

La mise en œuvre des projets d'installation de certains établissements du ministère de l'équipement à Marne-la-Vallée

PRESENTATION

« Placé depuis près de vingt ans devant la nécessité de donner à certains services relevant de sa responsabilité directe une implantation plus rationnelle et adaptée aux perspectives de développement de ces établissements, le ministère de l'équipement n'a pas toujours su arrêter et mettre en œuvre la solution satisfaisante de ce problème. Il en est ainsi pour l'Ecole nationale des ponts et chaussées et le Laboratoire central des ponts et chaussées : les dossiers d'implantation constituent une longue suite d'études et de projets multiples, de décisions contradictoires ou abandonnées, et d'absence de choix entre plusieurs orientations successivement envisagées.

Ces attermoiements répétés, déjà relevés par la Cour à plusieurs reprises, illustrent, au-delà des difficultés propres à la décentralisation des services administratifs de l'Etat, une certaine incapacité à trancher ces questions, par nature délicates. Ils ont eu pour conséquences à la fois de pérenniser une situation peu propice au développement des activités de ces établissements, en maintenant l'incertitude et en ne leur offrant pas les possibilités d'extension ou de regroupement indispensables, et d'alourdir le coût financier de l'opération par les frais d'études et les dépenses importantes engagées pour mettre en œuvre des solutions provisoires, qui se prolongent à l'excès ».

C'est en ces termes que la Cour avait analysé, dans le rapport public de l'année 1988, la gestation difficile du projet de réimplantation hors de Paris et de regroupement de l'Ecole nationale de ponts et chaussées et du Laboratoire central des ponts et chaussées.

Aussi a-t-il paru nécessaire de faire à nouveau le point sur les projets d'installation de certains établissements du ministère de l'équipement à Marne-la-Vallée et l'évolution qu'ils ont connue en quatorze ans.

Dès 1966, le transfert de l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC) hors de Paris avait été envisagé, à proximité d'autres écoles d'ingénieurs, sur le plateau de Palaiseau, mais ce n'est qu'en mars 1983, dans le cadre des orientations définies par le Comité interministériel d'aménagement du territoire sur la priorité à accorder aux deux villes nouvelles de l'Est parisien, que le Premier ministre a décidé d'installer « l'établissement principal » de l'ENPC, ainsi que les activités de recherche du Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) liées aux enseignements de l'ENPC, à Marne-la-Vallée, au sein d'un pôle privilégié d'enseignement et de recherche regroupant des instituts et centres de recherche scientifique et technique, la Cité Descartes.

Depuis lors, seule l'École nationale des ponts et chaussées s'est installée à Marne-la-Vallée, non sans retards et difficultés, sans pour autant abandonner son ancienne implantation à Paris, rue des Saints-Pères. Le sort du Laboratoire central des ponts et chaussées est toujours en suspens. En revanche, en 1987, la construction d'une nouvelle école nationale des sciences géographiques (ENSG), dépendant de l'Institut géographique national (IGN), dont l'implantation à Marne-la-Vallée était déjà décidée, et le financement assuré, a été jointe au projet ENPC.

Mais cette opération, déjà limitée par rapport au projet initial, n'a été menée qu'avec une extrême lenteur. Les deux écoles n'ont ouvert leurs portes qu'en décembre 1996, près de quatorze ans après la décision gouvernementale qui avait semblé fixer le sort non seulement de l'ENPC mais du LCPC. Enfin de nombreux problèmes liés à la nouvelle implantation des écoles et à la délocalisation du Laboratoire central ne sont toujours pas résolus à ce jour.

I – Les délais de réalisation de l'opération

Plusieurs séries de causes, agissant souvent les unes sur les autres, expliquent, sans toutefois le justifier, le long délai qui s'est écoulé entre la décision initiale et l'achèvement de l'opération.

A – L'insuffisance des études préparatoires et de la programmation

La Cour avait déjà relevé qu'en 1987, « cinq ans après la décision de principe de transfert de l'école, le projet en est encore à la phase

initiale des études ». Du moins pouvait-on penser qu'au moment de conclure le premier marché de programmation au début de l'année 1988, les grands choix concernant le dimensionnement de la nouvelle école nationale des ponts et chaussées et l'avenir des anciens locaux étaient faits. Ce n'était manifestement pas le cas, puisque le contrôleur financier refusa en mars 1988 de viser le projet de marché qui lui était soumis, en attendant que soient clairement fixés et arbitrés des points aussi importants que le nombre d'élèves ingénieurs à accueillir, la surface utile par élève ou le sort de l'ancienne école qui occupait depuis près d'un siècle l'hôtel de Fleury, au cœur de Paris. Quant aux premières évaluations financières, elles prenaient comme référence le prix du mètre carré des lycées.

Une fois réalisé l'accord entre les ministères chargés de l'équipement et du budget sur ces différents points et fixée l'enveloppe financière globale du projet, le marché de programmation fut enfin notifié à l'entreprise en octobre 1988. Le programme technique général, qui représentait la première phase de la mission, a été remis au maître d'ouvrage le 15 mai 1989, avec un mois et demi de retard par rapport au délai prévu, pourtant déjà prolongé de deux mois et demi. Quant au programme technique détaillé, correspondant à la deuxième phase, il ne fut jamais terminé par le titulaire du marché : celui-ci fut résilié en janvier 1990, le maître d'ouvrage reprenant la mission, qui ne fut achevée qu'en juillet 1990, plus de deux ans après le début des études de programmation.

