

Le ministère de la culture et le parc immobilier de l'Etat

PRESENTATION

A trois reprises au cours de la dernière décennie : en février 1992, en juillet 1995, enfin en octobre 2000, les premiers ministres successifs, mettant l'accent sur la nécessité pour l'Etat de conduire une politique immobilière plus rigoureuse, ont défini, précisé ou rappelé les règles de bonne gestion à appliquer en cette matière. Au terme de l'enquête qu'elle a menée auprès du ministère de la culture, l'un des principaux affectataires du patrimoine bâti de l'Etat, la Cour a constaté que ce département s'était affranchi de ces règles ou avéré dans l'incapacité des les appliquer. Non seulement le parc immobilier n'est pas connu de manière suffisamment précise par ses services gestionnaires mais aucune stratégie d'ensemble visant à conserver en bon état et à valoriser ce patrimoine n'a été imaginée quand bien même les restrictions budgétaires eussent dû y inciter. Le ministère de la culture ne dispose pas non plus d'une exacte connaissance du millier de logements de fonction qui constitue un élément important de son parc et les conditions dans lesquelles ces logements sont attribués peuvent créer des situations non seulement irrégulières au regard de la réglementation mais aussi inévitables. Enfin, les constatations de la Cour ont mis en évidence une organisation peu satisfaisante de la maîtrise d'ouvrage des grands travaux engagés sur son parc mais aussi de graves dysfonctionnements dans le lancement et le suivi des opérations immobilières touchant des bâtiments culturels.

L'examen, sur deux décennies, de la gestion des immeubles de l'Etat par le ministère de la culture et ses établissements publics a conduit la Cour à constater de nombreuses et graves défaillances dont le ministère de la culture n'est ni l'unique responsable, ni l'unique exemple. Les tentatives qu'il a effectuées à diverses époques pour remédier à certains aspects de cette gestion ont été pour la plupart sans lendemain. A la suite de la longue enquête menée par la Cour, des engagements ont été pris et

les premières mesures adoptées par le ministère pour mettre un terme aux anomalies reconnues. Mais à ce jour la constatation s'impose de la gravité et de la constance des défaillances observées tant dans la gestion immobilière d'ensemble du ministère de la culture que dans celle de certains de ses aspects comme l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, la conduite des travaux ou les logements de fonction.

I – La gestion du parc immobilier

Contrairement aux instructions données par le Premier ministre dans la circulaire du 21 février 1992, relative à la réforme de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat, qui incitait toutes les administrations à mettre en œuvre une politique active de gestion immobilière, et alors que la mission spécifique de conservation des monuments historiques qui lui incombe ne fait qu'en accentuer la nécessité, le ministère de la culture ne s'est pas comporté, selon l'expression retenue dans ces instructions, comme un "quasi-propriétaire" du parc immobilier que lui affecte l'Etat. Cette situation s'explique non seulement par la méconnaissance profonde que cette administration a de son parc immobilier mais aussi par l'absence de toute stratégie immobilière couvrant tant l'ensemble des composantes de ce parc (monuments historiques, classés ou non, autres bâtiments...) que les divers aspects de la gestion (entretien, rénovation, conditions d'utilisation, cession...).

A – La méconnaissance des données caractérisant le parc immobilier

La conception et la mise en œuvre d'une gestion immobilière impliquent la connaissance précise des caractéristiques physiques et juridiques ainsi que des données budgétaires et financières du parc immobilier concerné. Or, faute d'outils de gestion adaptés, le ministère de la culture ne dispose actuellement que de données partielles et imprécises quand elles ne sont pas tout simplement fausses.

1 – Des outils de gestion inadaptés

Le tableau général des propriétés de l'Etat (TGPE), tenu par le service des Domaines à partir des données fournies par les services affectataires, est censé réunir les informations juridiques, foncières, physiques et financières nécessaires à l'identification précise de chaque

bien immobilier relevant du domaine public ou du domaine privé de l'Etat ainsi que des établissements publics nationaux à caractère administratif, à l'exclusion des établissements publics industriels et commerciaux.

Même si elle était intégralement renseignée, la trentaine de rubriques retenues par le TGPE serait de toute façon insuffisante pour conduire une vraie gestion immobilière. Ce constat est partagé par le service des Domaines, la direction générale des impôts (DGI) ayant précisé à la Cour que *"le parti n'a pas été pris de faire du TGPE un outil de gestion immobilière"*. En toute hypothèse, les renseignements que contient le TGPE sont souvent incomplets depuis l'origine ou sont devenus inexacts, faute d'une actualisation trimestrielle, conforme aux exigences de l'article A.9 du code du domaine de l'Etat. En fait, les services gestionnaires perçoivent comme une charge de travail sans intérêt la tenue à jour de ce fichier. La DGI a reconnu la nécessité *"des efforts à accomplir pour accroître la fiabilité de la base du TGPE, notamment en ce qui concerne le bâti"*, mais a estimé que ce chantier longtemps négligé impliquait une forte mobilisation des ministères affectataires et devait s'inscrire dans la durée.

Au ministère de la culture, la méconnaissance des bâtiments du parc touche toutes les catégories d'immeubles et toutes les directions concernées. Les monuments historiques ne sont pas mieux connus que les édifices banaux. La direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) dispose certes d'un fichier sanitaire (EROSTRAT), qui, s'il était tenu à jour et conjugué à des fiches du TGPE correctement actualisées, devrait permettre un suivi convenable des bâtiments. Mais tel n'est pas le cas. Des constatations identiques ont été faites à propos de la direction des musées de France (DMF) : même carences des données disponibles, même tentative récente d'y remédier, absence de coordination avec les autres directions.

L'une des raisons de cette mauvaise connaissance des données qui caractérisent le parc immobilier réside dans la faiblesse des instruments informatiques de gestion. Dans la mesure où le ministère des finances ne dispose pas encore des moyens permettant d'effectuer informatiquement des tris et des calculs automatiques à partir des fiches du TGPE, le ministère de la culture est contraint d'utiliser son propre programme de traitement dont les investigations menées par la Cour, en liaison étroite avec la direction de l'administration générale (DAG), ont malheureusement établi le manque de fiabilité.

Par ailleurs, le montant exhaustif des crédits budgétaires exclusivement consacrés à l'immobilier de l'Etat ne peut pas être directement constaté par simple lecture des documents budgétaires ou

comptables du ministère. Il n'est pas même déterminable au prix de quelques traitements automatisés ou manuels.

Enfin, faute qu'ait été conçu un système d'information liant les données physiques et juridiques aux données budgétaires et comptables, il est impossible d'obtenir par immeuble, service ou globalement, les tableaux de bord et les ratios de gestion physico-financiers indispensables.

Dans ses réponses à la Cour, le ministère a cru pouvoir tirer argument des réformes en cours visant notamment à la globalisation des crédits, pour estimer qu'elles amorcent une évolution contraire à l'amélioration de la connaissance analytique de l'affectation des crédits immobiliers. Or, c'est précisément parce que, aux termes de la loi organique du 1^{er} août 2001, ces crédits seront répartis par missions et par programmes d'action que les gestionnaires devront mettre en œuvre le système interministériel de codification des données qui s'avère indispensable à la conduite rigoureuse de la gestion du patrimoine immobilier dont ils sont affectataires.

2 – Des données immobilières partielles, imprécises ou erronées

Les informations disponibles sont partielles et imprécises, qu'il s'agisse des données physiques comme les superficies bâties, ou financières comme le montant exact et la nature des crédits.

En ce qui concerne les superficies bâties du parc immobilier, la Cour est parvenue à des estimations qui n'ont pas été contestées et aboutissent à une superficie construite des immeubles affectés au ministère de la culture et aux établissements publics administratifs et industriels et commerciaux placés sous sa tutelle de l'ordre de 4 600 000 m² de surface hors œuvre brute (SHOB). Or, en janvier 2000, le ministère avait indiqué à la Cour, à partir d'un traitement des données du TGPE, que son patrimoine et celui de ses établissements publics administratifs totalisaient environ 6 000 000 m². Encore faut-il rappeler que le TGPE ne recense pas les immeubles des établissements publics industriels et commerciaux. L'évaluation initiale du ministère était donc supérieure d'environ 40 % à la réalité.

Cette ignorance des surfaces dont l'État est propriétaire dans le périmètre administratif du ministère de la culture - mais il y a tout lieu de craindre que cette ignorance ne soit généralisée - se double d'une méconnaissance de la valeur des immeubles. L'indigence des informations disponibles en matière d'évaluation patrimoniale est patente, tant à l'examen des fiches du TGPE qu'à celle des tableaux types par

immeuble élaborés à la demande de la DAG dans le cadre du contrôle de la Cour. Les immeubles pour lesquels aucune estimation n'était indiquée sont les plus nombreux et, lorsque les services ou les établissements publics du ministère ont avancé une estimation, les montants se sont avérés, sauf exception, très sous-évalués. Or, à l'exception de quelques centaines de monuments historiques, dont la valeur marchande, à supposer qu'elle puisse être déterminée, ne présenterait guère d'intérêt pratique, la connaissance de la valeur des autres édifices constituerait un élément d'appréciation qui, associé aux autres critères actuellement utilisés, permettrait de hiérarchiser les efforts et les moyens budgétaires, humains et techniques à affecter à chaque élément du patrimoine immobilier, en valeur absolue et par rapport aux autres priorités.

Quant aux crédits de paiement utilisés au profit du parc immobilier de l'Etat, les dépenses du ministère (hors frais de personnel) ont varié, entre 1994 et 1998, selon les estimations de la Cour, entre un peu plus de 0,09 Md€ et de 0,14 Md€ par an en fonctionnement, et entre 0,24 Md€ et 0,41 Md€ par an en investissement. Ceci représente un effort annuel de 0,46 Md€, soit entre le cinquième et le quart du budget total du ministère.

Dans les dépenses de fonctionnement, le montant annuel des crédits destinés à financer les travaux d'entretien et de réparation ordinaire représente à peine plus de 10,67 M€. Pour faire face aux travaux les plus urgents, le ministère de la culture a donc été contraint de prélever ponctuellement sur les crédits annuels d'investissement.

Les dépenses d'investissement relatives aux immeubles de l'Etat relèvent quant à elles de trois chapitres budgétaires : "monuments historiques de l'Etat", "autres bâtiments de l'Etat", "autres équipements". Si les montants de deux premiers peuvent être facilement connus - environ 91,47 M€ par an pour les monuments historiques et 76,22 M€ par an pour les autres monuments, la part consacrée à l'immobilier dans le troisième n'apparaît pas dans la nomenclature : c'est avec l'assistance des gestionnaires de crédits qu'il a été possible d'effectuer une totalisation qui fait apparaître que ces crédits ont varié entre un montant de 79,73 M€ (en 1998) et de 235,23 M€ (en 1996) au cours de ces cinq années.

Le dernier bilan sanitaire du parc immobilier - qui doit être normalement dressé tous les cinq ans - remonte à juillet 1995 et repose sur des données de 1993. Le rapport qui l'accompagnait observait que *"57 % du parc du ministère de la culture doit faire l'objet de travaux urgents"* et estimait leur coût à près de 1,07 Md€. Il y a tout lieu de penser que la situation n'a pu qu'empirer depuis cette date. C'est dire l'urgence qui s'attache à la définition d'une stratégie immobilière permettant de consacrer à l'entretien et à la restauration des bâtiments les sommes nécessaires et d'éviter l'aggravation exponentielle des coûts à prévoir du

fait des arriérés de travaux et de l'apparition de nouvelles charges immobilières récurrentes liées à l'extension du parc.

