporteur en a été Mme Anne Froment-Meurice, conseiller maître.

L'équipe de synthèse était constituée de M. Emmanuel Giannesini, conseiller référendaire et Mme Maïa Wirgin, auditrice.

Le projet de rapport avait été délibéré par la 3^{ème} chambre de la Cour le 27 septembre 2007 sous la présidence de M. Jean Picq, président de chambre, en présence de M. Guy Mayaud, Mme Anne Froment-Meurice, MM. Pascal Duchadeuil, Jacques Tourier, Mmes Maud Colomé, Jeanne Seyvet, MM. Edouard Couty, Christian Sabbe et Robert Korb, conseillers maîtres, et M. Louis Zeller, conseiller maître en service extraordinaire.

Ce projet a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes du 11 octobre 2007 présidé par M. Philippe Séguin, premier président, avant d'être communiqué aux administrations et organismes concernés.

Délibéré

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « Les grands chantiers culturels ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après avoir tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Étaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mmes Cornette, Ruellan, MM. Hernandez, Descheemaeker, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Delafosse, Cieutat, Cretin, Sallois, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Capdeboscq, de Mourgues, Mayaud, Hespel, Devaux, Arnaud, Bayle, Bouquet, Adhémar, Rémond, Gillette, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Bertrand, Mmes Froment-Meurice, Bellon, MM. Gasse, Ritz, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Moulin, Lebuy, Lesouhaitier, Lefas, Durrleman, Lafaure, Braunstein, Mme Dayries, MM. Deconfin, Phéline, Mmes Darragon, Colomé, MM. Vachia, Vivet, Mme Moati, M. Mollard, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Pétel, Maistre, Valdiguié, Lair, Mme Trupin, MM. Corbin, Rabaté, de Gaulle, Mme Saliou (Monique), M. Korb, Mme Carrère-Gée, MM. Guibert, Uguen, Zérah, Guédon, Mme Gadriot-Renard, M. Martin (Claude), conseillers maîtres, MM. Pascal, Gleizes, Lemasson, Bille, Zeller, Limodin, André, Cadet, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Était présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Filippini, avocat général.

Étaient présents en qualité de rapporteur et n'ont donc pas pris part aux délibérations : M. Emmanuel Giannesini, conseiller référendaire et Mme Maïa Wirgin, auditrice.

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Introduction générale

La politique des grands chantiers culturels bénéficie en France d'une ancienneté et d'un éclat remarquables grâce à la réussite des gestes architecturaux ou au succès public de lieux de culture inédits. Comme toute politique publique, elle connaît pourtant ses zones d'ombres et se trouve régulièrement confrontée à de nouveaux enjeux.

Aujourd'hui, au vu des résultats constatés sur la soixantaine de grands chantiers programmés depuis une dizaine d'années¹, c'est la possibilité même de poursuivre cette politique dans ses cadres actuels qui se trouve mise en cause. Celle-ci souffre en effet d'un défaut d'efficience qui fragilise la capacité du ministère de la culture à mener de front ses autres missions, et notamment, en matière d'investissement, l'entretien et la restauration du patrimoine historique du territoire.

Encore convient-il de préciser ce que recouvrent aujourd'hui les grands chantiers culturels.

L'histoire politique et administrative associe volontiers ces derniers aux « grands travaux » présidentiels menés entre 1977 et 1995, depuis l'inauguration du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou en amont jusqu'à celle de la très grande bibliothèque François Mitterrand en aval. Chacun des projets ayant scandé ces deux décennies a suscité son lot de polémiques architecturales, de difficultés techniques, de blocages administratifs et de controverses publiques². Depuis 1995, cette catégorie ne semblait compter qu'un unique exemple avec le musée du quai Branly et se voyait déjà prédire une extinction prochaine.

De fait, depuis plusieurs années, l'attention des observateurs et l'accent médiatique se sont déplacés sur l'état des monuments historiques et sur les difficultés rencontrées par le ministère de la culture pour en

1) La liste des 61 grands chantiers de la décennie figure en annexe 1.

2) Les rapports publics annuels de la Cour des comptes s'y sont intéressés à plusieurs reprises. Cf. « L'Opéra de Paris » (RPA 1992) ou « La Bibliothèque nationale de France » (RPA 1998).

garantir la restauration et le bon entretien³. Plus récemment, dans le sillage de plusieurs rapports de la Cour des comptes ou d'origine parlementaire, la question immobilière a également connu un regain d'intérêt à travers les thèmes de la valorisation et de la gestion du patrimoine de l'Etat, une place privilégiée étant réservée, en son sein, au ministère de la culture⁴, affectataire et gestionnaire en titre de ses plus remarquables joyaux.

Or, à côté du musée du quai Branly, de nombreux chantiers de moindre envergure ont été programmés depuis le milieu des années 1990 sous l'égide du ministère de la culture, tantôt en vue de créer de nouveaux équipements culturels comme dans le cas de la Cinémathèque française, tantôt pour corriger ou compléter de grandes opérations antérieures comme dans le cas de la rénovation des espaces d'accueil du musée d'Orsay, tantôt pour restaurer des monuments parisiens de premier plan comme le théâtre de l'Odéon et le Grand Palais.

Si les travaux présidentiels *stricto sensu* ont ainsi été ramenés depuis dix ans à une proportion plus modeste de la production monumentale de l'Etat, les grands chantiers culturels existent toujours et constituent une part essentielle de l'activité et des investissements du ministère de la culture.

Chacun de ces projets présente des spécificités, leurs promoteurs allant jusqu'à parler de « prototypes ». La Cour constate cependant qu'ils partagent plusieurs caractéristiques, et ce indépendamment de leurs montants : la localisation francilienne, une forte détermination politique, un étalement dans le temps synonyme de projets au long cours, et, dans presque tous les cas (mais c'est déjà un élément de bilan), des difficultés de mise en œuvre nécessitant arbitrages politiques et rallonges budgétaires. Dans leur quasi-totalité, ces grands chantiers se traduisent *in fine* par des réalisations architecturales dont la réussite technique et culturelle oblitère, après tant d'efforts, un bilan plus discutabile en termes d'efficience de la conduite des chantiers.

Les enjeux d'un tel bilan sont pourtant décisifs pour le ministère de la culture.

3) Cf. rapport de M. Yann GAILLARD (sénateur) sur l'action en matière de patrimoine (juillet 2002) et de M. Philippe NACHBAR (sénateur) sur l'entretien et la sauvegarde du patrimoine immobilier architectural (octobre 2006).

4) Cf. Rapport public de la Cour 2001, *Le ministère de la culture et le parc immobilier de l'Etat* et rapports de M. Georges TRON (député) sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat (juillet 2005 et mars 2006).

Le premier est d'ordre financier. La soixantaine d'opérations évoquée ci-dessus représente un investissement total de 2,27 Md€ Sur ce montant, 1,21 Md€ étaient déjà engagés au 31 décembre 2006, soit le quart des dépenses d'investissement effectuées par le ministère pendant la même période, toutes destinations confondues. Or, si l'on rapporte les évaluations initiales au coût final des trente chantiers considérés comme achevés parmi ceux-ci, l'écart global représente 246 M€, soit plus de 30 % supplémentaire par rapport aux enveloppes budgétaires annoncées lors du lancement de ces opérations. La nécessité de financer de tels écarts sans augmenter significativement les moyens alloués au ministère de la culture s'est déjà traduite, au cours des dernières années, par un phénomène de vases communicants au détriment des autres types d'investissements, et notamment des opérations de restauration du patrimoine historique en région.

De surcroît, certains chantiers menés à bien ces dernières années ayant porté sur de nouveaux équipements culturels comme le musée du quai Branly ou la Cité de l'architecture et du patrimoine, ces derniers bénéficient aujourd'hui pour leur exploitation de subventions de fonctionnement qui pèsent également sur le budget du ministère de la culture.

Il est donc indispensable que les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets sur les chantiers qui restent à achever, sauf à déséquilibrer durablement le budget du ministère au profit des seuls grands chantiers de la capitale.

Le second enjeu est d'ordre institutionnel, avec en son cœur la question de la responsabilité. Au cours des dernières années, ces grands chantiers, une fois entrés dans leur phase opérationnelle, ont été l'apanage d'un nombre limité d'opérateurs maîtres d'ouvrage : le service national des travaux (SNT), l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et, pour le plus important en volume, l'établissement public du musée du quai Branly (EPMQB). Alors que les deux premiers, créés respectivement en 1990 et 1998, sont des opérateurs spécialisés dans la conduite des projets pour le compte d'autres services ou organismes, le troisième reflète une tendance forte dans l'orbite du ministère de la culture : la montée en puissance des grands établissements publics culturels que leur autonomie scientifique et administrative conduit à vouloir piloter eux-mêmes leurs projets. Le musée du Louvre, qui n'emploie plus les services de l'EMOC, en est aujourd'hui un bon exemple.

D'ores et déjà, il apparaît que le paysage institutionnel mis en place dans les années 1990 devra donc évoluer dans un contexte de réduction du plan de charge des opérateurs spécialisés et d'autonomie croissante des grandes institutions culturelles.

Le troisième enjeu est d'ordre professionnel en ce sens qu'il pose directement la question de la qualité des projets et de la performance des acteurs qui y concourent. De cette qualité dépend l'efficience du ministère de la culture dans la poursuite de ses grands chantiers, et donc, à plus long terme, le caractère soutenable ou non de cette politique. Or, si l'inefficience globale de cette dernière peut se lire à travers ses résultats et ses conséquences, il est plus difficile d'en désigner les causes, tant celles-ci sont multiples et intriquées. Si les opérateurs évoqués ci-dessus interviennent dans des conditions de responsabilité variables, ils ne peuvent presque jamais prétendre avoir pris en charge un projet dans sa totalité. Chaque fois, il faut en réalité parler de responsabilité « systémique » partagée par les ministres, leurs cabinets, les missions de préfiguration, les administrations centrales, les futurs utilisateurs des équipements, et seulement en bout de chaîne, les opérateurs chargés des travaux.

C'est la raison pour laquelle la Cour ne relie pas directement le bilan global qu'elle dresse de ces opérations – bilan au demeurant contrasté – à la performance de leurs maîtres d'ouvrage. Au contraire, il est nécessaire d'analyser le rôle et les responsabilités réelles de chacun des acteurs prenant part au système qui préside à la conception et au pilotage des grands chantiers culturels pour y déceler les voies d'une amélioration.

*

La première partie du présent rapport s'attache à présenter ces objets politico-administratifs que constituent les grands chantiers culturels, d'abord à travers six exemples d'opérations importantes puis de façon plus transversale, à travers le bilan global, notamment financier, des projets menés à bien ces dix dernières années et des conséquences de leurs surcoûts sur le budget du ministère de la culture.

La deuxième partie s'intéresse à l'organisation du ministère pour porter et piloter ses grands chantiers, et aboutit au constat que le dispositif mis en place en 1998 autour du SNT et de l'EMOC est aujourd'hui contrarié par plusieurs éléments qui rendent nécessaire son évolution. Cette partie s'achève sur une série de recommandations à l'intention du ministère de la culture.

La troisième partie procède quant à elle à l'analyse des facteurs d'inefficience dont souffrent les grands chantiers culturels, depuis la phase de programmation jusqu'à l'exécution des travaux. Là encore, la Cour formule plusieurs recommandations à destination de l'ensemble des acteurs de la politique des grands chantiers afin d'en améliorer la performance d'ensemble.

Chapitre I

Les grands chantiers culturels, éléments de bilan

Afin d'illustrer les observations dressées dans la suite de ce rapport, la Cour a procédé à l'examen détaillé de six exemples de grands chantiers. Ceux-ci ont été choisis en raison de la diversité des opérations qu'ils reflètent, et non pas du fait de dysfonctionnements particuliers.

Ces six exemples, et les résultats des trente opérations achevées au cours de la dernière décennie, mettent en évidence des réalisations architecturales considérées comme étant de premier ordre, mais qui s'accompagnent d'écarts de coût et de délais systématiques et de grande ampleur entre les prévisions initiales et les bilans finaux.

Or, l'écart entre l'évaluation initiale et le coût final des grands projets se traduit par une contrainte de financement très lourde pour le ministère de la culture depuis plusieurs années, et contribue à déséquilibrer ses investissements au détriment du patrimoine territorial qui ne fait plus l'objet de lois de programme destinées à « sanctuariser » son financement comme cela avait été le cas en 1988 et 1993.

I - Six exemples d'opérations

La construction du musée du quai Branly, premier chantier en volume de ces dernières années, figure en tête de ces exemples. Il est vrai qu'il constitue en soi un cas particulier du fait de sa taille et du poids des réalisations de « contenu » (médiathèque, collections...) en regard de son seul programme immobilier.

Cette dimension de « contenu » n'est pas absente des autres opérations présentées ici, mais elle n'y revêt pas la même importance. Si la construction de la Cinémathèque française correspondait, comme le musée du quai Branly, à un nouvel équipement culturel, elle s'est appuyée sur un bâtiment existant qu'il a fallu restructurer et non pas construire *ex nihilo*. Enfin, la rénovation des espaces d'accueil du musée d'Orsay et les restaurations du théâtre de l'Odéon, du Grand Palais et du grand foyer de l'Opéra Garnier correspondaient à des opérations lourdes sur des bâtiments existants.

A - La construction du musée du quai Branly

L'idée d'une grande institution dédiée aux arts premiers et dotée, autour de ses collections, d'un projet à la fois scientifique et culturel, procède du travail d'une commission de réflexion constituée en 1995 à l'initiative du Président de la République. Après une période d'hésitation autour des quatre localisations possibles que constituaient le Palais de Tokyo, l'Arche de la Défense, le palais de la Portée Dorée agrandi ou le terrain du quai Branly laissé inoccupé depuis l'échec du projet de centre de conférences internationales, le Président de la République opta finalement pour cette dernière hypothèse.

C'est après cet arbitrage qu'a été constituée, sous la forme associative, une mission de préfiguration. A l'occasion d'un conseil restreint tenu à la présidence de la République le 29 juillet 1998, le Gouvernement a validé les grands axes du programme défini par la mission de préfiguration, et a arrêté le principe consistant à en confier la réalisation au futur établissement public utilisateur. C'est aussi à cette occasion qu'une enveloppe de 167,7 M€a été allouée au projet, et la date d'inauguration prévue pour le début de l'année 2004.

L'équipe dirigeante du futur musée a fait le choix d'intégrer la fonction de maîtrise d'ouvrage au sein même de l'établissement. La maîtrise d'œuvre du projet a quant à elle été confiée fin 1999, à l'issue

d'un concours international, à la société Architecture Jean Nouvel, à la fois pour la construction des bâtiments et pour la muséographie.

Au terme du contrôle approfondi qu'elle a mené sur la réalisation de ce projet, la Cour a pris acte du fait que le musée aujourd'hui achevé correspond aux attentes de ses concepteurs, et qu'au terme des travaux, aucun dysfonctionnement majeur ni aucun contentieux n'obscurcissent ses premiers mois d'exploitation, marqués par un succès public indéniable. En revanche, les ambiguïtés qui entouraient les contours exacts du projet arrêté en 1999 rendent délicat le bilan financier de l'opération.

1 - L'évolution du programme

a) Le caractère incomplet du programme initial

Le programme initial du futur musée, qui a servi de base au concours de maîtrise d'œuvre, a été décidé lors du conseil restreint du 29 juillet 1998, avant d'être adopté par le conseil d'administration du nouvel établissement public en mai 1999. C'est au cours de ce même conseil restreint qu'a été arrêtée à 1,1 MdF (167,7 M€) l'enveloppe financière prévisionnelle de l'opération. Elle représentait un coût d'objectif de 204,7 M€ si l'on tient compte de l'actualisation jusqu'à la date initialement prévue pour l'inauguration du bâtiment.

Ce pré-programme consistait en une description du projet scientifique et culturel du musée, ainsi qu'en une énumération des différents espaces et de leurs destinations. Le coût du projet, en revanche, avait été évalué sommairement en appliquant aux surfaces des ratios de coût issus de projets comparables menés à bien dans les années 1990. De ce fait, alors que l'accès aux collections, la médiathèque et la dimension multimédia du projet muséal structuraient le projet initial, ils n'étaient pas explicitement pris en compte dans le budget prévisionnel qui ne chiffrait que la construction de 35 700 m² de bâtiment, la muséographie des espaces d'exposition et le transfert des œuvres (mais pas leur restauration).

5) Ce coût théorique est obtenu en appliquant les valeurs de l'indice BT01 effectivement constatées de 1999 à 2004. Si, à la même époque, l'Etat s'était fixé un coût d'objectif actualisé à juin 2004, il aurait probablement été inférieur puisque l'évolution de l'indice a été supérieure à toutes les prévisions faites à cette époque. C'est aussi ce qui explique qu'en 2001, l'enveloppe d'actualisation ait été fixée à 25,95 M€, alors qu'en réalité, jusqu'à 2004, 37 M€ auraient été nécessaires.

Ainsi, alors même que le travail de la mission de préfiguration avait débouché sur des partis pris explicites et que des orientations étaient formulées dès le départ sur le contenu de l'ouvrage, certaines dimensions du projet n'ont pas été prises en compte dans l'estimation budgétaire initiale, même à titre prévisionnel. Ce faisant, l'opération n'a pas été lancée sur la base d'une enveloppe prévisionnelle rigoureuse⁶. La Cour ne saurait en effet retenir l'argument selon lequel le chiffrage des chantiers afférents aux collections, à la médiathèque et au multimédia était impossible.

b) Les compléments et l'actualisation du programme

Compte tenu de cette insuffisance, le programme initial a connu deux compléments importants au cours des deux premières années de mise en œuvre du projet.

Le premier portait sur le déménagement et l'accueil de la bibliothèque d'ethnologie du musée de l'Homme, destiné à constituer la médiathèque du nouveau musée. Il s'agissait d'arbitrer une décision délicate laissée en suspens en 1998 (le musée de l'Homme perdant l'essentiel de son centre de ressources après avoir perdu ses collections), et, du point de vue du projet, de fournir le support d'une fonction et le contenu d'un espace, la médiathèque, qui était prévue dans son principe dès le programme initial.

Le deuxième, décidé au même moment et en lien avec le précédent, avait trait à la réalisation des chantiers informatique et multimédia, à la fois pour les espaces d'exposition et la médiathèque.

Ces compléments au programme ont donné lieu à un arbitrage budgétaire de 22,9 M€ rendu en réunion interministérielle en juin 2001. A la même date, le montant de l'actualisation nécessaire pour porter le projet jusqu'à la date de son achèvement a été arbitré à 25,92 M€, portant l'enveloppe prévisionnelle totale à 216,5 M€.

L'établissement considère que c'est à cette date et à ce montant que le programme s'est trouvé stabilisé, et qu'il convient donc de rapporter son exécution⁷. De fait, l'imprécision de la première évaluation réalisée en 1998, qui ne peut être imputée à l'EPMQB, a conduit celui-ci à compléter le programme initial, cette fois en situation de responsabilité.

6) Moins qu'à un chiffrage des différents postes de dépense de l'opération, cette enveloppe a été avant tout fixée en référence au coût d'une année de fonctionnement de la Bibliothèque nationale François Mitterrand qu'elle devait ne pas dépasser...

7) Procès-verbal du conseil d'administration du 3 avril 2006, page 6.

Pour autant, la Cour estime que l'enveloppe initiale allouée au projet en 1998 actualisée, soit 204,7 M€ correspondait, dans l'esprit des arbitrages politiques, à l'opération dans sa totalité. En ce sens, les compléments de programme se sont bien ajoutés à l'enveloppe initiale, et reflètent une difficulté, commune à la quasi-totalité des chantiers culturels : le caractère trop succinct, ou trop imprécis du programme initial, qui s'expose à des extensions ultérieures.

c) Les aléas de chantier et les ajustements en phase de travaux

Comme tous les chantiers de quelque ampleur, la construction du musée a aussi connu son lot d'aléas et d'ajustements qui, sans remettre en cause le programme initial, ont dû néanmoins être financés.

Pour ce qui concerne les espaces, la principale modification au projet architectural du maître d'œuvre, décidée à l'initiative du maître d'ouvrage, a consisté à déplacer d'une cinquantaine de mètres la billetterie située sous le corps du bâtiment principal. Les autres modifications d'ordre programmatique ont concerné l'aménagement d'un second bassin du côté de la rue de l'Université, le renforcement de l'éclairage du hall, ou le calfeutrement de certains volumes plâtrés.

La deuxième catégorie de modifications arrêtées à l'initiative du maître d'ouvrage relève des dépenses dites imprévisibles et des aléas de chantier. Les trois principales ont été la découverte de restes de fondations des bâtiments de l'exposition universelle de 1937, qui ont notamment alourdi le coût du marché de génie civil ; la découverte de vestiges archéologiques insoupçonnés ayant nécessité l'organisation d'une campagne de fouilles ; et les dégâts causés par un orage « *tropical* » en juin 2005 sur les locaux en sous-sol.

La troisième catégorie procède des exigences supplémentaires de la commission de sécurité en matière d'équipement par rapport à ce qui pouvait être estimé en 1999. La plus importante concerne le flochage de la charpente métallique, qui a dû être renforcé pour assurer une résistance à l'incendie suivant les normes nationales maximales théoriques alors que le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre avaient cru pouvoir se contenter d'une résistance au feu dit réel, suivant la norme communautaire.

La dernière catégorie ne concerne que des compléments : éclairage des expositions temporaires, éclairage scénique de l'auditorium, petit mobilier des réserves et de la médiathèque... L'établissement considère que ceux-ci n'étaient pas compris dans le programme et l'enveloppe initiaux, ce qui est discutable puisque le chiffrage de juin 1998 était fondé sur des ratios de surfaces *équipées*, y compris pour les espaces d'exposition ou la médiathèque.

Une part de ces modifications a fait l'objet d'un arbitrage politique au cours de réunions interministérielles tenues les 12 juillet et 9 septembre 2004, qui ont débouché sur un abondement de l'enveloppe de 19,1 M€, dont 8,9 M€ d'actualisation. Le reste des modifications, estimé à 32 M€, et le dernier complément d'actualisation de 8 M€, ont fait l'objet d'une simple présentation par le président de l'établissement au conseil d'administration en avril 2006. L'ensemble de ces éléments porte le budget prévisionnel de l'opération à 272,5 M€, dont 232,5 M€ financés par l'enveloppe d'investissement allouée par l'Etat et le reste financé par ressources propres (prélèvement sur fonds de roulement) et recettes de mécénat.

Ce montant constitue le budget prévisionnel communiqué par l'établissement peu avant l'inauguration du musée. Dix-huit mois plus tard, l'établissement a établi le bilan de l'opération à 266 M€ – portés à 269,1 M€ si l'on tient compte des derniers décomptes généraux définitifs. Ce montant est assumé par l'établissement comme le coût final du projet.

Outre son caractère encore provisoire, ce chiffre ne comprend pas plusieurs catégories de dépenses pourtant rattachables à l'opération. Par suite, il ne peut être retenu comme coût complet de l'opération.

2 - Le bilan financier de l'opération

Le calcul du coût complet de l'opération se heurte en pratique à une double difficulté, l'une technique, l'autre conceptuelle.

La difficulté technique tient à l'insuffisance des outils de suivi financier mis en place pour mesurer l'évolution du coût des différents chantiers. Selon la nomenclature budgétaire et comptable de l'établissement, le coût total du projet au 31 décembre 2006 s'élevait à 272 M€. Cependant, ce montant ne comprend pas certaines dépenses rattachables à l'opération mais imputées hors de l'enveloppe d'investissement, et est donc en deçà du coût complet de l'opération.

La difficulté conceptuelle, quant à elle, tient au double statut de l'établissement à la fois constructeur et utilisateur. Ceci implique que l'addition des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'établissement depuis sa création jusqu'à l'ouverture des bâtiments au public le 20 juin 2006 correspond à des activités de construction d'une part, et d'exploitation d'autre part qui vont au-delà de la seule création du musée.

Pour pallier ces difficultés, la Cour a procédé à une reconstitution du coût complet de manière analytique, en sommant les différents types de dépenses considérées comme rattachables aux cinq chantiers du musée.

L'ensemble de ces éléments porte le coût complet à 290,1 M€

Reconstitution du coût complet du musée du quai Branly par chantiers

	Bilan initial	Marchés à rattacher	Dépenses de personnel des chantiers en régie	Coût total
construction	240 629 374	10 245 660	0	250 875 034
collections	5 791 302	3 379 286	5 176 532	14 347 120
médiathèque	6 526 853	581 734	605 815	7 714 402
multimédia	3 617 772	0	989 079	4 606 851
informatique	12 545 797	0	0	12 545 797
Total	269 111 098	14 206 680	6 771 427	290 089 205

Source : Cour des comptes, à partir des états de marchés EPMQB

Le calcul du coût complet de la constitution du musée du quai Branly

Afin de retracer les dépenses financées par les subventions d'investissement des deux ministères de tutelle, l'établissement a choisi d'imputer les dépenses liées à l'opération sur un chapitre unique (0695.23A) correspondant à « l'enveloppe » financée par l'Etat. Ce principe initial a été complété par la création d'une seconde enveloppe (0695.23B) regroupant les dépenses financées par mécénat. Au départ, ces règles ont donc formé un système de comptabilisation précis, destiné à suivre la consommation des enveloppes d'investissement et l'évolution du coût complet de l'opération.

Dès 2002 toutefois, certaines imputations ont obéi à une autre logique :

- plusieurs marchés liés à la construction du musée ont été partiellement ou totalement imputés sur le budget de fonctionnement ;
- au cours de l'exercice 2004, six des 33 lots de travaux imputés sur l'enveloppe d'investissement Etat ont été réimputés sur le chapitre 218.11 rassemblant les dépenses d'investissement propres du musée ;
- en 2005 et 2006, plusieurs dépenses liées à la muséographie permanente et au soclage des œuvres ont été imputées sur les chapitres 0693 et 0694 créés pour retracer les dépenses de développement culturel.

Ces imputations, réalisées par nature de dépense ou par service responsable de la dépense, font exception à la logique d'imputation par destination. Une part de ces exceptions a été régularisée par la création d'une troisième enveloppe (0695.23F) lors de la décision modificative n°2 de 2005, destinée à regrouper les dépenses d'investissement auto-financées par l'établissement par prélèvement sur le fonds de roulement. Néanmoins, la régularisation n'a été effective que pour l'avenir. Par suite, le total des trois enveloppes – qui s'élève à 271,1M€ au 31 décembre 2006 – ne comprend pas la totalité des dépenses rattachables à la construction du musée.

L'évaluation du coût complet de l'opération suppose donc l'identification des dépenses ayant contribué à la constitution du musée, qu'elles soient ou non comptabilisées sur les enveloppes d'investissement. La reconstitution porte le coût complet à 290,1M€, répartis comme suit :

- le point de départ retenu est le bilan financier établi par le musée à 266 M€ portés à 269,1M€ compte tenu des derniers décomptes généraux définitifs ;
- à ce premier bilan s'ajoute une liste de marchés non pris en compte par l'établissement mais considérés comme rattachables à la constitution du musée : il s'agit notamment de dépenses de finition et de muséographie du chantier de construction, de dépenses de restauration du chantier des collections, et de dépenses d'assistance à maîtrise d'ouvrage concernant l'ensemble des chantiers. Ils représentent au total 14,6 M€;
- enfin, sont intégrées les dépenses relatives aux chantiers réalisés en régie par l'établissement. Pour les chantiers des collections, de la médiathèque et du multimédia, ces dépenses sont estimées à 6,8 M€

3 - Le respect du calendrier

S'agissant des délais, le calendrier initial de l'opération, tel qu'il ressortait du programme approuvé par la mission de préfiguration, prévoyait une remise de l'ouvrage en septembre 2003 pour une ouverture au public début 2004. Ce calendrier a connu deux sauts importants.

Le premier, qui a repoussé la date d'achèvement prévisionnelle de début 2004 à la fin 2004, est imputable aux délais d'études du maître d'œuvre. Afin d'intégrer les observations des riverains relatives à la paroi moulée (décalage de 2 mètres par rapport aux façades), la phase PRO/DCE a connu un retard de quatre mois sur le calendrier initial et le lancement de l'appel d'offre des marchés de gros œuvre, prévu en juin 2001, n'a eu lieu qu'en décembre 2001 avec six mois de retard.

Le deuxième saut, constaté en 2002, est lié aux difficultés de mise au point du marché de génie civil et à la nécessité d'organiser un chantier de fouilles archéologiques dès le début des opérations. D'après le président de l'établissement, ces éléments se sont traduits par un nouveau décalage de huit mois⁸.

En revanche, il peut être observé que la phase de second œuvre et de finitions, correspondant à toute l'année 2005, a été menée sans retards significatifs, même si les ultimes finitions, menées à un rythme très soutenu, ont nécessité une assistance complémentaire du maître d'œuvre de plus de 800 000 €(cf. ci-dessous).

Au total, les bâtiments ont été réceptionnés entre la fin de l'année 2005 et le début de l'année 2006, tandis que le musée était inauguré le 20 juin 2006. L'opération s'est donc achevée avec un retard de deux ans et demi sur son calendrier initial, ce qui le situe dans la moyenne des chantiers de la période, étant toutefois précisé que depuis cette date, le musée est resté continûment ouvert et n'a pas eu besoin de fermer ses portes pour que soient achevés des travaux différés pour l'inauguration.

Au total, l'enveloppe d'investissement allouée par l'Etat et ayant fait l'objet d'un arbitrage interministériel a été portée à 232,5 M€ En incluant les dépenses d'investissement et, plus largement, les dépenses rattachables à la réalisation du musée financées par mécénat et par l'excédent de fonctionnement de l'établissement, ainsi que les dépenses des chantiers réalisés directement par le musée, le coût total du projet s'élève quant à lui à 290,1 M€ soit un écart de 42 % avec l'enveloppe initiale actualisée dont le caractère incomplet a été souligné, et de 34 % avec l'enveloppe ajustée en 2001.

8) Procès-verbal du conseil d'administration, 3 novembre 2003.

Par son statut d'établissement public à la fois constructeur et utilisateur du bâtiment, le musée du quai Branly constitue un mode original d'organisation de la maîtrise d'ouvrage. Ainsi, une fois le programme général arrêté au plus haut niveau de l'Etat, l'établissement a bénéficié d'une grande autonomie dans les évolutions et le pilotage de la programmation ainsi que dans la conduite des travaux.

B - La rénovation du grand foyer de l'Opéra Garnier

Construit entre 1861 et 1875 par Charles Garnier après une commande de l'empereur Napoléon III, l'Opéra Garnier est classé monument historique depuis 1923. Pendant les années 1980, la construction de l'opéra Bastille avait quelque peu monopolisé l'attention et les crédits, si bien que la salle historique de l'Opéra de Paris commençait à accuser des signes de dégradation. Un « schéma directeur » de restauration est alors mis au point au début des années 1990, qui prévoit, comme première opération, la restauration de la façade sud et de la loggia.

Peu avant l'achèvement de cette première étape, l'architecte en chef des monuments historiques chargé de la salle établit, en avril 1999, une proposition d'étude pour la deuxième opération, qui doit porter sur la restauration du grand foyer et des salons de la Lune et du Soleil, allant de la restitution des ornements manquants à la remise en place du décor mobilier, en passant par la remise en état du parquet, de l'éclairage et des peintures.

Celle-ci est formellement lancée le 28 juin 1999 avec la commande par le SNT de l'étude préalable proposée par l'architecte, pour un montant de 34 632 €. Remise dans les délais, cette étude donne lieu, après quelques mois de battement, à une décision de programmation de principe en novembre 2000, pour un volume de travaux estimé à 6,38 M€. Conformément à la réglementation sur les monuments historiques, l'Architecte en chef des monuments historiques (ACMH) se voit confier la maîtrise d'œuvre de l'opération, qui est scindée en une phase de conception et une phase de réalisation, cette dernière n'étant pas confirmée à ce stade. Le forfait de maîtrise d'œuvre représente alors 262 599 € pour la seule première phase d'études.

Le lancement de la phase de réalisation est autorisé par la ministre de la culture en février 2002 en même temps qu'est préparé un plan pluriannuel d'investissement pour la période 2002-2007. Ce dernier prévoyait, après la restauration du grand foyer, celle des façades latérales

et du parvis. Dans l'immédiat, 7,6 M€ sont affectés à l'opération. Le marché de maîtrise d'œuvre est alors complété à hauteur de 323 020 € au titre de la deuxième phase, prévue pour s'étaler sur 15 mois.

La consultation des entreprises est organisée sur la base de 19 lots auxquels s'ajoutent trois commandes directes pour la miroiterie, l'horlogerie et le nettoyage des bronzes. A la surprise générale, les propositions des entreprises aboutissent en août 2002 à la signature des marchés pour un montant inférieur de 22 % à l'estimation du maître d'œuvre, soit 4,98 M€ TTC, essentiellement du fait d'offres très compétitives sur les dorures, inférieures de moitié (soit 748 762 €) à ce qui était prévu. Malgré cela, le forfait de rémunération de l'architecte n'a pas été revu à la baisse comme l'exigeait la réglementation, le SNT ayant estimé, avec l'appui de l'inspection générale des monuments historiques, que l'ACMH ne pouvait être pénalisé en raison de la stratégie commerciale d'entreprises qui tenaient absolument à être désignées sur un chantier de prestige.

Au cours de l'exécution, tous les lots de travaux (1 à 10), à l'exception d'un seul, ont subi une augmentation, soit par ordre de service, soit par avenant. D'après les indications fournies par le SNT en réponse aux observations provisoires de la Cour, *« les avenants et OS correspondaient à des travaux supplémentaires dont la nécessité est apparue en cours de chantier. En effet, compte tenu de la spécificité du lieu, régulièrement loué, aucun sondage n'avait pu être effectué lors des études, la description des travaux à réaliser n'était basée que sur un examen à la jumelle »*⁹.

Sans méconnaître les contraintes inhérentes aux études sur des espaces ouverts au public, il est surprenant que le programme ait été établi sans que la substance des restaurations à entreprendre ait fait l'objet d'un examen approfondi.

Le lot n° 6 relatif aux dorures a quant à lui donné lieu à la résiliation du contrat, une controverse ayant par ailleurs opposé l'entreprise au SNT sur le point de savoir si le dossier de consultation permettait ou non de cerner le volume des prestations, notamment pour les dorures situées en hauteur. Finalement, la résiliation à l'amiable, le transfert d'une partie des prestations sur l'autre lot de dorure et la conclusion d'un nouveau marché se sont traduits par un renchérissement de ce lot de 448 000 € soit un quasi-triplement. En revanche, les marchés de restauration ont pu être exécutés sans augmentation de prix.

9) Lettre du directeur du SNT en date du 4 septembre 2007.

In fine, l'opération aura été menée en respectant son enveloppe financière, mais à la faveur d'une compensation entre la surestimation initiale du coût des prestations par rapport aux offres des entreprises, d'une part, et les augmentations consenties en cours d'exécution. A cet égard, elle illustre la grande dépendance dans laquelle se trouvent les opérations sur les monuments historiques vis-à-vis des ACMH, dont dépend beaucoup, à tous les stades, la qualité de la programmation technique mais aussi financière et calendaire. A ce titre, il peut être noté que le SNT est parvenu à aplanir en cours de chantier les difficultés auxquelles l'exposait l'insuffisance de ces études et à mener à bien l'opération dans les délais prévus.

C - La rénovation des espaces d'accueil du musée d'Orsay

Moins de six ans après son inauguration, qui avait eu lieu le 1^{er} décembre 1986, le musée d'Orsay s'est engagé dans une réorganisation complète de ses espaces d'accueil et des surfaces réservées aux expositions temporaires. Ces travaux étaient rendus nécessaires par une série de maladroites, voire d'erreurs lors de la conception du musée.

Les premières études liées à ce projet, effectuées sous la responsabilité du SNT, remontent à 1992. Mais ce n'est qu'en mars 1997 qu'une décision de principe lançant l'opération a été arrêtée par la direction des musées de France. C'est d'abord la mission interministérielle pour les grands travaux (MIGT) qui s'est vue confier, en août 1997, la maîtrise d'ouvrage de l'opération en lieu et place du SNT. Mais très vite, la perspective d'une dissolution de la MIGT a ralenti le rythme d'avancement, si bien qu'un an plus tard, seules quelques études de programmation et de flux ainsi que les relevés de géomètre avaient été menés à bien. La MIGT ayant été finalement dissoute le 1^{er} septembre 1998, c'est l'EMOC, créé quelques mois plus tôt, qui a repris l'opération.

Ce transfert a été opéré par une nouvelle convention de mandat, signée le 24 mars 1999, qui reprenait le programme arrêté en 1997 dans le cadre d'une opération de 24 mois à compter de la signature de la convention, inscrite dans une enveloppe de 8,84 M€ en valeur juin 1998 (correspondant à un montant de 9,33 M€ à la date d'achèvement prévisionnelle). L'opération s'est finalement achevée par l'inauguration des nouveaux espaces le 31 mars 2004, soit avec exactement trois années de retard et plus de douze ans après que les premières études eurent été effectuées. Le coût total de l'opération atteint quant à lui 17,29 M€, soit un écart de 83 % par rapport aux objectifs.

1 - Les vicissitudes du projet

Le large dépassement des délais et du coût nécessaires à l'achèvement de l'opération résulte d'une combinaison d'événements et non pas d'un unique accident de parcours.

a) La marquise corrodée

La programmation de l'opération reposait, depuis 1992, sur un projet de réaménagement intérieur qui n'impliquait pas de toucher aux structures du bâtiment, et notamment pas aux parties classées. Or, la vérification structurelle des auvents de la marquise métallique située sur le parvis Bellechasse menée au début de l'année 1999 révéla que « *par défaut d'entretien depuis des dizaines d'années, certains risques de chute d'éléments n'étaient pas à écarter.* »¹⁰. Le syndrome de la verrière du Grand Palais (cf page 32) contribua alors à une mise en mouvement rapide des services concernés.

A la date de signature de la convention de mandat entre l'Etat et l'EMOC, c'est-à-dire au 24 mars 1999, il était donc connu que la marquise était corrodée, et que des travaux seraient nécessaires même si leur consistance n'était pas évaluée à ce stade. Si l'on peut comprendre que le choix ait été fait de ne pas empêcher le lancement d'une partie de la procédure liée aux réaménagements intérieurs dans l'attente des éléments d'évaluation liés à la marquise, il apparaît toutefois que dès sa signature, la convention était notoirement inexacte, tant pour le contenu du programme que pour le montant de l'enveloppe et les délais d'achèvement.

Mais à peine les études de diagnostic avaient-elles débuté sur la marquise que d'autres symptômes d'une détérioration avancée furent constatés sur les structures porteuses du parvis Bellechasse. Il était impossible de poursuivre le chantier sans régler ce problème, et très rapidement, la rénovation des structures du parvis fut incluse dans le projet par l'avenant n° 2 à la convention de mandat, signé le 15 juin 2000 pour un supplément de 3,99 M€ La réfection du tympan Est, dont les désordres ont été constatés à cette occasion, a quant à elle été repoussée et

10) Compte-rendu du comité de pilotage, première réunion, 7 avril 1999.

n'a fait l'objet d'une nouvelle convention avec l'EMOC qu'au printemps 2006 pour un coût prévisionnel de 7,15 M€¹.

A ce stade, l'opération est donc devenue extrêmement complexe puisqu'elle comprenait en réalité deux types de travaux, les uns de « simple » réaménagement intérieur pouvant être confiés à un maître d'œuvre du secteur concurrentiel, les autres touchant à des parties classées et devant donc être pris en charge par l'architecte en chef des monuments historiques compétent.

Cette séquence de découvertes amène à s'interroger sur le fait que l'établissement public du musée d'Orsay chargé de la maîtrise d'ouvrage de la transformation de la gare au milieu des années 1980 n'ait pas constaté qu'en plusieurs endroits, les entreprises prestataires n'avaient pas renforcé les structures métalliques qui constituent la charpente même du bâtiment, et s'étaient contentées de les repeindre pour masquer les traces de corrosion. Quelles que soient les raisons de ce manque de vigilance à l'époque, ce n'est qu'en 1999 que les études liées à la marquise et aux autres structures métalliques, relevant d'un diagnostic indispensable pour une programmation éclairée des travaux, ont été menées. Au cours de la phase contradictoire, il a été confirmé que ni la recherche d'éventuelles responsabilités fautives lors de la construction du musée, ni celle d'une hypothétique mise en œuvre des garanties attachées aux travaux passés n'ont été engagées par l'EMOC ou le musée d'Orsay, sans que les raisons de cette abstention soient indiquées.

Ces éléments expliquent l'essentiel de l'augmentation du budget de l'opération.

b) Les défaillances d'entreprises

Le second élément qui explique l'importance des retards et des surcoûts enregistrés par le projet tient aux défaillances de plusieurs prestataires dans la conduite des travaux, défaillances qui faisaient déjà suite à l'infructuosité de la plupart des marchés lors de la consultation initiale des entreprises.

11) L'avenant n° 3 à la convention de mandat évoquait une extension des études engagées sur les structures métalliques du parvis à l'ensemble du tympan Est « *en vue de préparer une intervention globale sur le clos et le couvert du musée* ». Cette mention préparait l'hypothèse, non réalisée, selon laquelle les travaux sur ledit tympan seraient ajoutés à l'opération en cours. Tel n'ayant finalement pas été le cas, le mandat de l'opération de réaménagement intérieur du musée a couvert les études préalables de l'opération de réfection du tympan. C'est donc en fait le bilan financier de ce dernier qui ne sera pas exhaustif.

La première a été celle de l'entreprise chargée du gros œuvre en début de chantier. Ensuite, une véritable séquence de défaillances a affecté en l'espace d'un an toutes les dimensions du réaménagement : l'entreprise chargée de la réalisation des mobiliers s'est vue retirer le marché après sa mise en redressement judiciaire en mai 2002 ; la société chargée des plâtreries et des faux plafonds, elle aussi placée en redressement judiciaire, a quasiment cessé toute activité pendant six mois ; la société chargée de l'agencement de la librairie a déposé son bilan le 4 mai 2003.

Mais surtout, l'entreprise chargée des cloisons vitrées et de la reconstitution de la façade de la marquise a vu ses deux marchés conclus le 1^{er} avril 2002 pour respectivement 1 262 676 € et 259 072 € résiliés à ses frais et risques le 18 avril 2003. Il s'agissait là de l'épisode final d'une défaillance continue de l'entreprise. Le retard occasionné par cette seule défaillance peut être estimé entre 6 et 8 mois. Sans même prendre en compte les surcoûts mécaniques liés à ces délais supplémentaires sur les autres prestataires, la résiliation et la réattribution des marchés initiaux, même aux risques et périls de l'entreprise, a été à l'origine d'un surcoût de près de 400 000 €.

2 - La maîtrise d'œuvre

Au total, les dépenses liées à la maîtrise d'œuvre ont représenté 3,42 M€ en engagements (dont 3,35 M€ déjà mandatés), soit 20,33 % du coût total du projet, ce qui constitue un taux de rémunération exceptionnel, très supérieur à celui constaté sur un chantier comme l'Odéon (6,8 %) ou l'immeuble des Bons Enfants (9,7 %).

Ce niveau exceptionnel s'explique notamment par le dédoublement de la maîtrise d'œuvre entre d'une part les travaux liés aux aménagements intérieurs, pilotés par un groupement choisi après un appel d'offres sur performance, et d'autre part les travaux sur les structures effectués sous l'empire de la réglementation sur les monuments historiques par l'architecte en chef des monuments historiques (ACMH) territorialement compétent.

S'agissant de la première maîtrise d'œuvre, son prix de base apparaissait élevé dès sa conclusion (1,115 M€), pour un projet dont le coût total était alors estimé à 8,84 M€. En proportion, ce taux n'a cessé de croître, puisque le montant final de 2,61 M€ représente 19,7 % du coût du projet si l'on s'en tient aux opérations de réaménagement intérieur (donc hors intervention sur les parties classées). Même pour des travaux intérieurs, il s'agit là d'un taux hors norme.

Interrogée sur ce niveau de prix, la mandataire du groupement a confirmé que l'évolution à la hausse du marché était bien due aux effets itératifs des extensions et modifications de programme, qui avaient fréquemment nécessité des reprises d'études :

« Le taux d'honoraires constaté en fin d'opération a perdu toute signification car il consolide des aléas, des études abandonnées et des délais supplémentaires (...). La hausse des honoraires n'a été en aucune manière indue et a correspondu à la rémunération partielle des services supplémentaires imprévus d'un processus de construction qui s'est déroulé de manière anormale sans que la responsabilité de la maîtrise d'œuvre soit mise en cause. »¹²

L'absence de diagnostic global et fiable sur les structures a eu un effet sur les coûts : les reprises d'études liées à la seule marquise prévues par l'avenant n° 1 (+ 190 310 €) ont elles-mêmes été reprises du fait de l'état des structures du parvis (+ 367 430 €). Par ailleurs, le coût des études complémentaires et des quelques trois mois de délais supplémentaires liés aux préférences changeantes du président du musée en matière de bois (+ 226 503 €) pour le mobilier apparaît élevé pour un ensemble constitué, concrètement, d'une banque d'accueil, d'un kiosque, de cinq postes pour la billetterie et de deux tables situées à l'entrée de la nef. Mais surtout, c'est l'allongement considérable des délais de travaux qui a renchéri le coût de la maîtrise d'œuvre privée sur ce chantier : prévu pour s'achever en avril 2001, son contrat s'est en effet prolongé jusqu'en mars 2004, les conditions de sa rémunération évoluant alors du forfait initialement négocié à une estimation des prestations supplémentaires au temps passé.

La maîtrise d'œuvre sur les parties classées été effectuée quant à elle pour un montant initial de 258 228 € représentant un taux de rémunération de 9,64 % à ce stade. Mais à l'inverse des travaux d'aménagement intérieur, celui-ci a légèrement décru en cours d'exécution puisque soldé sur un montant de 298 243 € il ne représente plus in fine qu'un taux de rémunération de 9,48 %.

La rénovation des espaces publics et des structures métalliques du musée d'Orsay illustre les effets de la complexité d'un chantier sur les coûts et les délais et pose la question de la qualité de la phase préparatoire au lancement des travaux. Comme d'autres exemples tendent à le

12) Lettre du 9 février 2007 en réponse aux observations provisoires formulées par la Cour au terme du contrôle de l'EMOC.

confirmer, il est regrettable que l'EMOC n'ait pas été mis en mesure d'évaluer les implications du programme initial de l'opération, auquel il n'a pas pris part, et de fournir un diagnostic précis sur l'état général des ouvrages qui lui étaient confiés avant d'engager les travaux. Une phase de préparation plus approfondie aurait évité de s'engager dans des travaux émaillés par de nombreuses reprises d'études qui, conjuguées aux défaillances répétées d'entreprises, ont considérablement rallongé la durée du chantier et généré des effets sensibles sur les coûts et les délais.

D - Le théâtre national de l'Odéon

Depuis sa construction en 1782, le théâtre de l'Odéon avait fait l'objet d'une dizaine de restaurations ou de modifications de son décor intérieur, mais aucune restauration d'ensemble n'avait été réalisée depuis l'après-guerre. De 1983 à 1990, la transformation progressive du théâtre en « Théâtre de l'Europe », accueillant et co-produisant des spectacles à l'échelle européenne, a révélé l'obsolescence de l'appareil scénique et la vétusté des bâtiments. Aussi la décision de réhabiliter le bâtiment a-t-elle été arrêtée en 1992. La première étude a été lancée en 1995 et confiée au SNT, doté d'un budget de 9,3 M€ (61MF) ensuite porté à 23,5M€ (154MF). Le projet, qui prévoyait l'aménagement d'une seconde salle sous le parvis (propriété de la Ville de Paris) et la création de surfaces supplémentaires incompatibles avec le plan d'occupation des sols, excédait l'enveloppe prévisionnelle et connut un blocage prolongé.

L'opération a finalement été relancée en 1999 avec un programme moins ambitieux autour de trois volets : l'adaptation de l'outil scénique (scène et appareillages) aux besoins de la mise en scène contemporaine et à l'acheminement des décors ; l'amélioration du confort des spectateurs (visibilité, rafraîchissement de la salle, accueil) et la restauration des parties visibles du bâtiment ; l'amélioration des conditions de sécurité par une consolidation des corbeilles et une mise aux normes en matière d'amiante et de sécurité incendie.