Mais dès le mois de mai 1989, le dossier de consultation du concours d'architecture et d'ingénierie avait été envoyé aux candidats sélectionnés, sur la base du programme technique général, seul disponible à cette date. Il prévoyait deux écoles, celle des ponts et chaussées et celle des sciences géographiques, regroupées sur le même terrain et exploitant en commun des locaux d'intérêt général, mais fonctionnant séparément, « *chacune des deux écoles devant pouvoir exploiter ses propres bâtiments selon son mode de fonctionnement personnel* ». Il était d'ailleurs précisé que l'école nationale des sciences géographiques devait impérativement ouvrir ses portes à la rentrée 1991.

Le jury du concours, approuvé ensuite par le ministère de l'équipement, retint pourtant, en septembre 1989, un projet architectural complètement différent : celui d'un bâtiment unique regroupant dans un même volume les deux écoles et les locaux communs, ce qui repoussait à 1992 l'ouverture de l'ENSG.

B – Les difficultés de financement

Le flou du projet initial, l'insuffisance des études préparatoires et les changements de conception architecturale ne pouvaient manquer de se répercuter sur le financement de l'opération.

Alors qu'à l'issue des arbitrages de 1988, l'enveloppe financière globale avait été fixée à 49,09 M€, dont 32,62 M€ à la charge du budget de l'Etat⁴, l'avant-projet sommaire établi en avril 1990 par le maître d'œuvre sélectionné à l'issue du concours aboutit à un coût de construction de 66,16 M€, soit un dépassement de 35 %.

Il est de fait que ce type de concours d'architecture comporte des risques de dépassement des coûts et donc d'insuffisance des financements liés à un engagement sur une simple esquisse, mais le maître d'ouvrage aurait dû en être pleinement conscient dès le départ. L'insuffisance du dossier de base et des travaux préparatoires du maître d'ouvrage, ainsi que des études de programmation, ne pouvait qu'accroître les risques de dérive.

Vu l'ampleur du dépassement, l'opération fut suspendue à partir du printemps 1990, deux ans après le commencement des études de programmation et les premières réunions du jury du concours. Il fallut encore près de deux autres années, jusqu'en février 1992, pour que se réalise un accord définitif entre le ministère du budget et celui de l'équipement sur un projet réduit à 60,06 M€, représentant une économie de 6,10 M€ par rapport à l'avant-projet sommaire mais une augmentation du budget initial de 10,98 M€, financée notamment par une contribution du Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France (FARIF) de 2,76 M€⁵.

Encore le projet a-t-il été sensiblement réduit, puisqu'il ne comporte plus de gymnase et que 183 places de stationnement couvertes ont été supprimées, ce qui permettait de s'en tenir à un seul niveau en sous-sol.

En définitive, les financements budgétaires pour les travaux se sont étalés pour l'essentiel sur neuf années, entre 1988 et 1996, et ont

4 Les autres contributions provenaient de la région Ile-de-France (2,44 M€), de l'IGN (11,89 M€) et d'un reversement de TVA lié à la vente des locaux de l'IGN (2,13 M€).

5 Le FARIF, compte spécial du Trésor, a été supprimé à compter du 1^{er} janvier 2000. Le chapitre 3 du Fonds, utilisé ici, intitulé « Acquisition ou construction d'immeubles destinés aux services de l'Etat libérant des immeubles en région Ile-de-France ou qui sont transféré hors de cette région », l'a été de façon irrégulière, puisque l'ENPC n'a toujours pas quitté l'hôtel de Fleury.

toujours été inscrits en loi de finances rectificative, tant pour les AP que pour les CP, comme s'il s'agissait de dépenses non prévisibles au moment du vote du budget initial. Or tel n'était évidemment pas le cas, eu égard au délai de préparation de cette opération et à la longueur des délais de réalisation du marché de maîtrise d'œuvre et des travaux eux-mêmes.

C – Les retards dans la préparation et l'exécution des marchés de travaux

L'opération de construction proprement dite n'a pas non plus été conduite par le ministère de l'équipement avec toute la rigueur et la cohérence souhaitables.

En octobre 1993, la mission d'ordonnancement, de pilotage et de coordination des travaux a été confiée, non pas au maître d'œuvre, mais à une entreprise distincte, après appel d'offres. En l'espèce, ce mode de gestion semble avoir compliqué l'organisation des tâches de surveillance du chantier, qui a connu de nombreux incidents et accidents, et déresponsabilisé les principaux intervenants.

Pour les marchés de travaux, alors que le ministère du budget avait donné son accord sur le nouveau plan de financement en février 1992 et que le marché de maîtrise d'œuvre avait été signé en octobre suivant, les consultations n'ont été lancées qu'en juin 1993 pour s'achever en novembre-décembre de la même année.