B – L'absence de stratégie immobilière d'ensemble

S'il ne dispose pas actuellement des outils de gestion lui permettant de gérer en "quasi-proprétaire" le parc immobilier de l'Etat qui lui est affecté, le ministère de la culture n'a pas non plus marqué sa volonté dans les années les plus récentes de se doter de l'organisation et de la stratégie immobilière qui lui permettraient de remplir ses obligations patrimoniales.

Au sein de l'administration centrale, le souci d'une saine gestion de l'immobilier de l'Etat n'est pris en compte ni dans l'organisation des directions ni dans la répartition des fonctions entre les services. Il en résulte une multiplication des centres de décision compétents à l'égard du parc immobilier de l'Etat qui n'est compensée par aucune structure de coordination efficace. L'idée de confier un tel rôle à la direction de l'administration générale (DAG) avait pourtant été retenue en 1992 mais, sans doute faute de moyens, cette dernière ne paraît pas aujourd'hui en situation de s'en acquitter correctement.

Le ministère a reconnu que la situation actuelle ne permettait pas « *de conduire une stratégie immobilière d'ensemble, dont la Cour souligne à juste titre la nécessité impérieuse* » et a annoncé son intention de créer un bureau en charge de cette fonction au sein de la direction de l'administration générale qui « *s'attachera à la conception générale, à la consolidation, l'exploitation et l'analyse des données au niveau national dans le but de mieux maîtriser les coûts d'investissement et de fonctionnement de l'ensemble des bâtiments du parc* ». La Cour en prend acte et souhaite que cet engagement soit rapidement mis en œuvre. Lui seul, en effet, est de nature à fournir aux responsables de cette administration les données fondamentales sans lesquelles il lui demeurera impossible d'arrêter les bases et les modalités d'une gestion saine de son parc immobilier.

A cet égard, la circulaire du Premier ministre du 21 février 1992 a incité les ministères à mettre en œuvre une politique de gestion dynamique du patrimoine de l'Etat, précisant : "chaque ministère est pleinement responsable de la gestion de son parc immobilier". Dans cette optique, elle a notamment instauré la règle du rattachement au budget de tout ministère qui cède un immeuble de 90 % du produit de la cession. Plus généralement, la mise en œuvre de ses dispositions impliquait, pour chaque ministère, la connaissance précise de son patrimoine immobilier

et la définition d'une stratégie portant sur la gestion de ce patrimoine, son utilisation et son entretien.

Malgré ces directives, aucune inflexion n'a été apportée depuis 1992 dans la politique immobilière du ministère de la culture. Un "groupe de travail sur le domanial" a certes été constitué en 1997 pour examiner l'ensemble des propriétés affectées au ministère et leur utilisation, avec pour objectif de "réactiver la politique domaniale du ministère". Mais, faute de réponse de la plupart des directions et établissements au questionnaire qui leur avait été adressé, cette initiative est restée sans suite. Alors même que l'insuffisance des crédits affectés à l'entretien et à la restauration du parc aurait dû inciter à reconsidérer les priorités et les méthodes de gestion, aucun changement n'est intervenu dans la programmation des travaux, les conditions d'utilisation des biens, les techniques de restauration ou la recherche de moyens financiers nouveaux, notamment par cessions de certains actifs immobiliers dont la détention présente un intérêt mineur.

La Cour considère que cette insuffisance de crédits doit conduire le ministère de la culture à modifier profondément sa politique immobilière, et notamment à adopter une politique de classement encore plus sélective, à réexaminer et, le cas échéant, à remettre en cause le classement de certains édifices, à envisager la cession d'immeubles banals dont la détention ne se justifie plus, voire celle d'édifices classés ne présentant pas un intérêt majeur.

Sur ce dernier point, le ministère souligne qu'un « transfert de propriété de l'État vers un propriétaire privé ou une collectivité locale ne l'exonérerait pas de toute charge », et qu'il a procédé au cours des dernières années à la vente d'immeubles qui ne lui étaient plus nécessaires. Tout en relevant que les cessions évoquées ont été tardives et modestes (le produit des cinq ventes en cause s'étant élevé à 2,29 M€), la Cour observe que la cession d'un monument historique permet de dégager des économies très significatives par rapport à une situation dans laquelle l'État, en tant que propriétaire, doit supporter l'intégralité des charges de gestion, d'entretien et de restauration éventuelle du bâtiment.

II – La conduite des opérations de conservation ou de construction du parc immobilier

En ce qui concerne le volet "travaux" de la gestion des immeubles de l'État par le ministère de la culture, la Cour a relevé la situation de monopole dont bénéficient les corps de fonctionnaires-hommes de l'art,

l'organisation peu satisfaisante de la maîtrise d'ouvrage des grands travaux et la répétition des défaillances constatées dans de nombreuses opérations immobilières.

A – Les monopoles des fonctionnaires-hommes de l'art du ministère de la culture

Le ministère confie, par monopoles spécifiques, l'autorisation et la conduite des travaux immobiliers concernant les monuments historiques classés ou inscrits à trois catégories d'hommes de l'art : les architectes en chef des monuments historiques (ACMH), les vérificateurs des monuments historiques (VMH) et les architectes des bâtiments de France (ABF).

1 – Les architectes en chef des monuments historiques (ACHMH)

Depuis le départ à la retraite, en 2000, du dernier membre du corps des architectes en chef des bâtiments civils et des palais nationaux, les cinquante architectes en chef des monuments historiques actuellement en fonction sont désormais les seuls (avec les VMH) à disposer d'un statut exorbitant du droit commun. Fonctionnaires de l'Etat, les ACMH ont, à l'égard des propriétés de l'Etat comme de celles des autres collectivités publiques ou des personnes privées, la responsabilité de *"surveiller, avec le concours des ABF, l'état des immeubles classés ou inscrits sur l'inventaire supplémentaire, de proposer à l'administration les mesures qu'ils jugent nécessaires pour assurer la bonne conservation de ces immeubles et de prendre, après accord du DRAC, toutes mesures conservatoires utiles pour les immeubles classés, dont la conservation serait menacée"*. Ils doivent aussi *"émettre, préalablement à la délivrance par le service des monuments historiques de l'autorisation requise par la loi du 31 décembre 1913, un avis sur les projets de travaux ... sur (les immeubles classés) et ... s'assurer de la conformité de ces travaux avec les projets autorisés"*.

Architectes libéraux, les ACMH ont parallèlement le monopole de la maîtrise d'œuvre de tous les gros travaux concernant les monuments historiques classés, dont l'Etat a la maîtrise d'ouvrage, à commencer par ceux dont il est propriétaire. Cette situation de monopole est théoriquement équilibrée par le pouvoir discrétionnaire dont dispose le ministère de la culture pour leur attribuer ou leur retirer leurs circonscriptions ou certains monuments. Dans un rapport d'octobre 1996, l'inspection générale des finances (IGF) a examiné les très sérieuses

réserves que suscite la confusion des rôles des ACMH. Mais aucune suite n'a été donnée aux propositions formulées dans ce rapport.

En revanche, une circulaire en date du 18 septembre 2000 a conforté l'ensemble des dispositions exorbitantes qui caractérisent le statut des ACMH, à la fois détenteurs d'un monopole public et habilités à concourir pour obtenir la maîtrise d'œuvre d'opérations privées qui n'ont pas toujours un lien direct avec la conservation des monuments historiques.

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. Au terme des calculs qu'il a effectués à la demande de la Cour, il estime à environ 16,77 M€ les honoraires versés aux cinquante ACMH entre 1995 et 1999, ce qui représente une moyenne annuelle de 0,32 M€ par ACMH mais qui peut cacher de fortes disparités (de 91 469,41 € par an à plus de 1,07 M€ pour les mieux placés). Toujours est-il qu'en dépit des multiples allègements que comportent leurs interventions par rapport à une maîtrise d'œuvre complète, notamment du fait du concours que leur prêtent les VMH, le niveau moyen de leurs honoraires est apparu élevé puisqu'il ressort, selon le ministère, à 13,1 % du coût des travaux.

2 – Les vérificateurs des monuments historiques (VMH)

Les VMH, qui ne sont plus que quinze en fonction, assument des tâches administratives liées à la maîtrise d'œuvre : étude des devis, analyse des offres, tenue de la comptabilité des travaux, vérification des facturations, instruction des réclamations. La Cour s'interroge sur la nécessité de continuer à confier de telles tâches à un corps spécialisé de fonctionnaires-libéraux, disposant d'un monopole, rémunérés exclusivement sur honoraires et autorisés par ailleurs à exercer librement à titre privé.

Comme pour les ACMH, le ministère a été dans l'incapacité de fournir des chiffres fiables sur les honoraires bruts qu'il verse aux VMH et qui varieraient en moyenne annuelle, des moins bien aux mieux rémunérés, entre 18 293,88 € et 213 428,62 €. En outre, la Cour a établi, ce qu'ignorait apparemment la DAPA, qu'au-delà de leur mission statutaire, les VMH pouvaient être également rémunérés sur des crédits

publics au titre des sociétés d'ingénierie qu'ils gèrent ou contrôlent à titre privé.

3 – Les architectes des bâtiments de France (ABF)

Contrairement aux ACMH, les quelques 210 ABF actuellement en fonction exercent en principe des activités exclusivement publiques : tenue des fiches sanitaires des bâtiments protégés, maîtrise d'œuvre des travaux d'entretien et de réparation des édifices classés affectés au ministère de la culture, instruction des dossiers d'autorisation de travaux dans le périmètre de visibilité des bâtiments classés ou inscrits. Ce n'est qu'à titre exceptionnel et sur dérogation expresse qu'ils peuvent être autorisés à exercer des activités libérales privées, rémunérées par des honoraires dont le montant est plafonné par les règles de cumul. Selon les estimations du ministère, le quart seulement des ABF exerceraient une activité privée et, parmi eux, la plupart solliciteraient les autorisations requises. L'enquête de la Cour a pourtant fait apparaître que plusieurs ABF avaient certes obtenu ces autorisations mais en arguant de circonstances exceptionnelles qui n'apparaissaient pas toujours établies. Quant à ceux qui étaient en situation irrégulière, le ministère a indiqué que plusieurs ont dû solliciter des "autorisations de régularisation", que deux d'entre eux ont été mutés et que deux autres allaient l'être.

La Cour a également noté que les règles relatives à l'exercice d'activités professionnelles privées par les ABF avaient été rappelées dans une circulaire du 27 juin 2000 et que la loi du 13 décembre suivant avait interdit la pratique du cumul dans la circonscription de l'ABF.

Elle a cependant constaté que les honoraires bruts perçus par les ABF au titre de leurs activités privées n'étaient pris en compte, pour l'application des règles de cumul, qu'à hauteur de 25 %, après un abattement de 3 811,23 €.