Pour respecter l'enveloppe, trois éléments du projet initial ont été abandonnés : l'aménagement d'une seconde salle, la création de surfaces supplémentaires (devenue optionnelle) et la restauration du Petit Odéon. Le programme a en revanche retenu une solution technique ambitieuse pour adapter la salle à l'italienne aux exigences scéniques et de confort contemporaines : abaisser la scène au niveau de la rue pour faciliter la circulation des décors et incliner le parterre des spectateurs afin de ménager une bonne visibilité.

La maîtrise d'ouvrage du projet a été confiée à l'EMOC par convention de mandat le 11 juin 1999 pour une durée de 44 mois (soit jusqu'en février 2003) et un montant de 24,24 M€ (valeur mars 1999). En fait, le théâtre rénové a été inauguré le 3 avril 2006 avec 36 mois de retard, pour un montant total de 37,89 M€, soit un dépassement de 40 % par rapport à l'enveloppe initiale actualisée par l'indice du coût de la construction à février 2003 (26,95 M€).

1 - La complexité du montage juridique

Sur les trois années de retard prises par le projet, deux sont imputables à la longueur des procédures de choix de la maîtrise d'œuvre et d'autorisation des travaux. La troisième année est liée quant à elle à la combinaison d'un nombre de marchés infructueux de travaux et d'aléas techniques en cours de chantier.

a) Le recours à une maîtrise d'œuvre « mixte »

Comme le théâtre est classé dans sa totalité au titre des monuments historiques depuis un arrêté du 7 octobre 1947, la maîtrise d'œuvre pour l'ensemble des interventions sur le théâtre national de l'Odéon relevait, non du régime de la loi MOP, mais des droits exclusifs de l'architecte en chef des monuments historiques territorialement compétent.

En raison de la complexité technique du projet, toutefois, le maître d'ouvrage a choisi d'adjoindre à l'ACMH une équipe spécialisée, constituée de quatre bureaux d'études en scénographie, structures, électricité et génie climatique au terme d'un appel d'offres tel que défini par l'article 108 bis du code des marchés publics, alors applicable.

Ces modalités de maîtrise d'œuvre combinaient la réglementation des monuments historiques et le régime de droit commun de la maîtrise d'ouvrage publique autant qu'elles y dérogeaient. Ainsi, le titulaire des études préalables avait la garantie de remporter la maîtrise d'œuvre du projet, conformément à la réglementation des études sur les monuments classés mais contrairement au code des marchés publics. Après de longs débats, ce dispositif a néanmoins été « toléré » par la commission supérieure des marchés de bâtiment et génie civil¹³.

Outre les problèmes de régularité qu'elle a soulevés, cette question juridique a retardé le lancement de l'opération. Le contrat d'études préalables a été notifié pour un montant de 0,37 M€ le 28 février 2000 au lieu du mois de juillet 1999 prévu initialement. A l'issue des études, le

13) Avis du 6 janvier 2000 de la CSM.

marché de maîtrise d'œuvre de 2,06 M€ a été notifié le 25 janvier 2001, soit un an après la date prévue dans la convention de mandat.

b) La question du permis de construire concernant la charpente

La complexité du projet a également été à l'origine d'un allongement de la procédure d'autorisation. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat (liée en l'espèce au théâtre des Champs-Élysées), une restructuration lourde sur un monument historique ne peut être soumise à une simple déclaration de travaux et doit faire l'objet d'un permis de construire. Or, dans le cas de l'Odéon, l'escamotage nécessitait de remonter la charpente au-delà du plafond des hauteurs (fixé à 25 mètres) et du gabarit existant. Bien qu'il emportât les faveurs de l'ACMH et des riverains en rapprochant l'édifice de sa configuration d'origine, le projet n'entraînait pas dans les dérogations prévues au POS et a suscité un refus de la préfecture.

La difficulté a finalement été contournée en 2002 par la décision du ministre de soumettre le projet à une simple déclaration de travaux, jointe à l'instruction donnée au préfet de ne pas s'y opposer. L'autorisation a été accordée en février 2003, soit deux ans après la date initialement prévue pour le démarrage des travaux.

Au cours de la phase contradictoire, l'EMOC a confirmé l'impact de ces procédures sur le calendrier de l'opération, tout en en réfutant la responsabilité : « *En ne s'en tenant qu'aux études et aux travaux dont l'EMOC avait la charge, on peut considérer que l'opération s'est déroulée normalement, sans aléas ni retards particuliers. Ce sont les différentes procédures, tenant au caractère très spécifique de l'intervention au regard de la réglementation, qui expliquent l'essentiel du retard constaté* ».

Aux termes de la convention de mandat pourtant, l'EMOC avait pour mission « *la définition des conditions administratives et techniques selon lesquels sera étudié et réalisé le projet* » (article 3, 1^o). En corollaire, il était en charge de la phase préalable et peut être tenu responsable des dépassements y afférant, du fait d'une sous-estimation des délais de validation par les tutelles et des risques juridiques du projet.

2 - L'insuffisance des outils de suivi

D'un montant initial de 24,24 M€ (valeur mars 1999), la convention de mandat a finalement atteint 37,89 M€ soit un dépassement de 40 % par rapport à l'enveloppe initiale actualisée à la date initiale d'achèvement en février 2003 (26,95 M€). Outre l'actualisation de l'enveloppe initiale, on distingue parmi les facteurs de surcoût :

- l'allongement du calendrier : le décalage dans le temps de l'opération est à l'origine de révisions de prix supplémentaires et constitue un surcoût en soi ;
- les aléas techniques : le creusement du parterre a révélé la faiblesse des fondations, nécessitant des fouilles archéologiques de juin 2003 à février 2004 puis un terrassement en sous-sol. Cet aléa, intégré dans la négociation des marchés infructueux, n'a pas eu d'impact sur les délais mais a entraîné une hausse du montant des marchés (échafaudage et gros œuvre notamment) ;
- les modifications de programme : initialement écartée du programme, la restauration du Petit Odéon a finalement été réintégrée en 2001. Ont également été ajoutés l'aménagement de locaux sociaux, la constitution de réserves, le rafraîchissement des bureaux, le mobilier des loges, la rénovation du foyer, les luminaires extérieurs et les grilles le long des arcades.

L'évolution de l'enveloppe a été entérinée par six avenants à la convention de mandat initiale. Comme les marchés, ces documents ne distinguent que les révisions de prix et les aléas, et ne permettent donc ni de pondérer précisément la part des différents facteurs dans le coût final de l'opération, ni d'en dresser le bilan économique.

a) La neutralisation des allongements de délais par les actualisations

Dans la convention de mandat et ses avenants, l'enveloppe initiale et les enveloppes complémentaires étaient exprimées en valeur brute, hors révisions de prix. La date de valeur retenue était généralement proche de la date de signature de la convention (mars 1999 ici). Ainsi, aux termes de l'article 5.1 de la convention, « *la régularisation pour révision de prix sera effectuée lors du dernier exercice* ». Les révisions de prix devaient donc en principe être calculées sur la base des indices de prix constatés et intégrées dans l'enveloppe par un avenant final.

Cette méthode de révision globale en fin de convention était destinée à faciliter le suivi des coûts au cours du temps, indépendamment des variations des prix. Toutefois, elle a eu pour effet de majorer la part

des révisions de prix dans le montant total de l'opération, de minimiser les extensions de programme et de neutraliser le coût des dépassements de calendrier. En effet, les révisions de prix ont été calculées indifféremment selon qu'elles portaient sur le programme initial ou ses extensions, et selon qu'elles relevaient du calendrier initial de l'opération ou de dépassement de délais.

Ainsi, selon la typologie des avenants, sur les 56 % de dépassement brut (13,75 M€) de l'enveloppe initiale, les révisions de prix représentent 7,49 M€, soit 30,9 % du montant final de l'opération. La part des aléas de chantiers représente 3,85 M€ et 15,7 % du montant final, tandis que les extensions de programme ne représentent pour leur part que 2,34 M€ soit 10 % du montant final.

Si l'on applique au contraire l'évolution de l'indice BT01 sur l'enveloppe et le calendrier initiaux de la convention de mandat (soit entre mars 1999 et février 2003), la part des révisions de prix dans le dépassement diminue pour ne représenter que 24 %. La prise en compte de l'évolution de l'indice entre la date initialement prévue et la date réelle de fin des travaux permet de calculer le coût lié à l'allongement du calendrier, qui représente 19 % du dépassement. Le reste, soit 57 %, correspond à la part cumulée des aléas et extensions de programme.

Afin d'améliorer la sincérité du coût final de l'opération, et de faire de la convention de mandat un véritable outil de pilotage, il conviendrait de comptabiliser ce surcoût lié à des allongements de calendrier aujourd'hui masqué dans l'enveloppe globale de révision des prix.

b) La neutralisation des changements de programme par les aléas

La méthode par laquelle les aléas de chantier et les extensions de programme sont retracés souffre également d'un défaut de lisibilité. Pas plus les documents de suivi des marchés que la convention de mandat ne permettent de retracer avec exactitude la part des aléas et des modifications de programme dans le coût final du projet.

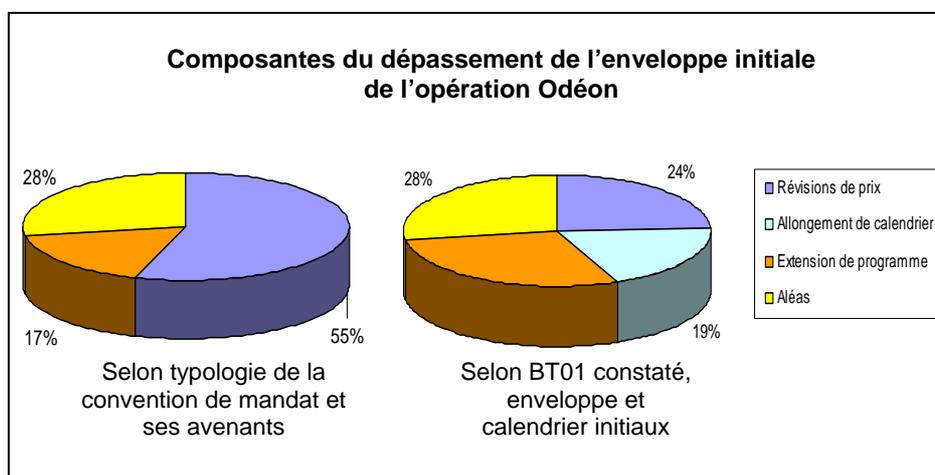
Dans les marchés, les provisions pour aléas formées initialement s'élèvent à 0,97 M€ soit 3,5 % du montant des marchés initiaux en moyenne. En cas d'avenant, la provision pour aléas est le plus souvent annulée et intégrée dans le montant de l'avenant avec les extensions de programme. Au total, 53 marchés ont été passés, modifiés par 30 avenants ou marchés complémentaires. Le total des marchés passés au 1^{er} juin 2006 s'élève à 34,51 M€ soit un dépassement de 21,1 % par rapport au montant des marchés initiaux. Le montant final des aléas est obtenu par la somme de la provision pour aléas restante (0,4 M€) et du montant

des avenants hors révision de prix (3,3 M€). L'ensemble (3,7 M€) représente 13,1 % du montant initial des marchés.

Dans la convention de mandat et ses avenants, le montant cumulé des modifications de programme s'élève à 2,36 M€ soit 17% du dépassement ; le montant des aléas (objet de l'avenant n°4) s'élève quant à lui à 3,8 M€, soit 28% du dépassement. Ce dernier chiffre, qui entérine les dépassements constatés sur les marchés, est présenté de manière globale, sans distinguer selon qu'il s'agit d'aléas techniques ou d'extensions de programme.

En raison de l'imprécision des documents de suivi des marchés qui confondent dans deux catégories (révisions et aléas) l'ensemble des sources de dépassement de l'enveloppe (révision selon calendrier initial, allongement de calendrier, aléas et changement de programme), la part des aléas dans le coût final de l'opération ne peut être affinée davantage. La part des modifications de programme dans le dépassement s'obtient quant à elle par soustraction (du montant des révisions, de l'allongement de calendrier et des aléas) et s'établit à 3,9 M€, soit 29 % du dépassement et 10 % du montant final.

La part des quatre facteurs dans le surcoût du projet est illustrée par le graphique ci-dessous :



Ainsi, les documents de suivi de l'EMOC présentent, pour l'ensemble des marchés d'une opération (maîtrise d'œuvre, assistance à maîtrise d'ouvrage, travaux et autres), le montant initial et les montants finaux des engagements et mandatements. A ce titre, ils constituent un outil de gestion budgétaire et comptable efficace des marchés. En

revanche, ils ne permettent ni de piloter les délais et les coûts en cours d'exécution, ni d'apprécier la qualité et d'évaluer la performance de la maîtrise d'ouvrage déléguée à l'issue des opérations. Au plan strictement technique, l'opération est considérée par l'EMOC et le théâtre comme une réussite, les services du ministère de la culture étant d'un avis différent. En effet, d'un point de vue plus général, les dépassements d'enveloppe et de calendrier révèlent la nécessité de disposer de bilans économiques plus complets.

E - La Cinémathèque française

L'idée d'un équipement culturel entièrement dédié au cinéma est ancienne. Lorsque le projet de « Maison du cinéma » a vu le jour, il s'agissait de fédérer dans un même lieu trois acteurs de la politique du cinéma : les Archives françaises du film (AFM), département du centre national de la cinématographie (CNC) accueillant le dépôt légal du cinéma, la bibliothèque du film (BIFI) et la Cinémathèque française. Il comprenait, outre des salles de projection, une médiathèque, des espaces pédagogiques et d'exposition temporaire ainsi que le musée Henri Langlois.

Initialement pressenti pour accueillir le bâtiment, le site du Palais de Tokyo a finalement été abandonné en raison du coût d'aménagement qu'il supposait, estimé à 76 M€ A sa place, *l'American Center* conçu par l'architecte Frank Gehry à Bercy a été choisi en 1998 et acquis par l'État en février 1999 pour un montant de 23,5 M€ (154,13 MF) et le coût d'aménagement estimé à 24,24 M€ (160 MF), soit un coût total de l'opération de 47,7 M€. Sa proximité avec la BNF et l'Inathèque situées sur l'autre rive de la Seine (et reliées depuis par la passerelle Simone de Beauvoir) permettait en outre de rassembler la totalité du dépôt légal consacré à l'image dans l'est parisien.

La direction de l'administration générale du ministère de la culture était maître d'ouvrage du projet. Prenant la suite de la Mission interministérielle des grands travaux (MIGT), l'EMOC a été chargé de solder l'opération au Palais de Tokyo et a participé au choix du nouveau site dès 1998. La réalisation des études préalables lui a été confiée par convention du 11 mai 1999 pour un montant de 150 000 € (1 MF). Logiquement, il a ensuite été chargé de la maîtrise d'ouvrage par convention de mandat signée le 1^{er} octobre 1999 pour un montant de 24,24 M€¹⁴ (valeur janvier 1999) et une durée de 26 mois, soit un achèvement prévu pour décembre 2001.

14) Le fait que ce montant soit identique à celui du théâtre de l'Odéon est un hasard.

Le bâtiment a été remis en mai 2005 avec trois ans et demi de retard, pour un montant total de 33,9 M€ soit 39,8 % de hausse apparente et 33,4 % de dépassement par rapport à l'enveloppe initiale actualisée à décembre 2001 suivant l'indice des prix à la construction (25,42 M€). Le coût lié à l'allongement du calendrier (obtenu par différence entre le montant final et le montant des révisions appliquées à l'enveloppe et au calendrier initiaux et les extensions de programme) représente 49 % du dépassement et les modifications de programme 31 %, les 20 % restants étant imputables aux révisions de prix.

1 - L'instabilité du programme

Sur les trois années et demi de retard, trois sont imputables à la phase préparatoire, du choix de la maîtrise d'œuvre au démarrage des travaux. En dépit d'études préalables qui avaient déjà duré six mois, cette étape qui devait occuper huit des 26 mois du calendrier initial a duré trois ans et demi et décalé le démarrage des travaux en juin 2003 pour la partie immobilière et septembre 2004 pour la muséographie.

a) La difficile validation du programme immobilier

Le programme arrêté à l'issue des études préalables s'articulait autour de trois éléments : l'extension des espaces d'accueil et de billetterie ; la création d'un niveau supplémentaire par construction d'un plancher à mi-hauteur dans la salle de théâtre et la césure de la cage de scène ; la reconversion des studios et des ateliers d'artistes en salles de projection, d'exposition et en médiathèque. La création d'un accès commun aux trois salles de projection a été ajoutée ensuite, sur proposition du maître d'œuvre.

Pour la partie immobilière – le musée faisant l'objet d'un projet dans le projet – le choix du maître d'œuvre a été lancé en mars 1999 par appel public à la concurrence et a été notifié par l'EMOC le 12 janvier 2000 pour un montant de 1,61 M€. La validation de l'APD (avant-projet détaillé) par le maître d'ouvrage n'est intervenue qu'en février 2001, treize mois après la notification au lieu des six prévus, après plusieurs modifications. Ce délai a encore été allongé de quatorze mois par la procédure d'autorisation rendue nécessaire par le changement de destination des ateliers d'artistes et l'extension des surfaces. Le permis, demandé en juin 2001, a été accordé en avril 2002.

Alors que le projet était prêt à passer en chantier en février 2002 après les travaux de démolition, l'arrivée du nouveau ministre de la culture en mai 2002 a donné lieu à une nouvelle hésitation et à la

suspension de l'opération. Il a fallu attendre février 2003 pour que celle-ci soit relancée et juin 2003 pour que démarrent les travaux.

Enfin, le projet a connu un ultime changement d'orientation avec la nomination d'un nouveau président de la Cinémathèque, qui a réussi à convaincre le ministre de la culture de la nécessité de modifications qui touchaient la distribution des espaces d'expositions temporaires et ceux du musée. Ces modifications n'ont été entérinées dans un second avenant à la convention de mandat qu'en mars 2004, ce qui a conduit à repousser les délais de livraison de huit mois supplémentaires.

Force est de noter que les changements de programmes adoptés (interversión des espaces d'expositions permanente et temporaires) relèvent d'une réorientation du projet qui a bouleversé l'économie du programme initial, sans que le maître d'ouvrage mandataire dispose de quelque moyen que ce soit pour en limiter les effets sur les coûts comme sur les délais.

b) Les attermoiments du projet muséographique

La forme du futur musée du cinéma et la part que devait prendre la collection de l'ancien musée Henri Langlois disparu dans l'incendie du Palais de Chaillot ont fait l'objet de vifs débats, opposant la direction de la Cinémathèque, ses conservateurs et les deux directeurs successifs du musée. Cette absence de consensus a été à l'origine de la scission précoce du programme entre immobilier et musée pour éviter que les difficultés du second ne freinent l'ensemble de l'opération.

En pratique, l'instabilité de la programmation muséographique s'est traduite par une succession des maîtres d'œuvre du projet qui a repoussé la livraison à fin 2005. Un premier marché a été notifié en septembre 2000 pour un montant de 0,40 M€ après trois études de définition d'un montant de 0,11 M€. L'APD n'a toutefois été validé qu'en mai 2002 et le marché complété par avenant en mai 2003 pour un montant de 0,92 M€.

A l'arrivée du nouveau président de la Cinémathèque, celui-ci a envisagé plusieurs modifications du projet muséographique. Le premier marché de maîtrise d'œuvre s'avérant incompatible avec le nouveau projet, celui-ci a été résilié en juin 2003, pour un coût de 0,23 M€. Un deuxième maître d'œuvre a alors été désigné en janvier 2004. Dans l'attente de la nouvelle programmation, la procédure a été déclarée sans suite et le candidat indemnisé à hauteur de 17 940 €. La désignation du maître d'œuvre définitif, est finalement intervenue en juin 2004 à l'issue d'un troisième concours et le marché a été notifié le 1^{er} septembre 2004 pour un montant de 0,23 M€.

Ces décalages révèlent une sous-estimation des délais nécessaires à l'élaboration du projet. La durée de 26 mois inscrite dans la convention de mandat a négligé les délais de validation et d'autorisation de l'opération. Si l'EMOC ne peut être tenu responsable des délais de délivrance des permis, il a néanmoins explicitement la charge de la phase préparatoire de l'opération aux termes de la convention de mandat. *A fortiori*, comme il a été mandaté pour réaliser les études préalables au projet, l'EMOC est responsable de l'estimation des délais d'autorisation nécessaires et des coûts afférents.

Cette sous-estimation des délais de validation et l'instabilité du programme ont été lourdes de conséquences sur le calendrier de réalisation et les coûts, comme l'a confirmé le ministère dans sa réponse : *« Les principales causes de dépassement sur le chantier de la Cinémathèque ont été les décisions de modification du programme global ainsi que le déplacement des espaces dédiés aux expositions temporaires (demande formulée par le président de la Cinémathèque). »*

Au total, le montant des modifications de programme a été entériné par deux avenants à la convention de mandat et porté à 2,96 M€ soit 31% du dépassement. Le coût induit par l'allongement du calendrier s'élève quant à lui à 4,52 M€. Sachant que sur 41 mois de retard, 35 sont liés à la phase préalable (soit 85 %), l'allongement de calendrier lié à l'instabilité du programme peut être évalué à 3,85 M€ et l'impact global des modifications de programme à 6,81 M€.

2 - Le changement de porteur du projet

Le projet de Maison du cinéma réunissait au départ quatre partenaires : l'Etat, propriétaire du bâtiment et du fonds cinématographique et muséographique ; les Archives françaises du film (AFF), rattachées au centre national de la cinématographie (CNC) ; la Cinémathèque française, association loi 1901 ; et la bibliothèque du film (BIFI), association loi 1901 née de la scission avec la Cinémathèque.

En l'absence de structure commune, la direction de l'administration générale (DAG) du ministère de la culture a été maître d'ouvrage de l'opération, le CNC co-signant les conventions de mandat d'études et de maîtrise d'ouvrage. Les autres partenaires ont quant à eux été associés au suivi de l'opération mais sans prendre de responsabilité juridique.

Une « Mission de réalisation du 51, rue de Bercy » a été mise en place pour coordonner l'opération. En pratique, la mission a assuré la circulation de l'information et le secrétariat des réunions rassemblant les partenaires, l'EMOC et les maîtres d'œuvre, mais elle n'avait pas de pouvoir de décision. En outre, aucune décision n'a été arrêtée sur la structure en charge de la gestion future du bâtiment. En particulier, la Cinémathèque s'opposait à toute création d'un groupement d'intérêt public (GIP), susceptible de menacer son existence.

L'absence d'interlocuteur unique ou, à défaut, de pilote capable d'arbitrer les conflits entre les partenaires, a contribué à la multiplication des modifications de programmes et à l'allongement considérable de la phase préparatoire. La présence de l'EMOC comme intermédiaire entre le maître d'ouvrage, les partenaires du projet et le maître d'œuvre n'a pas permis d'améliorer le processus de décision.

A l'inverse, la décision prise en 2003 d'abandonner les scénarios GIP et mission de réalisation et de transférer la gestion future du bâtiment à la Cinémathèque française a permis la relance des travaux. Cette décision s'est accompagnée d'une modification des statuts de la Cinémathèque, d'un changement de son président et d'une fusion avec la BIFI programmée pour le 1^{er} janvier 2007.

Au total, le président de la Cinémathèque émet un jugement positif sur l'opération : « *Les travaux menés par l'EMOC ont été livrés dans les délais convenus suite à la redéfinition du projet, avec des équipements en ordre de marche* »¹⁵.

De fait, sortie de son contexte et prise indépendamment de ses objectifs de départ, une même opération considérée comme mitigée par ses financeurs peut être vue comme une réussite par ses bénéficiaires. Cette appréciation – qui ne peut être partagée si on se place du point de vue des délais et des coûts prévus à l'origine – milite pour un renforcement du suivi des coûts et du calendrier dans le temps, afin de mettre en évidence les conséquences de changements de programme à l'échelle de l'opération, et non dans l'horizon temporel des dirigeants les plus récents.

15) Lettre du 8 février 2007 en réponse aux observations provisoires de la Cour.

F - Le Grand Palais

Edifié entre 1897 et 1900, le Grand Palais a présenté dès les années cinquante des fissurations révélant la fragilité de ses fondations. En raison du vieillissement des pilotis sur lesquels reposait le bâtiment côté Seine, le palais s'est enfoncé et l'ensemble des structures, façades et ornements compris, ont été déstabilisés. En outre, l'armature de fer de la nef a connu des phénomènes de déformation et de corrosion menaçant la sécurité des visiteurs. En 1993, la chute d'un rivet a conduit à décider la fermeture de la nef et à engager un vaste projet de restauration du bâtiment. Lancée en 1995 pour un montant prévisionnel alors évalué à 34,2 M€, l'opération n'est que partiellement achevée et atteint aujourd'hui un coût estimé à 113,9 M€

Par sa complexité administrative et juridique¹⁶ (comparable à celle de la rénovation du théâtre de l'Odéon), son calendrier de réalisation (plus d'une décennie) et son budget, la restauration du Grand Palais est une opération hors normes. Elle n'en questionne pas moins trois aspects de la maîtrise d'ouvrage confiée à un mandataire : l'évaluation de l'enveloppe initiale, les modifications de programme en cours de chantier et la gestion des marchés de travaux.

1 - La sous-évaluation de l'enveloppe initiale

Le SNT a été initialement chargé des études préalables et de la conduite de l'opération. En 1995, il a conclu un contrat de maîtrise d'œuvre de 2,93 M€ correspondant à une première estimation des travaux de 31,25 M€ HT. Au cours de l'année 1997 cependant, la fixation du coût définitif des travaux à 62,75 M€ HT a été source d'un blocage entre les ministères de la culture et des finances¹⁷.

Ce n'est qu'en mars 1999 que le projet a pu être relancé, après remise au secrétaire général du Gouvernement du rapport du conseiller d'Etat désigné comme arbitre. Le montant des travaux a été ramené à 53,36 M€ HT répartis en deux phases. Le montant respectif de chacune des phases est toutefois incertain, tant il varie selon les documents : 40,55 M€ pour la seule phase 1 dans la convention de mandat de juin 1999, 41,65 M€ et 11,73 M€ dans l'avenant n°2 au contrat de maîtrise d'œuvre de décembre 1999, et 38,57 M€ et 14,79 M€ dans l'avenant n°1

16) Les incertitudes sur les droits réels détenus respectivement par l'Etat et la ville de Paris sur le terrain en sont un exemple parmi d'autres.

17) Après un avis défavorable de la CSM-BGC le 24 juin 1997 sur laquelle le directeur du SNT passe outre en décembre 1997, l'avenant au marché de maîtrise d'œuvre fait l'objet d'un refus de visa du contrôleur financier.

à la convention de mandat de février 2001 (auxquels sont ajoutés 3,05 M€ « d'imprévus »). Par suite, il est impossible de rapporter le coût final de chacune des phases à une quelconque estimation initiale.

Le débat qui a opposé les ministères de la culture et des finances sur le coût prévisionnel des travaux et les modifications du projet décidées par la suite illustre les ambiguïtés de la programmation d'une opération de restauration d'une telle envergure, qui prive l'enveloppe financière initiale de toute portée limitative.

L'opération Grand Palais a présenté dès l'origine une complexité et une ampleur telles que le maître d'ouvrage était dans l'incapacité de déterminer ex ante l'étendue des travaux et l'estimation prévisionnelle de leur coût. Le maître d'œuvre a ainsi été chargé de préciser le coût des travaux dans le cadre des études d'avant projet. Malgré le risque de dérive du coût lié à la fixation de l'enveloppe financière par le maître d'œuvre lui-même, aucune formule incitative à la maîtrise des coûts n'était prévue dans le contrat de ce dernier pour le calcul du forfait définitif de rémunération.

Une première réévaluation du coût prévisionnel des travaux est apparue dans l'avant-projet sommaire (APS) portant le montant de 31,25 M€ à 55,38 M€ HT en avril 1996. L'avant-projet définitif (APD) validé en février 1997 – et le projet d'avenant qui a suscité alors l'opposition du ministère des finances – a fixé ce coût à 62,75 M€. L'écart est expliqué par la sous-estimation du coût initial en l'absence de références et de projets comparables, le choix de la technique des parois moulées pour rendre possibles des aménagements en sous-sol et la décision de réaliser les travaux en site occupé. Après négociation, ce montant a été ramené à 53,36 M€ HT dans l'avenant n° 2 notifié en décembre 1999.

Evolution du coût prévisionnel des travaux Grand Palais

	Marché initial (22/12/95)	APS (19/04/96)	APD (06/02/97)	Avenant n° 2 (13/12/99)
Fondations	100 MF	192 MF	221,9 MF	178,5 MF
Charpentes	70 MF	105,5 MF	111,3 MF	105,7 MF
Verrières - toiture	35 MF	65,8 MF	78,4 MF	65,8 MF
Total HT	205 MF (31,25 M€)	363,3 MF (55,38 M€)	411,6 MF (62,75 M€)	350 MF (53,36 M€)

Source : Cour des comptes à partir des marchés EMOC

Sur le plan juridique, le débat a été tranché par le rapport de l'arbitre désigné à cet effet, qui a fait valoir le caractère provisoire du prix initial, tel que prévu par l'article 2 alinéa 5 de la loi MOP : « *Lorsque le maître d'ouvrage décide de réutiliser ou de réhabiliter un ouvrage existant, l'élaboration du programme et la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle peuvent se poursuivre pendant les études d'avant-projet* ». En ce sens, l'avenant n° 2 n'a pas constitué un bouleversement de l'économie du marché de maîtrise d'œuvre mais a fixé la rémunération définitive sur la base d'études complémentaires.

Sur le plan opérationnel en revanche, ce raisonnement ne résout pas les effets de l'absence de prix définitivement arrêtés dès le départ. Pour les opérations classiques, le maître d'ouvrage dispose de moyens pour contraindre le maître d'œuvre à respecter l'enveloppe initiale (en l'obligeant à reprendre gratuitement ses études ou en plafonnant la variation de coût par exemple). Dans le cas du Grand Palais, comme l'indiquait le rapport de l'arbitre : « *le mécanisme de régulation dont la présence est habituelle dans les marchés de maîtrise d'œuvre constituait en l'espèce une garantie illusoire (...). La notion même d'enveloppe financière initiale, sur laquelle repose en définitive la régulation du marché, n'y a pas grand sens. Techniquement d'abord, le problème était trop complexe pour que l'on puisse, à la signature du marché, déterminer la nature même des travaux nécessaires (...). Financièrement ensuite, était-il pensable que, à l'issue d'études déterminant la nécessité d'effectuer les travaux, on en revienne à l'enveloppe financière initiale avec l'assurance que les travaux qu'elle permettrait de financer étaient (...) insuffisants à assurer sa consolidation définitive ?* ».

Si l'évolution du coût des travaux au vu d'études complémentaires se comprend aisément dans le cas d'espèce, elle n'en a pas moins privé le maître d'ouvrage d'outil pour contenir le budget du projet dans des limites fixées au départ. En outre, le maître d'ouvrage n'a eu aucun moyen d'évaluer la performance de la maîtrise d'œuvre sur le plan financier, l'enveloppe étant fixée ex post par le maître d'œuvre lui-même.

2 - Les compléments de programme ultérieurs

La maîtrise d'ouvrage de la première phase a été confiée à l'EMOC par convention de mandat du 28 juin 1999. D'un montant de 60,98 M€ la convention initiale comprenait les dépenses déjà engagées par le SNT (5,03 M€), de nouvelles études préalables confiées à l'EMOC par convention du 14 juin 1999 (0,076 M€) et les travaux de restauration de la nef et des galeries Sud (55,87 M€). Sa durée a été fixée à 27 mois, soit jusqu'au mois de juillet 2002. La première phase des travaux a été

achevée en septembre 2004, soit avec deux ans et deux mois de retard, pour un montant final de 60,9M€ soit un écart de 9% par rapport au montant initial de la convention de mandat de 1999 et de 68% par rapport à l'estimation de 1995.

La seconde phase de travaux – comprenant la confortation des galeries Nord et la restauration des façades et statuaires – a été ajoutée au programme confié à l'EMOC par avenant à la convention de mandat en février 2001 pour un montant de 58,54 M€. Compte tenu de son périmètre, ce montant n'a plus grand-chose à voir avec le coût envisagé dans le contrat de maîtrise d'œuvre en 1999 qui ne comprenait que les travaux de confortation, sans même parler de 1995. Il fait d'ailleurs l'objet d'un avenant spécifique au marché de maîtrise d'œuvre, qui a abouti à un doublement de son montant. La deuxième phase a été lancée en mars 2005 et diminuée de 23,56 M€ quelques mois plus tard : il s'agit de la seule réduction de programme observée sur la soixantaine de grands chantiers examinée par la Cour.

Enfin, l'arrivée du nouveau ministre de la culture le 31 mars 2004 s'est accompagnée d'un changement de contenu et d'organisation du projet, autour du nouvel objectif d'ouverture de la nef pour les journées du patrimoine en septembre 2005. Pour l'atteindre, une étude sur les conditions d'une réouverture partielle au public a été menée par l'EMOC au dernier trimestre 2004 et un programme de travaux défini début 2005 sous la maîtrise d'œuvre de l'ACMH pour un montant de 4,7 M€. Des travaux de sécurité ont par ailleurs été entrepris à hauteur de 2,5M€

L'ensemble de ces éléments porte le montant des mandats confiés à l'EMOC à 108,9 M€ et le coût total prévisionnel de l'opération à 113,9 M€ (en incluant les études réalisées par le SNT). Les modifications de programme et de calendrier ont été entérinées par trois avenants à la convention de mandat initiale et une convention de mandat complémentaire. En l'absence de conventions séparées pour chacune des phases toutefois, il est impossible d'établir le bilan final de l'opération tant que la seconde phase ne sera pas achevée.

Au demeurant, on peut craindre en particulier que de nouveaux travaux soient à engager dans un futur proche pour aménager ou réaménager les espaces en vue de leur exploitation.

Evolution du mandat de l'EMOC sur le Grand Palais

Convention	Date	Objet	Total
Convention d'études n°1	14/06/99	Etudes	76 225 €
Convention de mandat n°1	28/0699	Phase 1 : fondations, charpentes et couverture de la nef et des galeries sud (hors 5M€d'études SNT)	55 872 565 €
Avenant n°1	02/02/01	Phase 2 : galeries nord + façades et statuaire	58 540 423 €
Avenant n°2	01/10/02	Actualisation des coûts 1 ^{ère} phase	5 001 273 €
		Actualisation des coûts 2 ^e phase	5 498 142 €
Avenant n°3	26/04/05	Réduction programme 2 ^e phase	-23 565 000 €
		Travaux pour réouverture au public	4 700 000 €
Convention de mandat n°2	03/07/02	Installations électriques	2 500 000 €
Convention d'études n°2	17/10/02	Scénarios de réaménagement, préparation consultation pour DSP	300 000 €
Total général (hors études SNT)			108 923 628
Dont phase 1			60 873 838

Source : convention de mandat et avenants EMOC

3 - La gestion des deux principaux marchés

Malgré la longueur de la phase d'études préalables, qui s'est étendue sous des formes diverses de 1993 jusqu'au mois de mai 2000, la sélection des principales entreprises prestataires a encore occasionné délais et ajustements qui témoignent de la complexité du chantier.

Deux lots représentaient, dans l'appel d'offres restreint lancé le 26 mai 2000, l'essentiel du coût du projet : le lot n° 1 - Fondations, gros œuvre (conclu pour 25,37 M€) et le lot n° 2 - Charpente métallique, verrière (conclu pour 23,88 M€).

Pour le lot n° 1, trois procédures successives ont dû être reprises. Après un premier appel d'offres restreint lancé le 26 mai 2000, auquel n'a répondu qu'un seul groupement pour un montant supérieur de 30 % à l'estimation du maître d'œuvre, la procédure a été relancée le 10 novembre 2000 sous la forme d'un appel d'offres ouvert fondé sur une solution technique différente. Face à deux offres encore supérieures à l'estimation du maître d'œuvre de respectivement 18 et 42 %, la consultation a été à nouveau déclarée infructueuse et une troisième procédure a été relancée le 13 mars 2001, cette fois négociée dans le cadre de l'article 104 du code des

marchés publics alors en vigueur. Celle-ci a abouti à la conclusion d'un marché le 22 octobre 2001 – soit avec un retard d'un an sur le calendrier initialement prévu – pour un montant de 25,37 M€ (y compris les tranches conditionnelles non affermées). In fine, il semble que la raison d'être de ce retard ait tenu à l'insuffisance des études préalables, qui se sont trouvées « démodées » par les propositions des entreprises¹⁸. Il convient toutefois de reconnaître qu'une fois connus les résultats de la première consultation, l'EMOC et son maître d'œuvre ont su réagir pour rétablir une procédure qui paraissait compromise et obtenir une diminution importante (9,2 M€) du prix du marché.

Le lot n° 2, quant à lui, a d'abord fait l'objet du même appel d'offres restreint lancé le 16 mai 2000, mais comme pour le lot n° 1, les offres reçues en juillet 2000 excédaient de plus de 33 % pour la plus basse l'estimation du maître d'œuvre. Là aussi, la procédure a donc été déclarée infructueuse et reprise sous la forme d'un appel d'offres ouvert lancé en novembre 2000, après que le maître d'œuvre eut « *tout en restant dans le coût d'objectif qui lui était imparti et compte tenu de son taux de tolérance, (...) réévalué son projet ayant sous-estimé, dans le 1^{er} appel d'offres, le niveau général des prix suite à la conjoncture économique, et en tenant compte également de certaines difficultés spécifiques exposées par les entreprises lors du 1^{er} appel d'offres.* »¹⁹. De fait, le maître d'œuvre a réévalué son estimation de 23 % entre les deux consultations, ce qui revenait à se mettre au niveau des premières offres.

Ce second appel d'offres n'a débouché que sur deux candidatures et deux offres reçues le 1^{er} février suivant. La première étant jugée techniquement supérieure et étant par ailleurs inférieure de 1,6 M€ à la seconde, c'est elle qui a été choisie le 6 juillet 2001. Mais en réalité, celle-ci n'avait quasiment pas changé entre les deux consultations, et n'était inférieure, lors de l'appel d'offres ouvert, que de 1 % à son montant lors de l'appel d'offres restreint. La succession des deux consultations a donc clairement eu pour objet de « recalculer » l'estimation du maître d'œuvre, et non les offres.

Par la suite, l'évolution de ces deux marchés a épousé celle du chantier du Grand Palais. Le lot n° 1 Gros œuvre, d'un montant initial de 25,37 M€ (comprenant deux tranches conditionnelles affermées par la suite) a finalement été porté à 27,1 M€ (soit + 6,8 %) au terme de deux avenants.

18) Il est significatif que le rapport de présentation du marché, reprenant les termes du rapport d'analyse des offres, indique avec honnêteté à propos d'une des offres : « *L'offre du groupement est très complète, très fouillée techniquement. Les seules objections que nous puissions émettre procèdent, justement, de ces entendus techniques fouillés qui ont mis en relief certaines imprécisions du projet.* »

19) Rapport de présentation du marché n° 01-01729, page 10.

Le lot n° 2 Charpente et verrière, d'un montant initial de 23,89 M€ (comprenant une tranche conditionnelle affermie ensuite) a été porté à 28,07 M€ soit +17,5 %.

En acceptant de prendre en charge l'opération de rénovation du Grand Palais, l'EMOC a dû faire face à une situation qu'il n'avait pu apprécier et à un programme à la définition duquel il n'avait pas pris part. Ce programme, sous-évalué et techniquement difficile à appréhender, résultait pour l'essentiel des études des architectes détenteurs de droits exclusifs vis-à-vis du bâtiment, c'est-à-dire en dernier lieu de l'architecte en chef des monuments historiques.

Si cette considération tend à relativiser la responsabilité de l'EMOC dans les difficultés constatées lors des phases préparatoires, elle pose néanmoins la question de l'expertise préalable des opérations assignées au mandataire.

II - Les résultats : un bilan contrasté

Par delà leurs différences, les six exemples développés ci-dessus présentent plusieurs caractéristiques communes qui se retrouvent dans la majorité des autres grands chantiers du ministère de la culture.

En premier lieu, les opérations s'inscrivent dans un environnement juridique et économique contraint, résumé en ces termes par le président du musée du quai Branly : *« L'instabilité chronique du code des marchés, les contradictions entre les différents niveaux de textes qui le composent, le vivier si particulier des entreprises, peu nombreuses, qui répondent aux appels d'offre par les institutions publiques et qui préfèrent risquer des pénalités de retard plutôt que d'augmenter leurs effectifs et recourent massivement à la sous-traitance, enfin, plus généralement, les contraintes de l'économie des travaux publics ».*

Au delà, les grands chantiers culturels se caractérisent par un prestige et une portée symbolique particuliers, à laquelle est associée une exigence de résultat qui prime le plus souvent sur l'obligation de moyens. De fait, leur réalisation témoigne souvent d'un haut niveau de qualité de réalisation récompensé par le succès public, mais elle présente des écarts de coût et de délais non moins significatifs entre les prévisions initiales et les bilans finaux.

A - Qualité technique et obligation de résultat

S'agissant de chantier de prestige, les malfaçons patentes et les ratés architecturaux sont rares et, quant ils surviennent, le maître d'ouvrage se donne toujours les moyens en temps et en argent d'y remédier.

Certes, l'appréciation des réalisations techniques ne peut être abordée qu'avec prudence car les véritables dysfonctionnements n'apparaissent qu'avec le temps. L'exemple récent et médiatisé du bâtiment du Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris en témoigne : c'est après quatre d'années d'exploitation que les premiers désordres sont apparus, et près d'une dizaine d'années après qu'ils ont été jugés suffisamment graves pour que le ministère de la culture engage la responsabilité de l'architecte qui en avait assuré la maîtrise d'œuvre. L'exemple du musée d'Orsay est tout aussi éloquent : le bâtiment n'avait qu'une dizaine d'années lorsqu'il a été constaté que les espaces publics ne fonctionnaient pas en cas d'affluence, et ce sont les travaux récents qui ont révélé que les prestataires recrutés au début des années 1980, n'avaient pas réalisés les opérations nécessaires au renforcement des structures métalliques.

Le temps écoulé depuis l'achèvement d'une moitié environ des quelque soixante chantiers considérés ici est trop bref pour qu'un jugement définitif puisse être porté sur la qualité des réalisations. Les ajustements opérés après l'ouverture du musée du quai Branly en témoignent.

Les ajustements opérés au musée du quai Branly après son ouverture

Les premiers sondages réalisés auprès des visiteurs du musée du quai Branly, après un an de fonctionnement, tendent à montrer que le bâtiment et la signature architecturale de Jean Nouvel participent à part entière de la visite. D'un point de vue plus technique, le fait que le musée soit demeuré ouvert depuis son inauguration et qu'aucun contentieux significatif ne soit engagé vis-à-vis des prestataires plaide dans le sens d'une réalisation probante.

Cinq éléments semblent toutefois ne donner que partiellement satisfaction aux visiteurs du musée, et partant aux responsables de l'établissement qui ont déjà effectué ou programmé des travaux destinés à pallier ces insuffisances. Celles-ci demeurent toutefois modestes en regard de l'ensemble du projet.

Le premier a trait à l'éclairage des expositions permanentes et des mezzanines. Dès la réception de l'ouvrage, au printemps 2006, le directeur des collections avait exprimé ses réserves en constatant que près de la moitié des cartels et panneaux d'information étaient illisibles car plongés dans la pénombre. Dans les trois mois qui ont suivi l'inauguration du musée, ce sont donc plusieurs centaines de lampes qui ont été ajoutées autour de la tour de verre accueillant les collections d'instruments de musique et dans le parcours de la rivière.

En deuxième lieu, les conservateurs ont estimé, en juin 2006, que les boîtes conçues par le maître d'œuvre sur la façade nord du musée, qui accueillent des séries ou pièces spécifiques avec une muséographie renforcée, étaient inachevées. Celles-ci ne semblent toujours pas avoir trouvé leur configuration durable, et dans plusieurs d'entre elles, les sols ont été changés après quelques semaines d'ouverture.

La présentation des informations ethnologiques autour des œuvres et la signalétique constituent le troisième point de la muséographie sur lequel s'interrogent les responsables de l'établissement. Pour l'heure, seuls quelques ajustements ont été opérés, mais une réflexion est ouverte sur le sujet.

Le quatrième élément de programme remis en chantier concerne les blocs sanitaires (trop petits, notamment lorsque des groupes scolaires visitent le musée). Il est déjà prévu d'installer de nouveaux blocs, tandis que l'équipement et le dispositif de nettoyage de ceux actuellement en service ont déjà été revus.

Enfin, même s'il s'agit là d'une révision plus prospective, il semble que l'installation vidéo de l'artiste américaine Trinh T. Minh-Ha le long de la rampe d'accès suscite le scepticisme. Cette installation conçue dans le cadre du 1 % a été choisie un peu « par défaut », de l'aveu même de l'ancien directeur du projet muséologique, parmi seulement trois propositions – les deux autres s'étant avérées inacceptables. L'idée de procéder à une nouvelle installation d'ici deux ans fait donc son chemin.

Pour autant, l'exécution architecturale, technique et artistique de ces chantiers paraît donner satisfaction à leurs utilisateurs.

Ce constat s'explique par le fait qu'en égard à la nature des bâtiments et des projets en cause, la contrainte qui pèse sur les maîtres d'ouvrage est davantage une obligation de résultat qu'une obligation de moyens. Les dépassements des enveloppes budgétaires et des délais de réalisation qui en résultent ne sont que les corollaires de l'exigence d'achever les programmes initiaux dans des conditions d'apparence et de qualité qui ne sont pour ainsi dire jamais revues à la baisse.

B - Les écarts de coût

Par delà les six exemples présentés ci-dessus, le respect des coûts prévisionnels peut être évalué sur la base des opérations considérées comme achevées parmi celles qui ont été programmées depuis 1998. Or, ce bilan est critique.

Ecart entre enveloppe initiale et coût final des 30 opérations achevées

	Opérations	Montant initial actualisé (1)	Coût final	Ecart
1	Restauration du conservatoire national des arts et métiers	17,75	17,06	-4%
2	Restauration du grand foyer de l'Opéra Garnier	22,10	22,21	0%
3	Travaux sur le fort de Saint-Cyr	4,43	4,54	2%
4	Réaménagement du musée des arts décoratifs	21,70	23,31	7%
5	Bâtiment de l'école nationale supérieure des arts décoratifs	32,29	35,29	9%
6	Restauration du fort et du donjon de Vincennes	28,30	31,63	12%
7	Bâtiment de l'école d'architecture de Paris Val de Seine	38,10	43,00	13%
8	Opérations diverses sur le château de Versailles - (2)	14,82	17,10	15%
9	Bâtiment de l'école d'architecture de Versailles (Maréchalerie)	10,48	12,30	17%
10	Immeuble des Bons Enfants (ministère de la culture)	60,18	71,34	19%
11	Travaux de restauration des Invalides	27,10	32,35	19%
12	Rénovation du musée de l'Orangerie	15,22	18,41	21%
13	Restauration du clos et couvert du Palais de Chaillot	19,40	24,02	24%
14	Bâtiment de l'école d'architecture de Paris Belleville	32,25	41,15	28%
15	Aménagement des salles du Palais de Tokyo (3)	6,55	8,36	28%
16	Poutre de la Cité de la musique	5,40	6,94	28%
17	Bâtiment du département des recherches subaquatiques et sous-marines (Marseille)	3,78	4,90	29%
18	Bâtiment de la Cinémathèque française	25,91	34,04	31%
19	Installation de l'Institut national d'histoire de l'art dans la galerie Vivienne	16,65	22,10	33%
20	Travaux sur le Panthéon	11,54	15,81	37%

	Opérations	Montant initial actualisé (1)	Coût final	Ecart
21	Rénovation du théâtre national de l'Odéon	26,95	37,89	41%
22	Musée du Quai Branly (4)	204,70	290,09	42%
23	Cité de l'architecture et du patrimoine	49,63	75,40	52%
24	Amphithéâtre Verniquet au Museum national d'histoire naturel	5,55	8,57	54%
25	Rénovation de la Salle des Etats au Louvre	4,03	6,29	56%
26	Pavillon Gabriel du Château de Versailles	3,22	5,27	64%
27	Restauration du Grand Palais phase 1 (5)	35,56	60,95	71%
28	Restauration de la Galerie d'Apollon au Louvre	3,01	5,41	80%
29	Espaces d'accueil du musée d'Orsay	9,33	17,08	83%
30	Bâtiment du Centre national de la Danse de Pantin (6)	7,22	15,98	121%
	Total	763,2	1 008,8	32%
	Total hors EPMQB	558,5	718,7	29%

Source : Cour des comptes, à partir des tableaux de bord EMOC et SNT et états des marchés EPMQB. Le coût des opérations rapporté ci-dessus correspond à celui qui peut être chiffré au vu des bilans remis par les maîtres d'ouvrage pour la part des travaux achevée. Il peut donc exister des différences avec les chiffres portés en annexe 1 qui représentent le coût total des opérations tous opérateurs et toutes phases confondus tel qu'il figure dans les documents de synthèse du ministère de la culture.