Les résultats de ce premier appel d'offres, concernant 23 lots, firent apparaître des dépassements parfois considérables par rapport à l'estimation de la maîtrise d'œuvre (de + 15 % à + 100 %)⁶. Pour sept lots, l'appel d'offres a été déclaré infructueux et a donné lieu à un nouvel appel d'offres ouvert.

Mais comme l'ensemble des crédits correspondant à la nouvelle évaluation de 66,16 M€, qui avait été acceptée par le ministère du budget en février 1992, ne furent délégués à la direction départementale de l'équipement du Val-de-Marne qu'à partir du mois d'avril 1994, la notification des marchés de la plupart des lots n'a pu se faire avant la fin du mois de mai, alors que les offres se référaient aux prix d'octobre 1993.

Le délai contractuel d'achèvement de la construction étant de dix-huit mois à compter des premières notifications des marchés de travaux,

⁶ A l'inverse, dans d'autres cas, l'estimation de la maîtrise d'œuvre se révéla très supérieure aux offres présentées.

soit le 27 mai 1994, la fin des travaux était programmée au 30 novembre 1995. Une prolongation a été accordée pour des raisons d'intempéries, conduisant à une fin de travaux au 30 janvier 1996. En outre, de nombreux accidents ont marqué l'opération, dont le plus grave fut le décès d'un chef de chantier. La rupture d'un tirant (par deux fois) et la détente d'un câble ont entraîné à eux seuls un retard de 90 jours.

Les opérations préalables à la réception de l'ouvrage se sont déroulées sur cinq mois, compte tenu de l'ampleur des travaux non terminés et de la liste particulièrement longue des réserves à lever. La réception du bâtiment a finalement été prononcée le 16 décembre 1996.

Ces retards dans la notification des marchés puis dans l'exécution des travaux ont entraîné des révisions de prix élevées (environ 7 % de l'ensemble des marchés), et de nombreuses réclamations des entreprises.

Le coût total de l'opération (terrain non compris) était estimé en 1999 par le ministère de l'équipement à 61 613 337,46 €, hors réclamations et contentieux.

II – De nombreux problèmes non résolus à ce jour

Près de cinq ans après l'ouverture des deux écoles, de nombreuses difficultés subsistent.

A – Problèmes financiers et juridiques liés à l'exécution des travaux

Le maître d'œuvre et une dizaine d'entreprises ont présenté des réclamations pour un montant total de 6,30 M€, soit environ 10 % du coût de l'opération, en raison essentiellement des reports de notification des marchés et des retards, décalages, prolongations diverses dans le déroulement du chantier. Après une tentative de médiation devant le comité consultatif inter-régional de règlement amiable des litiges de Paris, un contentieux avec expertise est en cours devant la juridiction administrative. L'Etat - maître d'ouvrage considère, pour sa part, que les retards du chantier sont dus, pour la plupart d'entre eux, aux défaillances d'une entreprise.

D'autre part, certains locaux de l'ENPC ont présenté dès leur mise en service des problèmes de surchauffe en période estivale dans les salles situées aux étages supérieurs et en façade Sud. Au cours de l'été 1997,

selon les services locaux de l'équipement, « *les niveaux de température (y) ont dépassé les 35 degrés, ce qui rendait impropre leur utilisation* ».

L'assurance dommage-ouvrages ayant refusé de prendre en charge les travaux nécessaires, le maître d'ouvrage a demandé au tribunal administratif de Melun d'ordonner une expertise et, sur la base de ce rapport, se réserve la possibilité d'intervenir à nouveau auprès de l'assurance et, le cas échéant, d'engager un recours devant le tribunal administratif contre le maître d'œuvre.

En attendant, le ministère de l'équipement a fait réaliser à ses frais une partie des travaux nécessaires : pose de films de protection en rez-de-chaussée de la façade Sud, mise en place de stores extérieurs, plantation d'arbres « *de haute tige* » en façade Sud.

B – Le gymnase indéfiniment reporté

Lorsque l'avant-projet sommaire, en 1990, a mis en évidence un fort dépassement de l'estimation initiale, parmi les économies proposées par le ministère de l'équipement figurait la suppression du gymnase.

Cependant, en juin 1994, alors qu'aucun crédit nouveau n'avait été inscrit en loi de finances initiale 1993, et donc en l'absence de tout financement, un concours d'architecture et d'ingénierie a été lancé par le maître d'ouvrage pour la construction d'un gymnase (coût du concours : 0,06 M€), suivi de la préparation d'un projet de maîtrise d'œuvre (pour un montant de 0,30 M€). Il est vrai que, par lettre du 22 juillet 1994, le ministère du budget a autorisé au sein du budget du ministère de l'équipement un mouvement interne d'autorisations de programme entre le chapitre des écoles d'architecture et celui des établissements d'enseignement (ENPC), à hauteur de 5,03 M€, destinés pour l'essentiel au gymnase, ce qui fut officialisé par la loi de finances rectificative de 1994. Mais la loi de finances rectificative de 1995 a annulé ces crédits à hauteur de 4,57 M€, montant prévu pour le gymnase, dont le financement n'était alors plus assuré.

Dans l'intervalle, en janvier 1995, la commission spécialisée des marchés avait été saisie du projet de contrat de maîtrise d'œuvre : elle rendit un avis défavorable, en raison de diverses erreurs ou omissions, mais surtout en relevant que le marché ne fixait pas l'enveloppe financière réservée pour les travaux, faute évidemment de financement assuré à cette date.