B – L'organisation de la maîtrise d'ouvrage

Depuis deux décennies, le ministère de la culture s'est employé en vain à trouver un mode optimal d'organisation de la maîtrise d'ouvrage en retenant successivement trois types de solutions différentes : des établissements publics exclusivement constructeurs - comme l'établissement public de l'Opéra de la Bastille (EPOB) ou l'établissement public du Grand Louvre (EPGL) -, des établissements publics à la fois constructeurs et utilisateurs comme la Bibliothèque nationale de France ou le Centre national d'art contemporain (CNAC) -, des organismes

constructeurs permanents mandatés pour intervenir simultanément dans le cadre d'opérations différentes comme la mission interministérielle des grands travaux (MIGT), le service national des travaux (SNT), et l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EPMOTC).

Depuis 1998, la création d'organismes ad hoc ne vise plus qu'à leur attribuer le portage des ouvrages pendant les travaux et s'accompagne de l'obligation de déléguer la fonction de maître d'ouvrage à l'EPMOTC, créé en 1998 pour succéder à la MIGT, ou à défaut au SNT, créé en 1990. Seul, l'établissement public du quai Branly fait aujourd'hui exception, en assurant lui-même la maîtrise d'ouvrage du musée des arts premiers.

Aucune des formules successivement retenues n'a permis jusqu'à présent de trouver la solution équilibrée qui assurerait la prééminence du maître d'ouvrage, tout en garantissant le fonctionnement efficace d'une équipe compétente chargée de traduire techniquement ses demandes et de surveiller la façon dont les maîtres d'œuvre et les entreprises les satisfont. L'une des raisons vient de ce que la question n'a pas été tranchée de savoir si les directions, services et établissements publics du ministère de la culture devaient disposer en propre des collaborateurs techniquement compétents pour conduire leurs opérations en régie, faire appel à un service technique commun du type du SNT agissant en préposé, ou encore s'en remettre à un établissement public constructeur chargé d'assumer l'ensemble des responsabilités, politique suggérée par l'EPMOTC et qu'il promeut en multipliant les signatures de mandats de délégation de maîtrise d'ouvrage -.

La coexistence, depuis deux ans, au sein du ministère, du SNT et de l'EPMOTC illustre cette difficulté à choisir entre les différentes formules.

Le SNT, service à compétence nationale du ministère disposant de soixante agents, est chargé de conduire des opérations sur les édifices de l'État à la demande de toutes les directions de l'administration centrale du ministère de la culture et sous leur autorité, voire à la demande d'autres administrations. Son plan de charge prévisionnel porte sur près de 328,53 M€ d'opérations pour les exercices 2000 à 2004, soit une moyenne de 65,71 M€ par an.

A l'opposé du SNT, dont le chiffre d'affaires résulte davantage de l'addition de multiples demandes émanant des maîtres d'ouvrage que de l'exécution d'un plan de charge prédéfini, l'EPMOTC multiplie les prospections de marchés de grande taille pour asseoir son existence. En octobre 1999, son plan de charge représentait 772,76 M€ jusqu'en 2006 et comprenait 31 opérations, dont une douzaine pour l'achèvement du Grand

Louvre. En outre le ministère de l'éducation nationale lui a récemment confié la très importante réalisation de 150 000 m² pour la nouvelle université Paris VII à Tolbiac. Dans ce contexte, les besoins en personnel de l'EPMOTC ne peuvent que croître : les effectifs à l'origine prévus pour ne pas dépasser 55 agents devraient atteindre rapidement quatre-vingt dix personnes.

L'EPMOTC intervient comme une véritable entreprise de maîtrise d'ouvrage déléguée de travaux, que rien, sinon son statut d'établissement public administratif, ne distingue de ses concurrentes para-publiques et privées.

Au-delà la Cour s'interroge sur la raison du recours à deux organismes aux statuts et aux stratégies différents pour assumer une mission qui est fondamentalement identique tant qu'ils restent dans leur rôle auprès des maîtres d'ouvrage. La justification de cette coexistence par la taille différente des opérations qu'ils conduisent est circonstancielle, puisqu'elle ne résulte que de la décision prise par le ministère de transférer les opérations lourdes du SNT à l'EPMOTC. De même, la distinction fondée sur la nature des travaux - au SNT les monuments historiques et à l'EPMOTC les constructions sur d'autres types d'édifices - n'est pas corroborée dans les faits puisque le plan de charge de l'EPMOTC concerne essentiellement des monuments historiques et que le SNT a déjà effectué des travaux sur des immeubles banals. Quant aux fournisseurs et prestataires des deux organismes, ils sont souvent les mêmes. Comme l'observe le contrôle d'Etat, "l'intervention des deux établissements sur un même bâtiment, à l'exemple du palais de Chaillot, où le SNT semble investi d'une mission sur le clos et le couvert du bâtiment, alors que l'EPMOTC est mandaté pour la Cité de l'architecture et du patrimoine, ne peut que susciter surcoûts, complexité inutile et retards". Le ministère lui-même a d'ailleurs indiqué qu'une réflexion est en cours pour "arrêter un dispositif définissant clairement les champs de compétence des différents intervenants".

C – La répétition des mêmes erreurs dans les principales opérations immobilières

Les grands travaux culturels engagés au cours des vingt dernières années, à l'initiative du Président de la République pour les plus importantes et du ministère de la culture pour les autres, représentent une quarantaine d'opérations et un total de dépenses supérieur à 6,10 Md€. La plupart des grands travaux lancés à la demande du Président de la République, notamment l'Opéra Bastille, la Bibliothèque nationale de

France (BNF), les divers établissements de la Villette, le Grand Louvre et les Tuileries, sont achevés ou en voie d'achèvement. Seuls en sont à leur début les travaux du musée du quai Branly. Plusieurs opérations lourdes relevant plus directement du ministère de la culture sont bien avancées, comme l'Opéra Garnier, ou au contraire à peine ébauchées, comme le Grand Palais, l'institut national d'histoire de l'art (INHA), l'immeuble des Bons Enfants, le programme du Château de Versailles, la Cité de l'architecture et du patrimoine, la Maison du cinéma et le Palais de Tokyo.

L'analyse de la façon dont se sont déroulées toutes les opérations achevées ou en cours et dont ont été engagées les plus récentes, révèle la constance avec laquelle les mêmes erreurs et irrégularités sont commises : imprécision et instabilité des projets, défaillances dans la programmation, suivi défectueux du déroulement des chantiers, maîtrise financière insuffisante des opérations, malfaçons dans la réalisation de certains ouvrages.

La Cour a déjà eu l'occasion d'évoquer dans ses précédents rapports publics nombre de ces erreurs et irrégularités². Aussi se bornera-t-elle ici à présenter quelques opérations nouvelles particulièrement significatives.

1 – Programme "DRAC 2000"

Dans le cadre de son programme "DRAC 2000", visant à réinstaller dans de nouveaux locaux ses directions régionales des affaires culturelles, le ministère de la culture a procédé à un certain nombre d'acquisitions immobilières. Dans quatre cas, ni les DRAC concernées (Corse, Lorraine, Haute-Normandie, Martinique), ni l'administration centrale du ministère de la culture, ni les préfetures cosignataires des actes, n'ont décelé l'impossibilité juridique d'utiliser les biens immobiliers qu'ils acquéraient pour y installer les sièges régionaux de ces directions.

En Corse, la villa acquise en 1993 pour 0,85 M€ devra être revendue, si le contentieux en cours visant à lever la servitude d'usage exclusif d'habitation devait ne pas aboutir. En Lorraine, la Grange des Antonistes acquise elle aussi en 1993 pour un franc symbolique auprès de la Ville de Metz, est située dans une zone protégée, dans laquelle la création de bureaux est interdite. En conséquence, a fait savoir le ministère, *"le projet d'installation de la DRAC vient d'être réaménagé pour en faire un espace d'animation et d'accueil commun à plusieurs*

² En 1986 et 1988 pour le Parc de la Villette, en 1990 pour l'Opéra Bastille et en 1998 pour la Bibliothèque nationale de France.

services préfectoraux". En Haute-Normandie, le couvent des Gravelines à Rouen a été acheté en 1998 pour 1,22 M€ alors que le terrain est classé en surface boisée protégée, ce qui rend impossible toute nouvelle construction sauf à obtenir une décision de déclassement partielle par révision du POS. Le ministère a donc décidé "*dans l'hypothèse où le projet de la DRAC ne pourrait aboutir d'ici 2002, de remettre en vente le domaine des Gravelines en vue de financer un nouveau projet*". Enfin, en Martinique, un terrain de la ZAC Bouillé à Fort de France, a été acquis par le ministère de la culture en 1994 pour 0,32 M€ alors que le POS ne permettait pas la construction prévue. Après sept ans de tergiversations, ce terrain a été remis au service des Domaines en janvier 2001, une indemnité de 62 504,10 € ayant dû être par ailleurs versée au maître d'œuvre pour non-réalisation du programme.

2 – La rénovation du Grand Palais

Construit pour l'Exposition Universelle de 1900, le Grand Palais était destiné à accueillir ensuite des expositions temporaires. Cependant, en raison de son défaut d'entretien, la Grande Nef, qui couvre 19 000 m², est vide depuis huit ans dans l'attente de réparations sans cesse différées. Les têtes des pieux de bois soutenant les fondations de l'aile sud de l'édifice pourrissent et s'enfoncent progressivement tandis que les structures de charpente métalliques qui se corrodent, faute d'entretien, provoquent des chutes de pièces. Malgré de très nombreux rapports soulignant l'aggravation des risques et l'augmentation des coûts potentiels, des études dont le coût s'est élevé à 5,03 M€ sont demeurées sans suite. La décision de lancer les travaux à l'été 2001 a été prise malgré des incertitudes sur leur montant exact et sans que l'utilisation finale soit arrêtée ou même esquissée. Leur achèvement n'est pas attendu avant six ans.

3 – L'INHA

Depuis que la création d'un institut national d'histoire de l'art a été envisagée en 1983, plusieurs localisations avaient été étudiées. L'idée de le loger dans les locaux de l'ancienne Bibliothèque nationale s'est imposée dès 1992 lorsque le projet de la « grande bibliothèque » a été mis en chantier sur la rive gauche. Il a fallu attendre le second semestre 1999 pour que les premiers crédits soient affectés à l'opération. Mais le ministère de la culture et celui de l'éducation nationale - qui financent les travaux pour un coût prévisionnel de 55,19 M€ - ne sont d'accord ni sur les objectifs, ni sur le montant et la répartition des crédits de fonctionnement de l'association de préfiguration, ni enfin sur les

procédures et mécanismes de décision d'un Institut qui devrait regrouper plus de quarante institutions dont certaines ont traditionnellement des relations conflictuelles.