- (1) Montant de l'enveloppe initiale allouée à l'opération actualisée à la valeur de l'indice BT01 à la date de livraison initialement prévue.
- (2) Il s'agit ici des opérations qui ont précédé l'élaboration et la mise en place du schéma directeur, notamment la restauration de toitures et des menuiseries.
- (3) A été considérée ici comme une seule opération la « contraction » de deux projets : des travaux conservatoires après l'abandon de l'idée consistant à installer la Cinémathèque au Palais de Tokyo, puis l'aménagement à minima d'un espace dédié à la jeune création.
- (4) Est pris en compte ici comme montant initial l'enveloppe financière prévisionnelle fixée en 1998, lors du lancement politique de l'opération.
- (5) L'estimation initiale qui figure ici est celle de 1995, qui a présidé au lancement de l'opération. Celle-ci a été largement réévaluée dans la convention de mandat confiée à l'EMOC en 1999 pour le même périmètre de travaux : si l'on s'en tenait à une comparaison entre le montant prévu en 1999 et le coût final de la phase 1, l'écart ne serait plus que de 14 %. Cette différence montre à quel point l'estimation de 1995 reposait sur des bases fragiles.
- (6) La convention initiale confiée à l'EMOC ne comprenait pas les aménagements scéniques, qui ont fait l'objet d'un avenant ultérieur. Cette extension de programme explique une large part de l'écart de coût.

Ainsi, alors que les 30 opérations ont fait l'objet d'un coût global estimé après actualisation de 763 M€, elles représentent d'ores et déjà 1,09 Md€ d'engagements, soit un dépassement de 246 M€ en volume et un taux moyen de 30 %.

Si on applique ces taux au montant des 31 autres opérations encore en cours (1,22 Md€), c'est-à-dire si les causes à l'œuvre au cours des dernières années continuent de produire les mêmes effets, les grands chantiers qui restent à achever représentent un risque financier élevé²⁰.

C - Le dépassement des délais impartis

Les dépassements des délais de réalisation des opérations apparaissent eux aussi substantiels et systématiques. Si l'on considère les quinze opérations achevées par l'EMOC depuis sa création, le retard minimum s'est élevé à 9 mois (pour l'extension de la Cité de la musique), et le retard maximum à 45 mois (pour la Cinémathèque).

Le constat est comparable pour le musée du quai Branly, dont la date d'inauguration avait été fixée au mois de janvier 2004 lors de l'adoption du programme initial au printemps 1999, et qui a finalement ouvert ses portes en juin 2006, avec un retard de deux ans et demi.

S'agissant du SNT, et comme il sera indiqué plus loin dans l'analyse des outils de pilotage des projets, les indicateurs disponibles ne paraissent pas suffisamment fiables pour permettre la comparaison. Ceux-ci, en effet, n'intègrent pas les phases préparatoires et tendent à considérer que les projets ne démarrent qu'avec le premier coup de pioche, ce qui ne traduit pas l'étendue de la mission de maîtrise d'ouvrage, qui débute très en amont.

20) L'opération Grand Palais phase 2 devrait toutefois être mieux maîtrisée que la phase 1, une économie de 13,4 M€ ayant été réalisée pour financer les surcoûts liés à l'ouverture au public de la nef pendant l'achèvement des travaux.

Le dépassement des délais prévisionnels

	Date prévue d'achèvement	Date effective d'achèvement	Retard
Cité de la musique	Octobre 2004	Juillet 2005	9 mois
Palais de Tokyo Jeune création	Septembre 1999	Décembre 2001	13 mois
Amphithéâtre Verniquet	Septembre 2002	Octobre 2003	14 mois
Immeuble des Bons Enfants	Février 2003	Novembre 2004	20 mois
Grand Palais (1 ^{ère} phase)	Juillet 2002	Septembre 2004	26 mois
Ecole d'architecture Versailles	Février 2003	Juillet 2005	28 mois
INHA – bâtiment Vivienne	Octobre 2001	Mars 2004	29 mois
Musée du quai Branly	Janvier 2004	Juin 2006	30 mois
Galerie d'Apollon (Louvre)	Mars 2002	Novembre 2004	31 mois
Versailles - Pavillon Gabriel	Décembre 2000	Juillet 2003	31 mois
Centre national de la danse	Juillet 2001	Avril 2004	33 mois
Musée d'Orsay	Mars 2001	Mars 2004	36 mois
Théâtre de l'Odéon	Février 2003	Février 2006	36 mois
Salle des Etats (Louvre)	Janvier 2002	Mars 2005	38 mois
Musée de l'Orangerie	Février 2003	Mai 2006	39 mois
Cinémathèque	Décembre 2001	Septembre 2005	45 mois

Source : Cour des comptes

Ces retards s'expliquent souvent par les mêmes raisons que les dépassements des enveloppes budgétaires : reprises d'études liées à des changements de programme, suspensions politiques des chantiers, imprévus et aléas techniques... Ils procèdent également de deux phénomènes spécifiques : la sous-évaluation fréquente du temps nécessaire à la réalisation des opérations, et notamment les phases préparatoires (du choix du maître d'œuvre au lancement de la consultation des entreprises) ; la fragilité intrinsèque, en termes de délais, d'opérations reposant sur un enchevêtrement de réglementations, au premier rang desquelles figurent l'obtention des permis de construire et la passation des marchés publics.

III - Les conséquences : un budget d'investissement culturel sous tension

Quelle que soit la réussite architecturale, technique et culturelle de la plupart des grands projets engagés à la fin des années 1990, leurs résultats en termes de coût et de délais sont problématiques pour le ministère de la culture.

La politique d'investissement de ce dernier poursuit deux grandes orientations : la sauvegarde du patrimoine monumental historique, dont les cathédrales et les châteaux sont emblématiques, et la constitution de nouveaux équipements culturels. Même si plusieurs grands chantiers suscitent des constructions neuves, qu'il s'agisse du musée du quai Branly et demain de la Philharmonie de Paris, nombre d'entre eux conjuguent la restauration d'un monument historique avec la conception d'un équipement culturel. Tel est le cas, par exemple, de la rénovation du théâtre de l'Odéon, de l'installation de la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) au Palais de Chaillot ou du sauvetage du Grand Palais, qui débouche aujourd'hui sur une exploitation renouvelée de sa grande nef.

Cette ligne de partage en recoupe une autre : celle qui sépare les grands projets franciliens des opérations menées en région. Au cours de la dernière décennie, la très grande majorité des nouveaux équipements culturels de l'Etat ont été installés en Ile-de-France, cette dernière ayant de surcroît accueilli les plus importantes opérations de restauration de monuments historiques. En regard, les opérations programmées en province par l'Etat²¹ apparaissent de moindre importance, et correspondent essentiellement à la reconstruction de plusieurs écoles d'architecture. Le seul projet d'équipement neuf et de grande ampleur, le musée des civilisations et de la Méditerranée à Marseille, est aujourd'hui suspendu.

En pratique, la nécessité de financer les écarts de coût des grands chantiers s'est faite au détriment des autres types d'investissements, et notamment des opérations de restauration du patrimoine historique en région. Pour l'avenir, le budget du ministère de la culture ne pourra soutenir à la fois un renforcement de la politique d'entretien et de restauration du patrimoine et la poursuite, aux mêmes conditions, d'une politiques de grands chantiers.

21) Il n'est pas question ici des grands équipements culturels conçus par les collectivités locales, rarement et peu aidés par l'Etat.

A - Les dépenses immobilières du ministère de la culture

Considérées globalement, les dépenses immobilières du ministère de la culture ont oscillé, ces dernières années, entre 486 et 640 M€ par an. Ces chiffres ne correspondent pas, loin s'en faut, à une programmation régulière se traduisant par une certaine stabilité des financements. Au contraire, ces dépenses ont connu de 1999 à aujourd'hui des à-coups importants, non seulement d'une année sur l'autre mais aussi dans le cadre de la gestion annuelle en raison du poids des reports et des autres mouvements de crédits.

Les dépenses immobilières du ministère de la culture (crédits de paiement en M€)

	Loi de finances initiale (LFI)	Crédits ouverts	Dépenses nettes
1999	429,78	743,15	547,19
2000	496,56	858,11	486,76
2001	514,34	932,01	511,80
2002	489,84	960,27	530,92
2003	273,50	765,59	548,35
2004	374,49	704,59	639,53
2005	481,71	578,36	553,70
2006	196,44 ²²	327,30	232,41
2007	194,49		

Source : Cour des comptes à partir des états d'exécution des lois de finances (somme des chapitres 56-20, 56-91, 66-20, 66-91 et 59-04 en 2005).

22) A partir de 2006, la nomenclature LOLF ne permet plus d'établir le même type de total compte tenu de la répartition des crédits entre les titres d'investissement (titre 5), qui recouvre les seules opérations prises en charge par l'Etat, et d'interventions (titre 6), qui comprennent les crédits destinés aux opérateurs, en fonctionnement comme en investissement. En 2006, les montants de 327,30 M€ de crédits ouverts et de 232,41 M€ de dépenses correspondent donc à l'ensemble des dépenses d'investissement, et non plus seulement aux dépenses immobilières, mais ne comprennent pas les subventions attribuées aux établissements publics pour leurs opérations de travaux. Néanmoins, l'écart entre ces deux chiffres montre que le problème récurrent de sous-consommation des crédits d'investissement du ministère n'a pas été résolu en 2006.

L'origine de cette séquence budgétaire chaotique doit être trouvée dans la tempête du 26 décembre 1999. De nombreux monuments ont subi, en quelques heures, des dommages importants qui sont venus s'ajouter à un état de conservation général déjà faible.

Dans ce contexte, les lois de finances pour 2000 et 2001 ont procédé à des ouvertures de crédits en nette augmentation, mais sans que s'accroisse parallèlement la capacité des services à engager effectivement les sommes mises à leur disposition, ni celle des entreprises spécialisées à démarrer les chantiers correspondants. La « thrombose » budgétaire qui en est résulté a été qualifiée de crise au tournant des années 2001 et 2002, caractérisée par un niveau exceptionnel de reports d'année en année et une dégradation catastrophique du taux de consommation des crédits d'investissement du ministère.

Ce phénomène, évoqué à plusieurs reprises par la Cour des comptes dans ses travaux sur la loi de finances, s'est traduit au cours des années 1999-2002 par un écart auto-entretenu²³ entre le montant des crédits ouverts et celui des dépenses effectivement réalisées. Il a fallu attendre les années 2003 et 2004 pour que la situation soit purgée.

Ces dépenses relèvent, soit de la restauration et du réaménagement des monuments historiques, soit de la construction ou de la restructuration de bâtiments non classés²⁴ :

23) Les services étant dans l'incapacité de consommer les crédits reportés d'année en année, ceux-ci ont eu pour seul effet d'accroître encore davantage le niveau de sous-consommation.

24) En termes de classification budgétaire, la catégorie « monument historique » comprend à la fois des travaux de restauration et des aménagements nouveaux.

Dépenses d'investissement du ministère de la culture entre monuments historiques et autres bâtiments (M€)

	Opérations sur les monuments historiques (M€)	Opérations sur les autres bâtiments (M€)
2001	268,05	161,13
2002	293,31	177,04
2003	290,82	185,28
2004	249,96	234,56
2005	282,54	191,84
2006 ²⁵	245,16	nd
2007	242,24 + 70	nd

Source : Cour des comptes

Ces chiffres montrent que le montant des dépenses allouées aux monuments historiques depuis plusieurs années, en dépit de la tempête de 1999, n'est en réalité guère supérieur à ce qui avait été prévu par la loi de programme du 31 décembre 1993 relative au patrimoine monumental, qui était fondée sur une enveloppe allant de 229 à 249 M€ en euros courants de 1994 à 1998, soit en fait de 255 à 275 M€ en valeur 2001.

A ces dépenses d'investissement s'ajoutent les dépenses d'entretien du patrimoine historique, comptabilisées comme des dépenses de fonctionnement. Mais celles-ci, au cours des dernières années, n'ont représenté en moyenne qu'un peu plus de 3 % des dépenses d'investissement immobilier.

25) Pour les raisons qui ont été indiquées ci-dessus, il n'est pas possible de retracer avec la même précision le montant des dépenses effectuées en 2006 au titre des autres bâtiments. En revanche, le chiffre des opérations sur les monuments historiques est connu : le montant de l'agrégat « Entretien et restauration des monuments historiques » représente 263 M€, dont il convient de retirer ici 18,11 M€ de crédits de simple entretien, comptabilisés en fonctionnement et qui n'avaient pas été pris en compte de 2001 à 2005, soit un peu moins que le montant ouvert en loi de finances pour 2007 (242,24 M€). Cette année, un montant de 70 M€ affecté au Centre des monuments nationaux doit aussi être compté en plus de ce total.

B - Opérations de restauration du patrimoine et grands chantiers : un pilotage différent

Au-delà du critère juridique du classement qui sépare les dépenses liées aux monuments historiques des autres dépenses d'investissement, il est possible de délimiter les opérations de restauration du patrimoine d'une part et les « grands travaux » d'autre part en utilisant comme double critère de distinction l'origine des crédits et le caractère national ou déconcentré des travaux. Cette distinction recoupe pour l'essentiel les deux régimes de maîtrise d'ouvrage qui coexistent au sein du ministère pour la réalisation de ses chantiers : un régime « de droit commun », qui relève des services déconcentrés, et un régime national, qui relève des services constructeurs (SNT et EMOC) ou des grands établissements publics comme l'EPMQB.

Cette décomposition, dont le détail figure en annexe 2, montre que l'équilibre global entre ces deux types de chantiers tend à se déplacer depuis quelques années au profit des seconds :

Dépenses du ministère de la culture par catégorie d'opérations (M€)

	Opérations déconcentrées	Opérations d'intérêt national ²⁶ et grands travaux
2001	227,27	201,92
2002	243,90	226,45
2003	225,30	250,80
2004	220,85	263,67
2005	214,09	260,29
Total	1 131,40	1 203,12

Source : Cour des comptes

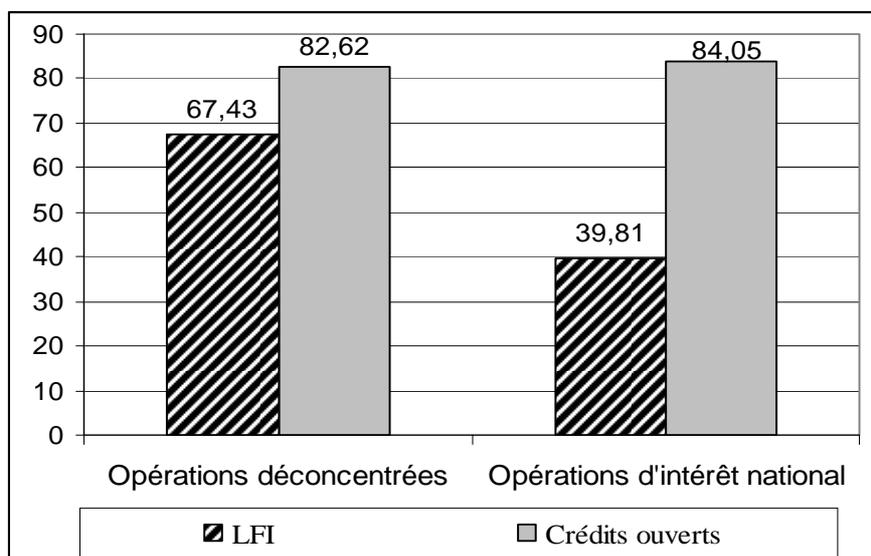
26) Le terme d'opérations d'« intérêt national » ne traduit aucunement l'intérêt culturel ou patrimonial des opérations, mais constitue une simple ligne de partage budgétaire.

Il s'agit là d'une conséquence rémanente de l'ajustement budgétaire subi en 2003 par le ministère de la culture, qui a pris des formes différentes suivant la destination des crédits. Mais il faut y lire aussi la nécessité dans laquelle s'est trouvé le ministère de financer l'écart entre les enveloppes allouées à la fin des années 1990 et les enveloppes réévaluées en phase de travaux au cours des années 2002-2005.

Ce phénomène n'apparaît guère au niveau des dotations en lois de finances, car il est surtout le résultat des mouvements opérés en gestion et des effets cumulés des ajustements pratiqués d'année en année.

Un premier exemple en est donné par les évolutions respectives, en 2005²⁷, des dotations destinées aux deux catégories d'opérations. Alors que la loi de finances initiale faisait apparaître une répartition correspondant à environ 2/3 de financements déconcentrés pour 1/3 de financements dédiés aux grands travaux, un mouvement en gestion de 23 M€ des premiers à destination des seconds, ajouté à des reports plus favorables à ceux-ci, s'est traduit *in fine* par l'octroi du même montant de crédits (80 M€) aux deux catégories d'opérations.

Dotations 2005 du chapitre 56-20 « patrimoine monumental » (en M€)



Source: Cour des comptes

27) Les données 2006 et 2007 ne peuvent être utilisées ici compte tenu du changement de nomenclature évoqué précédemment

Dans le même ordre d'idées, en 2004 comme en 2005, les quelques annulations de crédits pratiquées en cours d'exercice ont toujours porté sur opérations déconcentrées et jamais sur les opérations menées au niveau central. Leur montant est resté toutefois limité puisqu'il a représenté sur ces deux années 12,98 M€

Mais l'illustration la plus nette de ce phénomène se lit dans l'utilisation de la « dotation en capital » exceptionnelle de 100 M€ dégagée en faveur du patrimoine monumental à partir des recettes de privatisation des autoroutes pour l'année 2006.

En effet, alors que la communication ministérielle avait fait de cette dotation une réponse aux critiques formulées par plusieurs parlementaires²⁸ et même à un article de presse²⁹ évoquant l'arrêt des chantiers en province, celle-ci a été affectée en totalité aux grands chantiers conduits par l'EMOC et est venue compléter les enveloppes allouées à la Cinémathèque (12,55 M€), à l'école d'architecture de Paris-Val-de-Seine (13,93 M€), à l'Union centrale des arts décoratifs (10,47 M€), à la Cité de l'architecture et du patrimoine (16,85 M€) voire à l'immeuble des Bons Enfants (3,28 M€). Cette dotation a favorisé les grands chantiers franciliens de restructuration des équipements culturels et n'a qu'indirectement contribué à la restauration de monuments historiques.

28) Cf. par exemple la question écrite n° 73100 du 14 mai 2005 de M. Pierre FORGUES, sénateur : « *M. Pierre Forgues attire l'attention de M. le ministre de la culture et de la communication sur la situation préoccupante des crédits inscrits dans la loi de finances pour 2005 au titre de la restauration des monuments historiques. En effet, les directions régionales de l'action culturelle (DRAC) n'ayant reçu qu'une très faible part des crédits alloués - le reste étant gelé -, des chantiers de restauration des monuments historiques sont ou vont être prochainement suspendus.* » et la réponse du ministre du 8 novembre 2005 : « *Le ministre de la culture et de la communication est déterminé à poursuivre l'effort entrepris et des mesures sont inscrites au titre de la programmation du PLF 2006 pour 25 M€ supplémentaires. Au-delà des crédits budgétaires, le patrimoine monumental bénéficiera d'une dotation en capital issue des recettes de privatisation pour 100 M€.* ». Dans le même sens, question n° 24993 du 26 octobre 2006 de Mme Claire-Lise CAMPIO, sénatrice et réponse du 23 novembre.

29) Cf. communiqué du 16 septembre 2005.

**Les conséquences de l'ajustement budgétaire de 2003 d'après la
commission des affaires culturelles du Sénat**

Le recadrage budgétaire de 2003 et ses conséquences ont été évoquées par le rapport d'information établi en fin d'année 2006 pour la commission des affaires culturelles par M. Philippe NACHBAR, sénateur, sur l'entretien et la sauvegarde du patrimoine architectural. Celui-ci estime que la résorption des reports de crédits opérée en 2003, synonyme d'abattement par rapport aux dotations accordées en lois de finances (pour 165 M€), n'a pas été compensée par les restitutions arbitrées en 2004 et 2005 (48,8 M€) : au total, sur l'ensemble de la période 2002-2005, ce seraient donc 116,5 M€ de crédits qui auraient été supprimés au titre de l'entretien du patrimoine historique.

D'après le même rapport, cette contraction des crédits destinés à l'entretien du patrimoine historique a eu pour conséquence la multiplication des interruptions de chantiers : après une année 2004 tendue, ce seraient ainsi pas moins de 80 chantiers – dont 17 sur des monuments appartenant à l'Etat, c'est-à-dire des cathédrales ou des châteaux de premier plan – qui auraient été suspendus, tandis que 170 autres auraient été différés. D'après le réseau des entreprises de restauration, ce chiffre atteindrait même 240 interruptions en 2005. Enfin, en 2006, le rapport du sénateur NACHBAR estime que ce sont 300 chantiers qui ont subi une interruption, avec parmi eux plusieurs opérations d'envergure comme celles touchant les cathédrales de Strasbourg, de Rouen, de Moulins ou de Bayonne ainsi que l'abbaye de Fontevraud ou la Cité de Carcassonne.

La conclusion tirée par la mission d'information sénatoriale de cette situation tient dans le titre qui lui est donné « Des crédits déconcentrés sinistrés » et dans la scansion de ses trois sous-titres : « Le service national des travaux : des dépenses régulières », « L'EMOC : un établissement privilégié » et « Les crédits déconcentrés dans les DRAC : une dégradation prononcée de la couverture des besoins ».

Les critiques formulées par plusieurs parlementaires expliquent sans doute que le ministère de la culture ait souhaité afficher, dans son projet annuel de performance pour 2007, une décomposition des crédits consacrés aux monuments historiques entre « Grands projets » et « Autres opérations » :

**Projet de loi de finances pour 2007, crédits d'investissement
(titre 5) au titre des monuments historiques**

	Autorisations d'engagement (M€)	Crédits de paiement (M€)
Grands projets	26,28	40,96
- Grand Palais (façades)	8,00	8,00
- Cité de l'architecture et du patrimoine	0	13,25
- Quadrilatère Richelieu	3,94	4,16
- MUSEM Marseille	6,34	6,00
- Autres grands projets	8,00	9,55
Autres opérations	55,17	44,34

Source : Cour des comptes

Bien qu'elle n'ait pas été étendue aux bâtiments qui ne sont pas des monuments historiques, et notamment pas aux projets neufs, cette décomposition n'en est pas moins précieuse puisqu'elle montre à quel point les tensions entre opérations territoriales et opérations nationales traversent la politique des monuments historiques.

Sans accuser des proportions considérables, le mouvement des unes vers les autres n'en est pas moins significatif. Il faut y voir la conséquence logique des surcoûts constatés sur la quasi-totalité des grands projets conduits ces dernières années. L'effet de cliquet qu'entraîne leur programmation, et plus encore le lancement des travaux, ne laisse en effet pas d'autre choix au ministère que de les financer jusqu'à leur terme.

Inversement, cela signifie que si le ministère de la culture entend maîtriser l'évolution du montant total de ses crédits d'investissement, il doit trouver dans l'amélioration des conditions de programmation et de pilotage de ses grands chantiers un volant de ressources à (re)mettre au service de l'entretien d'un patrimoine aujourd'hui décrit comme étant en péril.

C - Les enjeux financiers des chantiers à venir

Sur la soixantaine de grands projets programmés entre 1998 et 2006, cinq sont en phase de travaux et 25 sont aujourd'hui à peine commencés. Ces opérations représentent un investissement d'environ 1,17 Md€ d'ici 2012, dont un peu plus de 12 % a déjà été engagé (142 M€), soit en études préalables, soit au titre des premières opérations de travaux. Ce volume de travaux est appelé à s'accroître au fur et à mesure que seront programmées de nouvelles opérations.

Parmi les plus importants de ces projets, plusieurs sont programmés dans leur principe depuis trois ou quatre ans déjà. Tel est le cas de la construction du centre des archives nationales de Pierrefitte (190 M€ au terme de la dernière évaluation), de la poursuite du schéma directeur de rénovation du château de Versailles (131,70 M€), de la rénovation du site Richelieu de la Bibliothèque nationale de France (120,8 M€) et de la construction du musée des civilisations et de la Méditerranée à Marseille (107,5 M€)³⁰.

Dans le même temps, plusieurs opérations lourdes de restauration du patrimoine historique se poursuivent ou viennent d'être engagées : c'est le cas de la seconde phase de travaux sur le Grand Palais (66,6 M€), déjà bien avancée, mais aussi de la restauration de l'Opéra Comique (34,5 M€) et des façades de l'Opéra Garnier (40,22 M€).

D'autres projets, plus récents dans leur formulation actuelle, s'ajoutent à cette liste, avec au premier rang la construction de la Philharmonie de Paris sur le site de la Villette, estimée à 244 M€ dont la moitié à la charge de l'Etat.

Enfin, les grands établissements publics du ministère de la culture, forts de l'autonomie scientifique et opérationnelle qu'ils ont conquise depuis une dizaine d'années, portent eux-mêmes un certain nombre de grands projets mais, à l'exception de quelques uns (notamment l'aménagement de l'aile Ouest du Palais de Tokyo en espace dédié à l'art contemporain, estimé de façon très provisoire à 23 M€), ils ne font pas l'objet à l'heure actuelle de décisions de programmation.

En outre, les charges liées à l'exploitation des nouveaux équipements sont autant de dépenses vis-à-vis desquelles le ministère de la culture est engagé pour plusieurs années. A titre d'exemple, pour sa première année d'exploitation en année pleine en 2007, le musée du quai Branly a bénéficié de 54 M€ de subventions de l'Etat pour son fonctionnement, ses ressources propres (billetterie, recettes commerciales...) ne représentant que 18 % de son budget. Considérés dans leur ensemble, les musées nationaux ne s'autofinanciaient qu'à hauteur de 42,55 % en 2006, et le ministère de la culture, à en juger par son projet annuel de performance pour 2007, estime qu'il n'est pas possible de porter ce taux au-delà de 43 % à horizon de deux ans. Cela signifie qu'en l'état actuel, toute décision de création ou d'extension significative d'un équipement culturel, quelle que soit par ailleurs son opportunité ou même son succès public, engage le ministère de la culture bien au-delà du coût des travaux.

30) Cette dernière opération a néanmoins été suspendue sine die en septembre 2007.

L'ensemble de ces éléments explique que la poursuite d'une politique ambitieuse de grands chantiers culturels soit conditionnée à une réévaluation de sa « soutenabilité » budgétaire. Sauf à considérer que le budget du ministère de la culture peut être tenu à l'écart des efforts de maîtrise de la dépense publique, il est impossible que celui-ci absorbe à la fois, dans les années à venir, le coût en fonctionnement des nouveaux équipements créés depuis la fin des années 1990, le coût de nouveaux projets et le coût d'éventuels dépassements sur les chantiers déjà engagés.

Au cours des dernières années, cette contrainte a été partiellement desserrée par l'attribution au ministère de la culture de recettes nouvelles, comme les 100 M€ issus de la privatisation des autoroutes fin 2005, ou, en 2007, de 70 M€ liés aux droits de mutation à titre onéreux. L'appel au mécénat a également été encouragé via le régime fiscal favorable institué par la loi du 1^{er} août 2003. Mais dans tous les cas, ces mouvements illustrent un phénomène de vases communicants à l'échelle de l'Etat, qui prend en quelque sorte le relais de celui qui a été décrit précédemment à l'échelle du ministère de la culture entre opérations territoriales et grands chantiers franciliens. Aussi le ministère de la culture doit-il d'abord rechercher au sein même de la politique des grands chantiers les marges de manœuvre liées à une amélioration de son efficience.

Si les voies et moyens d'une amélioration du pilotage des grands chantiers culturels sont à trouver prioritairement dans la professionnalisation de toutes les phases qui rythment la vie, depuis la mise au point des programmes jusqu'à l'exécution des travaux, il est néanmoins nécessaire qu'au préalable, le ministère de la culture réfléchisse à l'adaptation de son organisation, qui se trouve aujourd'hui en porte-à-faux vis-à-vis des grands établissements publics culturels et ne parvient plus à dégager clairement les responsabilités.

Chapitre II

L'organisation des grands chantiers : un paysage institutionnel à redessiner

L'organisation actuelle du ministère de la culture pour porter et piloter ses grands chantiers procède de la juxtaposition de plusieurs dispositifs conçus à différentes époques pour différentes missions, depuis les architectes en chef des monuments historiques – héritiers de l'office de premier architecte du roi institué sous Louis XIII – jusqu'aux services constructeurs spécialisés issus des grands travaux présidentiels des années 1980. Aussi est-elle traversée par de multiples lignes de partage, et repose, au sommet, sur un pilotage attentif des autorités politiques commanditaires des projets.

Cette organisation se situe aujourd'hui à la croisée des chemins. En effet, le remplacement des grands travaux présidentiels par une multitude de chantiers de taille moyenne, dans un contexte d'autonomie croissante des grandes institutions culturelles, renouvelle les enjeux qui avaient présidé à la recomposition de cette organisation en 1998. C'est en ce sens qu'elle apparaît aujourd'hui datée et en attente d'une réforme.

I - L'organisation de la maîtrise d'ouvrage des chantiers culturels

Le paysage institutionnel qui gouverne la politique immobilière du ministère de la culture juxtapose deux sous-ensembles relativement étanches l'un vis-à-vis de l'autre. Le premier, constitué par le réseau des services déconcentrés, est surtout mobilisé autour de l'entretien et de la restauration du patrimoine monumental présent sur le territoire national.

Le second, héritier des grands travaux présidentiels successifs depuis les années 1970, est issu, pour sa part, de la recomposition opérée par le ministère en 1998.

Selon une logique de mutualisation des compétences et des moyens au sein d'organismes constructeurs professionnels, les grandes opérations sont réparties depuis cette date entre le SNT et l'EMOC. La répartition des chantiers entre les deux établissements – qui avait été critiquée la Cour dans son rapport public de 2001³¹ – a été progressivement clarifiée. Mais dès sa mise en place, ce schéma s'est heurté à la logique concurrente de responsabilisation des établissements publics et à la montée en puissance des « utilisateurs » dans la conduite des projets. Si le musée du quai Branly en constitue l'exemple emblématique, les manifestations de ce phénomène sont en fait nombreuses et constituent un défi pour l'organisation actuelle.

A - Le partage de la fonction immobilière au ministère de la culture

L'organisation des travaux immobiliers du ministère de la culture est fondée sur une série de partitions qui ne se recoupent pas, entre services déconcentrés et services centraux ou à compétence nationale, mais aussi entre monuments historiques et bâtiments ordinaires ou encore entre entretien et restauration. Chacune de ces partitions a des conséquences à la fois réglementaires, budgétaires et institutionnelles.

1 - L'organisation de l'administration centrale, entre directions sectorielles et directions de moyens

Au niveau de son administration centrale, le ministère de la culture ne possède pas de direction immobilière identifiée. Cette fonction est partagée entre les directions sectorielles et, en leur sein, entre plusieurs bureaux.

La fonction immobilière est historiquement répartie entre la direction de l'administration générale (DAG) et la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA). Aux termes du décret relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère, la DAG « *définit et met en œuvre la politique immobilière du ministère* » tandis que la DAPA « *veille au respect de la qualité architecturale par les services centraux et déconcentrés de l'Etat et par ses établissements publics* ».

31) « Le ministère de la culture et le parc immobilier de l'Etat », in Rapport public annuel 2001 (février 2002).

Cette organisation bicéphale se double d'une répartition de la fonction immobilière entre plusieurs bureaux au sein de chacune des deux directions³².

Les autres directions du ministère conservent cependant une compétence pour les bâtiments qui les concernent. Ainsi, et pour ne prendre que deux exemples, la direction des musées de France (DMF) et la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles vivants (DMDTS) comportent chacune un département ou une mission dédiée à la fonction immobilière³³ : ce sont ces services qui ont suivi, par exemple, les chantiers du musée d'Orsay ou du théâtre de l'Odéon.

Depuis la mise en place d'un suivi global des crédits d'investissement, la DAG dispose, il est vrai, d'une information financière plus fiable en matière immobilière. En revanche, le ministère – et *a fortiori* les établissements – ne disposent d'aucun indicateur de résultats ou de moyens communs, permettant de suivre et d'évaluer les projets dans le temps.

Cette organisation en « tuyaux d'orgue » n'est pas critiquable en soi : la participation des directions sectorielles apparaît le plus souvent comme garante de la prise en compte des spécificités et des besoins propres à chaque projet. Néanmoins, elle se traduit par l'absence d'outils de pilotage harmonisés permettant un suivi global des opérations, et d'une vision d'ensemble de la politique immobilière du ministère pouvant éclairer les arbitrages nécessaires entre opérations. En l'absence d'une telle vision d'ensemble suffisamment informée par des méthodes et des outils communs, ces arbitrages (extensions de programme, rallonges budgétaires...) sont presque toujours rendus par le cabinet du ministre sur la base de décisions d'espèce. La mise en place d'un secrétariat général du ministère en novembre 2006³⁴ n'a pas encore mis fin à ce mode de fonctionnement. A ce jour, elle n'a engendré qu'un niveau d'intervention supplémentaire, le secrétariat général ayant mis en place une « cellule » d'expertise immobilière.

32) Ainsi, à la DAG, outre le bureau de la politique immobilière, le bureau du budget et des affaires financières assure la consolidation des crédits immobiliers et notamment des crédits des grands travaux et le suivi de l'EMOC, tandis que le bureau des opérateurs suit le budget des opérations prises isolément. A la DAPA, interviennent le bureau de la maîtrise d'ouvrage et le bureau de la conservation du patrimoine immobilier, des jardins et des espaces protégés ainsi que deux architectes-conseils rattachés au directeur.

33) Département de l'architecture, de la muséographie et des équipements à la DMF et mission d'architecte conseil à la DMDTS.

34) Décret n°2006-1453 du 24 novembre 2006 modifiant le décret n°2004-822 du 18 août 2004 relatif à l'organisation et aux missions de l'administration centrale du ministère de la culture.

Toutefois, le rôle du secrétariat général pourrait s'accroître si, comme l'intention en a été annoncée, une nouvelle instance de coordination et de suivi des chantiers voit le jour sous la forme d'une « commission ministérielle des projets immobiliers » (CMPI). La Cour a pris acte de cette idée dont l'efficacité devra être évaluée le moment venu.

2 - Une deuxième ligne de partage : le régime des monuments historiques

La mise en place d'une organisation spécifique dédiée aux monuments classés est antérieure à la création du ministère de la culture, et obéit à d'autres lignes de partage véritablement « historiques ».

L'entretien des monuments, c'est-à-dire l'ensemble des interventions ponctuelles ne nécessitant pas de toucher aux structures ou aux éléments constitutifs du classement, est de la responsabilité des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) dirigés par des architectes des bâtiments de France (ABF), héritiers des architectes ordinaires des bâtiments du roi. Ces derniers sont également maîtres d'œuvre des travaux correspondants.

En revanche, la maîtrise d'ouvrage des opérations de restauration ou de grosse réparation des bâtiments classés appartenant à l'Etat fait l'objet d'une répartition entre opérations déconcentrées et opérations franciliennes ou nationales.

Les premières incombent aux conservateurs régionaux des monuments historiques (CRMH) abrités par les directions régionales des affaires culturelles en tant qu'ils sont responsables du suivi de l'état sanitaire des monuments, de leur recensement permanent et de la préparation technique et financière des programmes de travaux. Abstraction faite des éventuelles difficultés de relations entre conservateurs régionaux et directeurs régionaux d'une part, et entre services déconcentrés et administration centrale d'autre part (qui ne sont pas propres au ministère de la culture), ces compétences dessinent les contours d'une maîtrise d'ouvrage de plein exercice confiée aux CRMH, responsables du contenu scientifique de leur programmation ainsi que de leur traduction budgétaire.

Les opérations d'intérêt national, qui sont quasiment toutes concentrées sur l'Ile-de-France, échappent au réseau des CRMH et font l'objet d'un système d'attribution aux maîtres d'ouvrage spécifiques que constituent le SNT, l'EMOC, ou plus récemment, le Centre des monuments nationaux (CMN), qui s'est vu confier en 2006 la maîtrise d'ouvrage des travaux sur quelque 210 monuments nationaux.

A ce schéma institutionnel se superpose un dispositif réglementaire et statutaire lié à l'existence et au rôle des architectes en chef des monuments historiques (ACMH). En effet, le décret du 20 novembre 1980 (qui reprend sur le fond les dispositions du décret du 12 avril 1907), leur attribue deux éléments de mission qui interagissent l'un sur l'autre et les désignent comme des « décideurs » au côté des maîtres d'ouvrage en titre dans les opérations liées aux monuments historiques :

- une force de proposition et la consultation préalable pour avis sur tous les travaux liés aux monuments de leur circonscription. Bien qu'ils n'aient pas de portée impérative dans le processus de programmation des travaux, l'autorité des ACMH et l'habitude ont longtemps fait de ces propositions et avis des passages obligés, généralement suivis par les autorités auxquelles ils étaient adressés.
- La maîtrise d'œuvre de droit des travaux correspondant en vertu d'un monopole légal lorsque la maîtrise d'ouvrage en appartient au ministère de la culture.

Ce double rôle de maître d'œuvre obligatoire en vertu d'un droit exclusif et de quasi-maître d'ouvrage en vertu de l'autorité et de l'usage, a suscité craintes et critiques, notamment parce que l'intéressement du premier au volume des travaux fixés par le second peut avoir un effet inflationniste et être à l'origine de conflits d'intérêts.

En 2001, la Cour des comptes écrivait ainsi que « *En dépit des arguments invoqués par le ministère de la culture en faveur du monopole, la Cour estime qu'en l'état actuel du droit de la concurrence dans l'Union européenne, la question reste posée. Le contrôle effectué par la Cour a par ailleurs révélé que le ministère de la culture n'avait pas de connaissance précise, non seulement des conditions dans lesquelles fonctionnent leurs agences, mais même des honoraires qu'il verse lui-même aux ACMH.* »

Le rapport sur l'action en matière de patrimoine établi en juillet 2002 au nom de la commission des finances du Sénat par M. Yann Gaillard, sénateur, appelait lui aussi à une réforme du statut des ACMH au nom « *d'une nécessaire remise en ordre des rapports entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre (c'est-à-dire pour l'essentiel entre ACMH et CRMH), et [et de la nécessité de] simplifier la maîtrise d'œuvre elle-même (ce qui suppose de revoir les relations entre ACMH et ABF)* ».

Enfin, la Commission européenne, sous la forme d'un avis motivé, a demandé à la France des ajustements à sa réglementation, qu'elle estime contraire à l'article 49 du traité CE, sur deux points : la condition de nationalité des ACMH et la « *nécessité de passation d'un concours pour*

pouvoir prêter un service architectural temporaire de restauration des monuments historiques classés en France », c'est-à-dire le caractère général du monopole légal de la maîtrise d'œuvre.

Un décret du 28 septembre 2007 est venu modifier ce régime. Désormais, le recours aux ACMH est facultatif pour les propriétaires privés, tandis qu'en « contrepartie », il a été étendu aux ministères autres que celui de la culture pour les bâtiments classés dont ils sont affectataires (tel était déjà le cas pour les plus remarquables de ces bâtiments, notamment affectés au ministère de la Défense). Il pourrait être modifié à nouveau, la direction du budget ayant indiqué à la Cour que « *cette réponse ne va pas assez loin et qu'il ne s'agit là que d'une première étape* ».

Toutefois, depuis quelques années, le rôle des ACMH aux côtés des maîtres d'ouvrage, c'est-à-dire en amont des travaux au stade de la programmation, avait déjà commencé à décroître, ou du moins à faire l'objet d'un encadrement plus strict. Ainsi, le SNT, depuis le début des années 2000, n'invite plus les architectes en chef dans ses instances de programmation, et s'attache à scinder les commandes qu'il leur passe (diagnostic sanitaire, proposition d'intervention, puis projet architectural et technique) afin de conserver son pouvoir d'orientation et de décision.

Le corps des architectes en chef des monuments historiques

Le statut particulier du corps des architectes en chef des monuments historiques procède, dans ses grandes lignes, des dispositions fixées dès sa naissance en avril 1907. Aujourd'hui, il est fixé par les décrets du 20 novembre 1980 et du 5 mai 1987. Jusqu'à 1991, les ACMH coexistaient avec les architectes des bâtiments civils et des palais nationaux (BCPN) qui exerçaient les mêmes missions sur un nombre limité de sites (Grand Palais, Palais royal, résidences présidentielles...), dont il ont récupéré les compétences au fur et à mesure que prenaient leur retraite les derniers ABCPN.

Les ACMH, qui sont aujourd'hui au nombre d'une cinquantaine, recrutés par concours, sont à la fois des fonctionnaires d'Etat par assimilation du fait des prérogatives de puissance publique liées à leurs missions statutaires, et des professionnels libéraux inscrits à l'ordre des architectes et travaillant dans les mêmes conditions que leurs collègues du secteur privé. Lorsqu'il agissent en qualité de fonctionnaires de l'Etat, la mission principale des ACMH est « *d'apporter leur concours au ministre chargé de la culture pour la mise en œuvre des actions qui tendent à protéger, à conserver et à faire connaître le patrimoine architectural de la France.* » Ce concours passe par trois missions principales, auxquelles correspondent trois statuts et types de rémunération.

Tout d'abord, l'ACMH agit en tant que conseil : il fait des propositions en vue de la protection des immeubles classés, participe à leur surveillance et propose toute mesure pour leur bonne conservation. Il donne un avis préalable sur tous les projets de travaux, avis qui, en pratique, correspond le plus souvent à l'étude préalable sur laquelle sera fondé le programme du maître d'ouvrage en titre. Cette mission de conseil est rémunérée par des vacations.

Ensuite, les ACMH bénéficient du monopole de la maîtrise d'œuvre des travaux réalisés sur les monuments historiques appartenant à l'Etat ou subventionnés par ce dernier. Ce monopole est simplement limité par les prérogatives des architectes des bâtiments de France (ABF) en matière d'entretien. Ces travaux sont engagés sous la responsabilité professionnelle de l'architecte telle qu'elle est définie par le code civil. Lorsqu'ils agissent en cette qualité, les ACMH sont rémunérés par des honoraires négociés avec le maître d'ouvrage, commanditaire des travaux, dans le cadre étroit des dispositions du décret du 9 mai 1988.

Enfin, les ACMH peuvent être nommés inspecteurs généraux chargés des monuments historiques (IGMH) en mission extraordinaire pour une durée de quatre ans renouvelable. A ce titre, ils donnent notamment leur avis sur les projets de travaux établis par les ACMH et assurent le contrôle scientifique et technique de leur exécution. Ils peuvent siéger à la commission supérieure des monuments historiques.

L'affectation des ACMH aux monuments dont ils ont la charge se fait principalement par ressort géographique ou par attribution individuelle (notamment pour les monuments parisiens), chaque ACMH pouvant se voir affecté à de grands comme de « petits » chantiers.

B - Les services spécialisés dans la conduite des grands chantiers : l'EMOC et le SNT

La prise en charge des grands projets présidentiels des années 1980 et du début des années 1990 avait été le fait, le plus souvent, d'établissements publics constructeurs spécifiquement dédiés à un projet. Tel était le cas, par exemple, de l'établissement public de l'Opéra Bastille (EPOB), de l'établissement public du Grand Louvre (EPGL) ou de l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV). Plus rarement, cet établissement constructeur constituait ou préfigurait le futur utilisateur de l'équipement : tel était le modèle qui avait prévalu en confiant à un nouvel établissement public, la Bibliothèque nationale de France, la construction du site de Tolbiac.

Avec l'achèvement de ces grands projets, le souci de ne pas disperser les équipes constituées au sein des établissements publics constructeurs et de capitaliser leur expérience professionnelle dans la perspective d'une série de chantiers de taille moyenne déjà programmés (musée Guimet, Odéon, musée d'Orsay...) a conduit le ministère de la culture à réorganiser en 1998 le paysage institutionnel de sa maîtrise d'ouvrage.

1 - Du SNT à l'EMOC, l'avènement de la logique d'établissement constructeur professionnel

La création du SNT en 1990³⁵ avait pour principal objectif de doter le ministère d'un service de maîtrise d'ouvrage plus réactif et plus efficace que ne pouvait l'être la DRAC d'Ile-de-France. Parmi les chantiers confiés au SNT, les travaux sur les palais nationaux ou les résidences présidentielles étaient en effet soumis à des exigences particulières liées à leur destination ou à leurs occupants.

Lorsque, au milieu des années 1990, ont été programmés les premiers chantiers de taille moyenne succédant aux grands travaux présidentiels, ceux-ci ont donc été naturellement confiés au SNT. C'est ainsi que ce dernier a pris en charge la rénovation du musée des arts asiatiques Guimet, conduite de 1993 à 2004 pour un total de 50,2 M€ puis la restauration du grand foyer de l'Opéra Garnier, menée de 1999 à 2003 pour un coût final de 7,6 M€. C'est aussi au SNT qu'avaient été initialement confiées la rénovation du théâtre de l'Odéon (estimée à l'époque à 9,3 M€), la restructuration de l'immeuble des Bons Enfants,

35) Décret n°90-13 du 3 janvier 1990 abrogé par le décret n°2004-822 du 18 août 2004

siège du ministère de la culture, et la restauration des verrières du Grand Palais, évaluée alors à 31,25 M€HT. Ces trois derniers chantiers devaient cependant connaître des blocages prolongés et se retrouver suspendus au tournant des années 1997-1998.

C'est dans ce contexte que s'est posée, en 1997, la question du devenir des anciens établissements publics constructeurs du Grand Louvre et de la Grande Halle de la Villette, ainsi que de la mission interministérielle des grands travaux (MIGT)³⁶ qui constituait l'instance de pilotage des chantiers présidentiels depuis une dizaine d'années.

Plusieurs facteurs ont favorisé une « déprésidentialisation » du paysage institutionnel et une forme de reprise en main par le ministère de la culture du pilotage de ces chantiers de prestige. Pour autant, il a été décidé de ne pas réunir au sein du SNT l'ensemble des compétences de maîtrise d'ouvrage disponibles dans l'orbite ministérielle. La mission interministérielle des grands travaux (MIGT) a été chargée en 1997 de la liquidation de l'Etablissement public du parc de la Villette (EPPV) ; la MIGT a ensuite fusionné avec l'Etablissement public du Grand Louvre (EPGL) en 1998³⁷ pour constituer l'EMOC.

Dans l'esprit de ses concepteurs, celui-ci devait permettre la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage du ministère de la culture en conservant les personnels hautement qualifiés qui avaient conduit les grandes opérations des années 1980, en mettant fin aux établissements publics constructeurs spécifiques et en instituant auprès du ministère un opérateur généraliste capable de prendre en charge toutes sortes d'opérations.

Ce paysage laissait donc coexister deux structures aux statuts différents. Le SNT, en tant que service à compétence nationale de l'Etat, devait exercer ses missions en qualité de maître d'ouvrage de plein exercice, en se voyant attribuer une compétence de principe (de l'entretien aux travaux lourds) sur un nombre déterminé de sites fixés par arrêté ministériel. L'EMOC, en revanche, devait achever en tant que maître d'ouvrage de plein exercice le programme du Grand Louvre hérité de l'EPGL mais, pour l'essentiel, devait conduire ses nouveaux chantiers en tant que maître d'ouvrage délégué sous le régime de la convention de mandat pour le compte des directions d'administration centrale ou des établissements publics du ministère suivant une logique de projets.