Aucun marché ne fut donc signé, mais comme il avait connu un début d'exécution, le maître d'œuvre désigné fit condamner l'Etat, devant

le tribunal administratif de Melun, à lui verser une somme de 24 391,84 €, qui s'ajoutent ainsi aux 60 979,61 € déjà dépensés en vain pour le concours.

La nouvelle solution envisagée aujourd'hui est celle d'un projet commun à l'ENPC-ENSG et à l'université de Marne-la-Vallée, celle-ci assurant la maîtrise d'ouvrage. Le comité de gestion du FARIF a autorisé en juin 1999 l'affectation d'un crédit de 0,76 M€ au titre de la contribution du ministère de l'équipement à ce gymnase commun⁷. Le ministère de l'éducation nationale, qui avait donné son agrément à la construction du gymnase le 27 novembre 1998, a mis en place les premiers crédits à hauteur de 0,61 M€ en 1999 et 0,30 M€ en 2001. L'attribution d'un crédit de 1,68 M€ est prévue en 2002.

C – Le transfert juridique des locaux aux écoles toujours à l'étude

Dans le cas de l'ENSG, conformément au mandat de maîtrise d'ouvrage confié au ministre de l'équipement par l'Institut géographique national en 1992, l'ouvrage a bien été réceptionné le 16 décembre 1996 et mis à disposition de l'établissement public. Mais la remise en bien propre ou en dotation n'est toujours pas intervenue à ce jour.

Quant à l'ENPC, qui était, lors de la phase préparatoire des travaux, un simple service du ministère, elle a été transformée en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel par décret du 8 décembre 1993, lequel précise que « les biens, droits et obligations de l'Etat afférents à l'Ecole nationale des ponts et chaussées ne seront transférés à l'établissement qu'à compter du 1^{er} janvier 1994 ».

Même si le ministère de l'équipement a cru bon de continuer d'assurer la maîtrise d'ouvrage comme auparavant et sans convention de mandat de la part du nouvel établissement public, la dévolution juridique des locaux aurait dû au moins être mise en œuvre sitôt la construction achevée. L'hôtel de Fleury a bien été remis en dotation à l'ENPC par arrêté du 31 mai 1994.

Or, comme pour l'IGN, ces questions sont toujours, en 2001, « *en cours d'examen* », selon la réponse faite à la Cour par le ministère de l'équipement.

⁷ Cette mise à contribution du FARIF est d'ailleurs tout aussi irrégulière que celle de 2,76 M€ décidée en 1992 et versée en 1996. Après la suppression du Fonds, les crédits ont été transférés au budget du ministère de l'équipement et étaient toujours disponibles au 31 décembre 2000.

D – L'hôtel de Fleury

Dès l'origine de l'opération de construction d'une nouvelle école à Marne-la-Vallée, la question du devenir des locaux de l'hôtel de Fleury, rue des Saints-Pères à Paris, s'est trouvée bien entendu posée. Pour le ministère du budget, l'abandon allait de soi ; pour l'ENPC, c'était moins sûr.

C'est ainsi, comme il a été relevé précédemment, que le premier projet de marché d'étude de programmation présenté au visa du contrôleur financier en 1988 fut bloqué pour diverses raisons dont celle-ci : l'école ne devait pas conserver les locaux de la rue des Saints-Pères. Après diverses réunions entre les ministères de l'équipement et du budget, le principe d'un fonctionnement de l'ENPC en deux pôles fut admis jusqu'à l'achèvement de l'opération de Marne-la-Vallée. *« Toute éventuelle extension ultérieure de cet ensemble serait subordonnée à l'abandon de l'immeuble domanial de la rue des Saints-Pères ».*

L'hôtel de Fleury continue en 2001 d'être utilisé par l'ENPC, notamment pour des activités de formation continue, de recherche en analyse économique, de formation au management international. Un nouveau délai lui a été à nouveau accordé lors d'une réunion interministérielle tenue au cabinet du Premier ministre en mai 1999. Selon le ministère de l'équipement, *« les modalités d'une libération des locaux par l'école et les occupants dans sa mouvance sont liées au parti qui sera retenu pour la mise en œuvre d'une phase complémentaire de transfert ou extension de l'établissement à Marne-la-Vallée. Les réflexions sur le devenir de l'immeuble et les perspectives d'implantation d'activités de l'école au regard de ses besoins potentiels et de possibles synergies dans le domaine de la recherche ont fait l'objet d'un rapport d'étude remis au ministre de l'équipement fin 2000 par le conseil général des ponts et chaussées ».*

III – Le sort du LCPC toujours incertain

Même si le rapprochement des centres parisiens du Laboratoire central des ponts et chaussées avec l'ENPC sur le site de Marne-la-Vallée, décidé au plus haut niveau gouvernemental en 1982, a été de fait abandonné dès 1986 ou 1987, le problème de la construction de nouvelles installations pour cet établissement continuait de se poser : aussi fut-il inscrit dans la liste des organismes à expertiser en vue d'une délocalisation totale ou partielle, lors de la réunion du Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 3 octobre 1991.

