

1

Les grands chantiers culturels : l'hypothèque budgétaire

PRESENTATION

En décembre 2007, la Cour publiait un rapport public thématique sur « les grands chantiers culturels ».

Ce rapport soulignait le poids excessif des grandes opérations dans le total des dépenses d'investissement du ministère de la culture et de la communication. Il dressait surtout un constat sévère sur les conditions de réalisation des projets, lancés à partir d'estimations financières souvent sommaires, et avec une programmation des travaux insuffisante, entraînant des réorientations coûteuses et des dépassements importants de délais.

La Cour concluait à la nécessité d'améliorer substantiellement les performances de la maîtrise d'ouvrage au ministère de la culture.

Elle suggérait de faire évoluer le pilotage des chantiers, en prenant en considération l'autonomisation de gestion consentie aux établissements culturels de premier rang. Elle préconisait, en outre, une évolution institutionnelle des compétences du centre des monuments nationaux, du service national des travaux et de l'établissement de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels.

Le ministère de la culture et de la communication a tenu compte des recommandations de la Cour concernant le suivi administratif et les modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre de ses projets immobiliers.

En revanche, l'effet de ces réformes sur l'efficacité du ministère ou des établissements placés sous sa tutelle n'est, à ce jour, pas démontré, parce que ces réformes sont récentes, mais surtout parce que la conduite opérationnelle des grands travaux reste toujours soumise à de trop nombreux aléas.

L'enquête de suivi, qui a porté sur les trente-cinq plus importantes opérations achevées ou en cours entre 2007 et 2011 - représentant un montant total de l'ordre de 1,9 Md€ - fait ainsi ressortir des performances médiocres quant à la tenue des devis et des délais des

chantiers, avec notamment un dépassement moyen des coûts d'objectif de l'ordre de 25 %.

Par ailleurs, au vu du montant des besoins de financement d'ores et déjà constatés, des prévisions relatives à leurs charges de fonctionnement, la Cour attire l'attention sur les risques de dérapage budgétaire des grandes opérations d'investissement culturel.

I - Des changements notables dans la gestion immobilière et la direction des travaux

A - La réorganisation de la gestion immobilière

Dans son rapport public thématique de 2007, la Cour soulignait l'enchevêtrement des fonctions et des responsabilités qui régnait au ministère de la culture en matière de gestion des projets immobiliers.

Elle déplorait l'insuffisance de la coordination par les services centraux de la programmation et du suivi des travaux. Elle indiquait notamment que ni le ministère ni les établissements placés sous sa tutelle ne disposaient d'indicateurs de résultat permettant de suivre les opérations immobilières et d'en évaluer la réalisation dans le temps.

1 - La simplification de l'organisation ministérielle

Depuis 2007, même si l'environnement juridique qui préside aux travaux du ministère de la culture et de la communication reste foisonnant et complexe, le paysage institutionnel a eu une nette tendance à se clarifier et à se simplifier.

La gestion immobilière du ministère de la culture s'inscrit toujours dans deux sous-ensembles juxtaposés et relativement étanches entre eux : le premier, constitué de l'administration centrale du ministère et d'établissements publics nationaux, est dédié au pilotage de la politique générale de travaux et à la conduite des grands projets. Le second, formé par le réseau des services déconcentrés répartis sur l'ensemble du territoire, est mobilisé autour de l'entretien et de la restauration du patrimoine monumental.

La rationalisation récente de la gestion des travaux au ministère de la culture emprunte quatre directions : la mutualisation des compétences, la spécialisation des opérateurs en charge de la maîtrise d'ouvrage, la responsabilisation des établissements exploitants et la décentralisation,

avec la dévolution aux collectivités territoriales de la responsabilité et des charges de conservation de certains monuments.

Parmi les évolutions institutionnelles constatées depuis 2007, certaines sont plus ou moins stabilisées. La réorganisation en 2010 des structures de l'administration centrale s'est traduite par des changements durables et bénéfiques dans la programmation et le suivi des projets immobiliers du ministère. La création de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) et la mise en œuvre de la réforme du Centre des monuments nationaux (CMN) à partir de 2008, s'inscrivent aussi et de façon positive dans la durée.

En revanche, il est trop tôt pour apprécier les effets de la politique de décentralisation des monuments historiques sur les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) dont le domaine d'action en matière d'entretien, de restauration et de valorisation du patrimoine immobilier du ministère de la culture en région se trouve, de ce fait, réduit.

A cet égard, la montée en puissance du centre des monuments nationaux et de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture comme maîtres d'ouvrages spécialisés au niveau ministériel vient souligner, par comparaison, la modestie des moyens techniques dont disposent les directions régionales des affaires culturelles pour gérer les travaux restant placés sous leur autorité. Ce sujet mérite, incontestablement, un approfondissement des réflexions au sein du ministère.

2 - La mise en place d'instruments de programmation et de suivi

Avec la mise en place, systématique à partir de 2004, du suivi global des crédits d'investissement qu'effectue la direction de l'administration générale (DAG), devenue service des affaires financières et générales (SAFG) du secrétariat général, le ministère de la culture dispose, depuis plusieurs années, d'une information financière régulièrement actualisée en matière immobilière.