4 – Le palais de Tokyo

L'aile appartenant à l'Etat dans le Palais de Tokyo a été vidée en 1976 de ses collections au profit du Centre Pompidou. Ces locaux ont ensuite été utilisés, jusqu'en 1993, pour des expositions par le centre national de la photographie et par la mission du patrimoine photographique. Ils furent alors libérés afin que puissent être engagés les travaux de restructuration nécessaires à l'installation d'un Palais des arts de l'image, dont le ministre de la culture avait eu l'idée huit ans plus tôt. En 1996, le programme subissait une nouvelle inflexion, notamment pour en exclure l'institut de formation et d'enseignement pour les métiers de l'image et du son (FEMIS). Deux ans plus tard, le 6 février 1998, le ministre de la culture mettait un terme à ce projet d'implantation en raison des surcoûts « *que les contraintes architecturales du Palais de Tokyo, construit en 1937, imposeraient* » et annonçait que "*le Palais de Tokyo pourrait redevenir un lieu d'exposition consacré aux arts plastiques*". Après que l'affectation des 20 000 m² du Palais de Tokyo ait été un moment envisagée pour la réalisation du futur musée des arts et civilisations, le ministère de la culture a finalement décidé, en avril 1999, d'installer au Palais de Tokyo un centre d'art pour la jeune création. Dans son état actuel, ce projet porte sur 4 000 m² ; 5 000 m² de surfaces de bureaux et d'espace de livraison feront l'objet de remise en état; rien n'est prévu pour les 11 000 m² restants. En juillet 2001, le coût de l'ensemble de ces travaux était estimé à 4,57 M€, auxquels il conviendra d'ajouter les sommes acquittées en 1999, soit 4,76 M€, pour solder le projet antérieur, au titre des travaux conservatoires et de l'indemnisation des cocontractants pour les marchés non exécutés.

5 – L'opération de l'immeuble de la rue des Bons Enfants

L'opération dite de l'ancien îlot C de la rue des Bons Enfants a été marquée par de nombreux dysfonctionnements dont la responsabilité principale n'incombe pas au ministère de la culture.

Dans le cadre du déménagement à Bercy du ministère de l'économie et des finances, les services de la direction de la comptabilité publique ont quitté cet immeuble en 1989 et des travaux ont été engagés en vue d'y installer les services sociaux et techniques du ministère. Trois ans plus tard, le projet était abandonné et la vente publique envisagée. Le

ministre de la culture demanda alors au Premier ministre que cet ensemble immobilier, tout proche de la rue de Valois, soit attribué à son département afin de pouvoir y regrouper ses services. Sa première démarche n'ayant pas abouti, il réitéra sa demande début 1993 sans plus de succès après l'échec de la vente, puis une nouvelle fois au printemps suivant. Le ministre du budget consentit alors à engager une concertation dans ce but et sans attendre sa conclusion, accepta même de cosigner en février 1994 un arrêté affectant l'immeuble au ministère de la culture. En raison, selon ce ministère, de l'opposition de la direction du budget à cette affectation, peu de conséquences pratiques furent tirées de cette affectation. Tout au contraire et malgré six arbitrages du Premier ministre, rendus entre 1993 et 1999, globalement favorables au ministère de la culture, de nouvelles causes de blocage apparurent régulièrement et ne purent être surmontées que six ans plus tard, en août 1999.

Les conséquences financières de ces attermolements ou conflits administratifs sont lourdes. Alors que la vente de l'immeuble aurait pu intervenir dès 1989 quand le marché immobilier parisien était encore favorable, le ministère des finances décida d'y entreprendre des travaux de réhabilitation et restructuration, pour un coût estimé à 34,30 M€. Lors de l'arrêt du chantier, les situations de travaux déjà payées s'élevaient à plus de 10,67 M€ auxquels il faut ajouter les dédommagements dus aux entreprises ainsi que le coût de différents travaux conservatoires ou destinés à remédier aux dégradations ultérieures de cet immeuble laissé à l'abandon avec les matériels qui étaient entreposés, dont les ascenseurs aujourd'hui obsolètes et stockés en pièces détachées. On peut estimer à près de 15,24 M€ les sommes ainsi dépensées. La décision d'arrêter les travaux et de mettre l'immeuble en vente par adjudication publique le 8 décembre 1992 est intervenue, elle aussi, à contre-courant de l'évolution des prix de marché, cette fois fortement orienté à la baisse depuis 1991, début de la crise immobilière. Les deux tentatives de vente pour un prix de 79,27 M€ en décembre 1992 puis de 60,98 M€ en septembre 1997, alors que le service des domaines avait évalué en 1996 la valeur vénale de l'immeuble à 34,30 M€, furent d'ailleurs infructueuses. Ces tergiversations ont retardé d'autant les économies attendues du regroupement des services du ministère de la culture actuellement dispersés sur 15 sites. Selon les bases de calcul communiquées par le ministère de la culture au Premier ministre, ces économies auraient pu s'élever à 30,49 M€.

Enfin, la Cour croit devoir relever les irrégularités qui ont touché les procédures d'urbanisme. Lors de l'affectation de l'immeuble au ministère de la culture en février 1994, les deux ministères s'étaient mis d'accord pour reprendre le projet initial du ministère des finances, quitte à l'adapter ensuite à ses besoins. Or, il était manifeste qu'un nouveau

permis de démolir était nécessaire eu égard aux superficies concernées et que le premier permis de construire était caduc depuis 1993. Ce constat juridique d'évidence n'a empêché ni les deux ministères de demander le transfert des permis de démolir et de construire, ni le préfet de la région d'Ile-de-France de prendre des arrêtés en ce sens. Des notes internes dont la Cour a eu connaissance manifestent clairement la volonté de soustraire l'opération aux règles de droit communément applicables en la matière, tout en prenant la précaution de demander et d'obtenir auprès du cabinet du ministre du budget l'agrément politique nécessaire. Le ministère de la culture a pris finalement conscience des risques juridiques qu'il encourait et a décidé de déposer de nouvelles demandes de permis de démolir et de construire et de procéder à un nouveau concours d'architectes. Les relations entre les deux ministères n'en ont pas été améliorées. Ces errements ont non seulement obligé à reprendre toute la procédure mais ont aussi entraîné des pertes irrémédiables de droits à construire (environ 4 000 m²) qui représentent une perte de valeur marchande qui peut être estimée à 12,20 M€.

Au total, si l'on ajoute à cette perte les économies non réalisées du fait du retard apporté au regroupement des services du ministère de la culture et le coût de l'arrêt des travaux initialement engagés par le ministère de l'économie et des finances, l'incidence des tergiversations et des erreurs accumulées dans cette opération peut être évaluée à 57,93 M€.

III – Les logements de fonction

Au cours de son enquête, la Cour a constaté que le ministère de la culture disposait d'un parc important de logements de fonction qu'il connaît mal et qui n'est pas géré avec rigueur. L'attribution de ces logements est faite souvent au mépris des dispositions précises des textes réglementaires, créant ainsi de nombreuses situations irrégulières et étrangères à toute considération de service. Enfin, les avantages en nature ainsi consentis aux bénéficiaires ne sont le plus souvent pas déclarés aux services fiscaux.

Le ministère de la culture n'a pas été en mesure de produire un tableau complet et à jour des logements de fonction situés dans les immeubles de l'Etat qui lui sont affectés. Les bénéficiaires de ces logements ainsi que les loyers et charges locatives qu'ils supportent ne sont pas toujours connus avec exactitude. Seules des estimations sont disponibles : le ministère disposerait d'environ un millier de logements dont trois à quatre cents en province. Cette carence de l'information explique aussi que ce parc de logements soit géré sans vision d'ensemble,

chaque service agissant comme bon lui semble et sans directives fixant les règles d'attribution. Il en résulte des pratiques très différentes d'un service à l'autre dans un domaine qui peut prêter au favoritisme.

A – La réglementation : des dispositions complexes et partiellement inappliquées

La Cour a pris acte de l'intention du ministère de se doter rapidement d'un nouvel outil assurant une meilleure connaissance du parc et permettant des vérifications périodiques des valeurs locatives avec les services fiscaux. Le bureau de la politique immobilière qui sera prochainement créé au sein de la DAG s'assurerait du strict respect de la réglementation par l'ensemble des services.

A ce jour, les investigations menées par la Cour n'en ont pas moins révélé de sérieuses entorses dans l'application de la réglementation sur les logements de fonction. Cette réglementation adoptée, il y a plus de cinquante ans, pour l'ensemble des administrations de l'Etat, institue des régimes différents destinés à équilibrer l'avantage que l'agent tire d'un logement et les contraintes qui lui sont en contrepartie imposées par les besoins du service. Sont ainsi distinguées les concessions par nécessité absolue de service (NAS) - accordées lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions (chef d'établissement, responsable de sécurité, gardien...) - les concessions de logements par utilité de service (US) - accordées lorsque le logement, sans être absolument nécessaire à l'exercice de la fonction, présente un intérêt certain pour la bonne marche du service en raison des astreintes imposées aux agents qui en bénéficient - et les conventions d'occupation de logements à titre précaire (COP) consenties aux agents dont le besoin de tels logements est admis par l'administration mais étranger à toute considération de service. Si les premières entraînent la gratuité totale du logement et éventuellement d'autres prestations (eau, gaz, électricité...), les deux autres exigent le paiement d'une redevance correspondant à la valeur locative des locaux diminuée d'un abattement.

Mais ces solutions équilibrées ont été rapidement remises en cause par l'évolution profondément divergente qui a affecté les valeurs locatives de référence retenues dès l'origine par les services fiscaux dans les textes d'application et qui diffèrent d'un régime à l'autre :

- pour les concessions par nécessité absolue de service, la valeur retenue pour fixer l'avantage en nature à déclarer fiscalement est la valeur

locative cadastrale affectée d'un abattement de 33 % pour tenir compte des sujétions propres au logement de fonction ;

- pour les concessions par utilité de service, en dépit des dispositions du domaine de l'Etat qui indiquent que la redevance locative doit être calculée conformément à la législation sur les loyers des locaux à usage d'habitation, la valeur retenue, selon les indications fournies par la DGI, est celle du loyer de la loi du 1er septembre 1948, "même pour des immeubles qui, en raison de leur date de construction ou de leur situation, sont normalement hors du champ d'application de cette loi. En outre, un abattement de 25 % est en général appliqué pour tenir compte de l'obligation de loger dans les locaux concédés, de la précarité même de l'occupation et, le cas échéant, pour compenser les charges anormales que la concession ferait supporter à son bénéficiaire (logement comportant un nombre de pièces élevé)" ;

- pour les conventions d'occupation à titre précaire, la redevance doit correspondre "à la valeur locative réelle des locaux, diminuée, en règle générale, d'un abattement de 15 % pour tenir compte de la précarité même de l'occupation".

La situation ainsi décrite a pour effet de créer des écarts considérables entre les redevances locatives mensuelles par m² appliquées dans le parc de logements du ministère de la culture et les loyers mensuels moyens par m² du logement social et du marché libre. En 1998/1999, la plupart des redevances mensuelles appliquées aux logements pour utilité de service accordés par le ministère de la culture, dont l'état était considéré comme moyen, se situaient entre 0,76 €/m² et 1,98 €/m². Or, selon une étude de l'INSEE sur le logement ancien, les loyers mensuels moyens par m² étaient, en 1998, pour la France entière, de 3,63 € en loi de 1948, 3,70 € en HLM et 6,40 € en secteur libre. Pour l'agglomération parisienne, ils s'élevaient respectivement à 4,07 €, 4,25 € et 10,47 €.

Tout en justifiant les références adoptées par le souci de faire échapper les redevances aux fluctuations et à l'hétérogénéité des marchés immobiliers locaux, la direction générale des impôts reconnaît que *"le mode de calcul de la redevance domaniale due en cas de concession de logement par simple utilité de service ...aboutit, effectivement à des montants souvent très éloignés des valeurs de marché...et ne représente qu'une faible proportion d'un loyer normal"*.