Le rapport adressé au ministre en janvier 1992 conclut à la délocalisation. Le programme comprenait la construction à Marne-la-Vallée de 24 000 m² de laboratoires et bâtiments d'essais pour accueillir les unités au contact de l'ENPC, pour un coût de 57,63 M€ dont 43,91 M€ provenant de la vente des locaux actuels du boulevard Lefebvre à Paris. Le calendrier prévoyait l'achèvement de l'opération en 1995-1996.

Le projet de transfert du siège de l'établissement sur une construction nouvelle à Marne-la-Vallée, Cité Descartes, fut approuvé par les CIAT des 29 janvier et 23 juillet 1992, et confirmé ultérieurement par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 10 avril 1997.

Dès mars 1993, le comité de gestion du FARIF a réservé sur les crédits disponibles une somme de 4,73 M€ pour l'acquisition du terrain destiné à accueillir le LCPC à Marne-la-Vallée. L'affectation de 4,57 M€ à cette fin fut explicitement décidée lors du comité de gestion du 18 juin 1999.

Cependant, l'étude de pré-programmation destinée à définir les caractéristiques de l'opération et son coût, prévue en 1992, n'a été faite qu'en 1995, le ministère de l'équipement n'ayant pu, semble-t-il, dégager les crédits d'investissement nécessaires qu'à la fin de l'année 1994. Elle a fait apparaître alors une estimation globale de l'opération de transfert à Marne-la-Vallée sans commune mesure avec les perspectives de valorisation du site domanial parisien actuel du boulevard Lefebvre, bouleversant tout le montage financier prévu, selon un schéma déjà rencontré pour l'ENPC.

Malgré la décision du comité de gestion du FARIF de juin 1999, le ministère du budget a suspendu en février 2000 cette première étape d'acquisition foncière dans l'attente, selon les explications fournies à la Cour par le ministère de l'équipement, « *de la finalisation des étapes ultérieures de réalisation du projet sur la base d'un schéma directeur complet de délocalisation élaboré en commun avec le ministère chargé de la recherche* ». Ici encore, le schéma ENPC semble se répéter.

A toutes ces difficultés, s'ajoute la circonstance que le Laboratoire central des ponts et chaussées a été érigé en établissement public à caractère scientifique et technique par décret du 29 mai 1998, et que ses crédits d'investissement sont désormais inscrits au budget du ministère chargé de la recherche qui exerce la tutelle conjointement avec le ministère de l'équipement.

La mission de réflexion citée plus haut, confiée par le ministre de l'équipement au conseil général des ponts et chaussées, et dont le rapport

devait lui être remis à la fin de l'année 2000, portait sur la constitution d'un pôle regroupant à Marne-la-Vallée les établissements d'enseignement et de recherche relevant du ministère, et en particulier, la seconde phase du projet de relocalisation de l'ENPC, en prenant en compte « *la perspective du transfert de l'implantation parisienne du LCPC à Marne-la-Vallée, conformément aux décisions du CIAT, ou en tout cas de créer des laboratoires communs et de partager des équipements scientifiques ou généraux avec l'ENPC* »⁸.

Trente-cinq ans après, si la problématique n'a pas changé, il apparaît que le ministère de l'équipement n'a pas tiré les enseignements du projet initial et de ses difficultés de mise en œuvre.

CONCLUSIONS

En conclusion, on ne peut manquer d'être frappé par la difficulté où s'est trouvé l'Etat, après des décisions prises au plus haut niveau gouvernemental, pour faire appliquer une série de mesures relativement simples et apparemment rationnelles, bien circonscrites techniquement et administrativement, consistant à regrouper sur un même site, peu éloigné de Paris, des organismes ayant manifestement des activités proches dans le domaine de la formation et de la recherche et dépendant d'un même ministère. Le ministère de l'équipement, dont le LCPC et l'ENPC étaient jusqu'en 1994 pour l'un, 1998 pour l'autre, de simples services déconcentrés, et qui avait la tutelle de l'IGN, n'a pas su ou pas voulu mettre en œuvre les moyens nécessaires, efficaces et performants, avec la détermination qui s'imposait, et dont il sait faire preuve pour des ouvrages autrement plus compliqués techniquement. Tout s'est passé comme si le peu d'enthousiasme de l'ENPC à l'idée de devoir abandonner son implantation historique à Paris se répercutait sur toute la chaîne de décision.

Comme le reconnaît aujourd'hui le ministère de l'équipement, « le projet global initial, qui concernait également le Laboratoire central des ponts et chaussées, s'est heurté dès le départ à la difficulté d'entraîner dans une logique commune de regroupement des organismes sous tutelle mais à l'autonomie forte, dont l'activité, les métiers, la culture, l'histoire, les capacités financières étaient sensiblement différents ».

⁸ Le comité interministériel d'aménagement et du développement du territoire, tenu à Limoges le 7 juillet 2001, a inscrit au nombre de treize « opérations nouvelles d'implantation d'emplois publics » la délocalisation du LCPC à la Cité Descartes de Marne-la-Vallée.