Depuis 2007 et notamment à la suite des observations de la Cour, le ministère et les établissements qui lui sont rattachés se sont engagés dans un important travail de définition et de programmation pluriannuelle de leurs projets d'investissement, en mettant progressivement en place des indicateurs de résultats et des moyens communs, afin de les gérer et de les évaluer dans la durée. La mise en œuvre du système d'information interministériel Chorus devrait en outre, permettre à terme de disposer d'un instrument informatisé utile à la programmation et au suivi des travaux.

Comme l'ensemble des autres départements ministériels depuis 2009, le ministère s'est engagé dans la réalisation d'un audit physique et financier de son parc immobilier, ainsi que dans l'élaboration d'un plan stratégique sur cinq ans visant à accroître les performances de sa gestion, en cohérence avec les orientations fixées par le gouvernement. Conformément aux instructions interministérielles, ces travaux ont conduit à la définition de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI).

Parallèlement au niveau central, le ministère a donné naissance par arrêté du 13 janvier 2010 à la commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI), dont la création était annoncée depuis 2006. Comme le prévoit l'article 2 de l'arrêté constitutif, la commission ministérielle des projets immobiliers est notamment compétente pour vérifier la faisabilité de la programmation technique et budgétaire globale du ministère en matière d'investissement immobilier et pour veiller au respect des objectifs, des coûts et des délais des projets.

Des progrès significatifs ont donc été accomplis au ministère pour consolider ses procédures de programmation et de suivi des travaux. Le développement en cours, sous l'égide du secrétariat général, des schémas pluriannuels de stratégie immobilière par opérateurs, des schémas directeurs d'aménagement par équipement ou par site, de tableaux de bord ministériels pour les plus grandes opérations et la mise en œuvre d'indicateurs de programmation et de suivi des projets vont ainsi dans le bon sens.

Ces instruments constituent une indéniable amélioration des moyens de gestion dont dispose le ministère pour maîtriser ses choix et ses coûts d'investissement. Encore faut-il attendre les résultats concrets qui en découleront. Ceux-ci sont tributaires de la « fiabilisation » des données techniques et financières en provenance des opérateurs, mais surtout de l'usage qui en sera réellement fait pour le pilotage ministériel des projets, alors que la commission ministérielle des projets immobiliers nouvellement créée est encore en rodage.

B - La réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre

La Cour, dans son rapport public thématique de 2007 soulignait les complications fâcheuses résultant de la coexistence au ministère de deux opérateurs spécialisés, l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et le service national des travaux (SNT), agissant concurremment, selon un partage des tâches problématique, comme maîtres d'ouvrage délégués du ministère et de ses établissements.

Elle constatait, en outre, que l'autonomisation croissante des grands établissements culturels poussait à leur confier de plus en plus la responsabilité de conduire leurs propres travaux.

Parallèlement, dans le secteur des monuments historiques, elle relevait les difficultés liées à la lente montée en puissance du centre des monuments nationaux comme opérateur et les problèmes posés par le quasi monopole des architectes en chef des monuments historiques (ACMH), au regard des règles européennes d'ouverture à la concurrence des métiers soumis à statut. Elle appelait, en conséquence, à une réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre au ministère.

1 - La création de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC)

Né de la fusion du service national des travaux (SNT) et de l'établissement de la maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) a été institué sous forme d'établissement public administratif par le décret n° 2010-818 du 14 juillet 2010. La création d'un opérateur unique, disposant d'une masse critique incontestable ainsi que d'une double compétence en matière de restauration et de construction, répond aux préconisations de la Cour qui s'alarmait de la perte de consistance des portefeuilles d'activité du SNT et de l'EMOC.

Désormais, l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture constitue le maître d'ouvrage de droit commun du ministère de la culture et de ses établissements. Placé sous la tutelle du ministère, l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture peut cependant aussi se voir confier des missions par d'autres administrations. Ses compétences ont été de surcroît élargies par rapport à celles, essentiellement axées sur la maîtrise d'ouvrage, des deux opérateurs qu'il fusionne. Le cadre juridique de ses interventions a été défini de manière à permettre à l'établissement d'utiliser à la fois le dispositif du mandat (dont le formalisme est bien adapté aux opérations complexes autrefois gérées par l'établissement de la maîtrise d'ouvrage des travaux culturels) et les possibilités ouvertes par les modifications de la loi du 17 juin 2004 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (notamment pour les activités héritées du service national des travaux).

La mise en place effective de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture est intervenue très rapidement dès la publication de son décret constitutif, en juillet 2010. Ses effectifs ont été fixés à 114 agents, à comparer au total des 122 emplois ouverts à l'établissement de la maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (76) et au

service national des travaux (46). Même si l'établissement a dû attendre le vote de la loi de finances rectificative pour disposer de certains crédits, ce qui a été à l'origine de légers retards, dans l'ensemble, l'installation de l'opérateur a été réalisée dans de bonnes conditions administratives et financières. La continuité des opérations héritées de l'établissement de la maîtrise d'ouvrage des travaux culturels et du service national des travaux n'en a pas pâti.

L'action de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture est trop récente pour avoir fait l'objet d'une évaluation. On peut seulement constater que le portefeuille de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, à ce jour, est à 95 % francilien et reste encore principalement centré sur son cœur de métier, la maîtrise d'ouvrage, sans faire encore apparaître une réorientation d'activités à laquelle prédisposent ses statuts. Par ailleurs, pour répondre pleinement aux recommandations de la Cour des comptes, il importe que l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture finalise un contrat de performance consignant les critères d'évaluation de son action, et améliore, par ailleurs, la qualité d'une comptabilité analytique aujourd'hui défailante.