Dans les deux cas, toutefois, il s'agissait bien de « rapatrier » la programmation et le pilotage de ces chantiers sous l'autorité du ministre de

36) Créée par le décret n° 86-82 du 16 janvier 1986.

37) Décret n°98-387 du 19 mai 1998.

culture et de mettre fin au traitement particulier qui avait marqué les années antérieures. Rétrospectivement, cette volonté apparaît d'autant plus nette que le SNT était alors placé sous l'autorité directe du cabinet du ministre (avant d'être formellement rattaché aux directions de l'architecture et du patrimoine et de l'administration générale en 2002), lequel a exercé de surcroît la véritable tutelle de l'EMOC jusqu'à aujourd'hui.

2 - Une clarification progressive des missions de chacun

Dès 1998 se posait donc la question du partage des opérations déjà programmées et des études préalables entre le SNT et l'EMOC. A cet égard, la lettre des textes statutaires des deux organismes est demeurée vague. Tandis que le décret de 1990 créant le SNT ne comportait aucune mention du champ d'intervention du nouveau service (si ce n'est son caractère national), le décret de 1998 créant l'EMOC lui attribuait les « opérations de construction, d'aménagement, de réhabilitation, de restauration, de gros entretien ou de réutilisation d'immeubles appartenant à l'Etat, y compris d'immeubles remis en dotation à des établissements publics, et présentant un intérêt culturel ».

Dans un premier temps, ce dernier a récupéré les opérations initialement prises en charge par la MIGT (parmi lesquelles la CAPA, le Palais de Tokyo, le Collège de France et le CNAM) ainsi que les opérations sur lesquelles le SNT rencontrait des difficultés (notamment le Grand Palais, le théâtre national de l'Odéon et l'immeuble des Bons Enfants). Ce partage, opéré de façon pragmatique par le cabinet du ministre de la culture en fonction des équipes disponibles de part et d'autre, ne répondait pas à des critères précis, même si quelques lignes de force tendaient à se dégager.

Il a fallu en fait attendre 2002 et l'intervention du premier arrêté³⁸ attribuant limitativement au SNT une série d'opérations pour que le partage esquissé depuis quatre ans soit formalisé et parvienne à une certaine cohérence : à l'EMOC, les opérations supérieures à 10 M€ impliquant des constructions neuves (écoles d'architecture, centre national de la danse de Pantin...) ou des restructurations lourdes (immeuble des Bons Enfants, Cinémathèque...); au SNT³⁹, les opérations relevant

38) Arrêté du 24 octobre 2002 en application de l'arrêté du 3 mai 2002 relatif au SNT.

39) Le principal chantier achevé par le SNT ces dernières années est en fait la rénovation du musée Guimet, qui a représenté environ 50 M€ Mais même si les travaux se sont achevés au début des années 2000, l'opération a été formellement programmée en 1993. Il a donc été considéré qu'elle n'entrait pas dans les 60 chantiers programmés entre 1998 et 2006 examinés ici. Compte tenu du temps nécessaire à l'achèvement des chantiers culturels, ces situations de « débordement » d'une période à l'autre sont inévitables.

d'avantage de la restauration sur des palais nationaux ou des monuments historiques⁴⁰.

Cette répartition des opérations a fini par aboutir, jusqu'aux années 2005-2006, à un partage des rôles relativement clair entre les deux structures dont les empiètements ont été progressivement éliminés. Certes, les deux organismes ont été plusieurs fois amenés à intervenir sur le même site (Versailles, Palais de Chaillot et de Tokyo, Fontainebleau), mais si l'on considère la soixantaine d'opérations constituant les « grands chantiers » du ministère de la culture depuis 1998, la répartition suivante montre qu'une certaine cohérence a fini par s'imposer⁴¹ :

Répartition des opérations 1998-2006

	Opérations programmées sur 1998-2006	Montant total des opérations programmées	Montant moyen par opération
EMOC	33	1 382 M€	41,87 M€
SNT	22*	380 M€	17,25 M€
Établissements	6	512 M€	85,43 M€

Source : Cour des comptes à partir des tableaux de bord EMOC et SNT

* Ce chiffre de 22 opérations pour 17,25 M€ de montant moyen correspond au regroupement de multiples petites opérations sur un même site. Le SNT identifie ainsi pas moins de 253 opérations vivantes, représentant un montant moyen de 1,4 M€

40) En réponse aux observations provisoires de la Cour sur la gestion du SNT, la directrice de l'administration générale du ministère de la culture, dans une lettre du 20 avril 2007, a ainsi estimé que l'EMOC « a pour vocation les travaux de construction neuve ou les aménagements contemporains dans les monuments plutôt que la restauration qui est plutôt confiée au SNT ». Le directeur du SNT, à l'inverse, a indiqué à la Cour dans une lettre du 4 septembre 2007 « La mission du SNT, contrairement à un sentiment général, ne consiste pas à faire des travaux de clos et de couvert sur les monuments historiques mais également à conduire des opérations d'aménagement parfois très importantes ».

41) On trouvera en annexe 3 la liste des chantiers menés par les deux organismes

Répartition des opérations par catégories 1998-2006

	Construction de bâtiments neufs ou grosses restructurations	Rénovation de bâtiments classés	Agrandissements ou aménagements
EMOC	18	6	9
SNT	2	19	1
Etablissements	2	2	2

Source : Cour des comptes à partir des tableaux de bord EMOC et SNT

Il convient toutefois de noter que récemment, l'attribution au SNT d'opérations lourdes comme la rénovation de l'Opéra comique pour 34,5 M€ ou du Palais Royal pour 60,2 M€ est revenue sur l'équilibre institué au début des années 2000. En effet, le service avait certes conduit des opérations d'aménagement importantes dans le passé comme celle du musée Guimet ou de l'Ecole nationale supérieure des arts décoratifs (ENSAD), mais ne l'avait plus fait depuis plusieurs années, laissant ce type de responsabilité à l'EMOC.

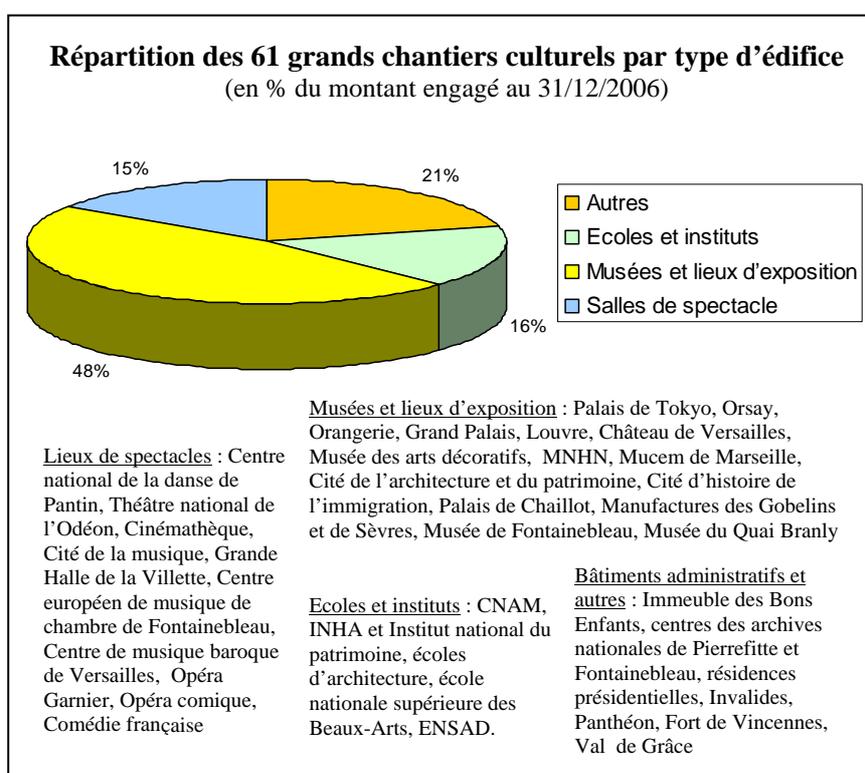
Mais au-delà du partage des opérations entre SNT et EMOC, deux autres éléments expliquent que le schéma dessiné en 1998 ait rapidement révélé des faiblesses : l'absence d'une programmation pluriannuelle des grands chantiers, qui aurait dessiné le cadre stable du partage des tâches entre les services constructeurs, et la montée en puissance des établissements publics du secteur culturel qui s'est accélérée au début des années 2000.

C - L'absence de programmation immobilière d'ensemble

L'organisation du ministère explique l'absence de programmation immobilière d'ensemble qui caractérise les grands chantiers culturels. En effet, la soixantaine d'opérations programmées entre 1998 et 2006 et susceptibles d'être qualifiées de grands projets se répartit schématiquement en trois catégories :

- des projets de restauration ou de restructuration de bâtiments faisant partie du patrimoine national (domaine de Versailles, Grand Palais, Odéon, Opéra comique, Opéra Garnier...);
- des projets de construction ou de restructuration destinés à accueillir des structures existantes en raison du développement de leur activité ou de l'état de leur ancien bâtiment (immeuble des Bons Enfants, centre des archives de Pierrefitte, écoles d'architecture...).
- quelques projets réellement neufs, correspondant à des besoins nouveaux.

Ces derniers comptent souvent parmi les plus importants en volume avec le musée du quai Branly, la Cinémathèque, la Cité nationale d'histoire de l'immigration ou le pavillon des arts d'Islam au musée du Louvre. Certains projets se situent à l'interface des deux dernières catégories, en formant une sorte de « nouveau départ » pour une institution ancienne (le musée des civilisations et de la Méditerranée à Marseille sur les cendres de l'ancien musée des arts et traditions populaires) ou un bâtiment du patrimoine national (la Cité de l'architecture et du patrimoine dans le palais de Chaillot).



Source : Cour des comptes à partir des tableaux de bord EMOC et SNT

Bien que les projets totalement neufs ne soient pas les plus nombreux, quasiment tous les grands chantiers culturels font figure d'« objets singuliers » en termes de programmation, en ce sens qu'ils ont été le plus souvent étudiés, conçus et soumis à l'arbitrage politique isolément les uns des autres, chacun constituant une sorte de fin en soi.

En effet, il n'existe ni schéma directeur immobilier pluriannuel à l'échelle du ministère, ni même de document d'orientation susceptible de poser les principes généraux d'une stratégie de moyen terme⁴². Seuls existent, en petit nombre, des schémas ou des documents limités à un site ou à un établissement public donné.

L'établissement public du domaine et du château de Versailles s'est par exemple doté d'un tel schéma, qui constitue à la fois le cadre général et la planification sur une quinzaine d'années des opérations de restauration et d'aménagement devant intervenir sur le domaine. De façon quelque peu différente, au cours des dernières années, les opérations conduites au sein du musée du Louvre avaient généralement été signalées dans des documents d'intention, et ont ensuite été programmées suivant une logique d'opportunité, souvent à la faveur d'un mécénat comme dans le cas de la rénovation de la galerie d'Apollon ou de la salle des Etats, ou en réponse à une commande politique dans le cas du pavillon des arts d'Islam. Mais ce n'est que récemment que le Louvre a décidé de se doter d'un schéma directeur sur le modèle de celui du château de Versailles. Par ailleurs, le ministère a déjà fait part à la Cour, en réponse à ses observations provisoires, de son intention de faire de même pour le site du quadrilatère Richelieu.

A l'heure actuelle, ces deux exemples épuisent les schémas directeurs proprement dits dans l'orbite du ministère de la culture⁴³.

En l'absence de tels documents, certaines dimensions de la programmation et du pilotage des grands chantiers sont gérés au fil de l'eau, ou donnent lieu à des décisions d'espèce sans qu'une vision globale y préside.

Par exemple, la programmation des projets abrités par les palais de Chaillot et de Tokyo a été décidée au coup par coup depuis l'été 1998, lorsqu'il fut décidé que le futur musée des arts premiers irait s'installer sur le quai Branly. Ont ainsi été décidés, successivement, l'aménagement d'un espace dédié à la jeune création au palais de Tokyo en 1998, la transformation du musée des monuments français en cité du patrimoine

42) Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) à moyen et long terme présenté par le ministère de la culture à la commission des finances de l'Assemblée nationale en mai 2006 n'a jamais été publié, et ne concernait pas, de toutes façons, les établissements publics. Il ne peut donc en aucune façon prétendre incarner, pour l'avenir, l'équivalent d'un document d'orientation.

43) Certes, le SNT s'efforce d'inscrire ses opérations dans le cadre de documents qu'il désigne comme des « schémas directeurs », mais l'intitulé de ceux-ci peut induire en erreur quant à leur portée, puisqu'ils ne concernent qu'un seul site (le palais Garnier par exemple), et correspondent davantage à un étalement pluriannuel des interventions qu'à une planification hiérarchisée de plusieurs chantiers.

en 1999, le dédoublement du projet en cité de l'architecture et du patrimoine un peu plus tard, et aujourd'hui, de façon plus prospective, la rénovation du musée de l'Homme et la transformation de l'espace « jeune création » au profit de l'art contemporain avec le centre Georges Pompidou comme opérateur.

Cet exemple illustre aussi la question du devenir des bâtiments laissés par leurs anciens occupants, qui est rarement tranchée au moment où une opération de relocalisation est décidée. Le palais de la porte dorée, qui accueillait le musée national des arts d'Afrique et d'Océanie (MNAO), aura connu cinq années d'inoccupation jusqu'à l'ouverture de portes de la Cité nationale d'histoire de l'immigration (CNHI) en octobre 2007 : ce laps de temps n'est peut-être pas excessif, mais il aurait sans doute pu être réduit si les arbitrages relatifs au départ du MNAO, rendu en juillet 1998, et le projet d'une CNHI installée dans le palais, rendu en juillet 2004, avaient été plus rapprochés.

Selon le même mécanisme, le devenir des bâtiments laissés par l'école d'architecture de Paris-Val-de-Seine à Nanterre et à Charenton-le-Pont n'est pas tranché à ce jour, au risque d'une dégradation accélérée des locaux qui rendra plus coûteuse leur éventuelle restructuration pour de nouveaux projets.

Il est regrettable que nombre de ces projets aient été engagés sans que le cadre en ait été suffisamment précisé par des documents d'orientation, ce qui n'a pas manqué de retentir ultérieurement sur la programmation. En s'imposant cette discipline, l'Etat ne ferait que se plier à une règle à laquelle il contraint les collectivités auxquelles il apporte son concours dans la mise en œuvre de leurs chantiers culturels. Il se donnerait de surcroît les moyens d'une programmation plus équilibrée entre les différentes catégories de grands chantiers, et d'un rééquilibrage géographique et budgétaire dont la nécessité se fait sentir.

II - Un nouveau contexte : la montée en puissance des établissements publics culturels

Deux évolutions intervenues depuis 1998 devraient orienter une recomposition du paysage institutionnel de la maîtrise d'ouvrage du ministère : la montée en puissance des établissements publics du secteur et l'intégration de plus en plus forte du « contenant » et du « contenu » qui caractérise les projets culturels. Même s'ils ne l'invalident pas, ces deux mouvements mettent en cause le modèle du recours à un opérateur spécialisé. Cette évolution, corollaire de l'autonomie scientifique des

établissements et de leur capacité à développer leurs projets, est bienvenue si elle contribue à clarifier les responsabilités. Elle montre surtout que le paysage dessiné en 1998 n'aura vécu qu'une dizaine d'années. On peut même regretter qu'il ait été mis sur pied à un moment où l'autonomie croissante des grands établissements publics du secteur culturel en matière de travaux commençait à s'affirmer.

A - Le développement de la maîtrise d'ouvrage des établissements culturels

Les années 1990 ont vu s'accélérer la transformation des anciens services à compétence nationale – dirigés par des directions d'administration centrale fortes – en établissements publics, qui maîtrisent de plus en plus les leviers d'une programmation culturelle, scientifique et parfois budgétaire autonome.

Dans un premier temps, ce mouvement n'a eu que des répercussions limitées sur l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, les « grands » établissements autonomes depuis plusieurs années continuant de piloter eux-mêmes leurs projets (typiquement le Centre Georges Pompidou), tandis que les établissements « moyens » ou plus récents continuaient de recourir aux services constructeurs spécialisés. Mais depuis le début des années 2000, ce schéma est en plein bouleversement, notamment sous l'influence du musée du quai Branly qui, en jouissant d'une grande autonomie en matière de programmation et de pilotage, a relancé la formule de l'établissement constructeur-utilisateur.

1 - Des services administratifs aux établissements publics

Le mouvement de transformation des institutions culturelles en établissements publics était déjà relativement avancé dans le monde du spectacle vivant⁴⁴, et plusieurs des grands projets présidentiels du passé, disposaient déjà du statut d'établissement public en droit et d'une large autonomie en fait (notamment le Centre Georges Pompidou et la Cité des sciences et de l'industrie). Mais c'est avec le musée du Louvre, doté d'un nouveau statut fin 1992, que cette tendance allait prendre un virage symbolique en gagnant le monde des musées et du patrimoine. Sont ainsi devenus des établissements publics autonomes, en quelques années, le domaine et le château de Versailles (1995), le Centre des monuments

44) Le théâtre national de Strasbourg disposait du statut d'établissement public depuis 1972, le théâtre national de la Colline depuis 1987, l'Opéra de Paris depuis 1990... La Comédie Française devra elle attendre 1995 pour recevoir ce statut.

nationaux (2000)⁴⁵ les musées d'Orsay et Guimet (2003), la Cité de l'architecture et du patrimoine (2003)...

En théorie, ce mouvement ne devait pas remettre pas en cause le rôle des services constructeurs spécialisés en matière de maîtrise d'ouvrage. Mais en pratique, la volonté de maîtriser l'ensemble de leur politique scientifique et culturelle, ajoutée au développement de leurs ressources propres et du recours au mécénat, allait conduire les nouveaux établissements publics sur les voies d'une autonomie sans cesse croissante.

Dans un premier temps, celle-ci s'est surtout exercée vis-à-vis des directions d'administration centrale. Ainsi, les établissements du château de Versailles et du Louvre, désormais maîtres d'ouvrage des opérations menées entre leurs murs, ont ils confié directement à l'EMOC, à la fin des années 1990, le soin de mener à bien leurs projets sans grande interférence de la direction de l'architecture et du patrimoine et de la direction des musées de France, qui avaient pourtant, depuis des décennies, suivi de près les programmes architecturaux et muséographiques des fleurons du ministère.

De façon un peu différente, les établissements de taille moyenne érigés en établissements publics ont eux aussi progressivement acquis une certaine indépendance en matière de programmation vis-à-vis de leurs tutelles, mais leurs moyens limités les conduisent encore à déléguer très largement à l'EMOC ou au SNT les compétences qu'ils pourraient formellement exercer en phase de travaux. C'est par exemple le cas du musée Guimet, constitué en établissement public administratif en décembre 2003 après l'achèvement par le SNT de sa rénovation complète, ou de l'Opéra Comique transformé en établissement public industriel et commercial par décret du 20 novembre 2004, qui s'est vu confier la responsabilité de la programmation des travaux d'aménagement de ses bâtiments et équipements, leur réalisation incombant au SNT.

Dans un premier temps, la montée en puissance des établissements publics culturels n'a donc eu que des conséquences limitées sur les lignes de partage traditionnelles du ministère en matière de travaux, et notamment sur le rôle des services constructeurs.

Mais depuis quelques années, l'évolution est rapide. Le transfert de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les monuments historiques aux établissements publics est en passe de devenir le droit commun depuis que l'article L. 621-29-2 du code du patrimoine, issu de l'ordonnance du 8 septembre 2005, prévoit que la responsabilité des travaux sur les

45) Qui succédait à l'ancienne Caisse nationale des monuments historiques et des sites.

immeubles classés ou inscrits incombe « *au propriétaire ou à l'affectataire domanial* ».

Ainsi, le musée du Louvre a clairement affiché son intention d'exercer lui-même sa maîtrise d'ouvrage à compter de l'opération de construction d'un pavillon des arts d'Islam, et s'en est donné les moyens en structurant son administration et en recrutant des personnels qualifiés à cet effet. Parallèlement, par décret du 8 février 2007, la Réunion des musées nationaux s'est vue confier la maîtrise d'ouvrage des travaux sur l'ensemble de ses bâtiments, tandis que la construction de la Philharmonie de Paris sur le site de la Villette, pour lequel a été choisi le projet architectural de Jean Nouvel, devrait être confiée à une structure *ad hoc* sans recours à l'EMOC, alors qu'il y a encore quelques mois, celui-ci comptait se la voir attribuer.

Enfin, il semble que la restructuration de l'aile Ouest du Palais de Tokyo en espace dédié à l'art contemporain doive être confiée au Centre national d'art et de culture George Pompidou (CNAC-GP) en tant que maître d'ouvrage, même si l'EMOC pourrait jouer auprès de lui le rôle d'assistant. Mais aucune décision en ce sens n'a encore été formellement arrêtée.

D'autres établissements continuent de faire appel aux services constructeurs, mais sous des formes variables qui rapprochent davantage ces derniers de l'assistance à maîtrise d'ouvrage que d'une position de responsabilité.

Le château de Versailles, par exemple, exerce pleinement ses compétences de maître d'ouvrage en matière de programmation, mais continue pour l'heure de recourir à l'EMOC pour conduire ses opérations, et notamment la mise en œuvre de son schéma directeur de sécurité. Le schéma est le même pour l'établissement public du Grand Palais, créé par décret du 25 janvier 2007, qui a repris les responsabilités de gestion qu'exerçait par défaut l'EMOC depuis 2005, mais délègue encore à celui-ci la conduite opérationnelle des travaux par convention de mandat.

Il en est de même, mais à la faveur d'un régime transitoire, pour ce qui concerne le Centre des monuments nationaux (CMN) vis-à-vis du SNT.

Le Centre des monuments nationaux : un nouveau maître d'ouvrage spécialisé

En vertu du nouvel article L. 621-29-2 du code du patrimoine, le Centre des monuments nationaux (CMN) s'est vu confier, en 2006, la maîtrise d'ouvrage sur les 95 monuments dont il assure l'exploitation. Mais ce transfert est allé plus loin, et aboutit aujourd'hui à un double paradoxe.

En effet, l'institution en 2006 d'un prélèvement de 70 M€ sur les droits de mutation à titre onéreux destinés « au patrimoine » a été affecté en totalité au CMN, indépendamment de l'identité de l'affectataire des monuments destinés à bénéficier de cette ressource nouvelle. C'est ce qui explique que le CMN se soit vu confier la maîtrise d'ouvrage des interventions sur 115 monuments supplémentaires, alors même qu'il ne les exploite pas, et ne les « connaît » pas.

Dans un premier temps, le ministère de la culture, se fondant sur les recommandations d'un audit de modernisation de l'Etat, avait envisagé de transférer au CMN les personnels issus des DRAC (en fait des CRMH) qui assuraient jusqu'à présent ces missions. Mais ce transfert se heurtait à plusieurs obstacles, et paraît avoir été reporté *sine die*. C'est ainsi qu'en 2007, un dispositif « transitoire » a été mis en place, selon lequel le CMN délègue la maîtrise d'ouvrage sur lesdits monuments à chacune des DRAC concernées par le biais de conventions de mandat. Il en est de même vis-à-vis du SNT pour les monuments parisiens qui lui étaient jusqu'à présent confiés (Panthéon, arc de Triomphe, château de Vincennes) : la convention conclue entre le CMN et le SNT assure à ce dernier encore deux ans de présence sur ces sites.

Ce dispositif, qui voit un établissement public déléguer l'une de ses missions à des services de l'Etat et faire de ceux-ci des mandataires, ne laisse pas de surprendre. Le ministère de la culture assure cependant qu'il s'agit d'un régime transitoire. De fait, dans le contexte d'autonomie croissante des grands établissements publics, il peut être admis que le CMN se dote des moyens utiles pour exercer une mission générale de programmation des travaux, à condition que les conséquences en soient tirées sur l'organisation et les moyens de la maîtrise d'ouvrage l'échelle du ministère.

La montée en puissance des établissements publics s'est donc accélérée en matière de maîtrise d'ouvrage. Elle doit beaucoup à l'exemple fourni par le projet de musée du quai Branly. Conçu dès l'origine comme constructeur et utilisateur, l'établissement a bénéficié d'une autonomie dans la programmation et le pilotage de son projet dont bien d'autres établissements culturels auraient souhaité bénéficier.

2 - L'établissement public du musée du quai Branly, constructeur et utilisateur

Constitué en établissement public national à caractère administratif, l'établissement du musée du quai Branly s'est vu dès l'origine attribuer la double mission de maîtrise d'ouvrage de l'opération de construction du musée, et d'exploitation du musée⁴⁶.

Si le principe d'un établissement public utilisateur-constructeur a été arrêté dès le départ, le mode d'exercice de la maîtrise d'ouvrage en revanche – par l'établissement lui-même ou par un maître d'ouvrage mandataire tel que l'EMOC, créé à la même époque – ne ressortait pas clairement des dispositions du décret de 1998. Celles-ci l'encourageaient plutôt – sans que ce fût une obligation, puisqu'elles lui confiaient par ailleurs explicitement la réalisation de l'ouvrage – à faire appel à l'EMOC. C'est finalement sous l'impulsion de l'établissement lui-même que le choix d'une maîtrise d'ouvrage interne a été retenu, et le recours à l'EMOC limité à l'aménagement du Pavillon des Sessions au Louvre.

Ce mode d'organisation n'était certes pas inédit. La combinaison des fonctions de maîtrise d'ouvrage du bâtiment et de préparation de son exploitation future avait déjà présidé à la construction de la Bibliothèque Nationale de France (BNF), et était inspirée du mode d'organisation adopté pour la création du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou (CNAC)⁴⁷ dont l'équipe du musée est largement issue⁴⁸.

Néanmoins, ces orientations constituaient un infléchissement par rapport aux choix d'organisation de la maîtrise d'ouvrage du ministère de la culture et de la communication à la même époque, et n'allaient pas de soi. En ce sens, les statuts de l'EPMQB ont préfiguré la réorganisation des musées nationaux intervenue au début des années 2000 plus qu'ils n'ont ressuscité une pratique ancienne, et ont anticipé la réforme de la loi MOP réalisée par l'ordonnance du 17 juin 2004⁴⁹, qui a introduit la possibilité pour l'Etat de transférer en totalité la maîtrise d'ouvrage d'opération à ses établissements publics.

46) Décrets n°98-1191 du 26 décembre 1998 et n°2004-1350 du 9 décembre 2004

47) Voir notamment le décret n°92-1351 portant statut et organisation du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou

48) Outre le président de l'établissement, le directeur du projet muséologique, le directeur de la maîtrise d'ouvrage et le directeur adjoint ont occupé des fonctions exécutives au CNAC.

49) Ordonnance n°2004-566 du 17 juin 2004 (art.1) modifiant la loi n°85-704 du 12 juillet 2005.

B - L'avènement de l'ingénierie de projet culturel

Les institutions culturelles ont vu dans la période récente consacrée la dimension scientifique, éducative et de loisir de leur mission, aux côtés de leurs missions patrimoniales traditionnelles. Ce phénomène s'étend aujourd'hui à l'ensemble des opérations de construction du secteur culturel, conçues comme des ensembles indissociables mêlant intimement les travaux sur le « contenant » et le projet culturel visé pour le « contenu ». Il serait exagéré d'énoncer qu'il s'agit là d'un élément tout à fait nouveau : la construction de la grande bibliothèque François Mitterrand sur le site de Tolbiac, par exemple, comprenait tout un pan de programme consacré à l'offre documentaire et numérique. Mais précisément, à l'époque, il était considéré que c'étaient là deux projets distincts qui devaient ainsi être menés de front, donnant lieu à deux maîtrises d'ouvrage séparées⁵⁰.

On conçoit, dans un tel contexte, qu'il soit de plus en plus difficile pour les grands établissements culturels de confier à un autre qu'eux-mêmes la conduite de leurs projets. Sans remettre totalement en cause le principe de mutualisation des moyens au sein d'un service constructeur professionnel, cette tendance pose cependant la question des relations avec l'utilisateur sous un jour nouveau.

Parfois, ces difficultés ont pu être traitées en « réunifiant » en cours de chantier la maîtrise d'ouvrage. C'est ainsi que dans plusieurs cas, l'EMOC a vu sa mission étendue à des éléments connexes aux travaux tant ils paraissent indispensable de les aborder de front : dans le cas du Centre national de la danse de Pantin, ce sont les équipements et les mobiliers scéniques qui ont été ajoutés moins de six mois après la convention de mandat initiale, limitée au bâtiment⁵¹ ; dans le cas de la Cité de l'architecture et du patrimoine, une convention séparée a confié à l'EMOC la muséographie et la restauration des peintures murales destinées à être présentées dans le cadre du projet culturel⁵².

Dans d'autres cas, la mission confiée au mandataire incluait dès l'origine des éléments explicites de contenu traités comme un élément de programme devant être pris en charge par une maîtrise d'œuvre spécialisée : il en allait ainsi des muséographies de la Cinémathèque et de la Cité de l'architecture et du patrimoine, ou des équipements scéniques du théâtre national de l'Odéon (qui ont justifié l'adjonction d'un bureau

50) Cf. « La Bibliothèque nationale de France », rapport public annuel 1998.

51) Cf. avenant n° 1, en date du 1er septembre 1999, à la convention de mandat du 25 mars 1999.

52) Cf. convention de mandat du 11 juillet 2005.

d'études spécialisé à l'architecte en chef des monuments historiques maître d'œuvre).

Enfin, certaines des opérations prises en charge par l'EMOC ou le SNT étaient en soi des projets muséographiques dans lesquels le « dur » ne constituait pas le cœur de l'ouvrage : la rénovation de la salle des Etats du musée du Louvre, par exemple, n'était pas conçue comme une opération techniquement urgente et reposait en fait sur l'enjeu consistant à exposer, dans un même espace, *Les Noces de Cana* de Paolo Véronèse et *La Joconde* de Léonard de Vinci⁵³. De façon symétrique, la perspective d'un rassemblement des deux services à compétence nationale de la manufacture de Sèvres et du musée de la céramique dans un seul établissement public a conduit les dirigeants pressentis de ce dernier à préparer, avec le SNT, une inflexion sensible au programme de restauration du clos et du couvert dont celui-ci était chargé pour y intercaler dès 2009 la restauration du musée et l'installation d'espaces pour les activités et services d'accueil du public. Tout en précisant que les hypothèses institutionnelles n'étaient pas tracées, le SNT a d'ailleurs confirmé à la Cour que cette dernière opération relevait de sa logique d'intervention consistant à « *avoir une vision globale sur un site, tout en prenant en compte les besoins des utilisateurs.* »

Mais c'est l'opération du musée du quai Branly, par son objet même consistant à créer un nouvel édifice culturel, qui illustre le mieux cette intrication profonde du contenant et du contenu.

En effet, le projet de musée ayant été conçu dans toutes ses dimensions comme centré sur ses collections, le choix a été fait, non seulement d'une maîtrise d'ouvrage intégrée exercée par le futur exploitant des lieux, mais aussi d'une maîtrise d'œuvre chargée à la fois des bâtiments et de la muséographie. De surcroît, les méthodes de maîtrise d'ouvrage de projet ont été appliquées à l'ensemble des chantiers, y compris par exemple au chantier de confection des contenus multimédia ou de récolement et de traitement des collections.

53) Cf. convention de mandat du 26 juillet 1999.

Ce faisant, ce sont les caractéristiques de la maîtrise d'ouvrage elle-même qui tendent à évoluer, celle-ci se confondant de plus en plus avec le pilotage des projets dans leur ensemble⁵⁴. Les difficultés rencontrées pour en cerner le périmètre au musée du quai Branly en témoignent.

Là aussi, cette évolution est bienvenue tant les canons actuels de la muséographie ou des lieux de spectacle exigent la prise en compte des projets culturels et des contraintes d'exploitation très en amont des travaux. L'exemple du positionnement de la *Joconde* dans la salle des Etats du musée du Louvre, exposé précédemment, en est un bon exemple. De même, il semble que seuls les responsables du musée du quai Branly déclarent aujourd'hui être parvenus à créer le musée qu'ils avaient imaginé au moment de la formation de leur projet culturel. Les autres responsables d'établissements ayant fait appel à l'EMOC ou au SNT se projettent vers cette solution et se montrent plus circonspects vis-à-vis du recours à un maître d'ouvrage spécialisé dans les seuls travaux. Ce jugement peut sembler injuste, d'autant qu'il émane souvent de responsables qui n'avaient pas participé à l'élaboration des programmes confiés à l'EMOC ou au SNT. Mais il montre qu'en l'état, le dialogue entre les établissements utilisateurs et les maîtres d'ouvrage délégués ne crée, ni responsabilité (puisque les modifications de programme demeurent nombreuses), ni solidarité (puisque des conflits fréquents condamnent ceux qui conduisent les travaux à l'impopularité).

Quel que soit l'intérêt d'une maîtrise d'ouvrage intégrant très en amont les dimensions scientifiques et culturelles, voire l'exploitation des futurs sites, il n'en reste pas moins que pour la majorité des projets, l'utilisateur des équipements, soit n'existe pas encore, soit n'est pas organisé pour concevoir et mener à bien des opérations lourdes et exigeantes. Bien des établissements publics culturels, en effet, n'ont pas une taille suffisante pour disposer en permanence des moyens de conduire de grands projets. Et pour l'heure, la plupart n'ont pas pu ou voulu obtenir les moyens de se doter d'équipes flexibles, limitées à la durée de ces derniers.

54) A certains égards, cette confusion du contenant et du contenu existait déjà, avec des conséquences similaires, dans les opérations très fortement marquées par la réglementation sur les monuments historiques. La responsabilité laissée de droit aux architectes en chef des monuments historiques de chiffrer les éléments de programme et de déterminer les grands choix techniques de restauration conduit alors à un affaiblissement de la maîtrise d'ouvrage stricto sensu, mais à une certaine unité technique, scientifique et culturelle des opérations.

Le problème se pose, par exemple, pour le musée d'Orsay, qui constitue pourtant en termes d'effectifs le troisième musée français derrière le Louvre et Versailles⁵⁵ : malgré les difficultés éprouvées par ses responsables dans leur relation avec l'EMOC tout au long des années 1999-2004 à l'occasion de la rénovation des espaces d'accueil et d'expositions temporaires, c'est à ce dernier qu'a été de nouveau confiée la restauration du tympan Est en 2006. Tel est aussi le cas de la Cité de l'architecture et du patrimoine, qui n'a été créée qu'en juillet 2004, et ne disposait pas en interne des moyens de récupérer les compétences exercées par l'EMOC en tant que mandataire pendant les quatre années de travaux qui ont couru jusqu'à l'automne 2007. Dans un autre ordre d'idée, les écoles d'architecture, l'école nationale supérieure des beaux arts (ENSBA) ou même le musée des arts et traditions populaires susceptible d'être transformé en musée des civilisations et de la Méditerranée (MUCEM) à Marseille sont et demeureront des structures trop légères pour mener à bien des opérations comprises entre 20 et 120 M€.

Cela signifie que l'idée générale consistant à doter le ministère de services constructeurs, qui avait présidé à la création du SNT puis de l'EMOC, était pertinente et le demeure aujourd'hui. Ou plus exactement, que l'existence dans l'orbite du ministère de la culture de professionnels chevronnés de la maîtrise d'ouvrage culturelle demeure nécessaire.

C'est, en revanche, la configuration institutionnelle et professionnelle retenue en 1998 qui se révèle « datée » et pourrait être ajustée dans le sens d'une liaison plus constante entre les besoins des utilisateurs et les responsabilités de la maîtrise d'ouvrage, d'autant que le plan de charge des services constructeurs est incertain pour les années à venir.

C - Le plan de charge incertain de l'EMOC et du SNT pour les années à venir

La mise en œuvre et l'achèvement d'une série d'opérations lourdes dont la programmation remontait aux années 1990 ont garanti au SNT et à l'EMOC un niveau d'activité satisfaisant jusqu'à aujourd'hui, même si dès les années 2003-2004, quelques nuances pouvaient être apportées à ce constat (que reflètent la diminution des effectifs du côté du SNT et l'esquisse, très modeste, d'une stratégie de diversification des métiers du côté de l'EMOC). Mais depuis le partage entre les deux services des

55) En ne comptant pas les établissements multifonctionnels que sont la Cité de sciences et de l'industrie et le Centre Georges Pompidou.

derniers grands chantiers programmés à ce jour, la question de leur plan de charge pour les années à venir est clairement posée.

Au 31 décembre 2006, l'EMOC disposait d'un volant de mandats représentant 1 307 M€ Sur ce total, 945 M€ de crédits lui avaient déjà été délégués et 797 M€ avaient été engagés par ses soins. A raison d'une moyenne oscillant entre 120 et 140 M€ d'engagements par an, ces chiffres tendraient à montrer que l'EMOC dispose d'un plan de charge assuré d'environ trois ans, voire cinq ans si la totalité des mandats est confirmée. La signature de la convention de mandat relative aux travaux du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM) de Marseille au printemps 2007 pour 105 M€ a pu donner quelque espérance en ce sens dans un premier temps, avant qu'une suspension de l'opération intervienne à l'automne suivant.

Mais cette présentation en volume doit être nuancée en raison du poids des opérations. En effet, pour la première fois dans la courte histoire de l'EMOC, ce plan de charge repose majoritairement sur trois grosses opérations, et non pas sur un équilibre d'opérations de toutes tailles : la construction du nouveau centre des archives de Pierrefitte et la rénovation du quadrilatère Richelieu attribuées à l'EMOC en 2006 pour respectivement 117,8 M€ et 120,8 M€, et donc, depuis quelques mois, le projet du MUCEM avec de très fortes incertitudes. S'y ajoutent l'achèvement de deux écoles d'architectures ainsi que l'achèvement de la restauration du Grand Palais et la poursuite de la mise en œuvre du schéma directeur du château de Versailles, pour l'heure confiés à l'EMOC mais étroitement suivis par les deux établissements publics.

Or, la structuration des équipes projet et la nature de leur activité font qu'il existe de véritables économies d'échelle administratives en fonction du volume des opérations. Dès lors, en dépit d'un plan de charge qui peut encore sembler satisfaisant pour trois ans en volume, le maintien de la productivité de l'établissement exige d'engager dès à présent une réflexion sur ses perspectives d'activité.

La question du plan de charge apparaît plus aiguë encore pour le SNT, d'autant qu'à l'inverse de l'EMOC, celui-ci, faute de mandats, ne dispose pas d'une visibilité budgétaire au-delà d'une année. Ainsi, au 31 décembre 2006, le cumul de ses affectations de crédits représentait 460,39 M€ pour 375,19 M€ déjà engagés, soit un volume de travaux acquis représentant seulement 85 M€

Mais surtout, c'est le transfert au Centre des monuments nationaux (CMN) de la maîtrise d'ouvrage des travaux sur plusieurs sites importants, jusqu'à présent sous la responsabilité du SNT⁵⁶, qui aura nécessairement des conséquences majeures sur son niveau d'activité : en effet, avec 12,8 M€ d'affectations, les opérations conduites sur ces sites représentaient en 2007 un peu plus du quart de la programmation du SNT, et près de la moitié des travaux stricto sensu. Certes, le dispositif transitoire conclu entre le SNT et le CMN permettra de lisser les effets de ce transfert pendant un ou deux ans, mais comme pour l'EMOC, le portefeuille d'activité du service est rien moins qu'assuré à l'horizon 2009.

Ce contexte pourrait expliquer ce qui ressemble déjà à une forme de partage de la rareté⁵⁷ entre l'EMOC et le SNT, voire un climat de mise en concurrence encouragé par le ministère lui-même. Celui-ci se manifeste par la réapparition des opérations conjointes impliquant les deux services, alors que ce type de configuration avait été délibérément évité au début des années 2000. Ainsi, dans le cadre de la rénovation du quadrilatère Richelieu, c'est certes l'EMOC qui s'est vu confier l'opération de restructuration des bâtiments pour 120,8 M€ mais le SNT demeure le maître d'ouvrage des travaux sur le clos et le couvert, avec près de 2,8 M€ de travaux conservatoires programmés dès 2008 et un vaste programme de rénovation envisagé pour 2013, après l'achèvement par l'EMOC de sa partie. De même, les opérations conduites sur le musée Picasso semblent devoir être partagées, l'EMOC se voyant confier la construction d'un bâtiment neuf dans la cour tandis que le SNT resterait chargé de la réfection des façades.

Certes, dans ces deux cas, les deux services continuent d'obéir à la – relative – spécialisation qui s'est dessinée depuis 1998. Dans le cas du quadrilatère Richelieu, le ministère de la culture a indiqué à la Cour que la phase de travaux prise en charge par le SNT était dissociable du reste du chantier. Cette solution est en tous cas différente de celle qui avait été retenue dans le cas de l'Orangerie, où l'EMOC avait récupéré la responsabilité du clos et du couvert en sus des aménagements intérieurs précisément pour éviter tout risque de chevauchement des services et gagner en efficacité.

56) Panthéon, Arc de triomphe, Vincennes, Hôtel de Béthune-Sully, Domaine national de Saint-Cloud, Château de Saint-Germain-en-Laye.

57) Le secrétariat général du ministère de la culture a émis des réserves quant à cette idée de « *partage de la pénurie* », mais les éléments qui en témoignent paraissent suffisamment convergents pour qu'elle soit avancée, fût-ce au conditionnel.

Ce partage prend même aujourd'hui des formes inattendues si l'on en juge par les développements les plus récents du dossier complexe de la médiathèque du patrimoine. En effet, après qu'une décision de principe ait été prise consistant à l'abriter provisoirement dans les anciens locaux de l'école d'architecture de Paris-Val-de-Seine à Charenton-le-Pont, le cabinet du ministre a décidé de mettre l'EMOC et le SNT en concurrence, afin que chacun propose son propre projet.

Les anciens locaux de l'école d'architecture de Paris-Val-de-Seine à Charenton-le-Pont : un enjeu entre directions du ministère de la culture

L'installation de l'école d'architecture de Paris-Val-de-Seine dans ses nouveaux locaux situés sur la ZAC Paris rive gauche, qui est devenue effective au printemps 2007, a libéré ses anciens bâtiments de Charenton-le-Pont, qui représentent une surface utile d'environ 8 000 m². Deux projets concurrents ont vu le jour en vue d'une réutilisation de ces bâtiments.

Le premier, émanant de la direction de l'administration générale (DAG), visait à y installer une partie des équipes de l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) qui ne peuvent actuellement être abritées dans la galerie Vivienne (rénovée par l'EMOC et inaugurée en février 2005), site principal de l'Institut, et qui ne peuvent pas attendre l'achèvement de la restructuration du quadrilatère Richelieu (elle aussi confiée à l'EMOC en juillet 2006), dont une partie sera mise à disposition de ce dernier.

Le second projet, émanant de la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA), vise à installer dans ces locaux la médiathèque du patrimoine aujourd'hui abritée par les hôtels de Croisilles et de Vigny, qui doivent impérativement être libérés avant le 31 décembre 2008. En effet, ces hôtels ont été vendus par l'Etat en novembre 2006 sur l'insistance de la commission des finances de l'Assemblée nationale, après que celle-ci eut constaté que le « marché » conclu entre les ministères de la culture et des finances consistant à réaliser l'immeuble des Bons Enfants en échange de la cession des sept immeubles de petite taille occupés par des services centraux du ministère n'avait pas été appliqué.

Ces deux projets montrent, à eux seuls, que la programmation des opérations (ici l'immeuble des Bons Enfants, la galerie Vivienne, l'école de Paris-Val-de-Seine) prend rarement la forme d'un tout cohérent et autosuffisant.

Au printemps 2007, le cabinet du ministre a finalement arbitré en faveur du second projet, tout retard dans la libération des hôtels de Vigny et Croisilles étant susceptible d'exposer l'Etat au paiement à l'acquéreur d'indemnités élevées (4,8 M€). Sur ces bases, le SNT, a priori choisi pour mener à bien l'opération, a remis une esquisse de programme et de calendrier le 4 mai 2007 fondé sur deux phases, la première visant simplement à assurer

l'hébergement provisoire de la médiathèque dans les délais, évaluée sommairement à 3,5 M€ et la seconde, correspondant à une installation définitive, évaluée encore plus sommairement sur la base d'un ratio au mètre carré à une vingtaine de millions d'euros.

Fort des assurances du cabinet, explicitement formulées par une note de son directeur en date du 14 mai 2007, le SNT a alors lancé la procédure de sélection des premiers prestataires, notamment d'un programmiste et d'un bureau d'études spécialisé dans les structures. Mais pour ce faire, il est au préalable nécessaire que l'arrêté du 3 mai 2002, qui fixe de manière limitative la liste des bâtiments sur lesquels le SNT est autorisé à intervenir, soit modifié, ce qui relève de la DAG. Aussi, à l'arrivée de la nouvelle ministre de la culture, le dossier est-il revenu devant le cabinet en juin 2007.

C'est à cette occasion qu'un nouveau schéma a été esquissé. Le directeur adjoint du cabinet a en effet décidé de mettre l'EMOC et le SNT en concurrence afin que chacun propose « sa » solution dans un budget limité à 10 M€ Aussi les deux services sont-ils actuellement en train de préparer un programme sommaire supposé tenir dans cette esquisse budgétaire, le cabinet se réservant le choix de la meilleure des deux propositions.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'organisation mise en place par le ministère de la culture en 1998 pour prendre le relais des anciennes structures dédiées aux grands travaux présidentiels se trouve aujourd'hui mise en cause pour trois raisons.

La première est l'exigence d'une programmation pluriannuelle des grands chantiers s'inscrivant dans un contexte budgétaire tendu qui justifierait à lui seul une réforme. L'absence d'un cadre global qui faciliterait, par exemple, l'équilibre géographique des opérations est regrettable.

La deuxième procède de la montée en puissance des grands établissements publics culturels, qui tendent de plus en plus à concevoir, programmer et piloter par leurs propres moyens leurs projets. Ceux-ci, de surcroît, intègrent de plus en plus les différentes dimensions des chantiers culturels, qui sont loin de se résumer à des opérations immobilières.

La troisième vient de l'évolution du plan de charge des opérateurs spécialisés. Les perspectives d'activité de l'EMOC et du SNT se sont sensiblement réduites ces dernières années et l'émergence du CMN en tant que maître d'ouvrage spécialisé sur l'ensemble des monuments historiques de l'Etat rend difficilement tenable la situation actuelle.

A l'occasion des contrôles dont est issu le présent rapport, les services du ministère de la culture ont indiqué partager le constat général de la Cour, en expliquant notamment que le mouvement d'autonomisation des établissements publics culturels allait de pair avec leur responsabilisation croissante. En effet, en application de l'ordonnance du 17 juin 2004 et de la loi MOP, ils deviennent les maîtres d'ouvrage de droit commun des travaux portant sur leurs bâtiments et leurs équipements. Les services du ministère ont également convenu qu'il y existait une contradiction importante entre ce mouvement et l'organisation globale de la maîtrise d'ouvrage, telle qu'elle avait été conçue dans les années 1990.

Mais en dépit de ce constat très clair, la Cour n'a pas été informée d'évolutions institutionnelles susceptibles de modifier cette organisation, notamment pour ce qui concerne le sort de l'EMOC et du SNT. L'idée que certaines missions connexes comme l'organisation des pavoisements et cérémonies nationales pour le SNT ou l'expertise et le conseil pour l'EMOC puissent se substituer aux opérations de travaux pour maintenir leur niveau d'activité ne peut que laisser profondément sceptique.

Aussi la Cour estime-t-elle que la réflexion sur le dispositif institutionnel de maîtrise d'ouvrage du ministère ne peut pas attendre. Compte tenu des faiblesses du dispositif actuel, cette réflexion devrait s'articuler autour de cinq points qui constituent autant de recommandations :

- *Mettre en place un document d'orientation pluriannuel à l'échelle du ministère et de ses établissements publics afin d'asseoir la programmation des différents chantiers dans un cadre cohérent. Cette démarche constitue de surcroît le préalable à la mise en place de la pluriannualité budgétaire ;*
- *Généraliser les schémas directeurs de site sur le modèle de celui de l'établissement public du domaine national de Versailles ;*
- *Clarifier les conditions – notamment budgétaires – dans lesquelles les grands établissements publics culturels sont appelés à exercer leur propre maîtrise d'ouvrage ou doivent être incités à utiliser les moyens du ministère suivant une logique de mutualisation des moyens et des compétences ;*
- *Statuer sur l'avenir, la configuration et le positionnement respectifs de l'EMOC, du SNT et du CMN ;*
- *Achever la réforme du statut des architectes en chef des monuments historiques afin de clarifier durablement les positions respectives des maîtres d'ouvrage, des maîtres d'œuvre et des experts.*

Ces cinq recommandations contribueront à une rationalisation de l'organisation ministérielle. Si elle constitue une adaptation aujourd'hui nécessaire, elle ne suffira pas, à elle seule, à rendre la conduite des grands chantiers plus performante. C'est en effet dans les pratiques, de la programmation aux travaux, que résident les principaux leviers de progrès.