Sans méconnaître le fait que l'octroi de logements de fonction est souvent utilisé par le ministère de la culture pour attirer ou retenir dans certaines fonctions des agents auxquels est ainsi procuré un supplément de rémunération, force est de constater que les conditions dans lesquelles

est appliquée aujourd'hui la réglementation sur les logements de fonction peut créer des situations inéquitables. Pour les agents les mieux logés, qui sont rarement les plus modestes, ce complément occulte de rémunération peut être considérable, d'autant que cet avantage en nature est souvent complété par la gratuité ou le faible niveau des charges locatives ainsi que par le financement sur crédits publics de divers travaux locatifs.

B – Les pratiques

Ce constat est aggravé par le fait que les logements pour nécessité absolue de service et pour utilité de service qui, en vertu de la réglementation, devraient être peu nombreux sont au ministère de la culture généreusement accordés et souvent dans des conditions irrégulières. Ainsi, plusieurs dizaines d'agents de rang élevé du ministère bénéficient de la gratuité (par nécessité absolue de service) ou supportent des redevances locatives dérisoires (par utilité de service) pour des logements dont la superficie dépasse fréquemment 150 m² et peut atteindre 600 m², alors que les fonctions qu'ils exercent ne le justifient pas au regard de la réglementation. De même, cinq architectes en chef des monuments historiques ont bénéficié de logements de fonction accordés, le plus souvent sans titre, alors même qu'ils ne sont pas soumis à la moindre obligation de résidence, et y ont installé les bureaux dans lesquels ils exercent par ailleurs leurs activités à titre privé. C'est ainsi que deux d'entre eux ont été logés gratuitement et sans titre pendant plus de quinze ans dans des locaux représentant plusieurs centaines de m², situés dans des monuments historiques célèbres, et y sont même restés, toujours gratuitement et sans titre, après leur retraite, l'un pendant deux ans et l'autre pendant un an. Le ministère a justifié ce privilège « *par les usages (du corps)* » et par des missions spécifiques qui leur auraient été confiées. Toutefois, c'est à la suite du contrôle de la Cour qu'il y a mis fin, tout en s'engageant pour l'avenir à définir des conditions beaucoup plus strictes d'attribution de locaux aux ACMH.

La Cour a par ailleurs relevé la diversité des situations des architectes des bâtiments de France (ABF) : si la plupart d'entre eux ne sont pas logés par l'État, quelques-uns en bénéficient, sans justification, de logements de fonction par nécessité ou par utilité de service. Le ministère a reconnu que "le logement d'un ABF dans les monuments historiques, les palais et les domaines nationaux ne paraît pas devoir être maintenu" et annoncé son intention de demander que les actuelles concessions soient requalifiées en convention d'occupation précaire.

La Cour a également constaté que les logements de fonction accordés aux directeurs régionaux des affaires culturelles ou à certains de

leurs collaborateurs – et qui seraient au nombre d'une quarantaine – n'avaient pas de fondement juridique et reposaient sur un simple accord du directeur du budget en date du 15 mai 1979. Dans ce cas encore, le ministère a fait savoir à la Cour qu'il engageait des procédures de régularisation.

Enfin, c'est à l'occasion des vérifications effectuées par le Cour que les services fiscaux ont découvert l'existence ou la consistance réelle de concessions de logement qui auraient dû être obligatoirement soumises à leur avis préalable. Tel est notamment le cas des logements accordés dans les monuments confiés en gestion par la direction de l'architecture et du patrimoine au Centre des monuments nationaux (ex CNMHS). L'enquête a également montré que le ministère de la culture et les établissements publics placés sous sa tutelle ne déclaraient pas les avantages en nature correspondant aux logements attribués par nécessité absolue de service et qu'en règle générale les bénéficiaires de ces logements ne le faisaient pas non plus. La Cour a pris acte de l'engagement pris par le ministère de procéder aux régularisations nécessaires pour le passé et, pour l'avenir, d'instaurer "un système d'information sur ces avantages, tant auprès du service de traitement que des bénéficiaires".

S'agissant de la sous-évaluation des redevances locatives acquittées par les bénéficiaires des logements par utilité de service, dont ni le ministère ni la DGI n'ont contesté l'importance, la Cour observe qu'elle constitue un complément indirect de rémunération qui échappe à l'impôt.

CONCLUSIONS

Au terme du contrôle conduit sur sa gestion immobilière, le ministère de la culture a pris des engagements dont la Cour veillera tout particulièrement à ce qu'ils soient tenus. Mais, par-delà les carences propres à ce département, la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat pose des problèmes communs à l'ensemble des administrations et qui expliquent pour partie les difficultés d'application des directives répétées des Premiers ministres. Ces dernières supposent en effet à la fois la révision de nombreuses dispositions réglementaires concernant l'utilisation du parc immobilier et une réorganisation des services permettant, d'une part, de réunir les données indispensables à une gestion immobilière saine et, d'autre part, d'assurer la cohérence de cette gestion au sein d'un même ministère.

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

Le contrôle effectué par la Cour sur la gestion patrimoniale du ministère de la culture, l'un des principaux affectataires des biens immobiliers de l'Etat, met en exergue un certain nombre d'insuffisances et de dysfonctionnements. Certaines des critiques de la Cour appellent de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie des observations, notamment en ce qui concerne la conduite de certaines opérations immobilières, d'une part, et les logements de fonction, d'autre part.

S'agissant de l'analyse menée par la Cour sur la façon dont se sont déroulées les opérations achevées ou en cours, le ministère souhaite apporter des éléments de réponse sur le programme « DRAC 2000 » et l'opération de l'immeuble de la rue des Bons-Enfants.

L'opération de l'immeuble de la rue des Bons-Enfants

S'agissant de l'opération dite de l'ancien Ilot C du ministère des finances, situé rue des Bons-Enfants, dont le déroulement est critiqué par la Cour, il apparaît nécessaire de rappeler les circonstances de cette opération ainsi que les raisons qui ont justifié la position du ministère.

Le schéma initial de localisation de l'administration centrale des finances, induit par l'opération de construction du site de Bercy, prévoyait le maintien de l'ensemble immobilier « Saint-Honoré – Ilot C » au patrimoine domanial du ministère afin d'y reloger les directions et services à vocation interministérielle (Secrétariat général pour les questions de coopération économiques européennes, Agence judiciaire du trésor et Direction du commerce extérieur). En application de ce schéma, les études et travaux de réhabilitation de l'Ilot C ont été engagés dans le cadre d'une opération dont le coût final s'est révélé de 53,36 M€ après résultat des appels d'offres. Ce coût excédant l'enveloppe budgétaire initialement impartie de 39,64 M€, ont été décidés, d'une part, le maintien des sites secondaires domaniaux et locatifs dans une perspective de diminution des effectifs de l'administration centrale du ministère et, d'autre part, la mise en vente de l'Ilot C par adjudication publique.

Cette adjudication s'étant révélée infructueuse notamment en raison du retournement de la conjoncture immobilière, une suite favorable put être réservée à la demande du ministère de la culture de se voir affecter l'immeuble des Bons-Enfants pour y regrouper ses services centraux, alors dispersés sur près d'une vingtaine de sites. Les modalités préalables de ce transfert prévoyaient cependant que l'opération devait être financièrement équilibrée et que la compensation budgétaire due au ministère des finances serait financée par le produit tiré de la cession d'immeubles dont le ministère

de la culture est affectataire. Conformément aux arbitrages rendus, le schéma immobilier prévu ne devait pas donner lieu, globalement, à une aggravation des charges budgétaires de l'Etat.

Ainsi, si l'affectation de l'Ilot C au ministère de la culture n'a jamais été remise en cause par le ministère des finances, à l'exception de la cession envisagée par décision interministérielle en 1997, la question du financement de l'opération est restée pendante jusqu'au dernier arbitrage rendu sur ce dossier en 1998.

En effet, la cession des immeubles du ministère de la culture ayant suscité peu d'intérêt de la part des investisseurs privés, celle-ci fut envisagée au bénéfice principal d'autres départements ministériels (intérieur et affaires étrangères). Or, ceci ne faisait que transférer la charge du financement de l'opération sur d'autres sections budgétaires, sans répondre aux conditions posées dans le cadre des arbitrages, qui auraient impliqué, de la part des ministères potentiellement acquéreurs, des cessions complémentaires de leur patrimoine pour boucler globalement le financement de l'opération.

Par ailleurs, cette solution introduisait une contrainte supplémentaire en raison de l'imbrication des opérations de cession des autres ministères, organisées pour financer l'acquisition des immeubles du ministère de la culture. Les modalités de versement de la compensation financière due au ministère des finances en ont été affectées. Celles-ci, définies dans le cadre des arbitrages, consistaient dans un premier temps en un règlement échelonné sur quatre ans, indépendamment du calendrier effectif des cessions immobilières. Ce versement n'a pu avoir lieu à ces conditions. Un nouveau calendrier de versement a donc été arrêté à compter du lancement de l'opération.

Les conditions de financement de l'opération n'étant toujours pas réunies en 1997, l'hypothèse d'une mise en vente de l'Ilot C fut à nouveau étudiée. Le produit de cession escompté n'ayant pas été jugé suffisant, il a finalement été décidé de maintenir l'opération de regroupement des services centraux du ministère de la culture et d'imputer intégralement les crédits nécessaires à l'opération sur la marge de progression budgétaire de ce ministère.

Au total, les « attermolements » visés par la Cour visent surtout les difficultés rencontrées dans l'identification et la mise en œuvre d'un schéma de financement crédible de l'opération de redéploiement envisagée. Les décisions prises en 1997 à l'échelon interministériel n'ont fait que tirer les conséquences de ces difficultés.

Ce dossier a aujourd'hui trouvé un dénouement puisque les travaux projetés par le ministère de la culture doivent commencer au cours du premier semestre 2002.

S'agissant des critiques émises par la Cour sur les logements de fonction du ministère de la culture, le ministère souhaite apporter les éléments de réponse qui suivent.

La Cour observe que « la sous-évaluation des redevances locatives acquittées par les bénéficiaires de logement par utilité de service » constituent « un complément indirect de rémunération qui échappe à l'impôt ». Cette affirmation peut laisser entendre, d'une part, que les redevances locatives sont délibérément fixées à un niveau très faible par les services fiscaux et, d'autre part, que les bénéficiaires de ces logements de fonction s'affranchissent de leurs obligations fiscales en s'abstenant de déclarer cet avantage en nature.

Or, ainsi que cela a déjà été indiqué à la Cour, la détermination de la redevance n'est pas laissée à l'appréciation de ces services et s'effectue selon les dispositions de la circulaire n° 121-22B/5 du 31 décembre 1949 relative au régime d'occupation des logements des personnels civils de l'Etat dans les immeubles appartenant à l'Etat ou détenus par lui à titre quelconque. Cette instruction générale est imparfaite en ce qu'elle conduit effectivement à fixer des niveaux de redevance éloignés des valeurs locatives du marché. Une révision du dispositif apparaît effectivement nécessaire.