2 - La difficile montée en puissance du Centre des monuments nationaux (CMN)

Depuis le précédent rapport public thématique, l'article 48 de la loi de finances pour 2007 a élargi les missions du Centre des monuments nationaux à la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration et d'entretien des monuments nationaux qui lui ont été remis en dotation. Cette nouvelle mission a été exercée, à partir de 2007, par le biais d'un dispositif d'organisation transitoire. La fin de ce régime transitoire avec le passage à un mode de fonctionnement pérenne du centre était prévue au 1^{er} janvier 2010. Cette phase transitoire se prolonge encore aujourd'hui. Le centre a en effet les plus grandes difficultés à faire face aux nouvelles responsabilités, qui lui ont été confiées, en matière de maîtrise d'ouvrage des 80 monuments nationaux dont il a la responsabilité, directement par remise en dotation, ou indirectement par contrat.

Par des conventions de mandat mises en place en 2007, 2008 et 2009, beaucoup de chantiers concernant les monuments du centre sont encore pris en charge par les directions régionales des affaires culturelles et le service national des travaux, ou par substitution l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, en attendant que le centre soit en mesure d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ses immeubles. Ces conventions vont se clôturer au fur et à mesure de la réception des

travaux en cours. A partir de 2010, aucune nouvelle opération du centre n'a fait l'objet d'une convention de ce type.

Engagée en 2003, la réorganisation interne du centre n'était donc toujours pas achevée fin 2010. L'« activation » de la nouvelle direction de la maîtrise d'ouvrage n'est intervenue qu'à l'été 2010. La capacité du centre à élaborer une programmation et à réaliser les travaux reste encore problématique. Des difficultés diverses, notamment de recrutement de personnels qualifiés, expliquent que l'année 2010 n'ait pu être, comme prévu, l'année de plein fonctionnement du nouveau régime de la maîtrise d'ouvrage.

Faute de recul, il n'est donc toujours pas possible de tirer un premier bilan sur la capacité réelle du Centre des monuments nationaux à absorber la charge des opérations qui lui sont confiées, à veiller correctement à la qualité et au suivi des travaux, enfin à assurer la cohérence entre la politique d'investissement et la politique culturelle et commerciale de l'établissement pour ce qui est des monuments qui lui ont été remis en dotation.

3 - La réforme du statut des architectes en chef des monuments historiques (ACMH)

Dans le cadre des aménagements apportés au droit des monuments historiques, en sus des modifications appliquées à la maîtrise d'ouvrage, un deuxième axe de réforme a concerné la maîtrise d'œuvre avec la remise en cause du quasi monopole détenu par les architectes en chef des monuments historiques pour les travaux de restauration effectués dans les immeubles classés, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'Etat ou financée par lui. Cette remise en cause s'inscrit dans un contexte marqué par la « normalisation » du droit français par rapport aux règles d'ouverture à la concurrence, édictées dans ce domaine par l'Union européenne.

L'ordonnance du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés avait déjà fait évoluer la donne en réaffirmant la qualité de maître d'ouvrage des personnes publiques ou privées, propriétaires ou affectataires de monuments classés. Elle précisait, en outre, qu'ils n'étaient plus tenus de faire systématiquement appel à un architecte en chef en cas de travaux, mais pouvaient recourir à un maître d'œuvre, répondant aux critères professionnels définis par décret en Conseil d'Etat. A partir du moment où l'Etat n'assumait plus la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble des monuments historiques, il n'était en effet plus possible que les architectes en chef des monuments historiques,

qui sont des fonctionnaires, conservent leurs prérogatives sur les autres monuments que ceux de l'État.

Les textes réglementaires précisant les contours de cette réforme, dont l'incidence juridique et économique sur la profession d'architecte en chef est forte, ont été plusieurs fois contestés. Ce n'est qu'avec le décret - n°2009-749 du 22 juin 2009 relatif à la maîtrise d'œuvre sur les immeubles classés au titre des monuments historiques que les règles fixant les conditions d'intervention des architectes pour les travaux sur les monuments historiques ont été stabilisées.

A la suite de l'entrée en vigueur dudit décret, l'arrêté du 1^{er} février 2011 fixant les conditions de rémunération des architectes en chef des monuments historiques a modifié les conditions de paiement de leurs prestations en les rapprochant du barème prévu par la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Cet arrêté prévoit qu'une évaluation sera faite à l'issue de deux ans d'application.

D'ores et déjà, sur cinq cent quatre-vingt-trois opérations de restauration lancées depuis juin 2009 par des propriétaires autres que l'Etat, quatre cent soixante-douze ont été confiées à des architectes en chef des monuments historiques (77 %) et cent-huit à des architectes libéraux (23 %), pourcentage encore modeste mais qui devrait, à l'avenir, logiquement augmenter.

II - Un bilan insatisfaisant de la programmation et de la conduite des opérations

Pour apprécier si des progrès ont été accomplis, depuis 2007, dans la programmation et la conduite des chantiers culturels, l'enquête de suivi a établi, avec le concours du secrétariat général du ministère, un bilan statistique portant sur toutes les opérations d'investissement du ministère supérieures à 10 M€, soit un ensemble pertinent de 35 opérations et 66 sous-opérations.