Chapitre III

Des programmes aux travaux, l'exigence d'une conduite plus performante des chantiers

La singularité de chacun des grands chantiers évoqués ici rend délicate la tâche de l'évaluateur. Il existe des raisons à chaque dépassement du coût, à chaque dérapage dans le temps, à chaque modification de programme. Il n'en reste pas moins que le ministère de la culture et ses opérateurs ne peuvent se dispenser d'une réflexion sur l'amélioration de la conduite des grands chantiers.

Parmi les principaux facteurs de dépassement des coûts et des délais, l'instabilité des programmes, la faiblesse des outils de pilotage et la conduite opérationnelle des travaux occupent une place prépondérante. Dans ce domaine, les opérateurs ne peuvent en être tenus pour seuls responsables. Du lancement des opérations à la conduite des travaux, c'est l'efficacité de tout le « système des grands chantiers » qui est en cause. C'est à chacune de ces étapes que résident les leviers d'une politique soutenable dans la durée.

La Cour formule à cet égard plusieurs recommandations qui ont pour objectif commun d'introduire plus de rationalité dans les décisions qui scandent la vie des grands chantiers culturels, depuis les décisions en opportunité – qui doivent être prises au vu de programmes complets et correctement chiffrés – jusqu'aux conditions de mise en œuvre – qui doivent s'appuyer sur des professionnels placés en situation de responsabilité et évalués par des outils incontestables.

I - La nécessaire rationalisation des programmes

Les conditions de programmation des grands projets peuvent être entendues au sens large comme regroupant l'émergence d'une idée ou d'un besoin, les études préalables, la décision de principe, la fixation d'un programme fonctionnel et l'attribution de l'opération à un maître d'ouvrage de plein exercice ou mandataire. Cette phase d'amont, qui peut s'étendre sur plusieurs années, détermine très largement le succès technique de l'opération. Mais force est de constater qu'au cours des dernières années, la longueur de cette phase préparatoire n'a été synonyme, ni de stabilité des objectifs, ni de qualité des évaluations financières.

A - Initiative politique et traduction budgétaire

La dimension symbolique, autant dire la « visibilité » des grands projets, bien davantage que leur poids budgétaire, explique que leur lancement corresponde presque toujours à un arbitrage de nature politique. C'est aussi ce qui explique que les grands projets fassent figure d'objets singuliers et n'aient que rarement trouvé leur place dans l'équivalent d'une programmation pluriannuelle et hiérarchisée.

De surcroît, à en juger par la quasi-totalité des projets ayant été lancés ces dernières années, on peut parler de stratégie politico-administrative visant à minimiser les estimations initiales des projets afin d'obtenir un accord budgétaire, les financements complémentaires étant ensuite obtenus en cours de travaux devant l'impossibilité de revenir en arrière.

1 - Objets politiques, objets singuliers

Jusqu'au milieu des années 90, l'implication des décideurs politiques dans le lancement et le déroulement des grands chantiers a reçu une forme de consécration institutionnelle par l'intermédiaire d'une mission interministérielle des grands travaux (MIGT), active de 1983 à 1998, et même d'un secrétariat d'Etat de 1988 à 1993. Le fait que ces structures ouvertement politiques aient disparu⁵⁸ ne signifie pas que la surdétermination politique des grands chantiers ait, elle, cessé.

58) Seul le ministère chargé des finances en conserve une trace à travers une mission du contrôle général économique et financier spécifique « *chargé des grandes*

Plusieurs des soixante grands projets évoqués ici résultent d'initiatives politiques personnelles, qu'il s'agisse au premier rang du musée du quai Branly, de la Cité nationale d'histoire de l'immigration, de la Cinémathèque ou, plus récemment, du pavillon des arts d'Islam du musée du Louvre.

Plus généralement, le fait que les décisions de principe voire l'attribution des chantiers aux opérateurs relèvent du niveau politique, ne présente en soi aucune anomalie. Mais une fois lancée, cette intervention peut concerner d'autres aspects, plus inattendus.

Ainsi, le ministre de la culture auquel avait été soumis le programme de rénovation du Palais Royal élaboré par le SNT n'avait donné son accord qu'à trois des opérations proposées correspondant à un schéma minimal, mais avait demandé que s'y ajoute la création d'une salle de repos pour les vigiles du ministère. L'opération ayant été suspendue le 1^{er} février 2007, le SNT est aujourd'hui dans l'attente d'une confirmation de cette commande de la part du nouveau ministre de la culture, ainsi que d'une validation du programme de désamiantage des sous-sols du ministère et de construction de bureaux provisoires tampons au rez-de-chaussée. Cet exemple est significatif : les éléments de programme évoqués ci-dessus relèvent à l'évidence d'une responsabilité administrative de maîtrise d'ouvrage et il apparaît inefficace de les rendre tributaires d'un agenda politique.

Autre signe de l'investissement politique que concentrent les grands chantiers, leurs dates d'inauguration et la préparation de ces dernières donnent fréquemment lieu à une accélération des travaux, quitte, parfois, à consentir à cette fin de nouveaux moyens. Le meilleur exemple en est donné par le musée du quai Branly : la semaine d'inauguration, fixée au mois de juin 2006, ayant été arrêtée dans son principe dès le mois de septembre 2005, les derniers mois de chantiers ont été conduits à marché forcée, et ont nécessité, notamment, le doublement des effectifs de l'équipe du maître d'œuvre pour un coût hors forfait de 245 000 €. Les opérateurs soulignent cependant avec raison que la fixation d'une date d'inauguration constitue un instrument de mobilisation.

Si elle n'est pas critiquable en soi, cette surdétermination politique des grands chantiers est souvent le prétexte à des pratiques administratives d'exception et à une instabilité dans le temps au gré des changements de personnes, toutes deux sources d'un risque d'inefficience.

opérations d'urbanisme », à laquelle a été confiée très naturellement le contrôle exercé sur le musée du quai Branly.

2 - Une sous-évaluation du volume des travaux

Les études préalables qui sous-tendent la programmation des projets devraient permettre de cerner avec une relative précision le volume et le coût des travaux. Si l'on peut comprendre qu'avec le temps s'installe une sorte de distance entre les estimations financières formées au stade du programme et la phase de travaux sur tel ou tel élément, il serait normal que les ajustements nécessaires sur les différents postes du chantier se compensent mutuellement et que le respect de l'enveloppe allouée à l'ensemble de l'opération constitue un impératif.

Tel est loin d'être le cas. Tous les grands chantiers conduits ces dernières années se sont achevés avec un surcoût important, et pour aucun d'entre eux, le respect de l'enveloppe budgétaire ne l'a emporté sur d'autres contraintes. Dans la plupart des cas, ces dépassements correspondent, au moins pour partie, à une sous-évaluation du volume des travaux dont on peut suspecter le caractère délibéré entre la programmation du maître d'ouvrage et les études du maître d'œuvre (donc avant même la phase de travaux).

L'un des exemples les plus significatifs concerne le Centre national de la danse : alors que la convention de mandat signée en mars 1999 avec l'EMOC prévoyait un volume de 7,17 M€ de travaux pour la partie immobilière du projet, les maîtres d'œuvre ont estimé, dans leurs études d'avant projet, que cette somme était insuffisante et ont obtenu, après un examen contradictoire de leurs propositions, un abondement de 1,72 M€ soit + 24 %, entériné par un avenant à la convention de mandat signé en février 2001. A ce niveau d'augmentation, on peut sérieusement s'interroger sur la qualité des études préalables qui justifiaient la première évaluation du coût des aménagements immobiliers. Dans le même ordre d'idée, le coût du chantier de rénovation du musée de l'Orangerie, estimé à 11,89 M€ au stade de la sélection du maître d'œuvre, a été porté à 14,36 M€ soit une progression de 21 %, dès que celui-ci eut rendu ses études d'avant-projet, sur la base desquelles le programme a été substantiellement revu.

Il peut arriver, certes, que le volume des travaux à engager soit réellement impossible à cerner, mais il s'agit de situations exceptionnelles. La rénovation du Grand Palais en constitue probablement le seul véritable exemple au cours des dernières années.

Au cours de la phase contradictoire liée au contrôle de l'EMOC, l'un des interlocuteurs de la Cour, architecte en chef des monuments historiques, a livré les clés de ce mécanisme :

« Lors de l'élaboration d'un tel programme, il est conçu, prévu et estimé ce que l'on pourrait appeler le projet idéal, qui répond à toutes les demandes et tous les besoins (...). A un certain moment, le maître d'ouvrage détermine le financement qui peut être prévu. Et, malheureusement, ce financement ne correspond pas au montant de l'estimation du projet idéal. Il faut alors abandonner des postes, couper dans le projet initial pour qu'il soit moins coûteux, le rendre réalisable (...). Puis, au fil de la réalisation et lorsque cela est autorisé, devant les besoins qui continuent à s'exprimer, un certain nombre de prestations qui avaient été mises de côté sont réintégrées dans le programme grâce à une extension budgétaire (...). Ces avenants et travaux supplémentaires sont donc liés aux cadres budgétaires limités initialement et dans lesquels il a fallu se glisser pour réaliser l'opération et aux besoins auxquels il a été possible de répondre grâce aux compléments de financement qui ont pu être dégagés ultérieurement pour mieux finaliser la réalisation ».

Cette « technique » du projet idéal, revu à la baisse pour entrer dans le cadre budgétaire durant la phase de programmation et immanquablement rattrapé durant la phase d'études du maître d'œuvre, illustre un phénomène de sous-évaluation quasi-délibéré.

Dans d'autres cas encore, le programme initial fait l'objet d'une contre-expertise ultérieure qui conduit à le remettre en cause entièrement. Ce phénomène est bien illustré par la question de l'emplacement de la *Joconde* au musée du Louvre. En effet, le programme initial de rénovation de la salle des Etats, fixé par la convention de mandat signée avec l'EMOC le 26 juillet 1999, prévoyait que celle-ci serait consacrée à la peinture vénitienne du XVI^{ème} siècle d'une part, avec pour point d'orgue la présentation des *Noces de Cana* sur une cimaise centrale, et à Léonard de Vinci d'autre part avec le positionnement de la *Joconde* de l'autre côté de la même cimaise. Mais à son arrivée en mars 2001, le nouveau président du musée sollicita de nouvelles études de flux, qui jetèrent un doute sur le « fonctionnement » du dispositif en cas d'affluence. Il fut donc décidé de replacer les *Noces de Cana* sur le mur mitoyen de la grande galerie, tandis que la *Joconde* prendrait sa place sur le côté ouvert de la cimaise. Cette modification de programme a été entérinée en février 2002, pour un complément estimé alors à 771 000 € auxquels il conviendrait d'ajouter en toute rigueur le coût induit par les quelque dix mois de délais supplémentaires provoqués par ce

changement⁵⁹. A titre incident, cette remise en cause de l'option majeure du maître d'œuvre amène à s'interroger sur le bien fondé du coefficient de complexité majoré de l'opération et du taux de rémunération qui lui avait été consenti, puisque celui-ci reposait précisément sur l'enjeu que constituaient les places respectives de la *Joconde* et des *Noces de Cana*⁶⁰.

3 - Une présentation trompeuse des enveloppes budgétaires

Indépendamment de la sous-évaluation fréquente du volume des travaux à engager, la présentation de l'enveloppe budgétaire allouée aux grands projets est elle-même trompeuse en ce qu'elle masque les effets de l'étalement des opérations sur plusieurs années.

Seul le SNT, en effet, chiffre systématiquement le coût des opérations dont il a la charge en euros courants, c'est-à-dire en appliquant à la valeur initiale des prestations et des travaux une majoration de 3 % par année représentative de l'évolution des prix. En revanche, au cours des dernières années, l'enveloppe des opérations confiées à l'EMOC et à l'EPQMB a toujours été exprimée en retenant une date de valeur très antérieure au lancement des procédures de consultation des entreprises, ce qui impliquait nécessairement que des actualisations auraient lieu dès la conclusion des premiers marchés, et non pas seulement en cours d'exécution de ceux-ci.

Par exemple, le coût d'objectif de 167,7 M€ attaché au programme initial du musée du quai Branly correspondait à une date de valeur de juin 1998. Avec une date d'inauguration fixée à juin 2004, cela signifie que même en s'en tenant à un taux d'actualisation des coûts de 2 % par an, l'enveloppe arrêtée en 1998 nécessitait en réalité la programmation en euros courants de 185 M€, soit 11 % de plus. Finalement, l'indice des prix du bâtiment ayant fortement augmenté au cours des années 1999-2003, l'enveloppe de 167,7 M€ correspondait, si elle avait été

59) Ce surcoût n'a pesé qu'indirectement sur les finances publiques puisqu'il a été pris en charge par le mécène japonais de l'opération.

60) Cf. compte-rendu de la CAO du 10 février 2000 : « *S'agissant du projet de marché de maîtrise d'œuvre concernant l'aménagement de la salle des Etats du musée du Louvre, M. D. (contrôleur financier) considère comme particulièrement élevé le coefficient de complexité retenu (1,4) et le taux de rémunération qui en est la conséquence (14 %) (...) Pour M. S. (chef de projet) le réaménagement de la salle des Etats destinée à présenter la Joconde et parmi plusieurs œuvres, l'un des tableaux les plus importants du musée (Les Noces de Cana) se révèle particulièrement ardu, notamment en termes de circulation des visiteurs et d'éclairage des œuvres, et justifie pleinement une rémunération plus élevée que la moyenne de celles qui ont été attribuées aux différents maîtres d'œuvres du Grand Louvre. Un avis favorable est émis à l'unanimité.* »

parfaitement respectée, à 204,7 M€ en valeur juin 2004, c'est-à-dire exprimée à la date d'achèvement prévue.

Ce phénomène s'est également révélé systématique dans les opérations conduites par l'EMOC, puisque la date de valeur des montants prévus par les conventions de mandat a toujours été significativement antérieure à leur date de signature : valeur juin 1998 pour une convention signée en mars 1999 dans le cas du musée d'Orsay, valeur novembre 1998 pour une convention signée en août 1999 dans le cas de l'immeuble des Bons Enfants...

Au cours de la phase contradictoire, les ministères concernés se sont prononcés en faveur d'un affichage sincère et transparent du coût actualisé des projets, c'est-à-dire de leur coût final après prise en compte de l'évolution des prix pendant la durée des travaux et application d'une provision pour aléas. La Cour prend acte de ces intentions. Toutefois, force est de constater à ce jour que certaines habitudes héritées des années antérieures perdurent : ainsi, la convention de mandat par laquelle l'EMOC s'est vu confier la construction du centre des archives de Pierrefitte, signée en juillet 2005, chiffre les travaux en « *valeur août 2002* » tandis que la convention relative à la rénovation du quadrilatère Richelieu est exprimée en « *valeur décembre 2002* » alors qu'elle a été signée en juillet 2006. Cela signifie que dans les deux cas, l'enveloppe a été déterminée sur la base d'estimations de prix qui auront nécessairement connu une augmentation lorsque la consultation publique des entreprises sera effectivement lancée deux ans plus tard. Dans le cas extrême de la rénovation du quadrilatère Richelieu, cela signifie qu'avant même le premier coup de pioche, l'enveloppe mentionnée par la convention, soit 120,8 M€ étant exprimée en valeur décembre 2002, est déjà sous-estimée à hauteur de six actualisations annuelles, soit au moins 15,2 M€ ce qui représente 13% de l'enveloppe initiale. Le même raisonnement peut être appliqué au centre des archives de Pierrefitte, pour lequel le montant de l'opération porté dans la convention de mandat, soit 117,8 M€ était *ab initio* sous-estimé d'au moins 14,8 M€⁶¹. Du reste, ce montant a été réactualisé suite aux observations de la Cour à l'été 2007 et porté à 171,52 M€ actualisation et provision comprises.

61) Six révisions successives de 2 % équivalent *in fine* à une augmentation de 12,6 %.

B - Les aléas de la programmation

Qu'elle ait fait l'objet d'études approfondies conduites sur plusieurs années, comme dans le cas du musée du quai Branly, ou d'une définition plus sommaire, comme dans le cas de la Cinémathèque française, la programmation initiale qui préside au lancement des grands projets est presque systématiquement remise en cause au cours de leur mise en œuvre.

Dans le cadre des chantiers étudiés par la Cour, cette instabilité de la programmation a pu prendre diverses formes et avoir de multiples causes, depuis les bouleversements radicaux liés à une réorientation politique jusqu'aux ajustements mineurs décidés en toute fin de chantier sur la base de considérations esthétiques. En revanche, les conséquences en sont toujours identiques : l'équilibre juridique et opérationnel complexe sur lequel repose chacune des grandes opérations de travaux fait que toute modification du programme initial, même décidée avant le début des travaux, se traduit par des délais et des coûts supplémentaires souvent importants.

La typologie de ces modifications de programme montre qu'elles résultent rarement de véritables aléas imprévisibles et peuvent presque toujours être rapportées à des insuffisances des projets et des études initiaux ou à des modifications ultérieures.

1 - Les modifications ou suspensions politiques

Le caractère très politique des grands chantiers culturels fait que les remises en cause ou les suspensions décidées à la suite des changements de ministre ne sont pas rares. Elles sont même presque systématiques dans le cas des projets qui ne sont pas encore entrés dans leur phase de travaux, les ministres entrants se réservant toujours la possibilité de confirmer ou d'infirmier les projets engagés par leurs prédécesseurs.

Si un chantier comme celui du musée du quai Branly a bénéficié d'un soutien continu, il n'en a pas été de même, par exemple, du plan pluriannuel de rénovation de l'Opéra Garnier, décidé en février 2002 et suspendu quelques mois plus tard par le nouveau ministre⁶², avant d'être repris de nouveau quelques mois plus tard sous les auspices d'une nouvelle équipe.

62) Cf. note du directeur de l'Opéra national de Paris au directeur de cabinet du ministre en date du 26 septembre 2003.

C'est aussi ce qui s'est passé dans le cas de la Cinémathèque. Après que le maître d'œuvre chargé de mener à bien la transformation de l'ancien American Center conçu par Franck Gehry eut été recruté en janvier 2000 à l'issue d'un concours lancé en mars 1999, l'avant projet définitif a été validé par l'EMOC et la direction de l'administration générale du ministère de la culture, en février 2001. Un an plus tard, au terme des travaux de démolition, le projet était prêt à entrer en phase de chantier. Mais l'arrivée d'un nouveau ministre de la culture en mai 2002 devait se traduire par la suspension de l'opération pendant une année, si bien que les travaux n'ont en réalité démarré qu'en juin 2003.

Le chantier de restauration du Grand Palais a lui aussi été marqué par des bouleversements liés au calendrier politique. Alors que son prédécesseur avait lancé en parallèle la première phase du programme de restauration confié à l'EMOC en 1999 et une consultation en vue de confier l'aménagement intérieur puis l'exploitation du site à une entreprise concessionnaire du secteur privé, le ministre nommé en juin 2004 a décidé de suspendre cette dernière procédure et de revoir profondément la deuxième phase de travaux afin de pouvoir rouvrir la grande nef dès septembre 2005. Finalement, la deuxième phase prévue au programme a été revue à la baisse et étalée dans le temps, tandis qu'après deux ans d'atermoiements, l'exploitation commerciale du bâtiment, confiée « par défaut » à l'EMOC dans l'intervalle, a été attribuée à un nouvel établissement public industriel et commercial du Grand Palais créé en janvier 2007.

Un troisième exemple illustre le rôle déterminant des arbitrages politiques dans les décisions de programmation lié au fait que les responsables des opérations estiment souvent nécessaire de s'en remettre aux ministres face à des situations banales qu'un certain contexte peut transformer en chausse-trappes. Ainsi en est-il de la découverte en août 2003, dans le cadre du chantier du musée de l'Orangerie, de vestiges du mur d'enceinte des Fossés Jaunes, édifié entre le milieu du XVIème et la fin du XVIIème siècle. Après que les études archéologiques eurent été menées à bien entre les mois de septembre et de décembre 2003, le ministre décidait, en janvier 2004, que les blocs de pierre ainsi dégagés seraient présentés au public dans le cadre d'un projet muséographique remanié. Cette décision, qui nécessitait la reprise de tout le schéma de présentation des salles du sous-sol, a été entérinée en juin 2004 pour un coût de 3 M€⁶³. Sans contester l'intérêt archéologique de ce mur, l'option de la présentation sur place dans le cadre d'un musée dédié à l'art du

63) Au conseil d'administration, c'est la représentante de la DAG qui a indiqué elle-même que « l'arrêt du chantier et la reprise du projet ont entraîné un surcoût de 3 M€ », cf. compte-rendu de la séance du 10 juin 2004, page 12.

XXème siècle surprend. Elle accrédite l'idée, rapportée par plusieurs témoignages, que ce schéma reposait moins sur un choix scientifique ou sur un aménagement réfléchi du musée de l'Orangerie lui-même que sur le souci de ne pas heurter la communauté archéologique au moment où l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) perdait certains de ses droits exclusifs, suscitant un mouvement de protestation de la communauté des archéologues relayé par les médias.

Enfin, de façon plus anecdotique mais significative, le chantier de restauration du Palais Royal confié au SNT, qui devait commencer par les façades du ministère de la culture côté rue de Valois, a été interrompu sur instruction du directeur de cabinet du ministre le 1^{er} février 2007 à la veille de la notification du premier ordre de service prescrivant aux entreprises sélectionnées de commencer les travaux⁶⁴. Il semble que cette décision relevait simplement du choix consistant à laisser aux successeurs des responsables alors en place le soin de confirmer ou non les orientations du projet. Ce type de décision rend nécessaire, par « parallélisme des formes », un arbitrage de même niveau avant de redémarrer l'opération : et de fait, au 1^{er} juillet 2007, le SNT attendait toujours une décision de la nouvelle ministre de la culture pour déterminer sa conduite.

Il existe à l'inverse des exceptions à cette instabilité. La plus remarquable est celle du musée du quai Branly, qui n'a été remis en cause par aucun des ministres de la culture qui se sont succédé de 1997 à 2006.

2 - Les extensions de programme

Les extensions de programme consistant à compléter les projets avant ou pendant les travaux ne correspondent pas *stricto sensu* à des modifications. Mais dans la plupart des cas, elles impliquent au minimum une reprise des études initiales et un « calage » opérationnel avec les éléments du programme originel. Par ailleurs, d'un strict point de vue budgétaire, elles reviennent à financer immédiatement des équipements ou des fonctions, qui soit avaient été différés au moment du lancement des projets, soit devaient trouver d'autres sources de financement.

Ces extensions sont de toutes natures et peuvent aller du simple détail au quasi-doublement du programme.

Dans certains cas, le périmètre de l'opération a pu demeurer inchangé mais faire l'objet d'une « réunification » entre les mains du même opérateur. C'est notamment ce qui s'est passé sur les opérations dont une partie était assurée par le SNT et a été postérieurement transférée

64) Cf. Dossier du comité de pilotage du SNT, 11 juin 2007.

à l'EMOC pour éviter les chantiers conjoints. Dans le cas du Centre national de la danse, par exemple, il est vite apparu que l'aménagement des équipements mobiliers scéniques ne devait pas être dissocié de l'aménagement immobilier, qui seul avait été confié à l'EMOC dans son mandat initial et qui lui a donc été attribué à la faveur d'une extension de programme. Ces deux exemples n'ont pas bouleversé les projets considérés dans leur globalité.

Beaucoup plus significatives apparaissent les extensions correspondant à des équipements ou des prestations supplémentaires dont les commanditaires estiment toujours qu'ils étaient consubstantiels au projet, même s'ils n'avaient pas été formellement programmés.

Ainsi, le programme adopté au printemps 1999 par le conseil d'administration de l'établissement public du musée du quai Branly n'évoquait ni l'aménagement de la médiathèque, ni l'équipement en postes multimédia des surfaces d'exposition, alors que ces deux éléments allaient de soi dans le cadre d'un musée et d'un centre de ressources modernes. C'est à la faveur d'un arbitrage interministériel rendu par le cabinet du Premier ministre en juin 2001 que ces deux éléments, couplés au déménagement de la bibliothèque du musée de l'Homme, ont été ajoutés au programme pour un total de 22,9 M€, soit une hausse de 13,6 %. Il est anormal que ces éléments n'aient pas fait l'objet d'un programme et d'un chiffrage en même temps que les autres composantes du projet, dont ils étaient indissociables.

Entrent également dans cette catégorie des extensions de programme les dépenses engagées dans la restauration d'œuvres destinées à être exposées ou conservées : si le principe peut difficilement en être contesté, le fait de devoir programmer ce type de chantier en cours de travaux, moyennant des financements supplémentaires, traduit au minimum une insuffisance du côté des programmes initiaux. C'est ce qui s'est passé sur le chantier de la Cité de l'architecture et du patrimoine, puisque l'établissement public éponyme a confié en 2005 à l'EMOC, par une convention distincte de celle relative aux travaux immobiliers, la restauration des peintures murales dont le maintien sur place dans le circuit d'exposition avait été décidé un an plus tôt. Cette restauration a représenté un coût supplémentaire de 1,97 M€.

C'est aussi ce qui s'est produit sur le chantier des collections du musée du quai Branly, avec un résultat scientifique probant. Alors que le programme initial ne comprenait au titre des collections qu'une enveloppe de 7,6 M€ destinée à permettre leur déménagement, l'état sanitaire des pièces a nécessité la mise en place d'un véritable chantier de restauration dont le coût final peut être estimé à 12,66 M€, qui aurait pu faire l'objet d'une estimation plus précoce au sein d'un programme plus complet.

Le chantier des collections du musée du quai Branly

Le pré-programme conçu sous l'égide de la mission de préfiguration et qui avait servi de base à la fixation de la première enveloppe de 1,1 milliard de francs ne comportait que des indications minimales en matière de rassemblement des collections du musée de l'Homme et du Musée national des arts d'Afrique et d'Océanie (MNAAO). Seul le transport des œuvres faisait l'objet d'une évaluation sommaire. En revanche, ce programme était déjà ambitieux en termes d'inventaire, de photographie et de numérisation de la quasi-totalité des œuvres puisque l'objectif générique d'une accessibilité de toutes les pièces faisait partie des principes fondateurs du projet affiché dès la mission de préfiguration.

Si les collections du MNAAO ne posaient pas de difficultés particulières, il n'en allait pas de même de celles du musée de l'Homme. L'état de conservation de celles-ci, souvent précaire, et les réticences fortement exprimées par une partie des scientifiques du Muséum à l'idée de laisser partir les pièces ont incité l'établissement à mettre rapidement sur pied, parallèlement au chantier des bâtiments, un chantier des collections d'une toute autre ampleur qu'il n'avait été envisagé.

Quoique placé sous la responsabilité du directeur du projet muséologique, le chantier des collections a été conçu et organisé de manière autonome suivant les mêmes principes et méthodes que l'ensemble du projet, et s'est donc vu appliquer un véritable régime de maîtrise d'ouvrage.

L'évaluation de l'ampleur du chantier a débuté dès l'année 1999 à travers des analyses sur place et sur pièces au musée de l'Homme et au MNAAO. Puis, en 2000, la conception précise de la chaîne de traitement a été mise au point – avec l'assistance notamment de SETEC Organisation, assistant à la maîtrise d'ouvrage pour ce chantier comme il l'était sur le chantier de construction – et un budget a été défini pour un démarrage en 2001. Le pré-programme conçu dans le cadre de l'enveloppe de 1,1 milliard de francs ne comportait que 50 MF au titre du chantier des collections, destinés au seul déménagement des pièces.

Le choix de l'établissement s'est rapidement porté sur une solution « en régie ». En effet, une fois le meilleur procédé de désinfestation choisi (le traitement par anoxie, consistant à enfermer pendant plusieurs jours les objets dans une enceinte privée d'oxygène), il est apparu qu'il n'existait pas de prestataire capable de traiter 270 000 objets en trois ans. Cet objectif était aussi hors d'atteinte du laboratoire du Centre de recherche et de restauration des musées de France (C2RMF), spécialisé dans l'analyse et la restauration approfondies davantage que dans le traitement à la chaîne qui était nécessaire en l'espèce. Cette solution en régie reposait sur le recrutement de deux catégories de personnels contractuels : 11 CDD de trois ans destinés à constituer l'encadrement intermédiaire du chantier, et 39 CDD de dix mois pour les techniciens, reconduits en permanence par roulement pendant les trois années d'exécution.

Au cours du conseil d'administration du 15 décembre 2000, l'établissement a été en mesure de proposer un budget supplémentaire de 8,99 M€ comprenant les frais de personnel du chantier sur la période 2001-2004 (6,78 M€), le gardiennage du chantier (0,99 M€) et la location de l'hôtel industriel Berlier destiné à accueillir les ateliers (1,20 M€). Sur ces bases, les ministères de tutelle ont accordé 3,51 M€ de mesures nouvelles en fonctionnement dès l'exercice 2001 pour lancer le chantier.

La première campagne du chantier s'est déroulée du 1^{er} octobre 2001 au 31 juillet 2002, les dix mois correspondant à la durée du contrat des techniciens. Consacré prioritairement aux objets destinés à prendre place dans la muséographie et aux collections de l'ex-MNAOO, il a permis le traitement d'environ 200 objets par jour, contre 360 espérés dans la programmation de juin 2001. Sur la base de ce constat, les responsables du chantier ont arrêté un certain nombre de mesures destinées à optimiser la chaîne de traitement (micro-chantier sur place au musée de l'Homme, créations de postes supplémentaires dans l'unité de récolement...) et à réduire le champ des objets traités (sortie des 7000 objets du fonds historique, simplement conditionnés et placés en réserves...) qui a permis à la seconde campagne, menée du 1^{er} octobre 2002 au 30 septembre 2004, de passer à un rythme de 200 à 450 objets par jour.

Au total, sur les 270 000 objets prélevés, récolés et photographiés, 134 000 ont fait l'objet d'un traitement par anoxie. Tous ont vu leur carte d'identité corrigée, validée, numérisée et versée dans la base TMS (The Museum System) diffusée sur le portail Internet de l'établissement.

En termes financiers, le budget présenté en décembre 2000 ne correspondait pas à un coût complet du chantier, puisque n'y figuraient pas le coût des prestataires extérieurs. Il ne comprenait pas non plus le coût des personnels du MNAOO et du musée de l'Homme mis à disposition.

Si l'on s'en tient aux dépenses effectivement engagées au titre du chantier des collections par l'EPQMB, et en faisant donc abstraction des mises à disposition, le bilan se présente ainsi : (i) prestataires extérieurs : 3,09 M€; (ii) personnels CDD : 4,55 M€; (iii) fonctionnement courant : 1,74 M€; (iv) maîtrise d'ouvrage et pilotage général : 2,10 M€. Au total, ce chantier a donc représenté 12,66 M€.

Ce montant, qui n'était pas prévu dans l'enveloppe d'investissement, a pu être financé par l'établissement grâce au supplément de dotation de fonctionnement de 3,51 M€ accordé en 2001 et implicitement reconduit pendant toute la durée du chantier.

3 - Les revirements de programme résultant de la maîtrise d'ouvrage

Alors qu'ils ont en principe fait l'objet de phases préparatoires attentives – et souvent très longues – les programmes subissent fréquemment des modifications à l'initiative des maîtres d'ouvrage eux-mêmes. Ces modifications sont toujours coûteuses. En effet, quelle que soit leur ampleur, elles se traduisent au minimum par la reprise des études du maître d'œuvre et par un allongement des délais, et dans la plupart des cas, par le remplacement ou l'appel à de nouveaux prestataires.

Les exemples de telles modifications sont innombrables. Les quatre qui suivent illustrent la gamme, qui couvre toutes les situations, depuis les revirements argumentés correspondant à une réorientation des projets jusqu'aux simples préférences exprimées à l'occasion de changements de personnes.

Il en est ainsi par exemple des modifications apportées au programme de la Cité de l'architecture et du patrimoine à l'initiative de son président, nommé en juillet 2004, qui comportaient notamment la suppression de la mezzanine destinée à la galerie d'architecture contemporaine, marquant ainsi une sorte de rééquilibrage entre les pôles « architecture » et « patrimoine ». Elles visaient aussi à amender le programme de base au regard des fonctionnalités minimales attendues aujourd'hui de tous les établissements culturels en créant une entrée spécifique rue Albert de Mun, en aménageant des espaces de réception destinés à être loués ou mis à disposition de mécènes et en étendant les surfaces destinées aux expositions temporaires. Le président de la CAPA ayant convaincu le ministre de la pertinence de ces modifications, l'EMOC en a évalué l'incidence financière dans une note du 2 décembre 2004, et tout en reconnaissant qu'elles contribuaient à améliorer la lisibilité du projet, a alerté les commanditaires sur les délais supplémentaires que leur mise en œuvre entraînerait. Finalement, ces modifications ont été actées en juin 2005 pour un coût estimé à 6,65 M€ sur un projet que la précédente convention de mandat évaluait à 62,03 M€

Plus subjectifs apparaissent les choix exprimés en matière muséographique par le nouveau président de la Cinémathèque en septembre 2003.

La forme du musée du cinéma et la part que devait y prendre la collection de l'ancien musée Henri Langlois disparu dans l'incendie du Palais de Chaillot avaient déjà fait l'objet de vifs débats, qui étaient à l'origine de la scission précoce de l'opération entre un programme immobilier d'une part et un programme muséographique d'autre part pour éviter que les difficultés du second ne freinent l'ensemble de l'opération.

Mais à l'arrivée du nouveau président de la Cinémathèque, celui-ci envisagea plusieurs modifications du projet muséographique⁶⁵. Ce choix s'avérant incompatible avec le marché de maîtrise d'œuvre alors en cours, celui-ci fut résilié en juin 2003 pour un coût de 0,23 M€ Le président de la Cinémathèque ayant, là aussi, convaincu le ministre de l'intérêt de ces modifications, qu'il avait présentées par ailleurs à la présidence de la République, l'EMOC en a chiffré l'incidence globale sur le coût de l'opération et a préparé l'avenant correspondant à sa convention de mandat, signé en mars 2004 pour 5,65 M€, ce qui représentait alors 19 % de supplément au budget alloué au projet.

Enfin, il n'est pas rare que les modifications de programme apportées en cours de chantier relèvent simplement de préférences esthétiques changeantes, au gré notamment des mouvements de personnes.

Un exemple en est donné par l'essence du bois des mobiliers présent dans les espaces d'accueil du musée d'Orsay. Cette question, apparemment mineure était en réalité posée depuis le démarrage des opérations de rénovation de ces espaces en 1999, et n'avait fait l'objet d'aucune coordination entre les différents acteurs du chantier. Le choix d'un bois foncé et dur, le wengé, avait été fait en cours de consultation, puisque telle était la proposition du candidat retenu. Mais presque aussitôt, le président nouvellement nommé du musée, qui ne souhaitait pas faire référence à l'architecture d'origine du musée, a remis en cause cette solution en lui préférant un bois clair. La recherche d'une essence présentant des garanties de dureté équivalente avec une teinte plus claire a ainsi entraîné un retard supplémentaire de trois mois et demi. Le maître d'œuvre a indiqué à la Cour qu'après avoir en vain prévenu le président du musée du caractère inapproprié de ce choix, il avait demandé à être déchargé de ses éventuelles responsabilités devant un vieillissement prématuré du bois clair, par nature plus fragile que le bois foncé.

4 - Les aléas techniques et les sujétions imprévues

Dans des conditions de programmation et de pilotage idéales, les aléas techniques qui affectent les chantiers devraient constituer les seules modifications de programme légitimes. De fait, ces incidents et accidents existent. Mais ils sont en réalité relativement rares et relèvent parfois moins de véritables « aléas » que d'une insuffisance des études préalables.

65) Celles-ci reposaient pour l'essentiel sur la réservation du 5^{ème} étage du bâtiment de Franck Gehry, doté d'un éclairage zénithal, aux expositions temporaires alors que celles-ci devaient prendre place au 7^{ème} étage pour préserver la continuité du musée du Cinéma entre les niveaux 3 et 5.

L'exemple d'aléa technique le plus fréquemment invoqué parmi les grands chantiers conduits ces dernières années est la découverte de l'état de corrosion de la marquise du musée d'Orsay et des structures porteuses du parvis Bellechasse. Rétrospectivement, cet épisode amène à s'interroger sur le fait que l'établissement public du musée d'Orsay chargé de la maîtrise d'ouvrage de la transformation de la gare au milieu des années 1980 n'ait pas constaté qu'en plusieurs endroits, les entreprises prestataires n'avaient pas renforcé les structures métalliques qui constituent la charpente même du bâtiment, et s'étaient contentées de les repeindre pour masquer les traces de corrosion. Le problème s'est en effet posé pour la marquise, pour les verrières de la façade du quai Anatole France, pour le parvis et pour le tympan Est. Par ailleurs, la marquise étant classée au titre de la réglementation sur les monuments historiques, elle devait en principe faire l'objet d'un suivi et au besoin d'un entretien réguliers sous les auspices de l'architecte en chef des monuments historiques territorialement compétent. Manifestement, ce suivi n'avait pas permis, avant 1999, de déceler l'état de corrosion qui minait le monument.

Cet épisode illustre en réalité la relativité de la notion d'aléa. En effet, au moment où était signée la convention de mandat confiant à l'EMOC la rénovation des espaces d'accueil, le fait que la marquise souffrait de désordres était déjà connu, même si l'ampleur des travaux nécessaires n'était pas encore évaluée. Le fait d'avoir lancé la première opération sans disposer d'une programmation pour la seconde n'a peut-être pas affecté le *volume* des travaux de chacune d'elles, mais il s'est concrètement traduit par la nécessité de reprendre plusieurs fois les études, représentant un coût net dans le bilan final. Si l'opération avait été retardée de quelques mois pour mettre au point une programmation unique associant espaces d'accueil *et* marquise, peut-être sa mise en œuvre aurait-elle été plus aisée.

La survenance d'aléas réellement imprévisibles est plus nette dans le cas du musée du quai Branly. En effet, à peine les travaux de terrassement étaient-ils lancés que la découverte de restes des bâtiments de l'exposition universelle de 1937 devaient alourdir le marché de génie civil, tandis qu'un peu plus tard, la découverte de vestiges archéologiques insoupçonnés nécessitaient l'organisation d'une campagne de fouilles et la suspension des travaux. Enfin, en juin 2005, ce sont les dégâts causés par un orage « *tropical* » sur les locaux en sous-sol qui allaient nécessiter une reprise des planchers. Au total, le musée évalue à 5 M€ les surcoûts liés à ces aléas, chiffre qui ne prend pas en compte les effets de ces incidents sur la calendrier de l'opération.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le panorama dressé ci-dessus montre que la sous-estimation des programmes initiaux et les modifications apportées aux programmes ayant présidé au lancement des projets sont aussi diverses que fréquentes. Sans doute y a-t-il quelque fatalité à ce phénomène s'agissant d'opérations complexes étalées sur plusieurs années puisque même les projets caractérisés par la stabilité de leurs grandes options et de leurs équipes – tel le musée du quai Branly – y ont été exposés.

Pour autant, les effets de l'imprécision des enveloppes initiales et de l'instabilité des programmes sur les dépassements de coûts et de délais des opérations sont tels qu'il est impossible de s'en tenir à l'acceptation résignée d'une programmation non maîtrisée. De même, si ces éléments tempèrent la mise en cause de la compétence générale des services et établissements maîtres d'ouvrage, ils renforcent plus qu'ils n'épuisent la question de leur rôle en amont et des outils mis à leur disposition pour respecter les délais et les coûts.

Outre la mise en place d'une programmation pluriannuelle à l'échelle du ministère et la généralisation des schémas directeurs de site évoqués précédemment, trois éléments peuvent contribuer à stabiliser le programme des opérations.

- *Veiller, avant tout engagement de programme, à ce que le projet scientifique et culturel ait été élaboré, concerté et validé, en prenant en compte à la fois l'état sanitaire du bâtiment et les contraintes tenant à la sécurité des équipements et, le cas échéant des collections, aussi bien que des usagers ;*
- *Fiabiliser les estimations initiales des projets*

La Cour, à l'occasion des contrôles dont est issu le présent rapport, a déjà recommandé que les enveloppes allouées aux projets comprennent par avance l'actualisation du coût des travaux jusqu'à la date prévue pour leur livraison ainsi qu'une provision pour aléas d'un montant suffisant. Au-delà de la présentation plus sincère des enveloppes, il apparaît indispensable de fiabiliser l'estimation initiale des projets. Dans cette perspective, les opérateurs – relayés par leurs administrations de tutelle – ont signalé leur volonté de renforcer l'expertise préalable des maîtres d'ouvrage au stade du programme.

- *Limiter les modifications de programme*

En premier lieu, s'agissant de l'EMOC et du SNT qui œuvrent pour le compte de tiers, une clarification de leur responsabilité et une affirmation de leur autorité apparaît indispensable pour « résister » aux demandes de modifications en cours d'exécution. Dans cet esprit, les opérateurs spécialisés devraient voir renforcée leur capacité d'expertise des projets avant qu'ils en prennent la responsabilité.

En second lieu, la qualité et la stabilité des programmes résident d'abord dans la précision de l'expression de leurs besoins par les utilisateurs, puis dans les études préalables et le niveau de détail du programme soumis au maître d'œuvre.

Enfin, au regard des surcoûts et des retards entraînés par toute modification en cours de travaux, il est indispensable que les maîtres d'ouvrage politiques ou administratifs s'engagent à garantir la stabilité des programmes face aux préférences changeantes susceptibles de se manifester. Dans cette perspective, le chiffrage systématique du coût des ajustements demandés est le seul moyen d'identifier les conséquences des changements de programme à l'échelle de l'opération, et non pas seulement selon l'horizon temporel des dirigeants les plus récents.

La commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI) évoquée précédemment pourra y contribuer. Néanmoins, l'enjeu, pour les administrations et les maîtres d'ouvrage consiste à faire en sorte que les décisions de programmation soient pleinement justifiées. C'est en ce sens que la rationalisation de la programmation des grands chantiers est indissociable d'une amélioration des outils de suivi et de pilotage pour convaincre chacun que le respect des coûts et des délais sont des impératifs de l'action et constituent le cœur de la responsabilité des maîtres d'ouvrage.

II - Des outils de pilotage à renforcer

L'instabilité de la programmation est encouragée par les insuffisances des outils de suivi des coûts et des délais. Celles-ci contribuent à déresponsabiliser les différents acteurs des projets puisque les conséquences des décisions prises en cours d'exécution ne sont jamais chiffrées avec précision et la responsabilité des dépassements n'est jamais clairement attribuée.

Ces insuffisances se manifestent dès le lancement des projets, par l'absence de chiffrage reconnu par tous comme un coût d'objectif de référence. Elle se poursuit en cours d'exécution à travers un suivi imprécis des évolutions de coûts et de délais, et l'absence de bilan économique des opérations permettant d'identifier les différentes composantes des dépassements et, par suite, leurs responsables.

A - L'absence de coût prévisionnel de référence

Le coût prévisionnel constitue, avec le calendrier du projet, le fondement même du cahier des charges remis aux services constructeurs. C'est à l'aune du respect de ce coût que devrait être appréciée et évaluée la performance de ces derniers.

Pourtant, les budgets alloués au moment du lancement du projet sont le plus souvent estimés de manière globale, voire approximative. Mais surtout, ils ne sont que rarement utilisés comme référence dans l'évaluation finale des chantiers, celle-ci prenant pour base de départ, non le coût estimé au moment du lancement de l'opération, mais très souvent, les derniers coûts d'objectif validés, qui peuvent être à peine antérieurs au terme des travaux. De ce fait, le suivi rétrospectif de la mise en œuvre du programme initial et l'appréciation du dépassement de l'enveloppe financière allouée au projet sont rendus difficiles et sujets à caution.

1 - Le caractère global des enveloppes initiales

Chaque opération donne lieu, au moment de son lancement, à la fixation d'une enveloppe prévisionnelle. Mais celle-ci fait l'objet d'une formalisation variable selon les opérateurs. Dans le cas de l'EMOC, le recours à une convention de mandat présente l'intérêt, par rapport aux formules de maîtrise d'ouvrage directe, d'en fixer le montant pour l'ensemble de l'opération, même si celui-ci est loin de jouer le rôle d'un coût d'objectif vis-à-vis duquel le mandataire serait engagé.

Jusqu'à une date récente, le SNT ne disposait en revanche d'aucun coût d'objectif avant l'estimation réalisée par les ACMH au terme de leurs études préalables. Depuis 2005, le service a intégré dans son système d'information une estimation initiale des projets, à laquelle s'ajoute une estimation « recadrée » qui ne s'y substitue pas.

Le musée du quai Branly, quant à lui, a reçu dès l'origine une enveloppe de 1,1 MdF (167,7M€) consignée dans le pré-programme adopté par sa mission de préfiguration en décembre 1998, et reprise dans le programme adopté par son conseil d'administration en mai 1999.

Au-delà de la qualité même des estimations initiales évoquée précédemment, les enveloppes initiales présentent deux limites. En premier lieu, elles sont systématiquement calculées au moyen de ratio de coût par m². Cette méthode ne permet pas de distinguer, au sein du budget, les moyens alloués au contenant de ceux alloués au contenu. Ainsi, dans le cas du musée du quai Branly, le pré-programme adopté en juin 1998 était présenté en termes de surfaces à construire et d'aménagements. La deuxième version de ce programme comportait davantage de détail, mais demeurait fondée sur les surfaces, sans distinguer la part des dépenses liées au projet muséologique.

En second lieu, les enveloppes sont le plus souvent présentées de manière globale, sans préciser la répartition du budget entre les différents éléments de programme. Quand une répartition est fournie, celle-ci a une portée indicative et n'est pas toujours suivie dans le temps. Ainsi, la convention de mandat relative au théâtre national de l'Odéon distinguait bien les travaux de gros œuvre, les lots techniques, les aménagements intérieurs et la rénovation de l'appareil scénique. Mais dès le premier avenant, il n'était plus fait référence qu'à deux sous-ensembles du programme – les travaux et « le reste ». De même, le programme du musée du quai Branly adopté en 1999 comportait une répartition par sous-chantiers qui n'a pas été reprise dans la décomposition retenue à partir de 2001, distinguant la construction du bâtiment, les collections, la médiathèque, l'informatique et le multimédia.

Cette absence d'estimation détaillée des différents postes de dépenses empêche toute évaluation fiable de la mise en œuvre du programme et du respect de l'enveloppe financière initiale du projet.

2 - Le coût prévisionnel : enveloppe initiale ou dernière enveloppe validée ?

Lorsqu'elle existe, l'enveloppe initiale attribuée à un projet sert rarement de référence aux évaluations en fin de parcours. Une fois arbitrées, les modifications de programme sont en effet le plus souvent considérées comme faisant pleinement partie du programme, dont la version amendée constitue le nouveau point de départ à l'aune duquel les résultats des chantiers et la qualité de la maîtrise d'ouvrage seront mesurés. De ce fait, l'existence de multiples modifications arbitrées à un niveau politique tend à délier les maîtres d'ouvrage de leurs engagements initiaux.

Cette pratique, largement répandue, revient à considérer que la comparaison entre l'enveloppe initiale allouée aux projets et leur coût final n'aurait pas de sens. Ce faisant, les responsables des chantiers tirent souvent argument des insuffisances de leurs propres programmes ou de ceux qu'ils ont accepté de prendre en charge pour justifier leurs dépassements de coûts.

Ainsi, pour construire ses indicateurs de performance relatifs à chaque chantier, l'EMOC fait référence au montant du dernier avenant à la convention de mandat correspondante, en arguant que celui-ci a été validé par son mandant. De même, le SNT retient comme coût de référence dans la construction de ses indicateurs le montant de l'autorisation d'engagement affectée à chaque opération après les éventuels ajustements. Est ainsi neutralisé l'ensemble des modifications de programme qui ont pu intervenir entre le lancement de l'opération et la mise en place des crédits.