Enfin, dans la conduite de l'opération, même limitée à l'Ecole nationale des ponts et chaussées et à l'Ecole nationale des sciences géographiques, l'accumulation des irrégularités ainsi que la dérive dans les coûts, et les cascades de retards à toutes les phases du projet, malchance ou impondérables mis à part, surprennent de la part d'une administration qui se doit d'être exemplaire en matière de construction publique et qui forme, précisément à l'Ecole nationale des ponts et chaussées, l'élite des fonctionnaires de l'Etat en la matière.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

S'agissant de l'affectation de l'hôtel de Fleury

Le ministère chargé du budget a soulevé à plusieurs reprises la question de l'affectation de ce bâtiment au regard de l'objectif d'optimisation de la gestion publique du patrimoine de l'Etat, tenant compte du fait que plusieurs services de l'Etat étaient à la recherche de locaux parisiens susceptibles de les accueillir.

A cette fin, il a sollicité la réalisation d'un état des lieux sur les capacités réelles d'accueil du site de Marne-la-Vallée afin que les besoins réels de l'école nationale des Ponts et Chaussées puissent être définis, et l'examen de l'opportunité de conserver deux sites pour l'école, l'affectation de l'hôtel de Fleury étant également liée à la question de principe du maintien éventuel d'une antenne parisienne pour l'école des ponts et chaussées.

En 1999, le maintien de l'école dans l'hôtel de Fleury pour une période supplémentaire de 5 années a été décidé, délai pendant lequel les études souhaitées par le ministère du budget devraient pouvoir être finalisées en vue de trancher la question de l'implantation de l'école.

**S'agissant de la délocalisation du laboratoire central des ponts et
chaussées (LCPC)**

Le ministère chargé du budget a effectivement subordonné en février 2000 l'acquisition, auprès de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (EPAMARNE), du terrain susceptible d'accueillir le LCPC à Marne-la-Vallée, à la réalisation d'un schéma complet de délocalisation, élaboré conjointement par le ministère de l'équipement et le ministère chargé de la recherche.

En effet, l'acquisition d'un terrain de cette valeur entraîne nécessairement des coûts de gestion importants, proportionnels à la durée du portage, et un souci de bonne gestion plaide pour que celle-ci ne soit pas exagérément allongée. Le risque étant grand, au regard de l'état d'avancement du projet, que l'Etat ne se retrouve propriétaire d'un terrain sans destination opérationnelle rapide, le ministère du budget a fait valoir une position susceptible de préserver les intérêts financiers de l'Etat.

*REPOSE DU MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS
ET DU LOGEMENT*

La Cour des comptes relève que le ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL) n'a pas su mettre en œuvre de manière satisfaisante les projets d'implantation du laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC), de l'école nationale des sciences géographiques (ENSG) et de l'école nationale des ponts et chaussées (ENPC) à Marne-la-Vallée.

La Haute juridiction estime que les délais d'installation de l'ENPC et de l'ENSG à Marne-la-Vallée ne se justifient pas totalement et que de nombreux problèmes ne sont pas résolus à ce jour. La Cour des comptes observe également que le transfert du LCPC à Marne-la-Vallée n'a pas vu le jour, malgré les décisions successives du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire.

Je souhaite nuancer sur plusieurs points cette analyse et montrer comment l'installation de l'ENPC et de l'ENSG, tout comme le transfert du LCPC, qui relèvent d'une problématique simple, rationnelle et circonscrite comme le souligne la Haute assemblée, ont été contrariés par d'importantes difficultés de financement.

L'installation de l'ENPC et de l'ENSG à Marne-la-Vallée

Les délais de réalisation de l'opération

L'objectif que l'opération de construction de l'ENPC et de l'ENSG à Marne-la-Vallée visait était de rapprocher, dans un souci de rationalité et de synergie, deux pôles technologiques importants pour le METL. Comme le souligne la Haute juridiction, le choix du secteur IV de Marne-la-Vallée a été conforme aux orientations définies par le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) d'accorder la priorité aux villes nouvelles de l'Est parisien.

La Haute juridiction estime tout d'abord que « les attermolements constatés ont eu pour effet, en maintenant une situation d'incertitude, de gêner le développement des activités et d'alourdir le coût financier de l'opération en pérennisant des solutions provisoires ». La décision d'installer l'ENPC en 1983 à Noisy-le-Grand dans des locaux provisoires adaptés (5 000 m² de SHON, la même surface que celle de la rue des Saints-Pères où se situait l'ENPC) a tout au contraire permis à l'école de développer des activités de recherche à Marne-la-Vallée dans de bonnes conditions. Le loyer annuel était certes assez élevé, mais restait inférieur à une année d'intérêt des capitaux économisés, compte tenu du niveau des taux d'intérêt de l'époque.

La Cour des comptes observe ensuite que le flou du projet initial, l'insuffisance des études préparatoires et les changements de conception

architecturale se sont répercutés sur la durée de réalisation de l'opération. Il convient de rappeler que le projet architectural retenu par le jury du concours en septembre 1989, qui consistait en 3 bâtiments parallèles reliés par un bâtiment transversal, était conforme au dossier de consultation.

En revanche, les difficultés rencontrées dans le financement de l'opération ont eu une répercussion directe sur le délai de réalisation de l'opération. Les reports, les retards et les annulations ont contribué aux décalages entre la programmation initiale et le lancement des travaux.