La Cour s'est intéressée ensuite à neuf projets en cours ou en phase de lancement :

- la rénovation du Grand Palais des Champs Elysées ;
- les réaménagements du musée d'Orsay ;
- la restauration de la salle Favart ;
- la modernisation du musée Picasso ;

- la restructuration du Carré Richelieu de la Bibliothèque nationale de France (BNF) ;
- la création d'un nouvel espace dédié aux arts de l'Islam au Louvre ;
- la construction de la grande salle Philharmonique à la Villette ;
- la réalisation du musée des civilisations d'Europe (MUCEM) à Marseille ;
- la programmation de la Maison de l'Histoire de France.

Chacune de ces neuf opérations a fait l'objet d'un examen allant de la phase de définition initiale à la vérification des résultats obtenus par rapport aux objectifs physiques et financiers affichés au lancement du projet et au début des travaux.

Enfin, pour mesurer la soutenabilité de l'effort financier à la charge de l'Etat, l'enquête de suivi a cherché à mettre en relation les données statistiques et comptables, ainsi recueillies, avec la prévision budgétaire à trois ans.

Opérations au 31/12/2010	Etat du projet au 31/12/ 2010	Sous-opération	Montant initial TDC TTC de l'opération en euros constants	Montant initial TDC TTC actualisé (indice BT) à la date prévisionnelle d'achèvement du projet	Coût de l'opération TDC TTC au 31/12/2010 final ou actualisé (*) actualisation au 30/09/2011
Ecole d'architecture de Paris Belleville	achevé	Transfert des locaux	31 000 000	34 850 000	46 850 000
Quadrilatère Richelieu	en cours	Réaménagement Clos et couvert Façade	149 800 000	182 540 000	211 000 000
Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA)	achevé	Réalisation du centre de Chaillot (CAPA)	44 820 011	51 373 498	82 484 000
Louvre	en cours	Arts de l'Islam (travaux des salles des Arts de l'Islam + restauration des façades Visconti + travaux des Trois Antiques)	61 010 000	67 600 000	87 306 000 (*) (90 958 000)
Louvre	en cours	Aménagement des salles de l'aile Sully nord pour les collections du mobilier XVIIIème	14 549 000	17 200 000	25 500 000
Centre des archives de Pierrefitte-sur-Seine	en cours	Construction du centre des Archives	119 000 000	158 305 700	194 730 000 (*) (195 480 000)
Musée Picasso	en cours	Travaux de rénovation de l'Hôtel Salé et d'extension du musée	24 800 000	nd	45 500 000 (*) (54 103 000€ dont 9 700 000€ d'acquisition immobilière en juin 2011)

LES GRANDS CHANTIERS CULTURELS

241

Musée d'Orsay	en cours	Tympan Est Pavillon amont	8 950 000	10 087 975	13 770 000
MUCEM Marseille	en cours	Construction du bâtiment Ricciotti et aménagements du Fort Saint- Jean Restauration MH du Fort Saint Jean	99 800 000	144 087 800	160 767 000
Philharmonie de Paris	en cours	Construction à Paris d'un équipement musical centré sur une grande salle de concert dans le parc de la Villette à Paris.	173 115 000	204 140 000	336 530 694
Grand Palais	1 ^{ère} tranche achevée	Travaux de restauration du Grand Palais	60 000 000	nd	106 050 000
Grand Palais	en cours	Travaux de restauration et aménagement (Salon d'honneur, Galerie Sud-est I Rotondes Sud, circulations et hors galerie Sud-est II)	26 118 659		23 595 957

Source : Cour des comptes.

A - La prépondérance des chantiers franciliens et des opérations de moyenne envergure

L'analyse de l'échantillon comme l'étude de cas soulignent qu'au cours des cinq dernières années, le déséquilibre entre Paris et la province, en matière de réalisation de grands équipements financés par l'État, n'a pas été réduit et que le nombre d'opérations d'envergure exceptionnelle est resté limité.

1 - Un déséquilibre Paris/province persistant

Parmi les trente-cinq opérations de l'étude, cinq seulement concernent des chantiers ouverts en province : les écoles d'architecture de Nantes, Clermont-Ferrand et Strasbourg, qui font partie d'un plan national de modernisation, et les deux opérations relatives au projet du MUCEM (musée et centre de conservation), à Marseille.

Les projets sont donc, à une écrasante majorité, situés en région Ile-de-France. Ce sont, à la fois, les plus nombreux et les plus importants en montant, notamment pour la réalisation d'équipements nouveaux⁸³ : philharmonie de Paris (336,5 M€) ; centre d'archives de Pierrefitte (195 M€), département des arts de l'Islam au Louvre (103,5 M€).

Par rapport au précédent rapport public thématique de la Cour, le mouvement de décentralisation des grands équipements culturels caractérisé par la création des antennes du Louvre à Lens et du centre national d'art et de culture/ Georges Pompidou à Metz ne s'est pas amplifié. Au-delà de 2013 et de la réalisation du musée des civilisations pour l'Europe et la Méditerranée, aucune grande opération nouvelle n'est d'ailleurs programmée en région.

On observe, toutefois, un certain effort de rééquilibrage des projets en Ile-de-France au profit de la banlieue, comme en atteste la création du centre d'archives de Pierrefitte-sur-Seine et, demain, la réalisation à Cergy du centre national de conservation, de restauration et de recherche du patrimoine (CNC2RP), lancé par le Louvre et le ministère de la culture.