Par ailleurs, il convient de souligner que, en matière d'obligations fiscales attachées au bénéfice d'une concession de logement, le traitement fiscal de cette situation n'est nullement discriminatoire. Il découle du régime réglementaire des concessions de logement valant pour l'ensemble des administrations, défini en raison des sujétions inhérentes à l'exercice de certaines fonctions et distinct selon que ces concessions sont accordées pour nécessité absolue de service ou pour utilité de service.

*REPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION*

Le contrôle conduit par la Cour a mis en relief les insuffisances de la gestion par le ministère de la culture et de la communication de son patrimoine immobilier : connaissance imprécise de ce patrimoine, caractère rudimentaire des outils de gestion, absence de véritable pilotage de la fonction immobilière. Conscient de ces insuffisances, le ministère s'emploie activement à les corriger en prenant appui sur les travaux conduits au plan interministériel pour la modernisation et la professionnalisation de la fonction immobilière.

La gestion du parc immobilier

Le ministère de la culture et de la communication est pleinement conscient de la nécessité où il se trouve de se doter des instruments nécessaires à la définition et à la mise en œuvre d'une véritable politique immobilière.

Il s'est attaché, en premier lieu, à mettre en place une structure chargée de piloter cette fonction. Un bureau de la politique immobilière sera créé au 1^{er} janvier prochain au sein de la direction de l'administration générale (sous-direction des affaires financières et générales). Il sera chargé de centraliser et d'exploiter l'ensemble des données physiques, juridiques et financières relatives au parc immobilier du ministère. Il s'appuiera, dans son fonctionnement, sur un réseau de correspondants au sein des directions d'administrations centrales, des services déconcentrés et des établissements publics. Il veillera, à travers ce réseau, à la reconnaissance de la fonction immobilière et à la formation des gestionnaires.

La tâche prioritaire de ce nouveau bureau sera de doter le ministère des outils de gestion adaptés. Il devra s'appuyer sur le tableau général des propriétés de l'État rénové dont les données seront complétées, pour chaque immeuble, par des informations relatives au coûts d'exploitation, de maintenance et de restauration. La nouvelle application informatique Accord qui sera installée au ministère de la culture début 2003 va permettre, grâce aux possibilités de codification qu'elle offrira, de remédier aux difficultés actuelles de l'utilisation de la nomenclature budgétaire aux fins de suivi de la dépense immobilière. Le ministère étudie, en concertation avec d'autres ministères qui en sont dotés, les fonctionnalités d'un outil informatique qui permettra de centraliser l'ensemble de ces données.

Parallèlement à la conception de ces nouveaux outils, le bureau de la politique immobilière entreprendra, en mobilisant le réseau de ses correspondants et avec l'appui des services des domaines, un important travail visant à corriger et à compléter les informations relatives aux superficies bâties et à la valeur des immeubles.

Le ministère sera ainsi en mesure de dynamiser la gestion de son patrimoine, notamment en développant une politique de cession d'immeubles dont la détention n'apparaît pas justifiée. A cet égard il souligne la difficulté objective qu'il éprouve à se défaire d'édifices protégés ne présentant pas un intérêt majeur, acquis autrefois pour les sauver de projets de démolition, mais dont les collectivités territoriales, voire parfois les propriétaires privés seraient de plus légitimes propriétaires. Force est de constater que ceux-ci ne sont pas très demandeurs de monuments de l'État (les communes préférant généralement en assurer la gestion, laissant à l'État les charges du propriétaire et notamment les travaux) et quasiment en aucun cas lorsque leur est demandée une contrepartie financière.

Enfin le ministère souscrit pleinement à la recommandation faite par la Cour de mettre en œuvre une politique de classement sélective. Il rappelle qu'un infléchissement important est intervenu depuis 1997 puisque le rythme annuel moyen des classements nouveaux a diminué de moitié : 71 par an sur les exercices 1998 à 2000, alors qu'il était de 155 en moyenne entre 1995 et 1997, et 175 entre 1992 et 1994.

La conduite des opérations de conservation ou de construction du parc immobilier

Le monopole des fonctionnaires - hommes de l'art du ministère de la culture

Le ministère de la culture, observe la Cour, confie, par monopoles spécifiques, l'autorisation et la conduite des travaux immobiliers concernant les monuments historiques à trois catégories d'hommes de l'art : les architectes en chef, les vérificateurs des monuments historiques et les architectes des bâtiments de France. Leurs conditions d'intervention sont définies par les textes organisant la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques classés, afin de répondre dans les meilleures conditions à la nécessité exprimée dans la loi du 31 décembre 1913 de conserver les immeubles présentant, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public. Il s'agit en particulier du décret n° 80-911 du 20 novembre 1980 portant statut du corps des architectes en chef des monuments historiques et du décret n° 84-145 du 27 février 1984 relatif à celui du corps des architectes des bâtiments de France.

La cour relève le statut exorbitant du droit commun des *architectes en chef des monuments historiques* et fait état des réserves exprimées à cet égard par un rapport d'octobre 1996 de l'inspection générale des finances.

Le ministère tient à rappeler que ce rapport, dont plusieurs propositions ont été mises en œuvre (une nouvelle répartition des circonscriptions intervenue à la suite de la nomination de trois nouveaux architectes en chef ; la reconstitution des enveloppes de crédits d'entretien dès 1998, lesquelles connaissent depuis une progression régulière), ne considérait pas que la singularité de la situation statutaire des ACMH constitue en soi un inconvénient.

La circulaire du 18 septembre 2000, mentionnée par la Cour, vise à actualiser et à uniformiser l'interprétation des textes relatifs à la mission des architectes en chef dans un contexte en évolution. En effet, la maîtrise d'ouvrage se trouve de plus en plus fréquemment confrontée à des opérations, mêlant restauration et réhabilitation, aménagement ou création, résultant de l'attachement du ministère de la culture à la réutilisation des édifices et à l'amélioration des conditions d'accueil du public. La circulaire rappelle que le monopole des architectes en chef se limite aux travaux de

restauration et que, pour les autres types de travaux, il doit être fait application des dispositions de la loi de 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique. Elle limite la liberté, pour les ACMH, de participer aux appels à candidatures lancés dans ce cadre, aux seules consultations extérieures à leur circonscription, afin de respecter l'égalité devant la concurrence et de tenir compte des avantages excessifs dont les architectes bénéficieraient, en répondant à des consultations sur des aménagements concernant des monuments dont ils ont la charge.

La Cour a constaté que le ministère n'avait pas une connaissance précise des honoraires qu'il verse aux ACMH. Ces honoraires résultent de commandes passées au niveau déconcentré. Le système informatisé de gestion et de suivi des travaux sur monuments historiques (Agrippa) n'assurait pas jusqu'ici la centralisation de ces informations. Sa modification, qui est en cours, va permettre de corriger cette lacune.

La Cour souligne qu'en dépit des allègements que comportent leurs interventions, par rapport à une maîtrise d'œuvre complète, le niveau moyen des honoraires des ACMH est élevé puisqu'il ressortirait à 13,1 % des travaux.

Le niveau d'honoraires de 13,1 % des travaux pour les architectes en chef des monuments historiques a été relevé dans le rapport de l'inspection générale des finances, étant bien précisé que ce niveau n'est atteint que si on inclut la rémunération des études préalables, lesquelles ne relèvent que pour partie de la fonction de maîtrise d'œuvre.

Les taux de rémunération actuels de maîtrise d'œuvre des ACMH et des vérificateurs des monuments historiques (VMH) ont été fixés par référence aux taux fixés par le décret n° 73-207 du 28 février 1973, avec un abattement de 10 % pour tenir compte de leur compétence territoriale. Ces taux cumulés s'étendent entre un minimum de 6,51 % pour une opération égale ou supérieure à 2,55 M€ de complexité 1 et un maximum de 13,28 % pour une opération inférieure ou égale à 25 500 € de complexité 3.

A titre de comparaison, une opération neuve de 0,46 M€ est rémunérée à 13 % suivant le barème MOP (pour une note 1) alors qu'une opération de restauration de monuments historiques est rémunérée à 9,47 % (8,22 % pour l'ACMH et 1,25 % pour le VMH) pour un niveau de complexité 2 et le même montant de travaux. En outre, le rapport de l'inspection générale des finances reconnaît que si le travail de l'ACMH est facilité dans la conception, il ne l'est pas pour le suivi de chantier. Les entreprises doivent être guidées avec un maximum de précision et les plans à fournir par l'architecte correspondent à des quasi-études d'exécution. Il convient de noter que les opérations de travaux les plus courantes se situent entre 150 000 € et 300 000 € pour un niveau de complexité 2, dont la rémunération se situe aux environs de 10 % (ACMH et VMH confondus).

La Cour s'interroge sur les raisons qui justifient le maintien du corps des VMH. La fonction de *vérificateur* requiert une solide connaissance de l'économie de la construction et des spécificités des travaux de restauration. Aucun vérificateur ne possède ces compétences dans le secteur privé, en dehors des entreprises. Une proposition de modification de leur statut a été récemment soumise au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui vise notamment à renforcer leur indépendance vis à vis des équipes de maîtrise d'œuvre pour l'évaluation des projets dans les départements dont ils ont la charge.

Evoquant les activités de maîtrise d'œuvre exercées à titre libéral par certains *architectes des bâtiments de France*, la Cour relève le mode de calcul des honoraires qu'ils perçoivent pour l'application des règles sur le cumul de rémunération.

Autorisé de façon dérogatoire jusqu'en 2000, l'exercice d'activités de maîtrise d'œuvre à titre libéral par les architectes des bâtiments de France leur est totalement interdit, dans leur circonscription, depuis la loi du 13 décembre 2000 ; c'est en application d'un arrêté interministériel du 29 juillet 1946 que la part des honoraires perçus correspondant à la rémunération de l'architecte, à prendre donc en compte pour l'application des règles sur le cumul de rémunération, a été fixée à 25 %, les 75 % restants étant considérés comme des remboursements de frais.

L'organisation de la maîtrise d'ouvrage

La cour relève les modifications intervenues depuis deux décennies dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage au ministère de la culture, tout en considérant qu'aucune des formules retenues ne constitue une solution satisfaisante, de nature à garantir la prééminence du maître d'ouvrage.

En premier lieu, il convient de rappeler que le choix du recours à des établissements constructeurs-maître de l'ouvrage ad hoc, pour chacune des opérations lancées dans le cadre des travaux présidentiels au début des années 1980, était lié à l'ampleur des investissements concernés. Chargé, conjointement avec le ministère chargé du budget, d'assurer la tutelle de ces établissements, le ministère a assuré un suivi et un contrôle étroit de leur activité. Il a veillé par ailleurs à faire participer activement les futurs utilisateurs des équipements à leur programmation et à leur réalisation. La formule de l'établissement public constructeur a été mise en œuvre récemment pour la conception et la réalisation du futur musée du Quai Branly. Ici encore, ce choix a été justifié par l'ampleur exceptionnelle de l'opération.