Toutefois, dès lors que le nouveau plan de financement de l'opération a été arrêté en février 1992, tout a été mis en œuvre pour caler sans délai le calendrier de réalisation des études avec l'engagement des consultations des entreprises en juin 1993.

Il est évident que les délais de réalisation des études et de mise au point du projet ont été supérieurs à l'objectif initial en raison du contexte rappelé ci-dessus, et que des dépassements, toutefois limités, sont intervenus sur le coût des travaux à la suite d'ajustements du projet. Si l'on s'en tient au délai écoulé entre les premières études et la mise en service, le projet aura duré huit ans, ce qui relativise l'extrême lenteur de quatorze années évoquées par le rapport de la Cour des comptes.

Les difficultés de financement

En lois de finances initiales, les dotations inscrites sur l'article 31 consacré aux établissements d'enseignement du chapitre 57-91 « équipement immobilier des services » étaient de l'ordre de 0,46 M€ à 0,76 M€ alors que les dotations totales du chapitre se limitaient à environ 9,15 M€. Par conséquent, les moyens budgétaires nécessaires pour couvrir les dépenses relatives à cette opération, de même que ceux se rapportant aux autres opérations de construction engagées sur la même période (école nationale des techniciens de Valenciennes et extension de l'école nationale des travaux publics de Vaulx-en-Velin) n'ont pu être mis en place que dans le cadre de lois de finances rectificatives.

Compte tenu des contraintes budgétaires de l'époque qui était marquée par une situation économique très tendue, le financement de l'opération n'a pu être accordé au METL que sur plusieurs exercices consécutifs.

Ces contraintes ont eu des répercussions sur la maîtrise du coût de l'opération. Cependant, s'il est exact qu'entre 1988 et 1996, date d'achèvement des travaux, l'enveloppe financière globale de l'opération est passée de 49,09 M€ à 66,16 M€, sur la même période, l'index des prix du bâtiment (BT01) a subi une augmentation de plus de 25 % à laquelle s'ajoute l'augmentation du taux de TVA de 2 %. Il convient donc d'apprécier le coût de 66,16 M€ et son augmentation au regard du coût initial actualisé, c'est-à-

dire 62,58 M€, soit 5,7 %. Sans pour autant justifier à eux seuls le dépassement de l'enveloppe financière prévisionnelle initiale, ces éléments d'appréciation permettent néanmoins d'en relativiser l'importance en le replaçant dans le contexte économique de l'époque.

A cet égard, il convient de rappeler que dès que les autorisations de programme ont été mises à la disposition du METL et ont pu être déléguées à la direction départementale de l'équipement de Seine-et-Marne, les dispositions nécessaires ont été prises entre le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et le pilote pour maîtriser le coût des travaux qui n'a augmenté que de 2,74 M€ HT au cours du chantier, soit 7 % environ.

La conduite de l'opération

L'organisation mise en place par le maître d'ouvrage pour la réalisation d'un projet de construction d'une telle envergure est tout à fait classique. En particulier, le choix d'un mode de dévolution des travaux en lots séparés a permis d'ouvrir plus largement l'opération à la concurrence tout en permettant l'intervention directe d'entreprises spécialisées et de garantir ainsi la qualité générale de l'ouvrage. De la même façon, le recours à un pilote indépendant de la maîtrise d'œuvre est une procédure communément pratiquée qui est conforme aux dispositions de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (MOP). Cette procédure permet de scinder, d'une part la mission de conception et de respect des caractéristiques techniques de l'ouvrage, et d'autre part la mission d'organisation du chantier et de pilotage et de coordination des entreprises, dans le cadre de deux marchés distincts passés avec le maître d'ouvrage.

Les problèmes non résolus à ce jour

Les problèmes financiers et juridiques liés à l'exécution des travaux

Compte tenu des contentieux en cours sur cette opération, une réfaction sur le montant des marchés a été opérée pour tenir compte du préjudice subi par le maître d'ouvrage du fait des retards constatés dans le déroulement du chantier. Il faut souligner que la plupart de ces retards sont dus aux défaillances d'une entreprise.

Toutes les possibilités réglementaires précontentieuses ont été examinées pour trouver une solution rapide et répondre aux demandes des entreprises. Ainsi, le maître d'ouvrage a fait une proposition de règlement amiable conforme aux dispositions prévues par les marchés, qui n'a toutefois pas pu aboutir dans la mesure où elle n'a pas recueilli l'accord de l'ensemble des contractants de l'administration et de leurs assurances.

Dès lors, seules les conclusions du rapport d'expertise qui a été ordonné par le tribunal administratif seront de nature à clarifier les

responsabilités respectives des intervenants et permettre ainsi un règlement global des différends opposant le maître d'ouvrage aux entreprises, au maître d'œuvre et au pilote. Ces procédures sont instruites par les services du METL avec le souci constant de préserver les intérêts légitimes de l'Etat.

Le report du gymnase

La Haute juridiction rappelle que les difficultés de financement de l'opération ont eu pour conséquence de différer la réalisation d'un gymnase prévue initialement.