⁸³ Tous les montants sont donnés toutes charges et taxes comprises, sauf pour la Philharmonie qui récupère, comme association, le montant de la TVA sur ses travaux.

2 - De très grands projets moins nombreux

Par rapport aux années 1980 et 1990, marquées par la multiplication des équipements neufs de très grande envergure, la période récente comporte beaucoup moins de projets culturels de cette nature. Cette évolution était déjà notée dans le rapport public thématique de 2007. De fait, dans les années 2000 et 2010, au titre des projets autour de 300 M€, tels le musée des arts premiers ou la philharmonie de Paris, tous deux confiés à l'architecte Jean Nouvel, font figure d'exception.

Si l'on met de côté le financement au long cours du schéma directeur de Versailles et celui de la maison de l'histoire de France (non encore budgété en 2011), les projets compris entre 100 et 250 M€ sont au nombre de quatre : la restauration du Grand Palais, la réalisation du MUCEM, la restructuration du quadrilatère Richelieu, et la construction du centre d'archives de Pierrefitte.

Il faut toutefois aussitôt faire remarquer que la plupart de ces projets, comme d'autres un peu moins importants, sont désormais le plus souvent co-financés, par des collectivités locales, à l'instar de la philharmonie ou du musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée, ou mobilisent en financement une part très significative de mécénat (Arts de l'Islam au Louvre) ou, pour certains, font l'objet d'un autofinancement significatif (Grand Palais, Musée Picasso).

B - Le pilotage médiocre des grands projets

La Cour n'ignore pas le caractère complexe de certaines des trente-cinq opérations de l'étude, ni les contraintes spécifiques qui pèsent sur certains chantiers culturels, notamment en raison de la technicité des équipements mis en œuvre ou du caractère historique des bâtiments qui les accueillent.

L'enquête de suivi fait cependant ressortir des performances généralement médiocres quant à la programmation des opérations, la tenue des devis et le respect des délais. Le pilotage opérationnel des grands travaux culturels reste, en effet, toujours soumis aux mêmes aléas que ceux antérieurement constatés.

A cet égard, si l'efficacité du ministère de la culture, ou des établissements placés sous sa tutelle, ne s'est pas notablement améliorée pour la réalisation de grands travaux depuis 2007, il est juste de souligner qu'il est encore trop tôt pour mesurer le plein effet des réformes récentes mises en œuvre au ministère en matière de maîtrise d'ouvrage.

1 - La programmation et la conduite des travaux

Les neuf opérations faisant l'objet d'un examen particulier dans le panel d'étude mettent en évidence la diversité des schémas en vigueur pour le pilotage des chantiers culturels, puisque parmi elles, trois sont réalisées sous la maîtrise d'ouvrage de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (Orsay, Favart, Richelieu), quatre autres sont placées directement sous la direction des établissements ou associations de préfiguration concernés (Grand Palais, Picasso, Louvre, Philharmonie), une est en partie effectuée dans le cadre d'un partenariat public/privé (MUCEM), enfin le statut de la dernière n'est toujours pas tranché (maison de l'histoire de France).

Si l'on élargit le champ d'analyse aux trente-cinq opérations d'un montant supérieur à 10 M€, on constate que le mouvement de déconcentration « organique » de la gestion des projets immobiliers du ministère, amorcé avant 2007, s'est nettement amplifié depuis : seize chantiers relèvent directement du ministère et dix-neuf des établissements. On constate aussi que dans leur quasi-totalité, les opérations directement suivies par l'administration centrale du ministère et financées sur son budget (quinze sur seize) font l'objet d'une délégation de maîtrise d'ouvrage à l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (et avant 2010, au service national des travaux ou à l'établissement de la maîtrise d'ouvrage des travaux culturels).

Le rôle de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture se trouve, en revanche, relativisé quand la gestion des projets est déconcentrée vers les établissements de la culture : quatorze projets sur les dix-neuf qui relèvent de ces établissements font l'objet d'un mandat de maîtrise d'ouvrage attribué à un opérateur autre que l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, opérateur qui, dans la plupart des cas, relève du secteur privé. Sur le seul périmètre de l'étude, l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture assure donc la maîtrise d'ouvrage de vingt opérations sur trente cinq, ce qui correspond à 65 % de la masse financière globale.

Parmi les divers schémas de réalisation possible des équipements culturels, le recours aux partenariats public/privé (PPP) semble rencontrer des limites, si l'on en juge à l'abandon du partenariat public/privé, prévu à l'origine pour la construction de la grande salle philharmonique de la Villette, ou aux questions que peut susciter la réalisation du centre de recherche et de conservation du MUCEM. Le coût complet de cette dernière opération (coût d'acquisition et de maintenance) s'élève à

93,8 M€⁸⁴ avec 33,06 M€ pour l'investissement et la provision pour dédit, 26,7 M€ pour les charges financières et 34,06 M€ pour la maintenance, montants à mettre au regard du seul coût de la construction du bâtiment estimé au départ à 21,1 M€ et aujourd'hui de l'ordre de 30 M€.

Renvoyant aux sévères critiques de la Cour en 2007 sur l'insuffisance des travaux préparatoires en amont et sur les défaillances de la programmation des travaux ensuite, l'enquête de suivi révèle les hésitations, les atermoiements et les imprécisions dont pâtissent certaines opérations depuis leur lancement.