Dans le cas du musée du quai Branly, l'établissement retient couramment dans les bilans présentés à ses tutelles comme coût d'objectif le dernier montant acté en réunion interministérielle en 2001, voire en 2004, au motif que ces modifications ont été validées par ses commanditaires politiques. Selon cette logique, le coût d'objectif initial de 167,7 M€ (correspondant à un montant actualisé à la date d'achèvement initialement prévue de 204,7 M€) est rendu caduc par les arbitrages rendus ultérieurement, qui ont entériné un nouveau budget prévisionnel à 216,5 M€ puis 235,6 M€. Symétriquement, pour un coût final de 290,1 M€, l'écart entre l'enveloppe initiale et le coût final du projet est ramené de 42 % (par rapport à 204,7 M€) à 34 % puis 23 %.

Cette divergence de méthode explique comment, sortie de son contexte et prise indépendamment de ses objectifs de départ, une même opération peut être considérée comme mitigée par ses financeurs et réussie par ses responsables ou ses bénéficiaires. Ainsi, en dépit du coût et du calendrier de l'opération, le président de l'EMOC indique-t-il à propos de l'Odéon : « *En ne s'en tenant qu'aux études et aux travaux dont l'EMOC avait la charge, on peut considérer que l'opération s'est déroulée normalement, sans aléas ni retards particuliers* »⁶⁶. De même, le président de la Cinémathèque a-t-il salué le résultat obtenu : « *Les travaux menés par l'EMOC ont été livrés dans les délais convenus suite à la redéfinition du projet, avec des équipements en ordre de marche* »⁶⁷.

Plus largement, cette question illustre le conflit entre la notion d'enveloppe initiale, qui renvoie au principe d'autorisation budgétaire et aux termes financiers d'un arbitrage politique, et la logique du secteur du bâtiment et des travaux publics, qui fait évoluer les projets au gré des moyens disponibles. Or, si la logique d'enveloppe apparaît parfois inadaptée à ce monde fait d'aléas et de propositions d'améliorations *in situ*, elle est indispensable à la programmation rigoureuse des chantiers de quelque importance. Dans cette perspective, la formalisation d'un coût prévisionnel initial et son maintien dans le temps comme coût de référence apparaît non seulement conforme au droit mais également indispensable en fait, tant pour garantir le respect des enveloppes et délais impartis que pour apprécier la qualité de la maîtrise d'ouvrage dans son ensemble.

B - Le suivi des délais : un pilotage insuffisant

Le suivi des délais fait l'objet d'un traitement très différencié d'un établissement à l'autre : fin pour l'EPMQB, il est imprécis pour l'EMOC. Le SNT s'est quant à lui doté depuis 2005 d'un outil précis qui permet de suivre l'évolution du calendrier des opérations dans le temps, mais celui-ci est davantage utilisé pour la programmation que pour l'évaluation des résultats.

Mais, par delà la qualité des tableaux de bord, les trois organismes ont en commun l'absence de chiffrage des conséquences financières des décalages de calendrier.

66) Lettre du 13 février 2007 en réponse aux observations provisoires de la Cour.

67) Lettre du 8 février 2007 en réponse aux observations provisoires de la Cour.

1 - Des tableaux de bord de qualité variable

Pour le suivi des délais et de l'avancement du chantier, l'EPMQB s'est doté d'une série d'outils permettant d'assurer un niveau élevé d'information, notamment vis-à-vis de ses tutelles. Celles-ci ont pu suivre le déroulement du chantier au conseil d'administration, qui comportait systématiquement à son ordre du jour un point sur l'avancement de l'opération et l'évolution de la date prévisionnelle d'achèvement du chantier. L'établissement a également réalisé, en liaison avec le pilote des cinq sous-chantiers, des tableaux de bord détaillés régulièrement diffusés, notamment dans les rapports d'activité annuels.

Tel n'est pas le cas des opérations menées par l'EMOC, marquées par une faible information sur l'évolution du calendrier. Ainsi, pour la rénovation du théâtre de l'Odéon, le décalage des travaux de janvier 2001 à septembre 2002 n'a été entériné que le 16 décembre 2002 dans le 3^{ème} avenant à la convention de mandat. Le second décalage de septembre 2004 à septembre 2005 a quant à lui été évoqué sans plus de détails dans le 4^{ème} avenant signé le 23 avril 2004. Certes, l'absence de suivi régulier du calendrier dans les avenants n'a pas empêché la bonne information du mandataire et de l'utilisateur sur les délais. Néanmoins, cette pratique traduit la faiblesse du pilotage des délais dans les opérations tant par le mandant que par l'établissement mandataire, de la fixation du calendrier initial (le plus souvent sous-estimé) à la date finale de remise de l'ouvrage.

Le SNT, pour sa part, a mis en place depuis 2005 un outil de pilotage des coûts et des délais qui permet de générer des calendriers de réalisation et d'en suivre l'évolution en fonction des retards constatés aux différents stades des projets. Cet outil se révèle particulièrement utile en cours d'exécution pour informer les différents partenaires de l'évolution du calendrier et chiffrer l'impact des modifications de programmes envisagées. En revanche, il n'est pas utilisé – à ce stade – pour réaliser le bilan des opérations. En effet, comme pour le calcul des enveloppes initiales, le SNT retient dans le calcul de ses indicateurs de délais le dernier calendrier validé et non le calendrier de réalisation initialement prévu au lancement du projet. Ce mode de calcul, qui absorbe les dépassements de délais dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une validation, a donc un caractère auto-réalisateur qui explique les résultats particulièrement satisfaisants affichés par le service en terme de délais. Ceux-ci ne correspondent pourtant pas à la réalité des chantiers.

2 - L'absence de chiffrage du coût des allongements de calendrier

Le caractère imprécis du pilotage des calendriers a pour corollaire l'absence de chiffrage des dépassements de délais dans le coût final des opérations. En effet, quelle que soit la méthode de calcul employée⁶⁸, les révisions de prix sont toujours appliquées sur l'ensemble de la durée du projet, sans distinction selon qu'elles s'appliquent au programme initial ou à ses modifications, et au calendrier initial ou aux délais supplémentaires.

Cette approche tend à majorer la part des révisions de prix dans le montant total des opérations, à minimiser les extensions de programme et à neutraliser le coût des dépassements de calendrier.

Dans ce contexte, les outils mis en place par l'EMOC pour le pilotage de la Cinémathèque font figure d'exception. Ainsi, l'avenant n° 2 à la convention de mandat introduit la notion de « dépassement de calendrier » et permet de distinguer les révisions selon qu'elles relèvent du calendrier initial ou de l'allongement des délais. La part significative de ce dernier (28% à 47% du surcoût selon le mode de calcul) montre à quel point il exigerait d'être systématiquement calculé dans les autres opérations.

C - L'absence de bilan économique des opérations

A l'autre extrémité de la chaîne, au cours de l'exécution du projet et jusqu'à son achèvement, les outils de bilan présentent également plusieurs faiblesses. Même si les cas demeurent rares, les outils budgétaires et comptables ne permettent pas toujours d'établir le coût final d'une opération avec certitude. Encore ne s'agit-il le plus souvent que d'un coût final en termes d'enveloppe d'investissement, puisque des composantes comme le coût de la maîtrise d'ouvrage interne, par exemple, ne sont jamais comprises dans ces bilans. C'est ce qui explique qu'aucune opération ne donne lieu à un véritable « coût complet » pour la collectivité publique.

Plus généralement, les outils de suivi des coûts et des délais ne permettent pas de détailler les composantes du coût final selon qu'elles relèvent de modifications de programme, des aléas de chantier ou de l'allongement de calendrier. En corollaire, les tutelles et établissements ne disposent d'aucune information suffisamment précise pour attribuer la responsabilité des dépassements et évaluer la qualité de la maîtrise d'ouvrage.

68) Révisions calculées au fur et à mesure de l'avancée du projet comme dans le cas du musée du quai Branly ou révision globale à l'achèvement des travaux comme dans le cas de l'EMOC.

1 - L'incertitude qui entoure le coût final de certaines opérations

S'agissant d'opérations d'investissement, le coût final des grands chantiers est établi à partir des décomptes généraux définitifs des travaux (DGD) qui soldent les différents marchés. Pour l'EMOC et le SNT, l'établissement du coût final ne pose pas de difficulté, les deux établissements disposant d'une application de gestion des marchés permettant d'agrèger le montant des marchés relatifs à une opération.

Il ne s'agit cependant pas ici d'un coût « complet » qui intégrerait, par exemple, le coût de la maîtrise d'ouvrage et les dépenses constatées du côté des mandants ou des directions de tutelle ainsi que du côté des futurs utilisateurs. Mais ces bilans de marchés correspondent du moins à un bilan du coût des missions travaux commandés aux prestataires extérieurs à l'administration.

La reconstitution de ce coût pour le musée du quai Branly n'est pas aussi aisée. Au moment de la création de l'établissement, les méthodes retenues pour l'élaboration du budget et des comptes ont été précisément conçues pour suivre et maîtriser l'enveloppe d'investissement allouée au projet. Néanmoins, celles-ci ont connu des exceptions croissantes, qui ont troublé le suivi coût complet de l'opération, comme en l'a confirmé le ministère de la culture au cours de la phase contradictoire : « *Le ministère de la culture et de la communication rejoint la Cour lorsque celle-ci pointe la difficulté à mesurer un coût complet des travaux du musée. Cette difficulté s'explique de deux façons : les changements apportés au système de comptabilisation des coûts de construction d'une part et, d'autre part, l'impossibilité de dissocier précisément les coûts de fonctionnement proprement dits des coûts d'aménagement du musée au cours des années 1999 à 2006* ».

Pour le reconstituer, il convient d'ajouter au bilan établi par le musée les dépenses rattachables à la construction comptabilisées sur le budget de fonctionnement, et les dépenses de personnel et de fonctionnement des chantiers réalisés en régie (notamment le chantier des collections). Selon cette méthode, le coût complet de l'opération aujourd'hui avancé par l'établissement à hauteur de 266 M€⁶⁹ s'élève en réalité à 290,1 M€

Par la spécificité du cadre budgétaire et comptable mis en place par l'établissement, le cas du musée du quai Branly constitue une exception. Néanmoins, l'incertitude qui entoure aujourd'hui encore le coût final de

69) Le chiffre avancé par l'établissement de 266,1M€ est porté à 269,1 M€ en tenant compte des derniers décomptes définitifs de travaux disponibles.

cette opération illustre la faiblesse des outils de pilotage disponibles, tant dans les établissements qu'au ministère.

2 - La méconnaissance des composantes du coût final

Même lorsque le montant final d'une opération est connu, celui-ci demeure présenté de manière globale. Les outils de suivi financiers actuels ne permettent en effet pas de détailler la part des différents facteurs de dépassement de coût – allongement du calendrier, modifications de programme, aléas. Certes, dans la majorité des cas, une décomposition sommaire vient appuyer les demandes budgétaires supplémentaires présentées aux tutelles. Ainsi, dans le cas du musée du quai Branly, il est possible de reconstituer *a posteriori* les demandes formulées en cours de projet :

Evolution du budget d'investissement du musée du quai Branly

CA juin 1999	Programme initial	167,7 M€
Réunion interministérielle du 7 juin 2001	Compléments de programme (Médiathèque, multimédia, informatique)	22,9 M€
	Actualisation jusqu'en 2005	25,9 M€
Réunions interministérielles des 12 juillet et 9 septembre 2004	Dépenses imprévues	3,4 M€
	Dépenses imprévisibles	3,7 M€
	Aléas techniques	3,1 M€
	Complément d'actualisation (taux constaté)	8,9 M€*
CA 3 avril 2006	Modifications de programme	15 M€
	Dépenses imprévisibles et aléas	5 M€
	Dépenses de sécurité	7 M€
	Compléments de premier équipement	5 M€
	Complément d'actualisation	8 M€
Total		272,5 M€⁷⁰

Source : procès-verbaux des réunions interministérielles et des conseils d'administration de l'EPMQB

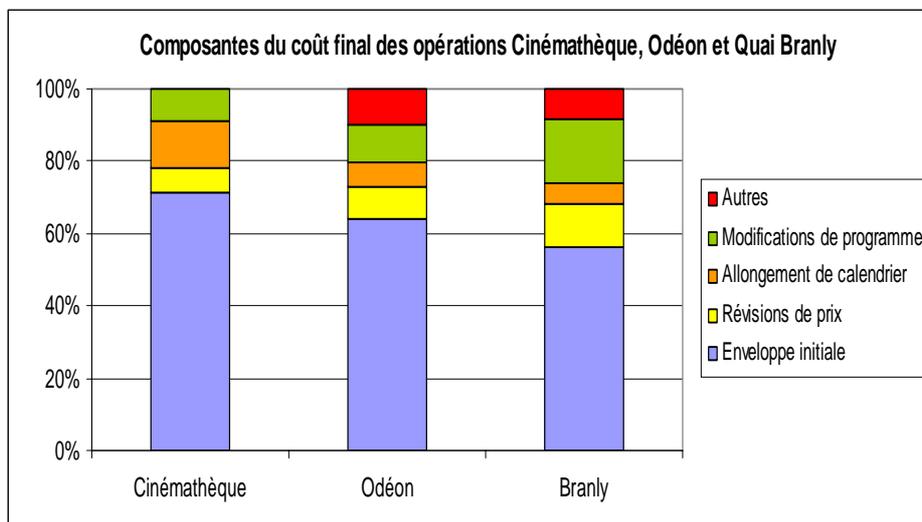
* dont 3 M€ autofinancés, non repris dans le total général.

70) Ce montant constitue le bilan prévisionnel communiqué au conseil d'administration peu avant l'inauguration. Dix-huit mois plus tard, l'établissement a établi le bilan de l'opération à 266 M€. Comme il a été indiqué, la Cour ne s'en tient pas à ce chiffre qui recouvre les seules dépenses d'investissement et exclut certaines dépenses rattachables à l'opération imputées sur le budget de fonctionnement.

Néanmoins, outre qu'il est sujet à caution du fait de l'impermanence des méthodes, ce chiffrage présente une faiblesse puisqu'il n'est jamais repris sous une forme symétrique en exécution dans les documents de suivi des dépenses. De même, dans les avenants et documents de suivi des marchés, la part des aléas et des modifications de programme sont confondues dans le coût final du projet.

Ainsi, les établissements ne disposent pas d'outils capables de rendre compte au fur et à mesure du chantier des évolutions du coût en les rapportant à des objectifs initiaux précis et en les classant par grandes catégories d'ajustements (révision selon calendrier initial, allongement de calendrier, aléas et changement de programme).

En recalculant les actualisations et le coût des allongements de calendrier sur la base des indices des prix à la construction effectivement constatés, il est possible de reconstituer le coût global des modifications de programme. Dans le cas de la Cinémathèque française, du Théâtre national de l'Odéon et du musée du quai Branly, la part de l'enveloppe initiale actualisée dans le coût final des opérations s'élève ainsi respectivement à 78 %, 73 % et 68 % et la part des allongements de calendrier à 13 % pour la Cinémathèque et 7 % et 6 % pour les deux autres. La part des modifications de programme est ainsi portée à 9 %, 10 % et 18 % pour chacune des opérations.



Au total, les documents de suivi présentent, pour l'ensemble des marchés d'une opération (maîtrise d'œuvre, assistance à maîtrise d'ouvrage, travaux et autres), le montant initial et les montants finaux des engagements et mandatements. A ce titre, ils constituent un outil de gestion budgétaire et comptable efficace des marchés. En revanche, ils ne permettent ni de piloter les délais et les coûts en cours d'exécution, ni de dresser un bilan économique en fin d'opération. Par suite, il est impossible d'établir clairement les responsabilités de chacun dans le dépassement du coût initial des projets, (alors même que celui-ci peut représenter plus de 40 % du coût final), ni d'évaluer la performance de la maîtrise d'ouvrage avec exactitude.

Sur ces deux sujets, les administrations tutélaires ont manifesté leur intention de disposer, à l'avenir, d'outils de suivi à la fois plus précis, et plus homogènes entre les opérateurs. Alors que le ministère a fait part à la Cour de son souci de mettre en place des outils de suivi et de bilan « partagés » avec les opérateurs, la direction du budget a manifesté son souhait qu'à l'avenir, les révisions d'enveloppes puissent clairement identifier les facteurs d'évolution du coût du projet, en distinguant ce qui relève de l'allongement de calendrier, du changement de programme, des aléas, de l'indice de l'évolution du coût dans le secteur du bâtiment.

Cette nécessité est d'autant plus forte s'agissant d'opérateurs comme l'EMOC ou le SNT, mais aussi dans un registre différent l'EPQMB, qui doivent précisément contribuer à une professionnalisation du métier de maîtrise d'ouvrage.

D - Une inconnue : le coût de la maîtrise d'ouvrage

Au cours des dernières années, aucun des grands chantiers du ministère de la culture n'a donné lieu, au préalable, à une évaluation du coût de sa maîtrise d'ouvrage, que ce soit sous forme d'un budget spécifique ou d'une allocation de moyens. Symétriquement, au terme des chantiers, aucun coût rétrospectif n'a jamais été calculé. Le dispositif institutionnel, il est vrai, ne crée aucune obligation en ce sens, et incite même à considérer que la maîtrise d'ouvrage est toujours gratuite.

Cette situation présente deux inconvénients importants : elle oblitère un élément du coût complet des grands chantiers ; et elle empêche toute évaluation rigoureuse de la performance des maîtres d'ouvrage en titre (SNT, établissements comme l'EPQMB) ou mandataires (EMOC) puisque les résultats constatés des opérations ne sont jamais rapportés aux moyens mobilisés.

1 - Trois modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage

Par delà les structures, les modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage varient selon les opérateurs. Celles-ci dépendent en effet du régime juridique applicable selon que les bâtiments sont classés monuments historiques ou relèvent du régime de droit commun défini par la loi du 12 juillet 1985 dite loi MOP⁷¹. Mais c'est surtout l'étendue des attributions reconnues au maître d'ouvrage, en droit ou en fait, qui fait le partage entre les trois maîtrises d'ouvrage expérimentées en matière de grands projets.

a) *Le SNT, maître d'ouvrage direct du ministère*

Créé pour « soulager » la DRAC d'Ile-de-France d'un certain nombre d'opérations, le SNT constitue le bras armé du ministère. Initialement conçu comme un conducteur d'opération, c'est-à-dire comme prêtant une « *assistance générale à caractère administratif, financier et technique* » selon les termes de la loi du 12 juillet 1985, celui-ci s'est peu à peu imposé comme maître d'ouvrage de plein exercice. Cette évolution a été consacrée par une rédaction sans ambiguïté dans l'arrêté du 3 mai 2002 qui énumère les missions du service.

Depuis cette date, le SNT exerce en principe l'ensemble des attributions du maître d'ouvrage énoncées par la loi MOP⁷², à l'exception du financement des opérations vis-à-vis duquel il est tributaire des affectations budgétaires décidées par les directions d'administration centrale. Sur le plan opérationnel, cette position se traduit par un dialogue à trois au moment de la programmation, entre les directions de rattachement, le SNT et la direction ou l'établissement utilisateur. En phase d'exécution en revanche, le SNT est maître d'ouvrage en titre. Mais même en situation de responsabilité, le service se conçoit comme un « prestataire de service », dans un rapport bilatéral avec l'utilisateur du bâtiment concerné.

71) Loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée

72) Aux termes de l'article 2 de la loi MOP, « *Il appartient [au maître d'ouvrage], après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'oeuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux.* »

Le SNT jouit ainsi de larges prérogatives pour la maîtrise d'ouvrage des bâtiments dont il a la charge, nuancées par le rôle des architectes en chef des monuments historiques dans la mise au point des programmes et par la dépendance du service vis-à-vis du ministère pour la mise en place de ses crédits.

Mais compte tenu du rôle prépondérant des directions du ministère, voire du cabinet du ministre en termes de programmation des opérations, cette situation n'est pas très différente en pratique de celle que connaît l'EMOC en tant que maître d'ouvrage mandataire.

b) L'EMOC, maître d'ouvrage mandataire

A l'exception des ultimes opérations du programme Grand Louvre, aujourd'hui marginales, que l'établissement mène en maîtrise d'ouvrage directe, l'EMOC a été conçu comme un maître d'ouvrage mandataire du ministère de la culture et de ses établissements publics, qui exerce ses missions à titre gratuit.

L'étendue des attributions confiées à l'établissement est ainsi renvoyée aux dispositions de la loi MOP relatives au mandat de maîtrise d'ouvrage et à la conclusion, pour chaque opération, d'une convention avec l'administration ou l'établissement concernés. Aux termes de ces textes, la programmation en amont, la fixation de l'enveloppe financière, le pouvoir de validation des titulaires des marchés et des avant-projets et le pouvoir de contrôle et de sanction sur le mandataire sont en droit les prérogatives du maître d'ouvrage mandant, c'est-à-dire de l'administration centrale. Le maître d'ouvrage mandataire, quant à lui, est responsable de l'exécution du projet et du respect du programme, de l'enveloppe et du calendrier fixés dans les conventions de mandat.

En pratique toutefois, le mandat confié à l'établissement peut s'écarter de la lettre de la loi MOP.

En premier lieu, lorsqu'il se voit confier les études préalables, l'EMOC est amené à contribuer largement – sur la base d'un pré-programme et d'un budget souvent à peine ébauchés – au programme, à la fixation de son coût et à l'étude des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera réalisé. Par suite, le mandat confie à l'établissement des responsabilités qui excèdent les limites habituelles du mandat. C'est par exemple ce qui s'est passé dans le cas du centre des archives de Pierrefitte, en cours de réalisation, pour lequel l'EMOC a été saisi très en amont et a pris en charge les études dès le stade de la recherche d'un terrain.

En deuxième lieu, dans le cas d'opérations réalisées pour le compte d'établissements publics ou de ministères distincts du ministère de la culture⁷³, la relation entre mandant et mandataire est étendue à l'utilisateur futur du bâtiment. De mandataire, l'établissement devient alors également médiateur et n'est plus seulement jugé sur sa capacité à réaliser ses objectifs initiaux mais aussi sur son aptitude à concilier les intérêts en présence.

Enfin, la gratuité qui caractérise les mandats exercés par l'EMOC prive le maître d'ouvrage d'un mécanisme de pénalisation et de tout moyen de mettre en jeu la responsabilité de son mandataire. L'introduction de pénalités se heurterait, il est vrai, à une difficulté puisque pour être effective, elle supposerait *de facto* ou *de jure* l'abandon de la gratuité du mandat et, par suite, sa soumission au droit de la commande publique. En effet, c'est parce que l'EMOC exerce ses missions à titre gracieux qu'il est soustrait aux règles de mise en concurrence.

c) *Le musée du quai Branly, maître d'ouvrage autonome*

Parmi les différents maîtres d'ouvrage du ministère de la culture, seul l'EPMQB peut être considéré comme ayant été placé en situation de pleine responsabilité, une fois les arbitrages politiques de principe rendus.

Au terme de son décret statutaire de 1998, l'EPMQB avait pour mission de « *concevoir et de réaliser ou faire réaliser un ensemble culturel original à caractère muséologique et scientifique* ». Si l'établissement n'a pas eu compétence sur la décision « d'opportunité » du projet et ne maîtrisait que partiellement son financement, ses statuts lui reconnaissent donc une compétence de plein exercice sur la maîtrise d'ouvrage de l'opération, et notamment la programmation, la validation des projets et le choix de prestataires.

Au-delà de ce dispositif réglementaire, c'est l'organisation et l'exercice de la maîtrise d'ouvrage par l'équipe de l'établissement qui ont façonné les contours de sa mission. En pratique, la direction de la maîtrise d'ouvrage de l'EPMQB a opté pour une prise en charge systématique des missions « frontières » entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, au stade du projet jusqu'au pilotage du chantier. En prenant en charge tout à la fois la conception du programme détaillé et l'expertise du projet du maître d'œuvre, la coordination des chantiers en interne, et la coordination des acteurs extérieurs du projet, l'établissement a exercé une maîtrise d'ouvrage large et volontariste, conforme à la lettre du cadre juridique issu de la loi du

73) Par exemple l'université Paris VII Denis Diderot.

12 juillet 1985 mais rarement concrétisée dans les grands chantiers publics⁷⁴.

Sur le plan opérationnel, le régime de l'établissement constructeur-utilisateur concentre la compétence de maîtrise d'ouvrage en un seul point, l'utilisateur. Cette configuration apparaît plus responsabilisante. A l'inverse, elle ne permet aucune mutualisation des moyens et ne laisse aux tutelles qu'une fonction de surveillance et de suivi des chantiers plus ou moins active selon le degré de protection politique dont bénéficie le projet. Dans le cas du musée du quai Branly, il est peu contestable que l'établissement a bénéficié d'une très large autonomie programmatique, financière et opérationnelle, dont rendent compte, par exemple, les arbitrages systématiquement favorables rendus sur ses demandes dans les réunions interministérielles⁷⁵.

2 - Les moyens des maîtres d'ouvrage

Si l'étendue des missions de maîtrise d'ouvrage varie d'un organisme à l'autre, le SNT, l'EMOC et l'EPMQB ont en commun un même type d'organisation. Celle-ci est caractérisée par la constitution d'équipes par projets sous la responsabilité de « chefs de projets » à l'EMOC et à l'EPQMB ou de « chargés d'affaires » au SNT, auxquels s'ajoutent des services généraux chargés des fonctions d'appui.

Le SNT est organisé en six départements : un département des affaires juridiques et contentieuses, un département chargé de coordonner les études et la programmation et quatre départements de conduite d'opération. Ses effectifs sont en baisse régulière depuis 2002, de même que son coût de fonctionnement :

Effectifs et budget du SNT 2002-2005

	2002	2003	2004	2005
Effectifs	57	56	53	53
Budget (personnel + fonctionnement)	2 376 980	2 343 979	2 309 084	2 211 218

* *Conservateurs du patrimoine, architectes et urbanistes, documentalistes*

Source : SNT

74) Selon ses concepteurs, cette pratique de la maîtrise d'ouvrage est précisément issue de l'expérience accumulée sur plusieurs chantiers antérieurs, notamment l'Opéra Bastille, la BNF et le réaménagement du Centre Pompidou dont une grande partie de l'équipe de maîtrise d'ouvrage est issue, notamment le directeur et son adjoint.

75) Notamment sur les modalités de financement des chantiers supplémentaires qui ont été budgétés à hauteur des demandes de l'établissement alors que la direction du budget mais aussi la direction de l'administration générale du ministère de la culture parvenaient à un chiffrage inférieur.

De 1999 à 2005, les effectifs de l'EMOC quant à eux sont demeurés stables. L'ensemble de la direction « Opérations », à laquelle il convient d'ajouter le service des études et celui des marchés, a presque continûment représenté 62 personnes (60 en 2002), sur les 86 à 88 agents permanents de l'établissement :

Effectifs et budget de l'EMOC 2002-2005

	2002	2003	2004	2005
Effectifs	85	87	88	88
Budget (personnel + fonctionnement)	6 814 584	6 977 492	6 976 012	6 959 806

Source : EMOC

Il est plus difficile d'évaluer avec précision les moyens dont s'est doté l'EPMQB pour assurer la maîtrise d'ouvrage du futur musée puisque dès sa création, l'établissement a développé d'autres activités qui anticipaient sur son exploitation (acquisition d'œuvres, mise au point d'une politique de recherche, préparation des premières expositions...). De surcroît, l'intégration des dimensions de « contenant » (bâtiments) et de « contenu » (muséographie, traitement des collections, multimédia...) a conduit le musée à mettre en place une direction de la maîtrise d'ouvrage très présente auprès des autres directions. A l'inverse, l'équipe chargée de conduire la réalisation des travaux a commencé à se dissoudre à l'approche de leur achèvement, et a été intégrée dans la nouvelle direction des moyens techniques et de la sécurité créée en 2005 en lieu et place de l'ancienne direction de la maîtrise d'ouvrage.

Malgré ces difficultés, la Cour, en cherchant à évaluer le coût des différentes maîtrises d'ouvrage (cf. ci-dessous), a estimé que sur les quelque 51,36 M€ de dépenses de personnel et de fonctionnement courant cumulées de janvier 1999 à juin 2006 par l'EPMQB, les moyens dédiés à la maîtrise d'ouvrage pouvaient être estimés à environ 13,78 M€

3 - Le coût de la maîtrise d'ouvrage

A l'occasion de ses contrôles, la Cour s'est efforcée de calculer deux indicateurs d'efficacité susceptibles d'être appliqués aux trois maîtres d'ouvrage qu'elle avait contrôlés (EMOC, SNT, EPMQB) : le montant des engagements par agent et le coût complet du million engagé.

En dépit de l'intérêt de la démarche, ces chiffres ne rendent pas suffisamment compte de la diversité des modalités d'intervention qui caractérisent les trois opérateurs. Par exemple, le montant des engagements par agent oblitère les effets du nombre d'opérations gérées par les services, qui se répercute lui-même sur le nombre de marchés et le

nombre d'actes pris pour leur gestion. Or, les différences sont ici considérables⁷⁶. De même, le coût du million engagé ne rend pas compte des différences de complexité entre opérations.

Toutefois, ce type d'indicateur recouvrant l'ensemble des chantiers conduits par les maîtres d'ouvrage, peut, s'il est employé avec prudence, avoir son utilité.

Mais plus encore que des instruments de mesure analytiques, ce sont de véritables budgets de maîtrise d'ouvrage qui devraient être alloués aux opérations. Afin d'en cerner les enjeux et les contours, la Cour s'est employée à reconstituer *a posteriori*, pour certains chantiers, le coût de la maîtrise d'ouvrage.

Au niveau le plus global, tout d'abord, le montant cumulé des dépenses de maîtrise d'ouvrage du SNT, de l'EMOC et du musée du quai Branly entre 1999 et 2006 s'élève à 90 M€⁷⁷ pour 1,21 Md€ d'engagements et 2,27 Md€ d'opérations programmées sur la même période, soit respectivement 7,4 % et 3,9 %. Ce chiffre moyen ne donne qu'une indication très grossière du coût de la maîtrise d'ouvrage sur un ensemble disparate d'opérations, mais il suffit à convaincre que la part de la maîtrise d'ouvrage dans le coût complet des projets est suffisamment significative pour qu'elle doive être budgétée et décomptée.

A l'issue du contrôle qu'elle a conduit sur l'activité de l'EPMQB depuis sa création, la Cour a estimé que la maîtrise d'ouvrage avait représenté un peu plus du quart du temps d'occupation des agents de 1999 à 2006⁷⁸ et que le coût total de la maîtrise d'ouvrage pouvait être estimé à environ 17,76 M€ pour l'ensemble du projet, de son lancement jusqu'au solde des principaux marchés. Ce chiffre se répartit comme suit :

76) Par exemple, si l'EPMQB ne gérait par définition qu'une seule opération, celle-ci comprenait environ 600 marchés pour l'ensemble de la période, dont une centaine conclue au terme d'une procédure formalisée. Dans le même laps de temps, l'EMOC a assuré le pilotage d'une quarantaine d'opérations, représentant environ 870 marchés. Enfin, le SNT a compté pas moins de 530 opérations pendant le même laps de temps, correspondant à un nombre de marchés compris entre 500 et 600 *par an*, dont 150 à 200 conclus au terme d'une procédure formalisée.

77) Crédits de fonctionnement et de personnel 1999-2006 du SNT et de l'EMOC et coût de la maîtrise d'ouvrage interne du musée du quai Branly.

78) Ce taux étant décroissant avec le temps, puisqu'à l'approche de l'inauguration, l'essentiel des agents était déjà affecté à des tâches relevant de l'exploitation.

Le coût total de la maîtrise d'ouvrage de l'EPMQB

	Total
Dépenses de personnel et fonctionnement courant	13 781 382 €
Marchés d'assistance	3 981 150 €
Total	17 762 532 €

Source : Cour des comptes

Ces moyens sont à mettre en regard du coût complet du projet, dont la Cour estime qu'il doit être chiffré à 290,09 M€⁷⁹. Dès lors, le coût de la maîtrise d'ouvrage du musée représente 6,12 % du coût du projet⁸⁰.

Un tel calcul est en l'état plus difficile pour le SNT et l'EMOC faute d'un suivi analytique précis du temps consacré par leurs agents et ceux de leurs tutelles ou mandants à leurs différentes opérations (alors que l'autonomie dont a joui l'EPMQB rend ce dernier aspect négligeable dans son cas). Il peut toutefois être mentionné que les évaluations auxquelles s'est efforcée de parvenir la Cour débouchaient sur des taux allant de 2 à 8 % environ selon les chantiers, ces écarts s'expliquant à chaque fois par les difficultés rencontrées (défaillances d'entreprises, changements de programme...).

En regard du taux de 5 % qui est couramment avancé par les opérateurs du secteur privé, ces estimations, qu'il convient de prendre avec précaution, tendent à montrer que le coût de la maîtrise d'ouvrage publique des grands chantiers, malgré la complexité de l'environnement institutionnel et juridique, demeure relativement maîtrisé.

Il convient d'autant plus de mettre en place les outils rigoureux qui permettront de budgéter et de suivre ce coût. Il s'agit d'un préalable indispensable à l'évaluation du coût complet des projets et, partant, de la performance de ceux qui les mettent en œuvre.

79) Ce montant regroupe l'ensemble des dépenses d'investissement afférentes au projet, les dépenses de personnel liée à la part des travaux réalisés en régie, et les dépenses imputées en fonctionnement mais cependant rattachable à la construction du musée.

80) Le coût des prestataires extérieurs rattachables à la maîtrise d'ouvrage, qui représente 3,98 M€ a été retiré du coût total pour éviter un double compte.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La nécessité de disposer d'informations financières et d'outils de pilotage fiables constitue un préalable indispensable, tant pour éclairer les décisions prises tout au long des projets, que pour établir les responsabilités et évaluer la performance des services ou établissements chargés de leur mise en œuvre. Or, dans ce domaine, tant le ministère que ses opérateurs présentent des faiblesses importantes.

Plusieurs pistes, qui sont autant de recommandations, gagneraient à être développées afin d'améliorer le dispositif actuel :

- *Présenter les enveloppes initiales de manière détaillée, en précisant les moyens alloués au contenant et au contenu et en chiffrant les principaux postes du programme de manière distincte et en conserver la mémoire tout au long du projet, afin de disposer d'une référence à l'aune de laquelle apprécier les évolutions des coûts et évaluer la performance des opérateurs maîtres d'ouvrage ;*
 - *Systématiser les calendriers prévisionnels détaillés et chiffrer les dépassements de calendrier de manière distincte des modifications de programme ;*
 - *Etablir une méthode budgétaire et comptable de suivi « partagée » entre les opérateurs et les administrations tutélaires dès le lancement des projets afin de garantir l'exhaustivité des bilans financiers présentés. En cas de changement de périmètre des programmes, en cours d'exécution, établir des correspondances avec le programme initial pour garantir la continuité du suivi ;*
 - *Introduire les dépenses de maîtrise d'ouvrage interne et externe dans les budgets et les bilans financiers des opérations ;*
 - *A la réception des travaux, établir un bilan économique des projets en distinguant les composantes d'un éventuel écart avec le coût prévisionnel initial et en distinguant, en cas de changement de programme, l'origine des modifications.*
-

III - Des pratiques professionnelles à améliorer

L'organisation mise en place par le ministère de la culture pour piloter ses grands projets ne désigne que rarement des opérateurs pleinement responsables. Pour autant, si l'instabilité des programmes exonère partiellement les organismes chargés de la maîtrise d'ouvrage des dépassements de coûts et de délais constatés, ceux-ci n'en sont pas moins parties prenantes de l'inefficience du système.

En effet, la conduite opérationnelle des chantiers prend sa part aux dérives de coûts et de délais des opérations, autant que les conditions de programmation et les outils de pilotage. Longtemps, le caractère inédit et la spécificité technique de certaines situations ont pu expliquer certaines erreurs. Néanmoins, l'expérience accumulée ne permet plus aujourd'hui de s'en tenir là.

L'analyse des pratiques professionnelles des différents organismes chargés de la conduite des opérations met en évidence trois dimensions, dont la maîtrise détermine la réussite de la phase d'exécution : les relations avec la maîtrise d'œuvre ; la complexité des montages juridiques et des procédures réglementaires employées ; la coordination des intervenants sur le terrain.

A - Des relations ambivalentes avec les maîtres d'œuvre

Dans le cadre des grands projets culturels, les relations des maîtres d'ouvrage avec leurs maîtres d'œuvre apparaissent ambivalentes à plus d'un titre. Alors que la réglementation définit avec un haut degré de précision la nature de ces relations ainsi que les composantes de la rémunération des maîtres d'œuvre, conçue pour être responsabilisante via le régime du forfait, tous les chantiers examinés par la Cour montrent qu'à l'application de la réglementation, se surimpose une négociation permanente et parfois tendue.

Que ce soit sous l'empire de la loi MOP ou de la réglementation sur les monuments historiques, les missions de maîtrise d'œuvre se décomposent en plusieurs éléments qui peuvent être rangés en deux catégories : les études d'une part, qui comprennent le projet architectural et la préparation de la consultation des entreprises, et la direction de l'exécution des travaux complétée par l'assistance à la réception des ouvrages d'autre part. Au vu des chantiers achevés ces dernières années, c'est surtout la première phase qui a dans bien des cas un effet inflationniste sur les coûts et les délais, même si l'exécution des travaux recèle aussi son lot de difficultés. Mais dans les deux cas, au gré des avenants successifs qui

viennent corriger les marchés initiaux, la rémunération versée *in fine* aux maîtres d'œuvre ne correspond plus à un forfait et perd son caractère responsabilisant.

1 - La sélection des maîtres d'œuvre

Dans la plupart des cas, la première mission des maîtres d'ouvrage, une fois leur programme arrêté, consiste à recruter leur futur maître d'œuvre, soit en vertu des droits exclusifs que détient ce dernier sur l'ouvrage (c'est le cas des architectes en chef des monuments historiques ou des rénovations sur des bâtiments « signés » lorsque l'architecte d'origine décide de faire usage de son droit moral⁸¹), soit par la voie du concours.

Dans les deux cas, toutefois, les maîtres d'ouvrage estiment qu'ils n'ont pas réellement choisi leur prestataire.

Le SNT, de façon très éclairante, a ainsi indiqué à la Cour, à propos du rôle des ACMH : « *Un des effets pervers de leur situation de monopole fait que les ACMH deviennent les principaux interlocuteurs des utilisateurs, enlevant ainsi au service de maîtrise d'ouvrage une marge de contrôle des opérations. Le maître d'ouvrage risque alors de se retrouver pris entre le marteau et l'enclume et de se voir imposer par les utilisateurs des travaux supplémentaires sur une opération en cours ou la programmation d'une nouvelle opération qu'ils jugeront prioritaire sur la foi du rapport de l'architecte en chef.* »

L'enjeu, pour les services, consiste alors à se doter des instruments adéquats pour conserver leur rôle de prescripteur du maître d'œuvre.

De ce point de vue, il a été constaté que dans quelques cas, l'EMOC avait pris un risque réglementaire, par exemple sur le chantier du théâtre de l'Odéon en adjoignant aux architectes en chef des monuments historiques détenteurs de droits exclusifs des bureaux d'études sélectionnés dès le stade des études préalables, qui ont ainsi bénéficié d'une sorte d'« extension » du monopole des ACMH au stade de la maîtrise d'œuvre.

81) Les exemples sont rares, mais intéressants. Ainsi, l'EMOC a d'abord sollicité Frank Gerhy, auteur du bâtiment de l'American Center, qui, ne tenant pas à œuvrer à sa restructuration, a néanmoins accepté de faire partie du jury de sélection. Dans le même esprit, l'EMOC s'est assuré auprès de Mme Gae Aulenti, architecte des espaces intérieurs du musée d'Orsay, que les aménagements projetés ne heurtaient son droit à l'intégrité de son œuvre. Les mêmes précautions s'imposent peut-être un jour au musée du quai Branly s'il entend faire évoluer la muséographie de Jean Nouvel.

Lorsque les projets ne relevaient pas de la réglementation sur les monuments historiques, les concours d'architecture organisés ces dernières années par les services constructeurs n'ont pas donné lieu à l'engagement de contentieux, alors qu'il s'agit d'une étape sensible des projets, placée sous les feux des médias pour les plus importants d'entre eux.

Malgré cela, plusieurs des interlocuteurs de la Cour ont pointé les limites de l'organisation actuelle des concours. Dans cette perspective, le président de l'EMOC – rejoint par la direction du budget – propose l'instauration d'une expertise économique dans les jurys, afin de mieux faire valoir le réalisme financier des projets présentés parmi les critères de choix des lauréats :

« Le concours d'architecture est ensuite lancé sur la base du programme et de l'évaluation précitée. Compte tenu du caractère anonyme de la procédure, le jury, dans sa composition traditionnelle, n'est pas à même de juger de la sincérité de la réponse économique des candidats. (...) Au niveau du concours, la phase de négociation, située entre la désignation des lauréats par le jury et le choix du maître d'œuvre par le maître d'ouvrage, pourrait comporter systématiquement une analyse contradictoire, entre économistes de la construction, du coût prévisionnel des projets. Cette analyse annoncée dans le règlement du concours devrait améliorer la qualité des évaluations fournies par les candidats. Elle permettrait au maître d'ouvrage de mieux cerner les conséquences budgétaires de son choix. »

En l'état actuel des textes, cette négociation appuyée sur une expertise est déjà possible, comme l'a montré la sélection du projet de Jean Nouvel pour la construction du musée du quai Branly. Mais elle n'est pas systématique, et gagnerait sans doute à faire l'objet d'ajustements réglementaires comme l'a suggéré le ministère de la culture au cours de la procédure contradictoire.

Le concours de maîtrise d'œuvre du musée du quai Branly : le choix du projet de Jean Nouvel

Le concours sur esquisse du marché de maîtrise d'œuvre comprenait dans son programme la réalisation « *d'un ensemble culturel original à caractère muséologique et scientifique (...) en vue de présenter au public des collections appartenant à l'Etat, représentatives des arts et des civilisations d'Afrique, des Amériques et de l'Asie* » et la « *construction d'un parc de stationnement et des aménagements paysagers* ». D'après le règlement du concours, seuls 15 candidats seraient admis à présenter une offre, ce qui constitue un chiffre dans la moyenne haute des concours de cette ampleur.

Sur 105 candidatures examinées par la commission technique, le jury réuni le 5 juillet 1999 et après plusieurs votes successifs a sélectionné quinze équipes. Ce choix a été formalisé par une décision du président de l'établissement en date du 8 juillet 1999. Un cabinet hollandais s'étant désisté ce sont finalement 14 projets qui ont été présentés le 3 novembre 1999 et anonymisés sous le contrôle d'un huissier de justice.

La commission technique a effectué un rapport pour chaque projet. Ceux-ci ont ensuite été examinés par le jury qui s'est réuni les 4 et 5 décembre 1999. Sur les 14 projets, quatre ont été éliminés à l'unanimité pour non conformité au plan d'occupation des sols, puis quatre autres pour mauvaise insertion du bâtiment dans le tissu urbain ou en raison de déficiences fonctionnelles. Les six projets restants ont été notés par chaque membre du jury, cette procédure aboutissant à l'élimination de trois d'entre eux. Enfin un nouveau vote a déterminé le classement des trois derniers projets.

Le travail du jury s'est arrêté là. Une fois levé l'anonymat, c'est le président de l'établissement qui a engagé la discussion avec les trois équipes.

Au terme de cette phase de négociation, les trois candidats se sont engagés, s'ils étaient retenus, à développer leurs études afin de respecter l'enveloppe financière de 79 550 000 € HT. Ensuite le maître d'œuvre a obtenu un taux de rémunération de 11,10 % appliqué à l'enveloppe précédente pour la mission de base et le principe d'une forfaitisation de la mission d'exécution et des missions complémentaires.

Après avoir reçu une dernière fois les candidats, le président de l'établissement a retenu l'équipe emmenée par Jean Nouvel, et après avoir fait valider ce choix par le Président de la République, il l'a officialisé par décision en date du 8 décembre 1999.

2 - Les études des maîtres d'œuvre

Au vu des dépassements de budget et de délais qui constituent le lot commun de la plupart des grands chantiers, il semble que les études des maîtres d'œuvre puissent être dans bien des cas qualifiées d'insuffisantes, notamment pour ce qui concerne les estimations financières.

Ce constat a déjà été évoqué, sous l'angle de la programmation, pour noter qu'entre le programme arrêté par le maître d'ouvrage et sur la base duquel a été recruté le maître d'œuvre, et le projet architectural de ce dernier, un effet de rattrapage du « projet idéal » avait pu se traduire par une augmentation sensible des coûts du projet.

Mais au-delà de ce problème qui perpétue en quelque sorte l'insuffisance de la programmation, les chantiers des dernières années se sont fréquemment caractérisés par la médiocrité des estimations financières des maîtres d'œuvre au moment de la consultation des entreprises, aboutissant, soit à des procédures infructueuses coûteuses en délais, soit à des surcoûts directs non anticipés.

Presque tous les chantiers conduits entre 2000 et 2004 ont donné lieu à des appels d'offre infructueux : six lots sur 26 dans le cas du musée d'Orsay (mais représentant 90 % du volume des travaux), 15 lots sur 23 dans le cas de la Cinémathèque...

Cette difficulté s'explique en partie, il est vrai, par le plan de charge des entreprises du bâtiment et des travaux publics pendant ces années, qui les a incité à afficher des prix en forte augmentation. Faute d'avoir anticipé ce phénomène, les maîtres d'ouvrage ont du reste été obligés d'en tenir compte *a posteriori* : ainsi, l'EMOC a obtenu de ses tutelles une réactualisation « conjoncturelle » de tous ses mandats à hauteur de 10 % pendant l'année 2002. L'EPMQB a procédé de même, en réactualisant d'office tous les coûts estimés par son architecte d'un montant de 12,5 % au stade de la consultation des entreprises. C'est grâce à cette décision volontariste qu'à la différence de l'EMOC et du SNT, il n'a pas trop souffert des infructuosité. Il convient de noter que d'une façon plus générale, la direction de la maîtrise d'ouvrage de l'EPQMB s'était largement substituée au maître d'œuvre en matière de fixation des coûts.

Au-delà du problème de l'estimation financière, il arrive aussi que ce soit le volume des travaux tel qu'il a été estimé par le maître d'œuvre qui se révèle inadapté. Sans être général, ce phénomène n'est pas exceptionnel, notamment pour les prestations de gros œuvre exigeant la mise en œuvre de procédés spécifiques comme dans le cas des opérations de rénovation des monuments historiques les plus complexes.

Dans certains cas, en effet, le résultat de l'appel d'offre conduit le maître d'œuvre dont l'estimation a été prise en défaut à estimer que ce sont les entreprises qui n'ont pas bien compris les exigences du cahier des charges, tout en se rangeant finalement aux propositions de ces dernières. C'est ce qui s'est produit, par exemple, avec le marché de gros œuvre passé pour la rénovation du théâtre de l'Odéon : estimé d'abord à 4,56 M€, celui-ci a finalement été conclu pour un montant de 6,42 M€ et clos sur un total de 7,026 M€. Il en a été de même pour le marché de gros œuvre passé dans le cadre de la construction de la Cinémathèque, qui a été conclu pour un montant de 5,47 M€ au terme d'une procédure négociée qui faisait suite à une déclaration d'infructuosité liée au fait que l'estimation était encore inférieure de 1 M€ à l'offre moins-disante. La passation des deux principaux marchés de l'opération de rénovation du Grand Palais, évoquée précédemment, illustre bien, elle aussi, ce phénomène.

3 - La rémunération des maîtres d'œuvre

Le régime du forfait de rémunération assorti de pénalités en cas de dépassement des coûts et des délais est commun à tous les marchés de maîtrise d'œuvre. Au vu des résultats constatés sur les chantiers, on pourrait donc s'attendre à ce que ces dispositions soient largement mobilisées par les maîtres d'ouvrage. Or, il n'en est rien dans la plupart des cas : au cours des huit dernières années, l'EMOC n'a pas été en situation de faire usage de cette faculté, tandis que le SNT n'y recourait qu'en une seule occasion. Seul le musée du quai Branly fait exception, à la faveur d'un pilotage volontariste de son maître d'œuvre.