La décision de créer l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EPMOTC), établissement public constructeur à vocation généraliste, né de la fusion de l'établissement public du Grand Louvre et de la mission interministérielle des grands travaux, a été prise en 1998 en raison

du nombre de chantiers importants de premier investissement auxquels le ministère chargé de la culture devait faire face : achèvement du Grand Louvre, restructuration de l'immeuble des Bons Enfants dans le cadre du regroupement de l'administration centrale du ministère, consolidation des structures du Grand Palais, aménagement de la Cité de l'architecture et du patrimoine dans le Palais de Chaillot, de l'Institut national d'histoire de l'art, de la Maison du cinéma... L'EPMOTC exerce sa mission dans le cadre de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses relations avec la maîtrise d'œuvre privée. Conformément aux articles 4 et 5 de cette loi, les opérations dont l'EPMOTC a la charge lui sont confiées par voie de conventions de mandat. Les conventions précisent notamment le programme de l'opération, l'étendue des attributions confiées au mandataire, les modalités des contrôles exercés par le maître d'ouvrage aux différentes phases de l'opération, les conditions dans lesquelles la passation des marchés est subordonnée à l'approbation du maître d'ouvrage. La plupart prévoient en outre la constitution de comités de pilotage associant les futurs utilisateurs de l'ouvrage. Contrairement à ce qu'écrit sur ce point la Cour, il ne s'agit pas « d'organismes constructeurs ad hoc » chargés d'assurer « le portage des ouvrages pendant les travaux » et placés « dans l'obligation de déléguer la fonction de maître d'ouvrage à l'EPMOTC », mais en réalité de structures de préfiguration, constituées le plus souvent sous forme associative, et chargées de proposer les projets scientifiques et culturels des opérations.

Ainsi, il apparaît que, loin de déposséder le maître d'ouvrage de ses attributions, le dispositif prévu dans les conventions de mandat lui permet de suivre très précisément le déroulement d'une opération, dans le cadre du programme et du budget qu'il a définis lors de la mise au point de la convention de mandat, sachant que toute modification nécessite la passation d'un avenant. Ce dispositif est garant d'une parfaite transparence sur l'utilisation des crédits mis à disposition de l'EPMOTC pour l'accomplissement des chantiers qui lui sont confiés.

S'agissant de la remarque de la Cour qui relève que « l'EPMOTC multiplie les prospections de marchés de grande taille pour asseoir son existence », le ministère croit devoir préciser que le plan de charge de l'EPMOTC ne relève en rien de telles prospections, mais de décisions prises par le ministère chargé de la culture de lui confier la réalisation en son nom et pour son compte, ou au nom et pour le compte d'autres ministères ou établissements, d'un certain nombre d'opérations.

La Cour s'interroge par ailleurs sur les raisons qui justifient la coexistence de deux organismes différents, le service national des travaux (SNT) et l'EPMOTC, qui ont pour mission d'assurer des tâches de maîtrise d'ouvrage pour le compte du ministère.

Le SNT a été créé par décret du 3 janvier 1990 pour assurer une partie des missions de la division des constructions publiques du ministère, alors démantelée, afin d'assurer, pour le compte des directions d'administration

centrale, la conduite d'opérations de travaux sur les immeubles qui ne paraissaient pas relever du champ de compétence normal des directions régionales des affaires culturelles.

La décision de créer l'EPMOTC pour conduire, dans le cadre de conventions de mandat des opérations importantes de restructuration ou d'aménagement, pour lesquelles une programmation lourde doit être établie, a conduit à décharger le SNT de la conduite d'opérations importantes dont la réalisation n'avait pas réellement débuté : ainsi la rénovation du théâtre national de l'Odéon ou la consolidation des structures du Grand Palais. Seules lui sont demeurées confiées celles de ces opérations qui étaient largement entamées, telles la rénovation de l'école nationale supérieure des arts décoratifs ou celle du musée Guimet. Le SNT n'a plus vocation, désormais, à conduire des opérations de cette ampleur. Le SNT est donc spécialisé dans les opérations de dimension moyenne, ne requérant pas une programmation complexe ; il assume le suivi permanent d'immeubles, alors que l'EPMOTC intervient sur des opérations ponctuelles d'importance qui lui sont confiées par convention de mandat, formule qui présente des avantages indéniables en cas de programmes lourds et complexes, mais dont la relative lourdeur et les délais de mise en place ne sont pas adaptés aux travaux de maintenance, de réparation ou d'aménagement ordinaire, d'urgence ou de sécurité. Le SNT assure la conduite d'opérations des travaux ordinaires sur les immeubles affectés à l'administration centrale, aux établissements publics qui n'ont pas la capacité d'exercer la maîtrise d'ouvrage, ou aux services à compétence nationale. Il traite aussi d'opérations sur quelques catégories de monuments historiques dont l'importance, le rayonnement, les enjeux politiques justifient un suivi par l'administration centrale plutôt que par les DRAC. Il s'agit principalement des résidences présidentielles, de la résidence du Premier ministre à Versailles, des grands palais et domaines nationaux, de quelques monuments à l'importance foncière ou symbolique particulière (tel le Panthéon), et d'immeubles protégés faisant l'objet d'accords de financement interministériel (protocole culture-défense ; aménagement de l'Hôtel de Beauvais en vue d'y installer la cour administrative d'appel).

Enfin, s'agissant de l'exemple cité par la Cour des travaux sur le Palais de Chaillot où interviennent le SNT (au titre des travaux sur les clos et couvert) et l'EPMOTC (pour la réalisation du projet de cité de l'architecture et du patrimoine), le ministère indique qu'après concertation entre ces deux entités, il a été amené à décider que les travaux de clos et couvert indissociables de l'aménagement de la future cité seraient confiés à l'EPMOTC. Ce principe a été étendu à d'autres opérations : son application ne soulève aucune difficulté.

La répétition des mêmes erreurs dans les principales opérations immobilières

S'agissant des dysfonctionnements relevés dans le suivi physique et financier du déroulement d'opérations désormais achevées -les plus importantes ayant fait l'objet d'observations de la Cour et de réponses du ministère-, celui-ci souhaite rappeler que les garanties offertes par le dispositif des conventions de mandat, tel qu'il a été exposé plus haut, permet désormais d'y remédier.

Mise en œuvre du programme DRAC 2000

Le ministère confirme sa volonté de procéder aux cessions des immeubles dont il sera confirmé, le cas échéant, qu'ils ne peuvent être utilisés pour accueillir les services des directions régionales concernées. Le terrain de Fort de France, en Martinique, a d'ores et déjà fait l'objet d'une cession.

La rénovation du Grand Palais

Le ministère tient à préciser que la décision de lancer les travaux a été précédée d'une phase d'études approfondies, que justifiait la complexité technique de l'opération. Ces études ont permis d'évaluer précisément le coût des travaux. La première phase, qui porte sur la consolidation des fondations et des structures de la nef s'élève à 60,98 M€. La seconde, qui comprend la poursuite des travaux de consolidation sur la partie Nord ainsi que la restauration des façades, s'élève à 58,54 M€. Ce programme de travaux étant rendu inéluctable par l'état du bâtiment, quel que soit le parti retenu pour son utilisation future. Sur ce point, il est acquis que le Grand Palais conservera sa vocation d'accueil de grandes manifestations culturelles, tels les salons d'artistes, et continuera à abriter les Galeries nationales qui seront réaménagées.

L'institut national d'histoire de l'art

Le contenu comme la mise en œuvre de projet ne font l'objet d'aucun désaccord entre le ministère de la culture et celui de l'éducation nationale. Le programme de l'opération a été validé à l'occasion d'une réunion interministérielle en Octobre 1998. Le financement de l'association de préfiguration a été réparti à parts égales entre les deux ministères, comme l'est celui du nouvel établissement public, créé par décret du 12 juillet 2001.

Le Palais de Tokyo

La décision de substituer au projet de Palais de l'image celui de maison du cinéma, au 51, rue de Bercy, a entraîné une importante économie pour le budget du ministère de la culture. Le projet étant en effet évalué à 76,22 M€ alors que celui du 51, rue de Bercy se monte à 47,87 M€. Quant au projet de centre d'art pour la Jeune Création, il est en cours de réalisation ;

son achèvement est prévu pour janvier 2002. Par ailleurs, la décision vient d'être prise d'implanter dans des espaces disponibles du Palais de Tokyo des salles de répétition pour le Théâtre national de Chaillot.

L'immeuble de la rue des Bons Enfants

Les difficultés évoquées par la Cour, qui ont retardé le démarrage de l'opération, sont aujourd'hui surmontées. Le permis de construire a été délivré et il est prévu que les travaux démarrent au 1^{er} trimestre de l'année 2002.

Les logements de fonction

Le ministère de la culture et de la communication s'est employé à mettre un terme aux situations les plus critiquables et à répondre aux observations formulées par la Cour.

Comme le relève la Cour, des situations manifestement anormales ont été réglées depuis l'intervention de son contrôle. D'autres sont en cours de régularisation : elles concernent principalement certains chefs de Service départemental de l'architecture et du patrimoine, des architectes des bâtiments de France et des architectes en chefs des monuments historiques qui occupent, à des fins privées, des locaux domaniaux.

S'agissant de ces derniers, le ministère de la culture a mené une réflexion approfondie sur les modalités d'attribution de locaux à usage de bureaux. La solution retenue vise à la réservation d'un lieu de référence dans chaque domaine pour la maîtrise d'œuvre (ACMH ou autres intervenants). Toute surface supplémentaire utilisée à des fins privées entraînera la signature d'une convention d'occupation temporaire assortie du paiement d'une redevance. Une instruction précisant ces nouvelles modalités est en cours d'élaboration par la direction du patrimoine et de l'architecture.

Concernant le parc de logements de fonction, la direction de l'administration générale a d'ores et déjà entrepris, en liaison avec la direction générale des impôts, le recensement des implantations de l'ensemble des logements de fonction en Ile-de-France.

Ce recensement se poursuivra sur l'ensemble du territoire et permettra une photographie précise et actualisée du parc. Les résultats définitifs devraient être disponibles au cours de l'année 2002. En parallèle, les services de la direction générale des impôts se sont engagés à fournir l'ensemble des valeurs locatives cadastrales nécessaires au calcul des avantages en nature. Le ministère veillera à ce que ces sommes soient portées à la connaissance des intéressés qui devront les déclarer comme avantage en nature. Une information rappelant cette obligation fiscale sera adressée très prochainement à tous les bénéficiaires d'une concession pour nécessité absolue de service.

S'agissant des années passées, les bénéficiaires d'un avantage en nature lié à l'attribution d'une concession par nécessité absolue de service seront invités à régulariser leur situation.

Conscient de certaines anomalies relevée par la Cour, le ministère de la culture est conduit à analyser avec la plus grande rigueur l'attribution de logements de fonction. Chaque attribution de logement fera dorénavant l'objet d'une information préalable de la direction de l'administration générale qui vérifiera la pertinence de cette attribution, la réalité des astreintes ainsi que de le mode de concession proposé. Ces missions seront assurées par le bureau de la politique immobilière en liaison avec les directions d'administration centrale et les chefs d'établissement concernés.

Le ministère de la culture s'est également engagé à élaborer, dès le début de l'année 2002, en liaison avec le secrétariat d'Etat au budget (sous-direction des affaires foncières) une circulaire rappelant la réglementation applicable et recensant les emplois qui sont assortis de l'attribution d'un logement de fonction.