Ainsi, il aura manqué jusqu'à fin 2011, un schéma directeur pour les travaux du Grand Palais. Cette situation a pour conséquence de masquer l'importance des financements à mobiliser pour un projet qui a déjà coûté 130 M€ environ et pourrait en coûter plus du double dans les prochaines années. Par ailleurs, faute d'une programmation en amont des activités, la restauration à l'identique de la grande verrière qui se révèle insuffisamment étanche et la climatisation du bâtiment n'ont pas été pensées en fonction des salons et manifestations de prestige que la nef abrite désormais.

Le musée d'Orsay a, en cours de route, profondément modifié son programme de travaux. Quoique programmés depuis 2006, les travaux de réparation du tympan-est et d'aménagement du pavillon amont du musée d'Orsay n'ont toujours pas commencé pour les premiers et viennent juste d'être achevés pour les seconds. Engagées pour respecter l'enveloppe globalement allouée au musée, certaines révisions à la baisse du programme de restauration du tympan-est, qui portent sur des éléments importants, posent un problème de validation au plan technique et de chiffrage final.

Considérée comme indispensable dès 2006 et décidée formellement en 2008, la rénovation du musée Picasso a connu depuis lors bien des vicissitudes qui se traduisent par des révisions de programme, de délai et de coût. Les travaux qui ont effectivement débuté en octobre 2011 doivent s'achever au printemps 2013. Les doutes que l'on peut avoir sur la maîtrise de l'opération au vu d'un calendrier aussi contraint redoublent quand on observe que le musée assure désormais, sans grande expérience et avec des moyens techniques limités, la maîtrise d'ouvrage du projet.

Le projet du musée des civilisations de l'Europe et la méditerranée, décidé en 2001, a pâti d'un faible niveau de priorité jusqu'en 2008, année

⁸⁴ La construction du bâtiment Ricciotti, la restauration et l'aménagement du Fort Saint-Jean s'élèvent à 160 767 M€.

à partir de laquelle il a été relancé et réorienté. Objet muséal mal identifié, quand sa perspective se résumait à la décentralisation à Marseille de la collection des arts et traditions populaires, tourné désormais vers toutes les cultures de la Méditerranée, le projet du MUCEM se déploie sur les deux sites du Vieux port et du quartier de la Belle de Mai et dans trois bâtiments. Les attermolements et les modifications de la programmation depuis 2002 ont entraîné une élévation importante du devis initial du fait même des délais, puisque le montant du projet (hors partenariat public/privé) a quasiment doublé par rapport à l'enveloppe initiale annoncée au lancement de l'opération.

Le projet de construire sur le site de la Cité de la musique à la Villette une grande salle de concert remonte à la fin des années 1990. Il a donc fallu attendre 2006 pour que l'opération sorte des limbes et soit officialisée. À l'issue d'un concours international, la réalisation de l'équipement a été attribuée, en avril 2007, aux ateliers Jean Nouvel. Toutefois, à ce stade, ni l'organisation de la maîtrise d'ouvrage ni le financement du projet n'étaient encore finalisés.

Outre les incertitudes sur sa viabilité qui en marquèrent les prémisses, le projet a connu, depuis 2006, de nombreux retards liés aux fluctuations des arbitrages publics, au caractère infructueux de l'appel d'offres constructeurs, à la nécessité de substituer à un improbable partenariat public/privé un nouveau tour de table difficile à boucler avec les collectivités partenaires. Ces délais ont évidemment influé sur le coût d'objectif de l'opération, sans être pour autant les seuls en cause dans l'évolution financière du projet entre 2006 et 2010 (204 M€ en 2006, 276,25 M€ en 2009, 336 M€ en 2010⁸⁵).

2 - Les écarts de coût

Depuis 2007, sept opérations peuvent être considérées comme intégralement ou quasiment achevées, si l'on retient comme critère l'ouverture du bâtiment au public : les trois écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA) de Paris-Belleville (juillet 2009), de Paris-Val de Seine (avril 2007), et de Nantes (février 2009), ainsi que de la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) (septembre 2007), de la cité

⁸⁵ Cette augmentation de près de 65 % du montant de l'enveloppe initiale après actualisation inclut, en effet, de notables aménagements du programme de base ; si l'on prend en compte les modifications du périmètre de l'opération et certains coûts non intégrés au devis initial, la hausse du coût prévisionnel d'objectif, entre 2006 et 2011, est de 45,2 % ; si l'on intègre, enfin, la charge des assurances, les provisions pour aléas ainsi que le financement de certains équipements (orgue, etc.) seulement prévus depuis 2009, le coût d'objectif croît de 22 %.

nationale d'histoire de l'immigration (octobre 2007), des galeries du Grand Palais (octobre 2010), du centre européen de musique de chambre de Fontainebleau (2009). On peut donc pour ces projets rapporter les coûts définitifs aux coûts d'objectifs initiaux.⁸⁶

Sur sept opérations terminées, cinq présentent un écart supérieur à 30 % entre le coût initial en euro constant et le coût définitif. L'école d'architecture de Paris-Belleville et la cité de l'architecture et du patrimoine ont en particulier connu, en cours de réalisation, des dépassements très importants de leur enveloppe - respectivement évalués à 51 % et 84 %. Si l'on calcule l'écart entre le coût final et le coût révisé en euro constant pour tenir compte non seulement de l'inflation monétaire mais aussi de l'actualisation des facteurs, fonction de l'indice du bâtiment, ces deux opérations enregistrent encore des écarts de 34 % et 60,5 %.