Les perspectives de construction d'un équipement sportif commun aux deux écoles sous maîtrise d'ouvrage de l'université de Marne-la-Vallée ont été ouvertes en 1999. Une contribution financière de 0,76 M€ sur le fonds pour l'aménagement de l'Ile-de-France (FARIF) au titre des écoles sous tutelle de l'équipement a été autorisée et le principe d'une dotation budgétaire a été confirmé par le ministère chargé des universités.

Les négociations se sont poursuivies localement en 2000 et le choix d'un site d'implantation du gymnase a pu être arrêté. L'université de Marne-la-Vallée a établi un dossier d'expertise et un programme de concours en 2001.

Les modalités d'usage par l'ENPC et l'ENSG et la prise en charge financière du futur équipement commun, auquel mon ministère confirme son attachement de principe, sont actuellement à l'étude entre les établissements. Une réalisation à court terme est envisageable sous réserve de la mise en place appropriée et coordonnée des moyens d'engagement disponibles sur une base contractuelle formalisée. Cet accord devra répondre aux besoins respectifs des contributeurs : filière d'enseignement sportif de l'université (filiale de formation STAPS) et activités sportives hebdomadaires dans les plages réservées traditionnellement à cet effet pour les écoles.

Le transfert des locaux

Au plan juridique et financier, les modalités de livraison de l'ensemble immobilier ainsi que la gestion et le partage des charges immobilières entre les deux écoles ont pu être définies d'un commun accord. Les conséquences aux plans domanial et patrimonial de l'implantation de deux écoles dans un même ensemble font de leur côté l'objet d'un examen pour formaliser les droits réels de chacun, en liaison avec les établissements et les services financiers. Les mises à jour locales de l'inventaire des propriétés de l'Etat interviendront tant pour le foncier que pour le bâti corrélativement aux actes de remises en dotation ou en bien propre requis à l'échelon ministériel, afin de sanctionner les responsabilités respectives des occupants sur la base de plans, voire de volumes dévolus aux deux écoles.

L'hôtel de Fleury

Le devenir des locaux de l'ensemble immobilier des 26-28, rue des Saints-Pères, dont l'affectation a été maintenue au moins à titre provisoire au profit de l'ENPC, a fait l'objet à la fin de l'année 2000 d'une étude prospective du conseil général des ponts et chaussées, qui a notamment examiné des hypothèses de localisation de l'école au regard de sa stratégie de croissance et de la nature de ses activités parisiennes.

Il est à noter que la première phase opérationnelle envisagée au titre du transfert du LCPC à la Cité Descartes de Marne-la-Vallée, inscrite au CIADT du 9 juillet 2001, doit permettre de regrouper les laboratoires de mécanique, de physique des matériaux et de génie civil de l'ENPC et du LCPC, en association avec l'université de Marne-la-Vallée. La mise en œuvre d'une seconde « tranche » de l'opération immobilière d'installation de l'ENPC à Marne-la-Vallée, liée à son développement, pourrait ainsi se trouver facilitée par la libération de surfaces au sein de l'immeuble qu'occupe actuellement l'école à Marne-la-Vallée.

Cependant, il convient de sauvegarder les activités à caractère hautement concurrentiel et international de l'école et les programmes qu'elle développe avec de nombreux partenaires parisiens. Cette préoccupation ainsi que la nécessité de réhabiliter le patrimoine architectural et historique de l'hôtel de Fleury militent en faveur du maintien d'une antenne de l'école sur le site dont la vocation devrait dans ce cas être partiellement redéfinie.

Le transfert du LCPC

Le CIADT du 9 juillet 2001 a décidé le projet de développement d'une « cité scientifique de l'équipement » à Marne-la-Vallée. Cette décision donne une dimension nouvelle au principe déjà posé d'un transfert des activités parisiennes du LCPC. Elle permet de dépasser l'approche strictement immobilière du déplacement des installations du LCPC et de placer ce déménagement dans un projet scientifique global.

Le projet à moyen terme de création de laboratoires communs à l'ENPC, au LCPC, au CNRS et à l'université de Marne-la-Vallée à la Cité Descartes confirme la volonté de concrétiser un espace commun de recherche, d'enseignement et de valorisation dans le domaine de la mécanique, de la physique des matériaux et des structures de génie civil et ouvre la perspective d'autres partenariats avec des organismes scientifiques et de recherche (institut national de recherche sur les transports et leur sécurité par exemple...).

Les ministres concernés sont chargés de mettre en œuvre la décision du CIADT. Les études détaillées du projet global de transfert du LCPC doivent être réalisées et une première tranche de l'opération de regroupement

des laboratoires du LCPC, de l'ENPC et de l'université de Marne-la-Vallée doit être engagée.



L'expérience du transfert de l'ENPC et de l'ENSG à Marne-la-Vallée a montré que les choix techniques innovants sont aussi porteurs d'aléas et a surtout mis en évidence l'importance des engagements financiers dans le bon déroulement des travaux. J'ai pris toute la mesure des conséquences des difficultés de financement dans l'organisation et le phasage d'une opération lourde. C'est pourquoi je suis attentif, pour les suites de l'opération, à ce que mon ministère s'engage dans des projets dont le cadrage financier soit bien assuré.