Concernant le parc de logements géré par le centre des monuments nationaux (CMN), cet établissement s'est engagé à présenter un état précis du parc et des concessions ainsi qu'à mettre en place une cellule de gestion domaniale. Le ministère de la culture et de la communication rappelle que la mission domaniale du CMN, qui a fait l'objet de dispositions explicites dans le nouveau statut de l'établissement sera inscrite dans le contrat d'objectif avec l'Etat.

S'agissant des logements de fonction consentis aux directeurs régionaux des affaires culturelles, il convient de rappeler que ces hauts fonctionnaires ont une responsabilité majeure dans la marche du service et qu'une grande disponibilité est requise de leur part. De plus, il est fréquent que ces directeurs soient astreint à des sujétions de service. Pour ces raisons, l'attribution de logement d'une concession par simple utilité de service au profit des DRAC a été acceptée par le ministère du budget dans une note en date du 15 mai 1979.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE***Le mandat de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EPMOTC) pour les opérations sur le site de Tolbiac**

Alors que l'EPMOTC multiplie les prospections pour asseoir son existence, la Cour s'interroge sur les conditions dans lesquelles le ministère de l'éducation nationale lui a confié une importante réalisation de 150 000 m² pour la nouvelle université Paris VII à Tolbiac.

L'importance des opérations inscrites au titre de l'enseignement supérieur dans le contrat de plan Etat/région (CPER) d'Ile-de-France (2000-2006), notamment pour l'académie de Paris, implique pour l'Etat de faire appel à toutes les compétences, au-delà de celles disponibles dans les services constructeurs des rectorats, et de diversifier à la fois maîtrise d'ouvrage, assistance à maîtrise d'ouvrage et mandat de maîtrise d'ouvrage.

Il n'est pas apparu raisonnable de créer un nouvel établissement public spécialisé dépendant de l'éducation nationale, ni de développer de manière excessive et temporaire le service constructeur de l'académie de Paris (SCAP) ; le choix du ministère s'est porté, avec l'accord du cabinet du Premier ministre, sur l'utilisation d'un établissement public existant, l'EPMOTC.

L'EPMOTC a en effet une compétence affirmée dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, une solide habitude de travailler sur les dossiers complexes de construction relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur, muséum et CNAM notamment, et s'en est toujours fort bien acquitté.

Par ailleurs le ministre de l'éducation nationale est représenté à son conseil d'administration par deux administrateurs, dont le directeur de la programmation et du développement. Les moyens de l'EPMOTC ont été renforcés par apport du ministère de l'éducation nationale, y compris en postes. Il a même été envisagé, ce qui aurait été logique, une cotutelle sur l'EPMOTC, mais cette solution, lourde, n'a pas été retenue.

Le mandat détenu par l'EPMOTC pour les réalisations sur Tolbiac s'exerce de manière très satisfaisante sous le pilotage vigilant du rectorat, maître d'ouvrage, et en association étroite avec l'université Paris VII – Denis Diderot, futur utilisateur. Les services centraux du ministère participent également régulièrement aux réunions qui font le point sur l'avancement des opérations.

Le choix de l'EPMOTC est donc un choix raisonné et l'intervention de l'établissement se déroule dans le strict respect des dispositions de la loi

sur la maîtrise d'ouvrage publique, avec application rigoureuse du code des marchés publics.

Enfin, le ministère rappelle que le mandat de l'EPMOTC ne porte que sur une surface de 85 000 m², qui constitue la première tranche du projet, divisée en quatre opérations (restructuration des Grands Moulins, de la Halle aux farines, et deux constructions neuves) et que certains chantiers universitaires de la ZAC Paris rive-gauche seront réalisés sous maîtrise d'ouvrage de la région d'Ile de France, en application de la loi du 10 juillet 1990.

Le projet d'institut national d'histoire de l'art (INHA)

La Cour souligne les divergences entre les ministères de la culture et de la communication et de l'éducation nationale quant aux objectifs et aux modalités de réalisation du projet d'INHA.

Depuis la création de l'association de préfiguration de l'INHA en mars 1999, les trois ministères de tutelle (éducation, recherche, culture) ont collaboré avec assiduité et régularité pour faire aboutir ce projet ancien. Leurs efforts conjoints ont débouché sur la publication du décret du 12 juillet 2001, créant l'INHA en tant qu'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) avec le statut de grand établissement.

A la suite de la nomination de son directeur général en août 2001, l'institut se met actuellement en place, a lancé plusieurs programmes et prévoit la fusion en son sein de trois bibliothèques (bibliothèque d'art et d'archéologie, bibliothèque centrale des musées nationaux et bibliothèque de l'école nationale supérieure des beaux-arts) et l'association d'une quatrième (bibliothèque de l'école nationale des chartes) au cours de l'année 2002.

Les trois ministères ont accompagné la montée en charge de ce projet depuis trois ans en le dotant de moyens financiers et humains importants (0,76 M€ en 1999, 1,14 M€ en 2000, 2,59 M€ en 2001).

Le projet de loi de finances 2002 prévoit des mesures nouvelles à hauteur totale de 540 000 € et la création de 14 emplois. Depuis 1999, le principe de la parité entre les ministères de l'éducation nationale et de la recherche, d'une part, et le ministère de la culture et de la communication, d'autre part, a été respecté des deux côtés.

Par ailleurs, les ministères de l'éducation nationale et de la culture ont signé un avenant à la convention de mandat avec l'EPMOTC pour faire aboutir le chantier d'aménagement du site Vivienne. Le même esprit de coopération prévaut dans le suivi du projet de réaménagement du site Richelieu.

Si des différences d'appréciation peuvent le cas échéant apparaître sur telle ou telle question, rien ne permet en revanche de parler de divergences

quant à la mise en œuvre de ce grand projet que ses trois tutelles souhaitent voir conduit à son terme.

*REPOSE DU PRESIDENT DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC DE
MAITRISE D'OUVRAGE DES TRAVAUX CULTURELS*

L'organisation de la maîtrise d'ouvrage

La décision de créer l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EPMOTC) en 1998, EPA constructeur à vocation généraliste, né de la fusion de l'EPGL et de la MIGT, a été prise en raison des opérations de construction importantes auxquels le ministère doit faire face dans les années à venir.

L'EPMOTC exerce sa mission dans le cadre de la loi du 12 juillet 1995 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Tous les projets qui lui sont confiés par les maîtres d'ouvrage le sont par voie de conventions de mandat. Ce cadre d'intervention assure la prééminence du maître de l'ouvrage tout en permettant le fonctionnement efficace d'une équipe spécialisée et organisée pour mener à bien les opérations importantes.

L'observation de la Cour : « Depuis 1998, la création d'organismes ad hoc ne vise plus qu'à leur attribuer le portage des ouvrages pendant les travaux et s'accompagne de l'obligation de déléguer la fonction de maître d'ouvrage à l'EPMOTC... » fait référence aux opérations de réalisation de la Maison du cinéma, de l'Institut national d'histoire de l'art, du Centre de l'architecture et du patrimoine et du Centre national de la danse. Pour ces opérations, les organismes créés ne sont pas des organismes constructeurs mais des structures de préfiguration, constituées dans les trois premiers cas sous forme associatives, qui ont pour objet de proposer au ministère, maître de l'ouvrage, les projets scientifiques et culturels, les modes d'organisation et de gestion future des équipements à réaliser. Le rôle de ces organismes « utilisateurs » dans le triangle qu'ils forment avec le maître de l'ouvrage « décideur » et l'EPMOTC « constructeur » est indispensable au bon déroulement de l'opération. Les ouvrages réalisés dans le cadre du programme, du budget et des délais arrêtés par le maître de l'ouvrage doivent répondre aux besoins des services et organismes utilisateurs.

Le fait qu'il existe au sein du ministère, le service national des travaux, l'EPMOTC, et les conservations régionales des monuments historiques au sein des directions régionales des affaires culturelles n'illustre pas « la difficulté de choisir entre les différentes formules », mais correspond à une répartition du travail selon le degré de complexité ou la nature d'intervention. L'EPMOTC intervient pour les opérations de construction importantes ou complexes, que ce soit en construction neuve ou en

réaménagement de bâtiments existants, le SNT et les CRMH conduisant les opérations de restauration, de grosses réparations, de construction de bâtiments simples et d'entretien.

Confronté à des problèmes de même nature, le ministère de la Justice a choisi de créer un EPA chargé de réaliser par mandat les opérations d'investissement lourdes, les travaux de restauration, de grosses réparations et d'entretien étant réalisés par des services du ministère.

La cour évoque un problème de frontière entre l'EPMOTC et le SNT au palais de Chaillot. La difficulté a été rapidement réglée : l'EPMOTC a, pendant la réalisation des travaux de réaménagement de l'aile de Paris, la responsabilité de l'ensemble des chantiers, clos couvert compris, et ce principe a été étendu à d'autres opérations sans soulever de difficultés particulières.

Le plan de charge de l'EPMOTC, en forte croissance, ne résulte pas « de prospections de marchés de grande taille pour asseoir son existence ». Le nombre et l'importance de ses projets, 31 en cours en décembre 2001 représentant un plan de charge de 600 000 000 € jusqu'en 2005, résultent des besoins et décisions prises par le ministère de la culture et le ministère de l'éducation nationale, pour ce qui est du mandat pour la construction de la première tranche de l'université Paris VII.

Les opérations actuellement en cours d'études préliminaires, par exemple, le réaménagement intérieur du Grand Palais, le grand auditorium, le projet de création du centre des archives nationales, le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée à Marseille, la modernisation du château de Versailles, la deuxième tranche de l'université Paris VII, devraient donner à l'EPMOTC un plan de charge conséquent au moins jusqu'aux années 2007/2008.

Enfin, la remarque de la Cour « L'EPMOTC intervient comme une véritable entreprise de maîtrise d'ouvrage déléguée que rien, sinon son statut d'établissement public administratif, ne distingue de ses concurrentes parapubliques et privées », a paru à l'EPMOTC relever du paradoxe tant sont différents les modes de fonctionnement du secteur privé et des EPA.

La gestion de l'établissement public du musée du Louvre

PRESENTATION

Le musée du Louvre est une grande institution culturelle française et mondiale qui a accueilli plus de six millions de visiteurs en l'an 2000, dont les deux tiers sont des étrangers. Elle est aussi un puissant vecteur de démocratisation de l'accès à la culture : près d'un visiteur sur trois, dont un million de jeunes, bénéficie d'une entrée gratuite.

En 1992, le musée du Louvre est devenu un établissement public qui bénéficie en principe d'une pleine autonomie juridique et financière. Dans ce nouveau cadre, il est dirigé par un président, nommé par décret pour une durée de trois ans renouvelable, et administré par un conseil d'administration qui détermine la politique culturelle de l'établissement et vote son budget ; il a ses propres comptes tenus par un agent comptable nommé par arrêté conjoint des ministres de la culture et du budget.

Au cours de ces dernières années, des progrès importants ont été accomplis sous l'impulsion des responsables en charge du Musée, que ce soit pour l'accueil du public ou pour la tenue des collections. Mais au terme de son contrôle, qui a porté sur les exercices 1993 à 2000, la Cour a également constaté des carences préoccupantes dans l'organisation des services du Musée et des défaillances dans l'exercice des missions qui lui sont confiées. Cette situation trouve pour une large part son origine dans le fait que l'autonomie accordée à l'établissement public depuis sa création est encore dans les faits largement fictive.