Même si les bases de l'analyse sont nécessairement moins solides pour les opérations qui sont toujours en cours, le coût final estimé au 31 décembre 2010 de neuf d'entre connaissent un doublement, en valeur constante, du montant du devis annoncé à la date du lancement. Il s'agit du quadrilatère Richelieu, du département des arts de l'Islam, de la rénovation du pavillon Sully au Louvre, du centre d'archives de Pierrefitte, du musée Picasso, du musée d'Orsay, du MUCEM, et de la philharmonie de Paris. Après intégration partielle de compléments programmatiques et révision des prix, la différence entre le coût d'objectif initial (actualisé à la date prévisionnelle d'achèvement du projet) et le nouveau coût d'objectif fixé au 31 décembre 2010 reste, pour ces neuf opérations, encore supérieurs à 25 %. Dans certains cas, l'écart ainsi calculé apparaît exorbitant (philharmonie : + 65 % ; Louvre-aile Sully : + 48 % ; musée Picasso : + 39 %).

Sans perdre de vue les circonstances propres à la réalisation de chacun de ces projets, dans l'ensemble, ces exemples incitent à penser que, pour des chantiers complexes, la dévolution, aux établissements exploitants, de la maîtrise d'ouvrage de leurs travaux ne se traduit pas, en tout cas pas de façon évidente, par une amélioration des performances de leur gestion. Deux maux semblent, en effet, affecter la conduite par les établissements de leurs projets :

⁸⁶ C'est ce qui a été fait, en homogénéisant les données (actualisation du coût d'objectif initial en euros constants, montant des travaux actualisé à la date de l'avant-projet définitif, coût final) de façon à éviter des distorsions trop fortes, liées notamment au démarrage lent de certains projets.

- la sous-qualification, et la faiblesse numérique des services techniques chargés de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage en leur sein, surtout pour les moins importants d'entre eux ;
- une programmation de travaux souvent trop ambitieuse et par trop volontariste.

Si on ajoute à ces dérapages les risques qui proviennent de financements extérieurs aléatoires (mécénat) ou de l'autofinancement d'une masse de plus en plus importante de travaux (Louvre, Grand Palais, Picasso), et si l'on considère que les causes à l'œuvre au cours des dernières années devraient continuer de produire les mêmes effets - c'est-à-dire des surcoûts -, les grands chantiers qui restent à achever représentent un risque financier élevé pour le ministère *in fine*, appelé en garantie.

Ainsi, alors que le coût global des 35 opérations du panel est estimé à 1,89 Md€, au 31 décembre 2010, les dépassements par rapport à l'agrégat des enveloppes initiales de l'ensemble de ces opérations (1,31 Md€) représentent 582 M€, soit une hausse de 44 %, correspondant à une annuité des crédits d'investissement du ministère. Si l'on procède au même calcul, après actualisation, au coût des facteurs, du montant total initial (1,51 Md€), cet écart est ramené à 380 M€, soit cependant une augmentation moyenne de 25 % du coût global d'objectif, en légère amélioration par rapport au constat du rapport public thématique de 2007 qui faisait état d'une augmentation moyenne de 30 %.

Même si ces évaluations n'ont qu'un sens très relatif étant donné la diversité des dates de valeurs prises en compte (certains programmes étant lancés depuis plus de dix ans), elles demeurent néanmoins fort parlantes.

3 - Les dépassements de délais

Les dépassements de délais, qui affectent la réalisation des opérations, apparaissent eux aussi substantiels et systématiques.

Si l'on exclut du panel de l'enquête les opérations de restauration au long cours comme celles du site de Versailles, le retard moyen entre la date d'achèvement des projets, telle qu'envisagée à leur lancement, et la date effective ou prévisible des travaux au 31 décembre 2010 est d'une trentaine de mois. Encore faut-il souligner que cet écart moyen constitue une donnée approximative dans la mesure où certains projets sont finis,

tandis que d'autres sont en cours et à des stades d'avancement divers au regard de leur échéancier prévisionnel initial.⁸⁷

Les importants délais constatés au cours de l'enquête sont pour partie imputables à des phases de procédure difficilement compressibles (mise en concurrence de la maîtrise d'œuvre, consultation d'entreprise), à des imprévus inévitables ou à des compléments d'études inéluctables. Ils n'en témoignent pas moins d'une insuffisante préparation des projets lors de la phase qui prélude à la prise de décision, ce qui implique de devoir ultérieurement retravailler à leur finalisation scientifique, culturelle et technique et d'en différer d'autant la réalisation.

Certains projets enregistrent, du fait d'hésitations ou de temporisations dans les processus d'arbitrage, des retards très importants entre la date de lancement et le début effectif des travaux.

La rénovation de la grande Halle de la Villette, prévue dès 2002, n'a été engagée qu'en 2005. Annoncée en 2004, la mise en chantier du bâtiment devant accueillir le département des arts de l'Islam au Louvre n'a débuté qu'en janvier 2009. Alors que l'attribution par voie de concours du projet de construction du musée des civilisations de l'Europe et la méditerranée remonte à 2005, les travaux n'ont commencé qu'en novembre 2009. Décidée en 2006, la construction de la philharmonie n'a démarré qu'en 2011.