L'EMOC justifie son attitude par le fait que rien ne fragiliserait davantage un chantier, selon lui, que la « *mise sous tutelle du maître d'œuvre* ». Cela signifie que sans forcément faire droit à toutes les demandes des maîtres d'œuvre, les négociations nouées autour des avenants aux marchés de maîtrise d'œuvre finissent toujours par déboucher sur deux résultats : l'application du taux de rémunération au volume réel des travaux (sans que soient pleinement recherchées les causes d'augmentation) ; et une rémunération de la direction d'exécution des travaux proche d'une facturation au temps passé (indépendamment du calendrier prévu par le marché). Le nombre d'avenants nécessaires pour procéder à ces corrections constitue en soi un indicateur d'intensité de cette négociation permanente : sept avenants représentant un accroissement de 34 % sur l'opération de restructuration de l'immeuble des Bons Enfants (dont la phase de travaux a pourtant connu moins de difficultés que la plupart des autres chantiers), quatre avenants et un

marché complémentaire représentant une augmentation de 95 % pour les aménagements intérieurs du musée d'Orsay.

Cette dernière opération illustre à elle seule le fait que les surcoûts de la maîtrise d'œuvre sont parfois une cause d'augmentation du coût global des travaux, mais qu'ils sont aussi le symptôme de la cause plus fondamentale que constituent les modifications de programme. En l'espèce, les études du maître d'œuvre relatives aux aménagements intérieurs du musée ont dû être reprises une première fois avec l'ajout au programme de la rénovation de la marquise d'entrée, puis une seconde fois lorsque l'opération s'est étendue aux structures du parvis Bellechasse. Alors que le volume des travaux intérieurs demeurait stable, ce sont ces reprises d'études qui expliquent que le taux de rémunération de la maîtrise d'œuvre, initialement fixé à 14,4 %, ait finalement atteint le taux véritablement exceptionnel de 19,7 %.

La situation se présente sous un jour quelque peu différent dans les opérations prises en charge par le SNT dans la mesure où la grande majorité d'entre elles relèvent du régime des monuments historiques, et voient donc les ACMH mettre en œuvre le programme dont ils ont effectué les études préalables. Or, il semble que la « contrepartie » de cette situation réside dans un encadrement plus strict de l'évolution de leur rémunération. Et de fait, celle-ci est toujours restée relativement constante avec l'augmentation en volume des travaux.

La réglementation ne prévoit pas de pénalités financières lorsque les coûts prévisionnels des opérations prises en charge par les ACMH sont dépassés et ce, quelle que soit l'importance des écarts constatés, puisqu'à la différence des maîtres d'œuvre privés intervenant dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage publique, les ACMH ne sont pas réputés s'engager sur leurs estimations de coûts.

En revanche, il existe bien un régime de pénalité au titre des délais, que l'article 7 de l'arrêté du 30 juin 1987 fixe à hauteur de 1/1000^{ème} du montant de la rémunération prévue par jour de retard, ainsi qu'un dispositif de réfaction lorsque les propositions des entreprises à l'issue de la consultation aboutissent à un coût des travaux inférieur à celui qui avait été prévu et qui avait servi de base au forfait des architectes.

Or force est de constater que, malgré le caractère favorable aux ACMH de cette réglementation, le SNT n'a pas non plus fait usage des rares dispositifs de pénalisation prévus par la réglementation lorsque ceux-ci auraient trouvé à s'appliquer.

Au cours de la phase contradictoire, la direction de l'administration générale du ministère de la culture en a convenu implicitement, en notant à cet égard que « (...) lorsque les études à conduire sur les monuments historiques nécessitent de réunir des éléments d'information complexes et imposant des recherches historiques ou techniques spécifiques, il n'a pas été fait une application stricte de ces dispositions. L'ordonnance du 8 septembre 2005 qui affirme le principe du renforcement du rôle du propriétaire maître d'ouvrage est l'occasion de mieux définir le rôle de chacun des intervenants et de préciser les modalités de maîtrise d'oeuvre sur les monuments historiques. Un décret est en cours d'élaboration [celui-ci a été publié le 28 septembre 2007] sur ce dernier point, et l'arrêté d'application du décret de 1987 relatif aux honoraires et vacations des architectes en chef va être modernisé. »

La stabilité de la rémunération des maîtres d'œuvre ne peut donc pas être considérée sous son seul jour favorable, d'autant qu'elle procède parfois, plus en aval, d'une fixation elle aussi accommodante des éléments de rémunération. Dans certains cas, comme l'illustre le sort réservé à l'ACMH en charge des résidences présidentielles, cette fixation des honoraires n'est pas seulement accommodante, mais franchement irrégulière par défaut de justification.

La rémunération de l'architecte en chef chargé des résidences présidentielles

L'architecte en chef chargé des résidences présidentielles, bénéficie d'un dispositif de rémunération totalement dérogatoire. Depuis 2001, le coefficient de sujétion et le niveau de complexité maximaux (1,20 et 3) sont systématiquement appliqués pour le calcul de sa rémunération. Cette pratique est justifiée, selon le SNT, par « *les contraintes singulières de l'activité demandée à l'ACMH en charge des résidences présidentielles* ».

Or, l'arrêté du 5 juin 1987 (article 1^{er}), qui fixe les niveaux de complexité, définit les opérations du niveau 3 de manière précise et limitative. De la même façon, cet article prévoit la possibilité de prendre en compte un critère spécial de sujétions « *tout à fait particulières et exceptionnelles* » sous la forme d'un coefficient devant faire l'objet d'une approbation par l'administration centrale.

S'il est incontestable que la réalisation de certaines opérations sur les résidences présidentielles impose à l'ACMH des contraintes particulières, l'application systématique d'un régime financier dérogatoire ne paraît pas se justifier par ces seules circonstances qui appelleraient au contraire, une appréciation au cas par cas.

Par ailleurs, pour ses autres missions (essentiellement de conseil), l'architecte est rémunéré par des contrats d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), en raison de l'insuffisance des crédits de vacations normalement prévus à cet effet, pour couvrir ses prestations. Or l'article 1^{er} du décret n°87-312 du 5 mai 1987 relatif aux honoraires et vacations alloués aux ACMH et aux vérificateurs précise que « *les missions énumérées à l'alinéa 2 de l'art. 2 du décret n° 80-911 (...) sont rémunérées par des vacations dans la limite des crédits ouverts à cet effet* ». Les textes ne prévoient ainsi pas la rémunération des ACMH par des contrats d'AMO.

Le musée du quai Branly constitue donc plutôt une exception dans ce paysage, puisque le marché de maîtrise d'œuvre, conclu pour 9,55 M€ hors taxes, n'a pas connu de dérive comme le dépassement du budget initial et des délais sur l'ensemble du chantier pouvait le laisser craindre. De fait, le marché a certes connu une augmentation sensible⁸², mais celle-ci correspond à des prestations complémentaires identifiées, et n'a pas eu pour effet d'accroître le taux de rémunération du maître d'œuvre passé de 11,98 % à 11,66 % au terme du chantier.

82) Au moment où était rédigé le présent rapport, le marché amendé par avenants représentait 14,45 M€ TTC. Mais le décompte général et définitif n'étant pas encore connu, il convient de prendre ce chiffre avec précaution.

L'établissement s'est doté, en effet, d'un dispositif de pilotage serré vis-à-vis de son architecte, en utilisant pleinement la classification des catégories de travaux modificatifs selon leur origine (maître d'ouvrage et maître d'œuvre) et leur impact sur la rémunération, et en cosignant la totalité des ordres de service afin de ne pas ouvrir la voie à de futures contestations sur la nature ou l'origine des demandes. Ce dispositif a ensuite permis à l'établissement d'appliquer strictement les pénalités prévues au titre de l'augmentation du volume des travaux imputable au maître d'œuvre, qui se sont élevées à 612 106 € hors taxes, soit 5,3 % du montant total de la rémunération versée hors prolongation de délais. Cette pénalisation a pu être absorbée sans trop de heurts par le maître d'œuvre puisqu'à la date où elle était appliquée, le maître d'ouvrage indemnisait la prolongation du délai d'exécution à hauteur de 808 221 € hors taxes.

*

Alors que l'augmentation de la rémunération des maîtres d'œuvre n'est contractuellement prévue qu'en cas de modification de programme prise à l'initiative du maître d'ouvrage, en pratique, les conditions de réalisation des chantiers aboutissent à des indemnisations qui couvrent la plupart des causes de surcoût, notamment le dépassement des délais de réalisations, suivant un système proche d'une facturation du temps passé.

Cette situation n'est pas irrégulière si le maître d'ouvrage en décide ainsi, c'est-à-dire s'il accepte de considérer que les circonstances qui expliquent les dérapages de coûts et de délais lui sont toujours imputables. Mais ce faisant, le caractère incitatif du forfait de rémunération ne joue plus son rôle, et risque d'entraîner une déresponsabilisation en cascade vis-à-vis des autres prestataires.

C'est à ce titre que les relations entre les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre jouent un rôle déterminant : certes, l'augmentation de la rémunération de ces derniers constitue en soi un facteur de dépassement des coûts, mais l'impact le plus important est sans doute celui, plus diffus, de la « mise sous tension » des chantiers, qui perdure ou non selon que le maître d'œuvre, chargé de la direction de l'exécution des travaux, est lui-même incité à y mobiliser toute son énergie.

B - La complexité des opérations

Parmi les causes d'inefficience de la maîtrise d'ouvrage des opérations, la complexité du régime juridique retenu pour réaliser l'opération et la faible anticipation des délais nécessaires aux procédures d'autorisation apparaissent de manière récurrente. La complexité

technique des grands chantiers n'est certes pas étrangère à ces difficultés, notamment pour les opérations lourdes de réhabilitation. Néanmoins, les organismes chargés de la conduite des opérations y prennent aussi leur part, au titre de leur mission de définition des conditions techniques et juridiques de réalisation des opérations.

1 - Le choix de maîtrises d'œuvre mixtes

En matière de maîtrise d'œuvre, les opérations de réhabilitation sur des bâtiments classés posent la question de l'articulation entre le régime des monuments historiques et le droit commun de la commande publique. Selon les projets, cette articulation a abouti tantôt à une double maîtrise d'œuvre comme dans le cas du musée d'Orsay, tantôt à un groupement mixte multidisciplinaire. Tel fut notamment le cas du Grand Palais conduit initialement par le SNT et du théâtre national de l'Odéon conduit par l'EMOC, pour lesquels a été fait le choix d'un groupement de maîtrise d'œuvre soumis à un statut mixte, combinant jusqu'à trois régimes juridiques distincts.

Cette situation s'impose parfois aux opérateurs plus qu'elle ne résulte de leurs choix. Il n'en reste pas moins qu'elle génère une grande complexité, à la fois pendant la phase d'études et pendant la phase de travaux.

La restauration du Grand Palais relevait par exemple de trois réglementations : classé parmi les bâtiments civils et palais nationaux (BCPN) jusqu'en février 1995⁸³, l'édifice était également protégé au titre des monuments historiques (MH), la grande nef étant classée⁸⁴ et le reste du bâtiment inscrit à l'inventaire supplémentaire. Le recours à d'éventuels bureaux d'études était quant à lui soumis au droit commun de la loi MOP. Face à cette situation, la maîtrise d'ouvrage a opéré un choix. Conformément à la réglementation BCPN, la maîtrise d'œuvre a été attribuée en 1995 à l'architecte en chef BCPN et conservateur du Grand Palais (remplacé à partir de 2000 par l'ACMH affectataire avec l'extinction du régime BCPN). Pour la partie des travaux nécessitant un bureau d'études (fondations, charpentes et verrières), le régime de la loi MOP a été appliqué et le régime des monuments historiques écarté, afin d'éviter la scission de la maîtrise d'œuvre entre les parties classées et non classées. La restauration des façades et de la statuaire a quant à elle été entièrement soumise au régime BCPN puis au régime MH.

83) Régime défini par les décrets du 22 mars 1908 et du 5 avril 1917, mis en extinction par décret du 19 juin 1991. Le Grand Palais est par ailleurs déclassé par arrêté du 27 février 1995.

84) Arrêté du 12 juin 1975

Ce choix s'explique par la volonté objective de concilier le caractère classé du bâtiment et les droits exclusifs de l'ACMH qui en découlent d'une part, avec la haute technicité de l'opération et le recours nécessaire à des bureaux d'études spécialisés d'autre part. Néanmoins, il a ajouté à la complexité technique du projet une complexité juridique qui n'a pas été sans conséquences sur la conduite de l'opération.

Du point de vue de la régularité, le régime mixte a suscité plusieurs réserves. En effet, il est apparu contraire à la théorie jurisprudentielle selon laquelle, en cas de coïncidence de deux régimes réglementaires, le régime le plus protecteur des intérêts architecturaux doit l'emporter sur l'autre. L'intérêt pragmatique de la solution lui a finalement valu d'être « tolérée » par la commission supérieure des marchés⁸⁵, au prix d'un retard d'une année pour le théâtre de l'Odéon comme pour le Grand Palais.

Mais surtout, la coexistence d'un maître d'œuvre doté d'un droit exclusif et de bureaux techniques sélectionnés selon la procédure de droit commun a des effets déresponsabilisants, le premier pouvant se sentir déchargé de la responsabilité technique du projet au profit des seconds. Telle est le sens de la réponse d'un des maîtres d'œuvre de la rénovation du Grand Palais, quand il a indiqué à la Cour qu'il n'était pas responsable du pilotage des prestations de ses co-titulaires (les bureaux d'études), alors que son contrat le désignait clairement comme mandataire et responsable du groupement.

2 - La sous-estimation des délais d'autorisation

Le second élément source de délais tient aux permis de construire qui, s'agissant de grands projets, ne sont jamais « standards ». En effet, la plupart des opérations présentent des partis pris architecturaux incompatibles avec le plan d'occupation des sols (extension des surfaces comme dans le cas des Bons Enfants, élévation d'un élément en hauteur comme dans le cas de l'Odéon...). Par suite, elle nécessite une instruction approfondie au stade du permis de construire, dont la longueur est systématiquement sous-évaluée.

85) Cf. Avis de la CSM-BGC du 26 octobre 1995 et du 24 juin 1997 sur le contrat de maîtrise d'œuvre du Grand Palais et rapport de M. Chabanol du 19 mars 1999, pages 2 et 3.

Ainsi, dans le cas de la Cinémathèque, la délivrance du permis de construire rendue nécessaire par le changement de destination des ateliers d'artistes et l'extension des surfaces par le plancher, comptabilisé en « temps masqué »⁸⁶ dans le projet initial, a en pratique allongé la phase préalable de 14 mois. Dans le cas de l'Odéon, le programme technique retenu a rendu nécessaire une élévation du bâtiment au-dessus du plafond des hauteurs et nécessité, par suite, une procédure d'autorisation qui a allongé la phase préalable de l'opération de près de 12 mois. Dans le cas de l'immeuble de la rue des Bons Enfants, le temps nécessaire à l'obtention du permis de construire a été encore allongé, s'y étant ajouté le délai nécessaire pour purger les recours contentieux engagés à son encontre.

Dans ce domaine, la responsabilité des maîtres d'ouvrage ne va pas de soi. En effet, la longueur des procédures d'instruction ne saurait leur être imputée puisqu'elle dépend de services extérieurs. Néanmoins, la longueur des procédures constitue un risque qui pèse sur le calendrier du projet, que le maître d'ouvrage a la responsabilité d'estimer et de limiter au maximum. Or, les délais d'autorisation dans les calendriers initiaux apparaissent le plus souvent sous-estimés voire négligés, la procédure d'autorisation étant systématiquement décomptée en temps masqué.

En second lieu, ce risque n'est pas systématiquement intégré par les maîtres d'ouvrage dans le choix des maîtres d'œuvre. Ainsi, dans le cas du quai Branly, le respect des dispositions du POS en matière d'espaces verts figurait dans le cahier des charges du concours. L'établissement a également eu recours à une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour s'assurer de la conformité du projet du maître d'œuvre aux règles d'urbanismes. Ces précautions n'ont toutefois pas empêché le dépôt d'un permis modificatif source de délais supplémentaires. En réponse à la Cour lors de la phase contradictoire, l'EMOC a quant à lui assuré que les commissions techniques chargées d'examiner les projets avant leur passage devant les jurys portaient systématiquement leur attention sur les règles d'urbanisme. Ce fait n'engage toutefois pas les jurys et n'a, en pratique, jamais conduit à écarter un projet.

Au total, les montages juridiques retenus ont le plus souvent ajouté à la complexité technique des opérations, qui est déjà grande s'agissant de bâtiments classés, célèbres et signés, entraînant dans presque tous les cas des effets en termes de calendrier et de coût.

86) Dans le calendrier prévisionnel des opérations, certaines phases du projet peuvent être menées simultanément. On parle alors de « temps masqué » dans la mesure où ces étapes, si elles se déroulent dans le temps qui leur a été imparti, n'entraînent pas en soi de délai supplémentaire.

C - Coordination et présence sur le terrain

Même si la direction de l'exécution des travaux constitue toujours l'une des missions contractuelles du maître d'œuvre, qui représente entre 30 et 50 % de sa rémunération, et si la coordination au quotidien des prestataires relève d'un pilote employé à cet effet, plusieurs des interlocuteurs de la Cour ont fait valoir que le maître d'ouvrage devait être impliqué dans les opérations de chantier, ne serait-ce que pour en garantir la « mise sous tension ». En pratique, cette mise sous tension dépend de deux principaux facteurs : le découpage initial des marchés qui traduit une certaine configuration de chantier mais implique aussi un coût de coordination variable selon le nombre de prestataires retenu, et la présence des équipes sur le terrain.

1 - Le nombre d'intervenants sur les chantiers

La définition des conditions techniques et juridiques de conception et de réalisation des projets qui échoit au maître d'ouvrage a pour premier corollaire l'élaboration des marchés. Dans ce domaine, deux éléments sont notamment laissés à l'appréciation des maîtres d'ouvrage, qui conditionnent fortement le déroulement ultérieur de l'opération : le périmètre de la maîtrise d'œuvre et la répartition des marchés de travaux entre les différents corps de métiers.

Le choix des frontières du marché de maîtrise d'œuvre et, en son sein, l'articulation entre contenant et contenu, constitue une prérogative essentielle des organismes chargés de la maîtrise d'ouvrage. S'agissant de projets où le bâtiment est étroitement lié au projet culturel et scientifique qu'il doit abriter, celle-ci revêt une portée à la fois opérationnelle et stratégique. Dans ce domaine, deux « modèles » coexistent. Le premier, dont la Cinémathèque fournit un exemple extrême, consiste en un partage de la maîtrise d'œuvre entre le bâtiment et la muséographie. Le second s'appuie sur une maîtrise d'œuvre unique, chargée tout à la fois de la construction du bâtiment et de la mise au point des contenus, scénographie et acoustique pour les salles de spectacle, muséographie pour les lieux d'exposition, agencement voire mobilier des bureaux pour les bâtiments administratifs. Le musée du Quai Branly et le théâtre de l'Odéon fournissent deux exemples de cette maîtrise d'œuvre intégrée.

Le choix d'une maîtrise d'œuvre unique présente deux intérêts principaux : il garantit une plus grande cohérence entre contenant et contenu, celui-ci faisant partie intégrante du projet architectural, et il transfère le coût de coordination entre ces deux dimensions du maître d'ouvrage vers le maître d'œuvre, permettant au premier de concentrer

son effort de pilotage sur un intervenant unique. Si le choix d'une maîtrise d'œuvre séparée a, dans le cas de la Cinémathèque, connu de nombreuses infortunes, cette solution n'en est pas pour autant disqualifiée. Elle présente en effet, par rapport à la maîtrise d'œuvre unique, une plus grande souplesse pour l'avenir. Conçue et réalisée par l'architecte du bâtiment, la muséographie ou la scénographie donne lieu au même droit moral que les bâtiments. Par suite, sa modification est soumise à des contraintes bien supérieures aux aménagements réalisés séparément, alors même que la durée de vie des aménagements est souvent inférieure à celle des bâtiments. En revanche, elle suppose un coût de coordination supérieur à la maîtrise d'œuvre unique.

Maîtrise d'œuvre unique ou séparée : le musée du Quai Branly et la Cinémathèque Française

Pour l'organisation du concours de maîtrise d'œuvre, l'établissement public du musée du quai Branly a fait le choix d'une maîtrise d'œuvre unique pour l'essentiel du projet. Au terme d'un concours international, c'est le groupement emmené par l'agence Architectures Jean Nouvel (AJN)⁸⁷ et complété par deux bureaux d'études techniques.

Le marché, notifié au groupement le 6 mars 2000, a été conclu pour un montant initial de 11,65 M€ TTC, correspondant à un taux de rémunération de 11,39 % pour la seule mission de base. Après quatre avenants, le marché devrait se conclure sur le montant de 14,45 M€TTC, soit une hausse de 24 % en valeur.

La forme du futur musée du cinéma et la part que doit prendre la collection de l'ancien musée Henri Langlois disparu dans l'incendie du Palais de Chaillot font l'objet de vifs débats, qui opposent la direction de la Cinémathèque, ses conservateurs et les deux directeurs successifs du musée. Cette absence de consensus est à l'origine de la scission du programme entre immobilier et musée pour éviter que les difficultés du second ne freinent l'ensemble de l'opération. Ce choix initial, ajouté à l'instabilité de la programmation, s'est traduit par un nombre de contrats de maîtrise d'œuvre et d'avenants particulièrement élevé.

Pour la partie immobilière, le choix du maître d'œuvre a été lancé en mars 1999 par appel public à la concurrence, aboutissant à la désignation, en mai 1999, du groupement conjoint Atelier de l'Ile, composée d'un architecte, d'un scénographe, d'un bureau d'études et d'un économiste. Le marché de maîtrise d'œuvre a été notifié le 12 janvier 2000 pour un montant de 1,61 M€ (10,64 MF). Pendant la phase d'élaboration du projet dont la durée a été portée de 6 à 13 mois, le contrat a fait l'objet de trois premiers avenants.

87) Qui s'appelle aujourd'hui Ateliers Jean Nouvel.

Après la suspension de l'opération et l'arrivée du nouveau président de la Cinémathèque, deux nouveaux avenants ont entériné les modifications de programme, pour un montant final de 3,12 M€ soit le double du montant initial.

S'agissant de la muséographie, l'instabilité de la programmation s'est traduite par une succession des maîtres d'œuvre du projet qui a repoussé la livraison à début 2006. Un premier marché a été notifié en septembre 2000 au cabinet Architecture et Design pour un montant de 0,40 M€ après trois études de définition d'un montant de 0,11 M€ complété par avenant en mai 2003 pour un montant de 0,92 M€. A l'arrivée du nouveau président de la Cinémathèque, le marché de maîtrise d'œuvre de l'entreprise A&D s'est avéré incompatible avec le nouveau projet et a été résilié en juin 2003, pour un coût de 0,23 M€. Un second maître d'œuvre a alors désigné en janvier 2004. Dans l'attente de la nouvelle programmation toutefois, la procédure a été déclarée sans suite et le candidat indemnisé à hauteur de 17 940 €. La désignation du maître d'œuvre définitif est finalement intervenu en juin 2004 à l'issue d'un troisième concours et le marché a été notifié le 1^{er} septembre 2004 pour un montant de 0,23 M€.

S'agissant du découpage des marchés de travaux, les maîtres d'ouvrage ont là aussi le choix entre deux grands types d'organisation, l'entreprise générale de travaux et l'allotissement.

En la matière, et à l'exception notable du chantier de l'université Paris 7 – Denis Diderot réalisé par l'EMOC sous le régime de l'entreprise générale de travaux (pour le compte du ministère en charge de l'enseignement supérieur et non de la culture, et pour un bâtiment neuf à construire), les consultations procèdent souvent à un allotissement très large conformément au code des marchés publics, et comme l'habitude en a été prise sur les chantiers de restauration des monuments historiques fondés sur une spécialisation pointue de chaque prestation : 26 lots dès l'origine pour l'Odéon, 32 pour la Cinémathèque et le Centre national de la danse, 38 pour la Cité de l'architecture et du patrimoine... Encore ces lots n'épuisent-ils pas la totalité des prestataires puisque s'y ajoutent tous les titulaires de commandes ou de marchés conclus séparément : in fine, la construction de la Cinémathèque aura nécessité 83 marchés modifiés par 73 avenants. Au regard de ces chiffres, l'allotissement en 33 lots retenu par le musée du quai Branly pour un montant de travaux près de dix fois supérieur, apparaît réduit. Ce chiffre ne couvre néanmoins qu'une partie de la galaxie de prestataires qui sont intervenus sur le chantier, l'établissement ayant passé plus de 350 marchés rattachables à la constitution du musée.

2 - La présence sur le terrain

La spécialisation a pour conséquence de devoir renforcer les équipes du côté de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre : il est l'une des raisons pour lesquels l'EMOC recourt systématiquement à un marché d'OPC (ordonnancement, pilotage et coordination du chantier), dont le coût est substantiel : 604 180 € pour les Bons Enfants, 256 713 € pour la Cinémathèque. Le musée du quai Branly a quant à lui passé un marché d'OPC d'un montant de 3,34 M€

Dans ce domaine, on observe des disparités importantes entre maîtres d'ouvrage.

Au SNT, le nombre moyen d'opérations par agent s'élève à 16. Si la taille des opérations n'est pas comparable aux projets menés par l'EMOC ni, *a fortiori*, aux chantiers du quai Branly même pris isolément et si la proximité des sites permet à tous le moins des visites régulières, ce nombre élevé empêche *de facto* la présence constante d'un représentant du maître d'ouvrage sur le terrain. Sans préjuger de la qualité du suivi des projets par les équipes du service, celui-ci n'est en tout cas pas en mesure d'offrir la même réactivité et la même mise sous tension des prestataires qu'une équipe présente en permanence.

Le système de gestion des opérations de l'EMOC, qui repose sur un chef de projet assisté d'une ou deux personnes, fait qu'aucun des cadres de l'établissement ne se consacre à temps plein à un projet, quel qu'en soit le stade d'avancement, alors qu'on pourrait s'attendre à ce qu'au moins en phase de travaux et pour les plus importantes des opérations, les chefs de projets soient pleinement mobilisés. Par exemple, dans le cas du théâtre de l'Odéon, les données communiquées par l'EMOC tendent à montrer que le chef de projet y a consacré 40 % de son temps de 1999 à 2005, sans évolution à la baisse ou à la hausse. Dans le cas de la cinémathèque, la part de temps consacrée à l'opération par le chef de projet a certes progressé pour passer de 30 % de 1999 à 2003 à 60 % en 2005, c'est-à-dire en phase d'achèvement, mais elle n'a jamais représenté un temps plein en dépit des difficultés du chantier. Dans le cas des opérations conduites en province, sa présence y est même occasionnelle.

En réponse à cette observation, l'établissement a toutefois fait valoir plusieurs remarques qui dessinent une certaine stratégie de maîtrise d'ouvrage :

« 1. Si on cumule le temps consacré par les cadres et techniciens de l'Emoc, on aboutit sur l'Odéon à 1,7 agent en permanence sur les années 2003, 2004, 2005 et pour la Cinémathèque 1,4 agent en 2002, 1.6 en 2003, 1.8 en 2004, 2 en 2005.

2. Certains chefs de projet et c'est les cas pour les chefs de projet en charge de l'Odéon et de la Cinémathèque, gèrent avec leur service 2 à 3 projets. Leur expérience leur permet d'analyser les situations respectives de leurs divers chantiers et de s'investir totalement avec leurs assistants sur les secteurs en crise.

3. Certaines opérations compte tenu de leurs caractéristiques particulières nécessitent l'implication à plein temps du chef de projet ; c'est le cas, par exemple, de la Cité de l'architecture et du patrimoine du fait de l'étendue du bâtiment, de la multiplicité des interventions sur les œuvres, de la complexité du phasage de mise en service et des nombreux changements de programme.

4. Une présence permanente et systématique des chefs de projets pendant le chantier entraînerait une augmentation importante du coût de la maîtrise d'ouvrage. »

Ces éléments de réponse témoignent d'une évolution récente des méthodes de l'EMOC, dont il convient de prendre acte. Ainsi, les difficultés rencontrées sur le chantier de la Cité de l'architecture et du patrimoine ont abouti à ce que son chef de projet s'y consacre à plein temps. Tel devrait être aussi le cas dès le début du chantier de restructuration du quadrilatère Richelieu.

L'établissement du musée du quai Branly, au contraire, a développé dès son origine une pratique de la maîtrise d'ouvrage intégrant largement la mission de coordination des acteurs – maître d'œuvre, assistants à maîtrise d'ouvrage et entreprises. D'abord réalisée en complément des missions du pilote, cette mission a confiné dans les derniers mois au pilotage du chantier lui-même. Sur le plan opérationnel, cette ambition s'est traduite par la présence permanente de membres de la direction sur le terrain, au moyen de deux conducteurs de chantiers tout d'abord (l'un sur le chantier des collections, l'autre sur le chantier Branly), puis par l'installation de la direction dans son ensemble sur le site du musée, aux côtés des équipes du pilote et du maître d'œuvre.

De l'avis général, les fonctions de coordination et de mise sous tension du chantier constituent des prérogatives déterminantes du maître d'ouvrage sur le terrain. En phase d'exécution, la présence physique sur le chantier constitue le seul gage d'un suivi et d'une réactivité suffisants pour conduire le chantier à son terme conformément aux coûts, délais et programmes prévus initialement.

3 - Le respect des procédures réglementaires

Au-delà des règles générales applicables à tous les acteurs de grandes opérations de travaux – par exemple la législation du travail sur les chantiers – trois corpus réglementaires s'imposent plus spécifiquement aux maîtres d'ouvrage publics et participent de l'environnement qu'ils doivent maîtriser : le régime de la maîtrise d'ouvrage lui-même, qu'il procède du droit commun de la loi du 12 juillet 1985 ou du régime des monuments historiques ; les règles d'urbanisme auxquelles doivent se conformer les projets architecturaux ; et la réglementation de la commande publique.

S'agissant du régime de la maîtrise d'ouvrage, l'attribution des opérations décidées au niveau politique entre les différents maîtres d'ouvrage disponibles s'est effectuée conformément aux textes, même si, comme il a déjà été indiqué, les différents « modèles » de maîtrise d'ouvrage correspondent en réalité à des lectures différentes de la lettre de la loi MOP, parfois extensive, parfois au contraire assez formelle.

Le corpus des règles d'urbanisme, quant à lui, s'apparente davantage à un paramètre qu'il convient de prendre en compte dès l'amont du projet, la délivrance des permis de construire ou l'acceptation tacite des déclarations de travaux constituant, sauf erreur majeure au stade des travaux, un gage de conformité aux prescriptions applicables. De ce point de vue, il a été constaté que les services constructeurs sous-estimaient systématiquement la durée nécessaire à l'obtention des autorisations.

Les véritables risques réglementaires sont plutôt à rechercher dans l'application des règles de la commande publique, d'autant que les projets menés à bien ces dernières années ont été conduits sous l'empire de quatre versions successives du code des marchés publics, ce qui n'a guère facilité la tâche des services constructeurs.

La soixantaine d'opérations évoquée ici représente, au total, plusieurs centaines de marchés. Les trois contrôles menés par la Cour sur le SNT, l'EMOC et l'EPMQB ont débouché sur un nombre limité d'observations critiques en matière de régularité. Ce constat général s'explique en grande partie par le fait que la maîtrise des mécanismes de

la commande publique constitue précisément le cœur de métier de structures comme l'EMOC et le SNT.

Les principales critiques susceptibles d'être formulées à l'encontre de procédures portent sur les conditions de recours aux marchés négociés après des appels d'offres infructueux, ou sur les instruments utilisés pour augmenter, en cours d'exécution, le volume des prestations prévues par tel ou tel marché. Dans la plupart des cas, ces procédures sont moins la conséquence d'une méconnaissance des règles applicables que le « risque assumé » face aux aléas de chantiers ou aux modifications de programme qui viennent bouleverser l'équilibre initial des opérations.

D'une façon plus générale, si l'on considère globalement les milliers d'actes qui ont scandé la réalisation des grands chantiers culturels depuis une dizaine d'année, l'absence de contentieux majeurs constitue en définitive l'indice d'une application raisonnée de la réglementation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le thème général de la « professionnalisation » de la conduite des projets présidait déjà à la création du SNT en 1990 et de l'EMOC en 1998. Il semble pourtant que les pratiques mises en œuvre, qui renvoient directement aux compétences attendues des maîtres d'ouvrage, puissent encore être sensiblement améliorées.

Or, par delà la stabilité du programme, l'examen des conditions concrètes de réalisation des projets révèle à quel point ils sont redevables des choix des montages juridiques, de la bonne coordination entre les différents intervenants et de l'implication professionnelle de chacun des acteurs. Plusieurs points, développés plus en amont du rapport, peuvent être rangés sous ce registre.

- *Optimiser les montages juridiques qui déterminent la configuration générale des projets.*

Trop souvent, les services ne parviennent pas à simplifier autant que possible des éléments initialement complexes, et conservent tout au long des chantiers des systèmes difficiles à piloter (maîtrise d'œuvre multiple, allotissements très larges...) qui, en cas de modifications apparemment ponctuelles, ont des effets en cascade sur les coûts et les délais.

Prometteuse à cet égard est l'idée consistant à renforcer l'analyse des propositions architecturales et techniques lors de la sélection des maîtres d'œuvre. Une évolution de la composition des jurys pourrait y aider, mais l'essentiel tient surtout à la capacité de la commission technique ou à celle du maître d'ouvrage de mobiliser une expertise adéquate.

De surcroît, les opérateurs devraient tirer pleinement parti des simplifications apportées aux procédures réglementaires qui s'imposent aux maîtres d'ouvrage. La stabilisation du code des marchés publics après les modifications fréquentes intervenues depuis 2001, devrait offrir un cadre plus favorable à l'engagement des chantiers qui entrent en phase de travaux.

- *Mobiliser effectivement les dispositifs de responsabilisation des maîtres d'œuvre*

Il existe en la matière un écart entre la réglementation, riche de dispositifs incitatifs, et la pratique, qui tend trop souvent à faire de ces derniers des prestataires comme les autres, dont la rémunération est simplement assise sur le volume de ses travaux, sans responsabilisation particulière. De ce point de vue, il apparaît indispensable que les services constructeurs parviennent à rétablir des conditions normales de déroulement des chantiers, et réussissent à mieux piloter leurs maîtres d'œuvre en rétablissant une « chaîne de responsabilité » plus claire entre les différents intervenants.

- *Généraliser les techniques de la « gestion de projet ».*

La complexité des opérations, leur longueur, la liaison permanente qu'elles exigent entre constructeur et utilisateurs nécessitent des outils et des méthodes plus performants que ceux qui ont été utilisés jusqu'à présent.

- *Renforcer l'implication du maître d'ouvrage sur le terrain*

Des dispositions simples, qui ont pu être mises en œuvre sur certains chantiers, pourraient utilement être généralisées : par exemple, la présence permanente des chefs de projets sur les chantiers, au moins en phase de travaux.

A cet égard, la Cour a noté qu'il existait un débat entre maîtres d'ouvrage, qui oppose ceux qui souhaitent responsabiliser le maître d'œuvre vis-à-vis de sa mission d'exécution des travaux (SNT) et ceux qui entendent piloter au plus près chacune de ses décisions (EPMQB). Il est probable que le dispositif optimal est variable suivant les chantiers, mais dans les deux cas, le pilotage du maître d'œuvre suppose que le maître d'ouvrage dispose sur lui d'une autorité reconnue. Or, il a suffisamment été indiqué que tel n'était pas toujours le cas lorsque les maîtres d'œuvre, ACMH ou architectes du secteur concurrentiel, disposaient d'un droit d'appel auprès des directions centrales ou même des instances politiques.

Conclusion générale

Au terme de ce bilan de presque dix années de programmation et de mise en œuvre de grands chantiers culturels, le sentiment qui s'impose est celui d'un système complexe, très marqué par les orientations politiques et les préférences personnelles, et qui ne peut pas être considéré comme efficient au vu de ses résultats.

Certes, à en juger par les réalisations techniques probantes que constituent par exemple la restauration de la nef du Grand Palais, la rénovation du théâtre de l'Odéon ou le geste architectural de Jean Nouvel au pied de la Tour Eiffel, le ministère de la culture n'a pas failli à sa mission de conservation, de mise en valeur et de développement du patrimoine national.

Mais il est impossible de s'en tenir à ce satisfecit, qui constitue le cœur de la communication officielle entourant les grandes réalisations culturelles. La sous-évaluation, parfois délibérée, du coût des projets au moment de leur programmation aboutit à des écarts substantiels une fois les travaux achevés, qui font peser sur le ministère de la culture une contrainte de financement de plus en plus serrée et qui menacent l'équilibre de sa politique d'investissement. Vis-à-vis des joyaux les plus remarquables du patrimoine national, la substitution d'une obligation de résultat technique à un juste équilibre entre moyens et objectifs peut être comprise mais elle ne peut être érigée en méthode de pilotage comme cela semble avoir été largement le cas sur la soixantaine d'opérations programmées depuis dix ans.

Parallèlement, depuis la tempête du 26 décembre 1999, tous les ministres de la culture successifs se sont rejoints sur la nécessité d'une politique active de restauration d'un patrimoine historique dont l'état sanitaire est jugé préoccupant. Plusieurs moyens de financement innovants ont été mis en place à destination des propriétaires privés au moyen de mesures fiscales, et les réformes successives du mécénat ont permis aux collectivités publiques d'appeler en renfort de nouvelles ressources. Il n'en reste pas moins qu'au niveau du budget général de l'Etat, les moyens alloués à l'entretien et à la restauration du patrimoine ont connu des vicissitudes.

Les grands projets franciliens n'ont pas souffert des mêmes contraintes. Il n'est pas question ici d'« opposer » ces deux catégories d'opérations, qui relèvent de priorités complémentaires. Mais en raison des masses financières qu'ils représentent, et une fois admis que les moyens d'investissement du ministère de la culture ne sont pas extensibles, l'amélioration de la gestion des unes est la condition d'un financement moins heurté des autres.

Il est donc indispensable que le ministère de la culture, et au-delà la représentation politique du pays, se saisissent de cette question.

Les recommandations formulées par la Cour sont inspirées par le souci de faire en sorte que les responsabilités de chacun des acteurs de la chaîne politico-administrative soient clairement fixées. Car tel est bien le mal dont semblent avoir souffert plusieurs chantiers : un enchevêtrement d'interventions, parfois contradictoires, souvent concurrentes, qui se traduisent *in fine* par des coûts et des délais non maîtrisés.

Elles peuvent être reformulées autour de trois observations majeures.

La première, connue dans son principe mais moins dans ses effets, c'est que la programmation des grands chantiers du ministère connaît des à-coups fréquents dictés par les mouvements de personnes et leurs préférences changeantes, au lieu de s'inscrire dans les cadres d'une politique constante. Ce faisant, les grands chantiers se présentent comme autant d'objets singuliers, sources d'une inefficience qui ne caractérise pas seulement chacun d'eux pris isolément mais l'ensemble de la politique d'investissement du ministère. La Cour s'est attachée à éclairer les raisons et les manifestations de ce phénomène. Une politique immobilière plus équilibrée implique une amélioration de la performance de la maîtrise d'ouvrage du ministère.

La deuxième observation s'appuie sur le constat des résultats observés sur les chantiers conduits par le SNT, l'EMOC et l'EPMQB. La qualité de la maîtrise d'ouvrage et la performance globale de la conduite des grands chantiers dépendent moins des dispositifs juridiques et institutionnels que de la qualité de la programmation en amont et des pratiques professionnelles en aval.

Cela ne signifie pas qu'une évolution institutionnelle ne finira pas par s'imposer, au contraire. Tel est le sens de la troisième observation : le schéma mis en place en 1998 autour du SNT et de l'EMOC est appelé aujourd'hui à évoluer, en regard notamment de la montée en puissance des grands opérateurs du ministère, et notamment du CMN. Ceux-ci, sur le modèle de l'EPMQB, tendent à exercer eux-mêmes la maîtrise d'ouvrage de leurs travaux et revoient profondément les conditions de

leur recours aux maîtres d'ouvrage spécialisés. Pour autant, en dépit de leur autonomie croissante, tous les opérateurs du ministère ne disposent pas des moyens d'être leur propre maître d'ouvrage. Ce qui vaut pour le Louvre s'applique plus difficilement au musée Picasso ou à la Comédie Française.

Dans ce paysage mouvant, la situation des services constructeurs spécialisés n'apparaît pas tenable en particulier compte tenu de leur nombre et de leur plan de charge très incertain dès 2009. Un choix devra donc être fait par le ministère dans un proche avenir pour concilier l'intérêt d'une programmation et d'un pilotage au plus près des utilisateurs tout en réussissant la mutualisation des compétences à l'échelle du ministère.

Les outils esquissés ici ne visent qu'à donner les moyens à chacun de jouer son rôle en situation de pleine responsabilité. Mais il faut souligner avec force que seule une volonté politique réaffirmée et constante dans le temps parviendra à réinscrire les grands chantiers culturels dans le cadre d'une politique d'ensemble soutenable à moyen terme, qui réserverait une place équilibrée aux grands équipements culturels parisiens et au patrimoine historique de la Nation.

ANNEXE 1 : LES GRANDS CHANTIERS CULTURELS PROGRAMMES DEPUIS 1998

(en millions d'euros)

		Coût total des opérations (dernière évaluation)	Crédits engagés au 31 décembre 2006
1	Musée du Quai Branly (part ministère de la culture, soit 50 %)	290,09	290,09
2	Centre des archives de Pierrefitte	190,46	6,59
3	Domaine de Versailles - schéma directeur	131,70	34,30
4	Carré Richelieu (INHA / BNF)	120,80	0,60
5	MUCEM Marseille	107,54	11,24
6	Philharmonie de Paris (part Etat)	102,01	0,60
7	Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA)	79,63	75,40
8	Immeuble des Bons Enfants	72,39	71,34
9	Grand Palais (phase 2)	66,61	27,63
10	Palais Royal	60,18	0,54
11	Grand Palais (phase 1)	55,95	63,75
12	Louvre (opérations de l'établissement)	55,00	6,33
13	Grand Palais (phase 3)	48,37	0,00
14	Musée des arts décoratifs (UCAD)	46,66	46,66
15	Ecole d'architecture de Paris-Val-de-Seine	43,00	42,79
16	Ecole d'architecture de Paris-Belleville	41,15	19,35
17	Résidences présidentielles	40,27	40,27
18	Opéra Garnier (Façades)	40,23	0,12
19	Théâtre de l'Odéon	37,89	37,89
20	ENSAD	36,42	35,29
21	Conservatoire des arts et métiers	36,28	36,28

		Coût total des opérations (dernière évaluation)	Crédits engagés au 31 décembre 2006
22	Grande Halle de la Villette	36,00	24,46
23	Opéra comique	34,50	0,60
24	Cinémathèque	34,04	34,04
25	Musée de l'Orangerie	30,90	27,66
26	Ecole d'architecture de Nantes	26,79	22,92
27	Fort de Vincennes	23,46	23,46
28	Palais de Tokyo - projet art contemporain	23,00	0,00
29	Centre européen de musique de chambre de Fontainebleau	22,21	5,50
30	Institut national d'histoire de l'art	21,80	21,60
31	Cité nationale d'histoire de l'immigration (Porte Dorée)	20,00	20,00
32	Ecole d'architecture de Clermont-Ferrand	19,18	0,32
33	Ecole nationale des Beaux Arts	18,25	4,45
34	Ecole d'architecture de Versailles	18,14	13,50
35	Musée d'Orsay - espaces d'accueil	17,29	17,29
36	Versailles - toitures, menuiseries, divers EMOC	17,25	17,10
37	Saint-Cyr	16,70	4,54
38	Centre national de la danse de Pantin	15,98	15,87
39	Ecole d'architecture de Strasbourg	15,61	0,00
40	Batterie de Bois d'Arcy	13,31	13,31
41	Palais de Chaillot	12,49	7,46
42	Centre des archives contemporaines de Fontainebleau	12,29	6,08
43	Parc de Saint-Cloud	10,01	5,93
44	Invalides	9,91	6,60
45	Musée d'Orsay - tympan Est	8,95	0,88

		Coût total des opérations (dernière évaluation)	Crédits engagés au 31 décembre 2006
46	Opéra Garnier (grand foyer)	7,60	7,60
47	Val de Grâce	6,99	3,61
48	Poutre de la Cité de la musique	6,94	8,36
49	Manufacture de Sèvres	6,91	2,05
50	Centre d'accueil et de recherche des archives nationales	6,57	6,57
51	Comédie Française 2ème phase	6,50	0,20
52	Palais de Tokyo - Jeune Création	6,29	5,23
53	Louvre - Salle des Etats	6,29	6,29
54	Musée de Fontainebleau	6,00	1,68
55	Louvre - Galerie d'Apollon	5,41	5,41
56	Versailles Pavillon Gabriel	5,27	5,27
57	Ecole militaire	5,07	2,18
58	Panthéon	5,07	5,07
59	DRASSM Marseille	4,90	4,90
60	Manufacture des Gobelins	4,42	4,31
61	Comédie Française 1ère phase	2,98	2,68
	Total	2 273,87	1 212,03

ANNEXE 2 : LES DÉPENSES IMMOBILIÈRES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

1°) Opérations déconcentrées / opérations d'intérêt nationale : articles budgétaires concernés (jusqu'à 2005)

Opérations déconcentrées d'entretien du patrimoine	Opérations d'intérêt national et grands travaux
56-20-20 Patrimoine monumental : opérations déconcentrées	56-20-50 Monuments historiques appartenant à l'Etat : opérations d'intérêt national
66-20-60 Patrimoine monumental : opérations déconcentrées	56-91 Bâtiments et autres investissements
66-91-90 Autre équipements – opérations déconcentrées	66-20-90 Patrimoine monumental : autres opérations d'intérêt national
59-04-10 Programme « Patrimoines » (en 2005) - patrimoine monumental et archéologique – DRAC de Basse-Normandie, Rhône- Alpes, Picardie, Midi- Pyrénées et Poitou- Charentes	66-91-32 Patrimoine muséographique et arts plastiques : autres opérations (UCAD)
	66-91-40 Théâtres nationaux (Odéon)
	66-91-51 Opéra national de Paris
	66-91-62 Musée du quai Branly
	66-91-68 Domaine national de Versailles
	66-91-69 EMOC (Orangerie)
	66-91-73 Musée du Louvre
	66-91-74 Parc et grande halle de la Villette
	66-91-84 Musée d'Orsay

2°) Evolution des dotations en loi de finances

Opérations déconcentrées d'entretien du patrimoine					
	56-20-20	66-20-60	66-91-90	59-04-10	Total
2001	91 507 523	33 877 221	3 747 197		129 131 040
2002	56 259 000	45 932 000	58 010 000		160 201 000
2003	17 933 000	49 866 000	52 061 000		119 860 000
2004	40 335 000	45 437 000	10 425 000		96 197 000
2005	67 427 000	35 203 000	25 229 000	40 278 480	168 137 480
Total 2001-2005	273 461 523	210 315 221	149 472 197	40 278 480	673 527 420
Opérations nationales et grands travaux					
	56-91	56-20-50	66-20-90	66-91, articles 32, 40, 51, 54, 62, 68, 69, 73, 74, 84	Total
2001	106 509 573	74 219 804	19 042 254	62 48 9614	262 261 246
2002	102 213 000	82 256 000	28 838 000	58 898 000	272 205 000
2003	19 265 000	7 623 000	28 079 000	47 300 000	102 267 000
2004	80 217 000	64 634 000	23 095 000	49 614 000	217 560 000
2005	100 259 000	39 813 000	20 762 000	64 940 000	225 774 000
Total 2001-2005	408 463 573	268 545 804	119 816 254	283 241 614	1 080 067 246

3°) Evolution des dépenses

Opérations déconcentrées d'entretien du patrimoine					
	56-20-20	66-20-60	66-91-90	59-04-10	Total
2001	134 909 257	34 883 109	57 473 890		227 266 256
2002	145 020 687	45 063 411	53 814 444		243 898 542
2003	130 156 455	43 704 741	51 437 029		225 298 225
2004	100 866 293	58 757 157	61 226 450		220 849 900
2005	90 701 181	38 197 139	30 129 663	55 062 265	214 090 248
Total 2001-2005	601 653 873	220 605 558	254 081 475	55 062 265	1 131 403 171
Opérations nationales et grands travaux					
	56-91	56-20-50	66-20-90	66-91, articles 32, 40, 51, 54, 62, 68, 69, 73, 74, 84	Total
2001	62 427 755	77 464 229	20 796 483	41 232 794	201 921 261
2002	69 835 449	68 401 874	34 824 067	53 386 315	226 447 705
2003	86 436 875	93 153 538	23 803 613	47 402 337	250 796 363
2004	111 897 709	67 227 294	23 104 976	61 435 287	263 665 266
2005	97 039 603	68 445 978	30 129 663	64 675 037	260 290 281
Total 2001-2005	427 637 391	374 692 913	132 658 802	268 131 770	1 203 120 876

ANNEXE 3 : REPARTITION DES PROJETS ENTRE EMOC ET SNT

SNT	EMOC
<p>Palais nationaux : Palais-Royal, Saint-Germain-en-Laye, Rambouillet (hors château), Marly-le-Roi, Malmaison et Bois-Préau, Meudon, Compiègne</p> <p>Louvre (hors dotation de l'EPML dt UCAD)</p> <p>Tuileries (y compris Jeu de Paume et Orangerie)</p> <p>Versailles (hors parties remises en dotation à l'EPCV) Fontainebleau (MCC + Min Def hors CEMC)</p> <p><i>Rq. Arc de Triomphe, Panthéon, Château de Vincennes, Saint-Cloud (y compris Jardies et Sèvres) et Hôtel de Sully passé sous maîtrise d'ouvrage CMN par ordonnance du n°2005-1128 du 8 septembre 2005</i></p>	<p>Louvre – Galerie d'Apollon</p> <p>Louvre – Salle des Etats</p> <p>Louvre – Restaurant du personnel</p> <p>UCAD</p> <p>Musée de l'Orangerie (rénov, clos & couvert)</p> <p>Versailles – Pavillon Gabriel</p> <p>Versailles – menuiseries, toitures, gd commun</p> <p>Versailles – château</p> <p>Versailles – Centre de musique baroque</p> <p>Fontainebleau – Centre musique de chambre</p> <p>Sèvres (convention avec le CMN)</p>
<p>Résidences présidentielles : Elysée, Marigny, Palais de l'Alma, Pavillon de chasse de Marly-le-Roi, Château de Rambouillet, Souzy-la-Briche.</p>	

<p>Administration centrale du MCC : rue des Pyramides, rue de Rivoli, rue d'Aboukir, rue de Richelieu, rue du Renard, rue Vacquerie, Fort de Saint-Cyr, Hôtels de Fontenay, Jaucourt, Croisilles, Vigny, Kinsky</p> <p>Bons Enfants</p>	<p>Bons Enfants</p>
<p>Institutions et établissements du MCC :</p> <p>- DAG (CNC) : Batterie Bois d'Arcy, Fort de Saint-Cyr</p>	<p>Cinémathèque française</p>
<p>- DAF : Quadrilatère des archives (hors partie BNF)</p> <p>Centre des archives contemporaines de Fontainebleau</p>	<p>Centre national des archives de Pierrefitte</p>
<p>- DLL : Quadrilatère Richelieu (hors partie BNF), Bibliothèque de l'Arsenal, Hôtel d'Avejan (CNL)</p>	<p>Quadrilatère Richelieu INHA INP Vivienne</p>
<p>- DAPA : Hôtels des Invalides (musée plans reliefs), Couvent Cordeliers de Provins</p> <p>Ancienne école d'architecture de Nanterre</p> <p>Palais de Chaillot</p>	<p>Ecoles d'architecture (Versailles, Nantes, Val-de-Seine, Belleville, Clermont-Ferrand, Strasbourg)</p> <p>Cité de l'architecture et du patrimoine</p>

<p>- DMF : Hôtel Nissim de Camondo (UCAD), Thermes de Cluny (musée du Moyen Age), Musées Eugène Delacroix, Ennery, Guimet, MNAAO, château d'Ecouen (musée de la Renaissance), Hôtel Salé (musée Picasso), Musée des arts et traditions populaires</p> <p>Grand Palais (partie galeries nationales)</p>	<p>Musée d'Orsay (marquise, Tympan Est) Museum (amphithéâtre Verniquet) Cité nationale d'histoire de l'immigration Etudes musée Picasso MUCEM Marseille Etudes musée Hebert Grand Palais (hors galeries nationales) Palais de la découverte</p>
<p>- DMDTS : Comédie Française, théâtre du Vieux Colombier, TNChaillot, TEP, TNColline, Opéra-Comique, Opéra Garnier CNSAD</p> <p>- DAP : ENSAD, ENSCI, Mobilier national, manufacture des Gobelins, ENSA Cergy, ENSBA Palais de Tokyo</p> <p>Autres administrations d'Etat : Val-de-Grâce, Hôtel d'artillerie, Ecole militaire, Hôtel des Invalides, Hôtel de Brienne, Pavillon de la Lanterne, Hôtel de la Marine</p>	<p>Théâtre national de l'Odéon Centre national de la Danse de Pantin Cité de la musique Etudes CNSAD Etudes ENSBA Palais de Tokyo DRASSM Marseille Maison de la Francophonie Université Paris VII Tolbiac INSEP CNAM - Collège de France Port-Royal</p>

Source : arrêté du 24 octobre 2002 modifié relatif au SNT et liste des conventions de mandats EMOC

La Cour, réunie en chambre du conseil le mercredi 12 décembre 2007 pour arrêter définitivement son rapport sur les « grands chantiers culturels », a décidé de ne pas insérer dans ce document les observations adressées au Premier président le mardi 11 décembre 2007 par les services du **ministère de la culture et de la communication** : la Cour a en effet considéré que seules les réponses signées par les ministres destinataires d'un projet de rapport public répondent aux dispositions de l'article L.136-5 du code des juridictions financières, qui prévoit :

« Art. L. 136-5. - Les rapports publics de la Cour des comptes, auxquels sont jointes les réponses des ministres et des représentants des collectivités territoriales, des établissements, sociétés, groupements et organismes intéressés, sont publiés au Journal officiel de la République française. Ces réponses engagent la seule responsabilité de leurs auteurs. Le délai de leur transmission à la Cour des comptes et les conditions de leur insertion dans le rapport sont fixés par décret en Conseil d'Etat. »

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE
MAÎTRISE D'OUVRAGE DES TRAVAUX CULTURELS (EMOC)**

Sur la maîtrise d'ouvrage

La Cour mentionne à plusieurs reprises la volonté des établissements publics d'être maîtres d'ouvrages de plein exercice conformément à l'évolution de la réglementation (ordonnance du 8 décembre 2005) et donc d'assumer directement ce qui relève aujourd'hui d'une part de l'Emoc pour les opérations de transformation fonctionnelle, d'extension ou de constructions neuves et d'autre part du SNT pour les travaux courants et les travaux de restauration du clos et de couvert. La Cour conclut de cette évolution une inéluctable diminution du plan de charge des deux services.

Le plan de charge de l'Emoc est certes appelé à évoluer du fait de l'arrivée à maturité du programme de modernisation des équipements culturels financé par le ministère de la culture. Mais il est nécessaire, en revanche, de s'interroger sur le bon dimensionnement des moyens propres que chaque établissement consacrera à cette mission.

L'analyse de la Cour doit en effet être nuancée au regard de la nature des tâches de maîtrise d'ouvrage dans le domaine du bâtiment, qui relèvent en fait de plusieurs niveaux d'intervention :

Niveau 1. La maîtrise d'ouvrage ordinaire dont l'objet est d'assurer la permanence du fonctionnement de l'équipement

Niveau 2. La maîtrise d'ouvrage événementielle dont l'objet est de réaliser les aménagements provisoires qui permettent la tenue des manifestations

Niveau 3. La maîtrise d'ouvrage exceptionnelle

La maîtrise d'ouvrage ordinaire (Niveau 1) regroupe les opérations suivantes :

entretien, grosses réparations, organisation de la sous-traitance, renouvellement des équipements, restauration, modifications du fait des évolutions réglementaires (matériaux prohibés, sûreté, sécurité du public, ascenseurs, accueil des personnes handicapées, économies d'énergie...), améliorations fonctionnelles...

La maîtrise d'ouvrage événementielle (Niveau 2) regroupe les opérations suivantes :

conception et réalisation d'exposition temporaires, conception et réalisation d'ouvrages temporaires ou adaptation des ouvrages et accès pour l'organisation de manifestations ou d'évènements...

La maîtrise d'ouvrage exceptionnelle (Niveau 3) correspond à la construction de l'équipement (musée du quai Branly, école d'architecture de Paris Val-de-Seine ou Nantes, Philharmonie), à un réaménagement intérieur global (théâtre de l'Odéon), à la construction d'une extension (musée de l'Orangerie) ou à la mise en œuvre par phase d'un schéma directeur de réaménagement (château de Versailles, Port-Royal des Champs). La réalisation de ces opérations nécessite le plus souvent la fermeture totale ou partielle de l'établissement.

Les deux premiers niveaux de maîtrise d'ouvrage sont étroitement imbriqués dans la vie quotidienne de l'établissement. Un établissement doit être organisé pour faire face avec ses propres moyens aux commandes des travaux qui participent de la qualité du service public dont il a la charge et permettent la mise en œuvre des expositions, manifestations et évènements nécessaires à son rayonnement et à la création de recettes. Il apparaît donc nécessaire que chaque établissement ou service gestionnaire soit doté de tels moyens. Mais il n'en va pas de même pour les opérations exceptionnelles dont l'occurrence est rare, qui doivent être traitées en dehors de la pression du quotidien et de l'urgence et peuvent faire appel à des compétences différentes.

Cette différenciation des niveaux de maîtrise d'ouvrage apparaît clairement dans l'organisation choisie par un très grand établissement, le musée du Louvre, où l'on constate que la maîtrise d'ouvrage est conduite dans le cadre de deux directions, la direction architecture-muséographie-technique en charge de la maîtrise d'ouvrage ordinaire et événementielle (niveaux 1 et 2), et la direction de la maîtrise d'ouvrage en charge des opérations exceptionnelles (niveau 3). La séparation retenue, a priori génératrice de surcoût, apparaît toutefois judicieuse quand on examine les rythmes d'action des différents niveaux : temps court pour les actions des niveaux 1 et 2, temps long pour la conduite des projets exceptionnels.

Pour les autres établissements, qui ne disposent pas des moyens du musée du Louvre, ou qui ne sont pas amenés à conduire de nombreux projets exceptionnels, il est donc primordial d'assurer de façon permanente le fonctionnement de l'équipement, l'accueil du public ainsi que la tenue des expositions, manifestations et évènements. Pour ces établissements, leur capacité en maîtrise d'ouvrage est donc

dimensionnée et mobilisée en priorité sur ces objectifs, dont le respect conditionne le service rendu au public et par-là la performance sur laquelle ils sont engagés.

Quant à leurs projets exceptionnels, ils sont conduits, le moment venu, de façon adaptée :

- soit par la constitution d'une équipe qualifiée spécialement dédiée au projet avec l'inconvénient du coût et de la reconversion de l'équipe en fin de projet,*
- soit par le recours à un établissement transversal prestataire de services comme l'Emoc, dont le coût demeure, comme le relève la Cour, maîtrisé,*
- soit par le recours à un prestataire privé avec la difficulté de gérer le contrat du prestataire si les conditions de réalisation du projet évoluent.*

Nous considérons que la réflexion qui a présidé à la création de l'Emoc : constituer une agence de moyens, permettant de mutualiser les expériences et les compétences, de rationaliser l'utilisation des expertises et de gérer les inévitables conflits entre les logiques de court terme et les logiques de moyen et long terme, garde toute sa pertinence.

C'est d'ailleurs sur la base de cette analyse que l'Etablissement public de Versailles a décidé de confier à l'Emoc, dans le cadre d'un mandat de maîtrise d'ouvrage, la mise en œuvre du schéma directeur de modernisation du château ainsi que la restauration et l'aménagement de l'ancien hôpital Larrey, que l'Etablissement public du musée d'Orsay lui a confié la conduite de la restauration de tympan Est et l'aménagement du pavillon amont du musée et que le Centre Georges-Pompidou souhaite aujourd'hui son assistance pour l'aménagement, dans le palais de Tokyo, du Centre Georges-Pompidou-Alma.

Sur les écarts de coût

Au-delà du débat sur le quantum du dépassement lié à prise en compte des extensions de programme dans le coût final retenu par la Cour, les causes des écarts de coût peuvent être classées sous les rubriques suivantes :

- Insuffisance de l'évaluation initiale (avec la difficulté d'évaluer des opérations uniques, complexes, souvent dans des bâtiments existants)*

- *Modifications de programme*
- *Problèmes de conduite de l'opération*
- *Evènements imprévisibles (découverte archéologique, découvertes lors de démolition ou d'excavation, défaillance d'entreprise...)*
- *Evolution du cadre réglementaire en cours d'opération*

Sur ce dernier point, nous considérons que l'évolution du cadre réglementaire a eu un effet important sur l'évolution des coûts des chantiers analysés par la Cour.

Durant la période considérée, les évaluations de coût des travaux établies par les maîtres d'œuvre se sont trouvées systématiquement et notablement inférieures aux prix proposés par les entrepreneurs dans leurs soumissions. Et les appels d'offres ont été systématiquement infructueux.

Rappelons que les estimations du maître d'œuvre sont établies durant la phase des études par des économistes de la construction qui travaillent à partir de base de données calées sur des coûts unitaires d'opérations antérieurement réalisées.

Compte tenu du caractère généralisé de ces sous-évaluations qui n'étaient pas compensées par l'évolution de l'indice BT01, nous avons été amenés à plaider un décrochage des prix de vente des entreprises non pris en compte dans l'évolution de l'indice. Ce phénomène se situant en 2000-2001, au moment du passage aux 35 heures une corrélation a été avancée entre ce « décrochage de prix » et l'accroissement des coûts de production provoqué, dans le domaine du bâtiment, par la hausse de la composante main d'œuvre résultant des " 35 heures payées 39".

Pour faire face à ce décrochage nous avons demandé et obtenu, avec l'accord du ministère du budget, par avenant aux conventions de mandat une compensation conjoncturelle de 10% de la part travaux. L'Etablissement public du musée du quai Branly a, quant à lui, obtenu une compensation de 12,5%.

Au-delà de ce phénomène conjoncturel qui explique toutefois une part importante des écarts de coût relevés, il va de soi que la maîtrise d'ouvrage dans son ensemble doit améliorer sa performance sur thèmes dont elle est seule responsable, l'évaluation initiale et la conduite des projets et maîtriser les évolutions de programme.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC
DU MUSÉE DU QUAI BRANLY**

L'Etablissement public du musée du quai Branly se félicite que la Cour, au terme de son contrôle, se soit montrée satisfaite de la maîtrise des coûts de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage puis ait « pris acte que le musée aujourd'hui achevé correspond aux attentes de ses concepteurs et qu'au terme des travaux, aucun dysfonctionnement majeur ni contentieux n'obscurcissent ses premiers mois d'exploitation, marqués par un succès public indéniable ».

La Cour a pu contrôler en 2007 un projet dont l'ensemble des procédures administratives et juridiques étaient clôturées, sans qu'aucun risque contentieux n'entrave le bouclage du bilan financier définitif. La Cour a d'ailleurs validé l'ensemble des exercices contrôlés depuis 1999 sans aucune réserve et en soulignant l'efficacité des outils de pilotage mis en place par l'Etablissement pour assurer sa responsabilité de maître d'ouvrage et informer ses tutelles.

Le coût complet de l'opération tel que l'arrête la Cour est supérieur de 8 % au montant calculé par l'Etablissement public et présenté à son Conseil d'administration du 3 avril 2006. Cet écart est dû à la prise en compte par la Cour de dépenses qui ne relèvent pas de la construction du musée à proprement parlé mais de la conservation préventive des collections, de la restauration d'œuvres, ou de leur mise en état de présentation des collections, tâches qui s'imposent à tout musée national en dehors même de la construction d'un nouveau lieu de présentation.

La Cour regrette un retard de deux ans de l'inauguration du musée.

La Haute Juridiction relève cependant elle-même que ce « retard » qui se mesure par rapport à une ouverture annoncée en 1998, avant même la réalisation du concours d'architecture, est dû à « deux sauts importants » survenus avant le démarrage effectif des travaux : le premier était dû à la complexité de la mise au point des études suite aux difficultés rencontrées lors de la passation des appels d'offres pour la désignation des entreprises de travaux en 2001 alors que le second est le fruit de l'imbrication des travaux de terrassement et des opérations préventives de fouilles archéologiques en 2002 et 2003. A la suite de ces deux événements, et comme le relève la Cour, l'opération s'est déroulée selon le calendrier prévu grâce notamment à la détermination de l'Etablissement public dans le pilotage des travaux et à son intransigeance pour le respect du programme initial. Aucun de ces délais ne peut être imputé à un nouveau fonctionnement de l'Etablissement, ce que reconnaît la Cour.

La Cour des comptes estime d'autre part que la réalisation du Quai Branly a coûté 42 % de plus que l'enveloppe financière initiale.

La Cour prend en effet pour base, pour arriver à ce constat spectaculaire non le budget fixé en 2001 mais le coût estimé avancé en 1998 avant la création de l'Etablissement public, avant le début de la réflexion muséologique et alors que la petite équipe qui venait d'être réunie n'avait même pas encore accès aux collections du futur musée.

La Haute Juridiction reconnaît d'ailleurs elle-même le caractère incomplet de cette estimation qui ne comprenait même pas d'indice d'actualisation.

Considérer, comme le fait la Cour, que des abondements de l'enveloppe décidés par le Gouvernement, sur la base du développement du programme architectural et du contenu scientifique, comme ceux qui sont intervenus en 1998 et 2001 sont des « augmentations » par rapport à une prévision de mauvaise qualité revient à conseiller à la puissance publique de ne pas démarrer la construction d'un projet tant qu'il n'a pas été développé dans tous ses détails : suivant cette logique, le Quai Branly n'aurait pas ouvert en 2006 et son coût, compte tenu de l'évolution des indices de la construction, aurait été supérieur.

L'Etablissement estime donc que seul le programme complet, proposé par l'Etablissement public en 2000 et validé par le Gouvernement en 2001 avant le début des travaux peut servir de base de calcul pertinent. Par rapport à cette base, le coût pour le budget du projet n'a augmenté que 14 % en 6 ans.

En outre la Cour compare le coût complet et final de l'opération de réalisation du musée que l'Etablissement arrête à 267 M€ si l'on ne tient pas compte de dépenses muséologiques de nature récurrentes qui n'ont, jusqu'à présent, jamais été prises en compte dans l'évaluation du coût des grands projets muséologiques, à la ressource budgétaire initiale.

Elle ne tient donc compte ni des compléments de programme décidés par le Gouvernement, qui devraient logiquement être distingués des « augmentations de coût » car ce ne sont pas des dérapages mais des enrichissements, ni de la part de dépenses financées par les ressources propres à l'Etablissement (mécénat, recettes publicitaires de la palissade du chantier, produits financiers) qui s'élève à 21 M€.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DU THÉÂTRE DE L'ODÉON

Les extraits du rapport de la Cour des comptes concernant le théâtre de l'Odéon n'appellent de ma part aucune remarque particulière à l'exception des considérations suivantes :

- *La qualité du bâtiment rénové qui nous a été livré est globalement très satisfaisante ;*
 - *Les délais d'achèvement des travaux n'ont eu aucune conséquence sur l'activité de programmation du théâtre, le travail avec les équipes de l'EMOC s'étant déroulé dans un climat remarquable de professionnalisme, d'anticipation et de cordialité.*
-

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'OPÉRA NATIONAL DE PARIS

J'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt des observations du rapport public de la Cour des comptes concernant l'Opéra national de Paris, qui seront particulièrement précieuses pour l'établissement.

Je prends acte des conclusions de la Cour des comptes sur la conduite des travaux du chantier de la rénovation du grand foyer de l'Opéra Garnier, dont l'Opéra national de Paris n'assurait pas la maîtrise d'ouvrage.

Je suis particulièrement sensible aux remarques de la Cour des comptes relatives aux modifications et suspensions de la programmation pluriannuelle de rénovation de l'Opéra Garnier intervenues en 2002. A plusieurs reprises, le conseil d'administration a souhaité que cette programmation soit établie. Mais il n'a pour l'instant pas été possible d'obtenir l'accord des tutelles sur ce point, malgré les efforts du directeur qui appelle régulièrement leur attention sur ce dossier. Un point y sera consacré lors du comité financier qui se tient ce jour même (21 novembre 2007). Il y a maintenant une véritable urgence par l'accumulation des retards dans le lancement des opérations de rénovation des façades et des abords fait peser un risque en matière de sécurité sur la voie publique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR DU MUSÉE DU LOUVRE

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous les remarques que les observations formulées dans les extraits du rapport public de la Cour des comptes concernant l'établissement public du musée du Louvre appellent de ma part.

Le musée du Louvre partage l'essentiel des préoccupations soulevées par la juridiction dans ces extraits. J'observe que certaines critiques qu'elle formule ont été considérées de manière similaire par notre établissement, conduisant à des mesures destinées à apporter les corrections nécessaires.

1.- Eléments introductifs

La Cour évoque les caractéristiques communes à de nombreux projets culturels, dont leur caractère francilien. Le Louvre joue depuis sa création un rôle moteur en régions, par le dépôt d'œuvres, l'organisation d'expositions, de partenariats culturels et éducatifs, ou, plus récemment et à titre d'exemple, par la recherche de mécénats visant à permettre l'acquisition d'une peinture de Nicolas Poussin, qui sera présentée au musée des beaux arts de Lyon. En matière de chantiers culturels, dans le cadre de la politique du ministère de la culture et de la communication, j'ai très vivement souhaité que le Louvre, musée national, puisse participer à l'effort de décentralisation et de démocratisation culturelle, notamment par la création d'un Louvre hors les murs.

C'est ainsi que se conçoit aujourd'hui, en partenariat avec de nombreuses collectivités locales et – en premier lieu – le conseil régional du Nord-Pas de Calais, le projet très remarquable du Louvre Lens. Le partage des responsabilités entre les acteurs veille, de surcroît, à un équilibre entre ce qui relève du domaine scientifique et culturel (expertise, mise à disposition des œuvres), à la charge du Louvre, et ce qui relève des éléments logistiques (charges liées à l'investissement et au fonctionnement), dont la responsabilité est du ressort des collectivités locales. Ce projet exemplaire à bien des égards est de nature à créer une dynamique non seulement culturelle, mais également touristique, économique et sociale dans une région ayant souffert de la désindustrialisation.

2.- La Cour insiste sur le fait que certains opérateurs, dont le Louvre, préfèrent constituer leurs propres capacités de maîtrise d'ouvrage.

Cette observation est exacte mais à nuancer. Il convient en effet de relever que c'est le ministre de la culture qui, en 2003, a souhaité conférer la responsabilité de maître d'ouvrage au musée du Louvre, notamment pour conduire le projet des nouvelles salles des Arts de l'Islam qui venait d'être décidé par le Président de la République. C'est vraisemblablement son expérience à la tête du Centre Pompidou qui l'avait conduit à préconiser cette solution par opposition au recours à une maîtrise d'ouvrage de l'EMOC.

Il importe en effet d'insister sur le caractère particulièrement inadéquat de la scission entre les responsabilités de constructeur et d'exploitant. En effet, l'efficiencia de chacun d'entre eux, fondée respectivement sur le souhait de 'construire moins cher' et d' 'exploiter moins cher', ne garantit pas l'efficacité du système, bien au contraire.

En réalité, c'est la préoccupation d'un coût global d'acquisition calculé sur la longue période qui doit être au cœur de la conduite des grandes opérations. Un choix plus onéreux d'un matériau ou d'un équipement lors d'un chantier peut mener à des économies considérables durant les vingt ou trente ans d'exploitation du lieu ainsi construit ou réhabilité. La responsabilisation d'un opérateur unique, et en tout état de cause, celui qui aura à répondre de la qualité de sa performance durant la période pendant laquelle l'équipement sera ouvert à ses usagers, milite en faveur d'un pilotage unifié.

En ce sens, ce souci d'efficacité dépasse le constat d'une maîtrise d'ouvrage dépendante des opérateurs comme simple 'corollaire de l'autonomie scientifique des établissements'. Il s'agit, en réalité, de réunifier le rôle de maître d'ouvrage afin d'éviter – en le scindant artificiellement – d'aboutir au conflit d'intérêt évoqué ci-dessus et qui relève d'une certaine forme de schizophrénie organisationnelle. Cette démarche accompagne la volonté de responsabilisation des équipes dirigeantes des établissements publics que traduit la tendance, évoquée par la Cour dans son rapport, de conférer aux grandes institutions muséales de l'Etat une personnalité juridique. Il est à relever que le précédent rapport de la Cour sur le Louvre avait critiqué une 'autonomie tronquée'.

Fort de ce constat, le Louvre a pu mettre en œuvre une solution adaptée à sa situation et à la programmation de chantiers qui devraient intervenir dans les prochaines années, c'est-à-dire la création d'une direction de la maîtrise d'ouvrage en charge de la conduite des grands projets. Cette solution, par ailleurs, permet d'obvier aux critiques qui constituent le sous-jacent d'une grande part des remarques formulées par

la Cour, c'est-à-dire les fluctuations programmatiques des usagers et la répartition hasardeuse des responsabilités entre constructeur et exploitant.

De surcroît, la réalité du Louvre est très particulière : plus grand musée du monde (par la fréquentation, la surface ou le nombre d'œuvres), il s'agit également d'un palais royal et impérial, construit au cours des siècles et, partant, très spécifique, notamment lorsqu'il s'agit de respecter des normes de sécurité ou de conservation des œuvres qui nécessitent des équipements techniques mal adaptés à l'environnement d'un monument historique. Ce contexte signifie que la conduite de projets importants, au sein d'un établissement fréquenté par plus de 30 000 visiteurs par jour en moyenne, nécessite une connaissance fine des lieux et de leurs contraintes.

C'est donc la conjonction d'un principe général d'efficacité et de la réalité particulière d'un bâtiment éminemment complexe qui justifie pleinement la création d'une direction interne en charge de la maîtrise d'ouvrage.

3.- La haute juridiction mentionne l'insuffisance de la programmation immobilière du ministère de la culture et de la communication et de ses établissements.

Pour ce qui relève du Louvre, les grands projets immobiliers sont intégrés dans les documents qui encadrent, sur une base pluriannuelle, la vie de l'établissement et qui font l'objet d'une négociation avec ses autorités de tutelle.

Cette politique conventionnelle, particulièrement novatrice lorsqu'elle a été mise en œuvre, s'est traduite par un contrat d'objectifs et de moyens couvrant la période 2003-2005 puis, changement d'intitulé, par un contrat de performance portant sur la période 2006-2008. Dans ces documents, les grands projets du Louvre comme ceux de la galerie d'Apollon, des nouvelles salles dédiées au département des arts de l'Islam, d'amélioration des conditions d'accueil et d'accès du public (intitulé projet Pyramide), de schéma directeur de sécurité incendie sont expressément mentionnés. La décision de les lancer, leur budget et leur calendrier ont été arrêtés en commun avec le ministère de tutelle.

Ces perspectives triennales peuvent paraître insuffisantes relativement à un ensemble de chantiers complexes qui doivent s'articuler sur une plus longue période. C'est pourquoi, comme l'évoque le rapport de la Cour, le musée du Louvre a établi au second semestre 2007 un schéma directeur des grands travaux sur une période de dix ans, de 2008 à 2018. Il en avait également établi un en 2001 qui a servi de base aux discussions du premier contrat de performance 2003-2005.

4.- La Cour insiste très justement sur la nécessité de prendre en compte très en amont, dans la gestion des chantiers, les projets culturels et les contraintes d'exploitation.

A cet égard, l'exemple, cité à plusieurs reprises, du positionnement de la Joconde dans la salle des Etats du musée du Louvre est très éclairant même si, en une occurrence, elle peut conduire, de manière erronée, à laisser entendre que des évolutions de dernière heure, voulues par l'établissement ont conduit à des surcoûts.

En effet, c'est tout au contraire parce que la maîtrise d'ouvrage de ce chantier avait été déléguée à l'EMOC qu'une erreur d'appréciation a pu être commise telle que le choix fait de positionner sur une seule et même cimaise deux chefs d'œuvres majeurs que sont les Noces de Cana et la Joconde quant aux flux de visiteurs qu'ils attirent quotidiennement.

L'EMOC n'a pas joué entièrement à l'égard du musée le rôle de maître d'ouvrage en ne prenant pas en compte les contraintes de différente nature que comportait cette opération, notamment en terme de flux et de sécurité du public.

Effectivement, la gestion des flux à proximité des œuvres qui sont considérées comme incontournables par les visiteurs du musée constitue une problématique à laquelle les départements et directions compétents de l'établissement réfléchissent constamment. Elle implique le souhait de préserver la cohérence scientifique et culturelle de la présentation d'une collection tout en veillant à intégrer le phénomène particulier lié à la surfréquentation des espaces, à proximité de ces œuvres. En d'autres termes, il est crucial de prévoir des espaces en amont, qui vont permettre d'organiser le flux des visiteurs et de créer des files d'attente dans des conditions les plus confortables pour le public, mais également la fluidité nécessaire pour que les visiteurs, en aval, puissent continuer leur visite sans avoir à faire demi tour.

Cette gestion des flux constitue un élément clef dans la conduite des travaux culturels, tout particulièrement dans un musée comme le Louvre, le plus fréquenté au monde.

Au total, alors que l'exemple cité laisserait accroire que le Louvre a souhaité un changement dans la présentation des œuvres presque par arbitraire, ou tout le moins en se fiant au résultat tardif d'analyses des flux, c'est plutôt l'absence de cette étude précise des flux qui aurait dû être conduite bien avant, dans la phase d'élaboration du programme, qui peut être critiquée. C'est bien l'insuffisance de prise en compte de la spécificité de la conduite de travaux en milieu muséal par un établissement constructeur comme l'EMOC qui est mise en exergue

par cet exemple et constitue l'un des facteurs qui justifie la mise en place d'une direction de la maîtrise d'ouvrage au sein de l'établissement.

Le bien fondé de cette position est conforté par la hausse de la fréquentation depuis la date à laquelle la modification est intervenue, croissance de 60%. Ainsi, le maintien du choix initial de placement de la Joconde aurait été particulièrement inopportun.

5.- Le rapport évoque le fait que les choix de lancer des chantiers repose sur des préoccupations contingentes, notamment une 'surdétermination politique'.

De la même manière, le Louvre n'entend pas remettre en cause l'analyse développée dans le rapport de la Cour mais souhaite apporter des précisions pour ce qui concerne l'exemple cité, portant sur les nouvelles salles du département des arts de l'Islam.

Pour ce qui concerne le caractère politique de certains choix, il importe, en premier lieu, de rappeler qu'en tant qu'établissement public de l'Etat, le musée du Louvre inscrit son action dans la stratégie globale que l'Etat entend mettre en œuvre en matière de politique muséale, scientifique et culturelle. Dans cette acception, il est, dès lors, exact et justifié que l'activité du Louvre ne soit pas réalisée hors de ce contexte général.

Dès lors qu'elle laisse penser que les choix retenus en la matière s'effectuent sans cohérence scientifique et culturelle - puisque surdéterminés par une décision politique- l'observation de la Cour ne semble pas juste. Les organes dirigeants de l'établissement veillent au respect de cette cohérence définie par le décret constitutif du musée et de ses modalités de pilotage scientifique. En ce qui concerne les Arts de l'Islam, le projet de création d'un département scientifique nouveau au sein du Louvre et celui de la réalisation de nouvelles salles ont été formulés par les équipes du musée dès 2001. La décision politique prise répondait donc à un réel besoin scientifique.

Pour reprendre l'exemple des salles du nouveau département des arts de l'Islam, il convient de rappeler que les collections correspondantes sont présentes au Louvre depuis 1893 et que, fortes de 10 000 objets, elles sont parmi les plus belles du monde, équivalente à celles du Metropolitan museum de New-York ou à celle du Victoria and Albert museum de Londres. La création d'un département spécifique correspond donc à la convergence, d'une part, de la prise en compte de la richesse des collections du Louvre en la matière, d'autre part, de l'aspect scientifiquement peu satisfaisant de les intégrer au département des antiquités orientales (comme c'était le cas jusqu'alors) puisque les périodes (à partir du VIIème siècle après J.-C.) et les zones

géographiques couvertes ne présentent que peu de similitudes. Malheureusement, les espaces disponibles pour présenter les collections de ce nouveau département étaient très réduits, mille mètres carrés, sans lumière naturelle, ce qui s'explique par l'absence de prise en compte de cette collection dans le projet du Grand Louvre. Par exemple, ils ne permettent pas de présenter les œuvres de grandes dimensions, notamment les tapis.

C'est donc dans ce contexte particulièrement porteur que le Président de la République a entendu solenniser la décision de la création de nouveaux espaces permettant d'accueillir les collections du département des arts de l'Islam, sachant, de surcroît, que cette création pouvait utilement contribuer au dialogue des cultures. Il semble, en conséquence, peu pertinent d'évoquer une 'surdétermination' politique qui aurait présidé à ce choix. La réalité serait plutôt l'aboutissement d'une démarche à un moment particulièrement propice.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CITÉ DE L'ARCHITECTURE
ET DU PATRIMOINE**

J'ai l'honneur de vous faire part de mes observations en retour des extraits que vous m'avez communiqués du rapport public thématique de la Cour des comptes « sur les grands chantiers.

S'agissant des changements de programme, la Cour indique que des modifications ont été apportées au programme.

Il convient de souligner que ces modifications ne correspondent pas, comme il est écrit, à « un sorte de rééquilibrage entre les pôles architecture et patrimoine », mais uniquement à un souci d'économie budgétaire, au niveau du chantier et pour le fonctionnement futur de l'établissement. La suppression de la mezzanine s'est en effet traduite par une économie de 730 000 €. Selon toutes vraisemblances, le coût de cette construction aurait dû être révisé à la hausse compte tenu de la fragilité structurelle du bâtiment, découverte au fur et à mesure du chantier, notamment à l'étage de la Galerie moderne et contemporaine.

A cette économie sur la construction de la mezzanine s'ajoute l'économie réalisée sur la muséographie qu'il aurait fallu prévoir sur ces 600 mètres carrés supplémentaires (soit au minimum 1,5 M€). Au moment de ma nomination, aucun crédit n'était prévu en effet pour l'équipement des cette surface supplémentaire, ni pour les supports de présentation ni pour les œuvres exposées.

D'une manière générale, la liste des modifications que j'ai été amené à proposer à notre tutelle du ministère de la culture a été motivée par la nécessité de sortir de l'état de crise d'un chantier bloqué depuis plus de neuf mois. Il s'agissait de :

- *préserver les grandes galeries historiques (le premier atout pour la venue du public) en revenant sur le projet de création d'un noyau de circulation verticale dans les galeries côté Seine ;*
- *libérer des espaces pour la location et le mécénat, sources de recettes indispensables au fonctionnement de la Cité de l'architecture et du patrimoine, comme le prouve le budget 2007 et le prévisionnel pour 2008 ;*
- *créer dans le socle du bâtiment un passage entre les deux pavillons de tête et d'about afin de permettre la circulation du public comme des personnels entre les expositions temporaires, l'auditorium et les collections permanentes.*

Ces modifications se sont révélées des choix très pertinents économiquement, permettant dès la première année de fonctionnement plus de deux millions et demi de locations d'espaces et de mécénat.

Nous aurions souhaité que cette approche économique qui a guidé les modifications apportées au mandat de l'EMOC soit reprise par la Cour.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE DES
MONUMENTS NATIONAUX (CMN)**

Les extraits du rapport public de la Cour des comptes concernant le Centre des monuments nationaux (CMN) reflètent, dans ses conclusions générales concernant l'établissement, les orientations que celui-ci souhaite mettre en œuvre. Il appelle de ma part quelques précisions et quelques actualisations, liées aux évolutions des tout derniers mois, que je souhaitais porter à la connaissance de la Cour.

En premier lieu, il convient de préciser que, si le CMN est resté, jusqu'en 2000, présidé, ès qualité, par le directeur du patrimoine du ministère chargé de la culture, et n'a donc acquis sa pleine autonomie qu'à cette date, le Centre des monuments nationaux est un établissement public administratif depuis sa création, en 1914, sous le nom de Caisse nationale des monuments historiques et préhistoriques. De ce point de vue, son cas est probablement différent des autres institutions mentionnées au bas de la page 7 du projet de rapport, qui, quant à elles, ont vu leur statut évoluer, à la date indiquée, de celui de services à compétence nationale à celui d'établissements publics.

La véritable réforme du Centre des monuments nationaux, a davantage été introduite par le décret du 26 avril 1995. Alors que la Caisse assumait essentiellement un rôle de collecte financière en matière patrimoniale, le décret précité a recentré les missions de l'établissement sur la gestion, l'ouverture au public et le développement de la fréquentation dans les monuments nationaux. C'est cette réforme fondamentale qui a été complétée, en 2000, par l'institution d'une présidence autonome de l'établissement.

Une nouvelle réforme d'ampleur est intervenue lors de la loi de finances pour 2007 suivie du décret statutaire du 6 avril 2007, qui confie au CMN la mission de maîtrise d'ouvrage sur les monuments nationaux. Le CMN se voit ainsi transférer la responsabilité des travaux de conservation, de restauration et d'entretien des monuments dont il assure la gestion et qui lui seront, désormais, remis en dotation (38 arrêtés conjoints des ministres en charge de la culture et en charge des finances, de remise en dotation publié en date du 8 octobre 2007).

S'agissant de ce transfert, la Cour indique fort justement, que le CMN, jusqu'à ce qu'il puisse disposer au sein de ses propres équipes des moyens humains lui permettant d'assumer directement ses nouvelles responsabilités en matière de maîtrise d'ouvrage, bénéficie d'une assistance gratuite des services de l'Etat. Cette dernière s'exerce toutefois, non seulement par l'intermédiaire du service national des

travaux, mais également par celui des directions régionales des affaires culturelles, tel qu'il est précisé dans l'encadré de la page 9. Il convient de souligner néanmoins que les conventions de mandat dont il est question sont signées, non pas directement entre le C.M.N. et le S.N.T. ou les D.R.A.C., mais entre le C.M.N. et l'Etat (ministère de la culture et de la communication), représenté par le directeur de l'architecture et du patrimoine.

L'établissement partage pleinement l'analyse développée au dernier paragraphe de cet encadré : « il est probable, et il serait logique, que le CMN se dote des moyens d'exercer lui-même cette mission, au moins sur les sites qu'il exploite, tant la continuité entre exploitation et travaux est facilitée par l'identité des intervenants. »,

C'est en effet sur le principe de responsabilisation des acteurs qu'a été établi le transfert de maîtrise d'ouvrage sur les monuments nationaux, décidé en réalité dès 2003 par le ministre de la culture et de la communication, Jean-Jacques Aillagon, dans son Plan pour le Patrimoine. Cette réforme offre au C.M.N., au même titre qu'aux autres grands établissements publics patrimoniaux (musée et domaine national de Versailles, musée du Louvre, musée du quai Branly...), la possibilité d'assurer, sous le contrôle de l'Etat, une meilleure cohérence entre la conservation des monuments qui lui sont confiés, d'une part, et leur mise en valeur et leur ouverture au public, d'autre part. Ainsi, le transfert des personnels en provenance des services de l'Etat viendra finir de clarifier la chaîne des responsabilités et limiter les lourdeurs liées au système transitoire des conventions de mandat.

L'article 48 de la loi de finances pour 2007, comme le souligne la Cour, allait néanmoins plus loin que cette seule logique de responsabilisation puisqu'elle intégrait, à l'article L.621-29-2 du code du patrimoine, la possibilité pour le ministère chargé de la culture de confier au C.M.N. la maîtrise d'ouvrage de travaux de restauration portant sur d'autres monuments historiques appartenant à l'Etat (principalement les cathédrales) mais non gérés par le CMN.

Cette situation pouvait apparaître paradoxale. Si la logique de cet article de loi était, d'une part, incontestablement budgétaire, dans le cadre du versement au C.M.N. d'une fraction du produit de la taxe sur les droits de mutation à titre onéreux, elle était également liée à un projet en matière de missions : faire du C.M.N. l'un des « principaux opérateurs » en matière de maîtrise d'ouvrage sur les monuments historiques. Le C.M.N. assurant déjà, pour le compte de l'Etat, la gestion domaniale des cathédrales, et y organisant des circuits de visite (tours de Notre-Dame de Paris ou des cathédrales d'Amiens et de Bordeaux, cloître des cathédrales de Fréjus, du Puy-en-Velay, de Tours, nécropole royale de la

basilique de Saint-Denis...), lui confier la maîtrise d'ouvrage de leur restauration et de leur entretien présentait également une certaine logique.

Le nouveau gouvernement a néanmoins souhaité réinterroger cette approche pour définir les scénarii susceptibles de répondre aux mieux aux impératifs renouvelés, relevés justement par la Cour, de restauration et de bon entretien des monuments historiques appartenant à l'Etat. Ainsi, la ministre a demandé, par lettre de mission en date du 6 novembre 2007, à Madame de Salins, maître des requêtes au Conseil d'Etat et à Monsieur Godderidge, directeur régional des affaires culturelles, ancien directeur du SNT, d'établir, pour le début de l'année 2008, des propositions sur l'exercice de la maîtrise d'ouvrage en matière de monuments historiques.

Cette mission, ne remet pas en cause l'exercice par le C.M.N. de la maîtrise d'ouvrage sur les monuments nationaux qui lui sont ou seront remis en dotation. Elle préserve également la faculté dont dispose la ministre de lui confier la maîtrise d'ouvrage de travaux conduits sur les cathédrales. Elle prend cependant acte du manque d'intérêt de cette faculté, tant que le C.M.N. ne se sera pas doté, le cas échéant, des moyens humains lui permettant d'assumer directement cette mission.

En parallèle, il devrait être proposé au Parlement, dans le cadre du vote de la loi de finances initiale pour 2008, de mettre fin au principe de l'affectation au C.M.N. d'une fraction du produit des droits de mutation à titre onéreux. L'établissement sera financé en 2008, au titre de ses nouvelles compétences en matière de maîtrise d'ouvrage, plus classiquement, par voie de subvention du Ministère de la Culture. Cette subvention sera consacrée aux seuls monuments nationaux.

Le C.M.N. souhaite, à l'issue du rapport commandé par la ministre, une décision rapide sur le périmètre définitif de sa compétence en matière de maîtrise d'ouvrage.

**RÉPONSE DE L'ARCHITECTE EN CHEF DES MONUMENTS
HISTORIQUES, CHARGÉ DES RÉSIDENCES PRÉSIDENTIELLES**

**La rémunération de l'Architecte en chef des monuments historiques,
chargé des résidences présidentielles**

Après cinq années de déficits chroniques reconnus par le Service National des Travaux au vu des justificatifs comptables, le ministère de la Culture – direction de l'architecture et du patrimoine - a décidé, à partir de 2001, l'application du niveau de complexité 3 augmenté de 20 % par le coefficient de sujétion de 1,20, prévus par l'article 1^{er} de l'arrêté du 5 juin 1987, pour la rémunération de l'Architecte en Chef des Monuments Historiques chargé des Résidences Présidentielles.

Il convient, toutefois, de préciser :

- que ces dispositions étaient strictement réservées aux travaux du Palais de l'Élysée, et non aux résidences présidentielles extérieures,*
- que dans la quasi-totalité des opérations, à la fois le niveau de complexité 3 et le coefficient de sujétion de 20% étaient justifiés et conformes à la stricte définition de l'arrêté,*
- que, dans la plupart des opérations, était appliqué, au même moment, un abattement de -15% pris sur la phase des études,*
- que, contrairement aux dispositions réglementaires, et, à la demande du S.N.T., l'Architecte en Chef a accepté de prendre à sa charge, en sous-traitance et sans rémunération correspondante, les Bureaux d'Etudes Techniques nécessaires aux opérations, le S.N.T. n'étant pas en mesure, dans les délais imposés, de procéder à l'engagement de ces intervenants extérieurs,*
- et que, malgré les exigences et les délais imposés pour chacune de ces opérations, l'Architecte en Chef a « pré-financé » ses missions, dont le règlement n'a été effectif qu'à posteriori, l'obligeant à d'importantes avances de trésorerie.*

Ces dispositions, qui ne sont pas « dérogatoires » puisque prévues par l'arrêté, dès lors que le S.N.T., Maître de l'Ouvrage s'assurait, auprès de la D.A.P.A., de l'acceptation du coefficient de sujétion, n'ont cependant, jamais constitué une « rémunération exceptionnelle », puisque, le taux des honoraires pour l'agence de l'Architecte en Chef, même pour les opérations les plus complexes

d'aménagement intérieur du Palais avec des équipements de haute technologie et une multitude de corps d'état, n'a pas dépassé 12,2% et cela, malgré des montants de travaux de faible importance.

Des missions d'assistance au Maître de l'Ouvrage (AMO), ont, par ailleurs, été commandées à l'Architecte en Chef lorsque, pour des raisons de délai ne permettant pas au S.N.T. de mener les procédures de consultation, ou pour des raisons de confidentialité, voire de classification des opérations, des missions normalisées complémentaires étaient demandées à l'Architecte en Chef, telles que la programmation, l'ordonnancement, le pilotage, la coordination ou la synthèse entre plusieurs maîtrises d'œuvre sur la même opération.

Il ne s'agit pas là de vacations ponctuelles, mais bien de missions normalisées, complètes et continues sur des opérations, missions qui sont de l'Assistance au Maître de l'Ouvrage et non de la Maîtrise d'œuvre, confiées par le S.N.T. à l'Architecte en Chef des Résidences Présidentielles et non à des prestataires extérieurs, pour les motifs rappelés ci-dessus.

Toutes ces missions ont fait l'objet de justificatifs détaillés validés par le S.N.T. avant leur commande administrative.

A la suite du Rapport définitif du contrôle de gestion du Service National des Travaux, le Ministère de la Culture – Direction de l'Architecture et du Patrimoine, étudie une solution autre que ces mesures qualifiées de « dérogatoires », afin d'assurer à l'Architecte en Chef chargé des Résidences Présidentielles et à son agence, une rémunération qui ne lui fasse pas subir, à nouveau, un déficit chronique, tant son exercice professionnel revêt un caractère unique et particulier, au Palais de l'Elysée.

Enfin, le terme de « grands chantiers culturels » ne saurait s'appliquer aux Résidences Présidentielles, pour lesquelles, depuis 1995, soit treize années, le plus important chantier réalisé n'a pas dépassé un montant de travaux de H.T. 2,6 M euros (et une moyenne pour les 82 opérations réalisées de seulement H.T. 0,2 M euros), difficilement comparable avec les projets de restauration et de réutilisation des grands monuments du Ministère de la Culture, ou avec la création d'établissements culturels nouveaux, tels que le Musée du Quai Branly.

Liste des rapports publiés par la Cour des comptes depuis le 1^{er} janvier 2005

- * **Rapport public annuel (février 2005)**
- * **Rapport public annuel (février 2006)**
- * **Rapport public annuel (février 2007)**

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004 :**
 - Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (juin 2005)
 - Rapport sur les comptes de l'Etat (juin 2005)
 - Rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2005)

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2005 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
 - Les comptes de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2006)

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)

- * **Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2005)**
- * **Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006)**
- * **Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)**

Rapports publics thématiques :

- Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs (janvier 2005)
 - La Banque de France (mars 2005)
 - Les transports publics urbains (avril 2005)
 - La gestion de la recherche dans les universités (octobre 2005)
 - Les personnes âgées dépendantes (novembre 2005)
 - L'intercommunalité en France (novembre 2005)
 - Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)
 - L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)
 - Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)
 - Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action (juillet 2006)
 - La carte universitaire d'Île-de-France : une recomposition nécessaire (décembre 2006)
 - L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (décembre 2006)
 - Les personnes sans domicile (mars 2007)
 - La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)
 - Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)
 - Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)
- * Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**
- Association pour la Recherche sur le Cancer - ARC (février 2005)
 - Fondation « Abbé Pierre pour le logement des défavorisés » (juin 2006)
 - Association « France Alzheimer et maladies apparentées » (juin 2006)
 - Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)
 - Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)
 - La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)
 - La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)