Ces délais considérables signalent des dysfonctionnements dans la prise de décision politico-administrative. Les annonces officielles sont, en effet, souvent en décalage par rapport à l'état d'instruction préalable du dossier au triple plan technique, administratif et financier. Les erreurs ou omissions commises au stade de la présentation du projet (coût d'objectif, choix du site d'implantation, nature des équipements programmés) vont ensuite contaminer les autres étapes du processus (concours d'architecte, choix du maître d'œuvre, montage financier), entraînant des recadrages brusques, des retards et des surcoûts.

Si l'on veut faire la part entre les délais préalables à l'ouverture du chantier et ceux imputables à la conduite des travaux, il faut considérer les sept opérations du panel achevées depuis 2007.

La durée moyenne de réalisation de ces opérations depuis la date de leur lancement est de cinq ans.⁸⁸ Le décalage moyen entre la date

⁸⁷ Pour les sept opérations du panel achevées au 31 décembre 2010, la durée effective est de 60 mois en moyenne dont 12,7 mois de retard imputable à la phase de travaux.

⁸⁸ A titre indicatif, il a fallu 8 ans pour réaliser l'école nationale supérieure d'architecture de Belleville de Nantes, 7 ans pour l'ENSA de Belleville Paris-

prévisionnelle fixée au début effectif des travaux et la fin de ceux-ci est de 12,7 mois. Les retards de chantier les plus importants affectent la réalisation de l'école nationale supérieure d'architecture de Belleville (31 mois) et de la cité de l'architecture et du patrimoine (25 mois).

Pour les opérations en cours au 31 décembre 2010, la quantification des délais est plus difficile. Si l'on neutralise la phase de latence entre le lancement du projet et l'ouverture du chantier et si l'on part du début effectif des travaux⁸⁹, on constate néanmoins que la plupart des opérations enregistrent déjà des retards prévisibles de plusieurs mois, y compris pour certaines qui viennent juste de commencer : 21 mois pour la philharmonie, 20 mois pour la cité des sciences et de l'industrie, 12 mois pour la rotonde du Grand Palais.

III - Un effort financier déséquilibré et difficilement soutenable

Entre 2006 et 2010, les crédits de paiements, inscrits en loi de finances pour les investissements du ministère, ont oscillé entre 460 M€ et 572 M€ selon les années. Au cours de la même période, les dépenses d'investissement nettes du ministère ont évolué entre 507,5 M€ et 651 M€ par an. On constate donc, pour la période sous revue, une tendance légère et régulière à la hausse des dépenses d'investissement, qui contraste avec les profils précédemment relevés pour la séquence 1999-2006, marquée selon le rapport public thématique de 2007, par « des à-coups » importants, non seulement d'une année sur l'autre mais aussi dans le cadre de la gestion annuelle, en raison du poids des reports et des autres mouvements de crédits⁹⁰.

Belleville, 6 ans pour la Cité de l'architecture (CAPA), 5 ans pour l'ENSA de Belleville Paris-Val de Seine, 4 ans pour la cité de l'immigration.

⁸⁹ Ce qui représente un mode de calcul des délais favorable à la maîtrise d'ouvrage mais beaucoup moins aux donneurs d'ordre, à l'exploitant, sans même parler des usagers.

⁹⁰ Cette séquence budgétaire chaotique a pour origine la tempête du 26 décembre 1999 qui a entraîné des réparations importantes s'ajoutant aux besoins de financement d'un patrimoine dans un état de conservation générale déjà faible. Dans ce contexte, les lois de finances pour 2000 et 2001 ont procédé à des ouvertures de crédits en nette augmentation, mais sans que s'accroissent parallèlement la capacité des services à engager effectivement les sommes mises à leur disposition, ni celle des entreprises spécialisées à démarrer les chantiers correspondants. La « thrombose » budgétaire qui en est résultée au tournant des années 2001 et 2002 fut caractérisée par un niveau exceptionnel de reports d'une année sur l'autre et une dégradation catastrophique du taux de consommation des crédits d'investissement du ministère.

Le financement des grands chantiers culturels, par rapport à ces évolutions budgétaires, pose deux types de questions. La première porte sur l'impact de ces opérations dans la répartition des crédits d'investissement de la culture, la seconde sur la réduction des marges budgétaires du ministère.

Evaluation des crédits consacrés aux investissements culturels

Il est malheureusement impossible de présenter de longues séries budgétaires homogènes car, à partir de 2006, avec la mise en œuvre de la loi relative aux lois de finances, la nomenclature change et ne permet plus d'établir le même type d'agrégats entre les titres d'investissement.

L'analyse budgétaire des investissements culturels ne porte donc que sur les exercices postérieurs à 2006, les données recensées à cette fin provenant des programmes patrimoines (programme 175), création (programme 131), transmission des savoirs et démocratisation de la culture. Les investissements financés par ces programmes sont distingués selon qu'ils constituent des investissements directement réalisés par le ministère de la culture (titre 5) ou des investissements réalisés par des opérateurs en charge d'une mission de service public (catégorie 32i) ou par des tiers (catégorie 6i).

Pour évaluer les montants des investissements relatifs aux catégories 32i et 6i, qui ne sont pas donnés par les rapports annuels de performances (RAP), il faut procéder à une extraction de données à partir du plan comptable de l'Etat (PCE). Les montants prévus en loi de finances initiale et les crédits ouverts étant définis au niveau du titre et non de la catégorie, les montants donnés pour les catégories 32i et 6i sont donc purement indicatifs. Ces montants ont été établis par construction avec l'hypothèse que la part de la catégorie 32i, ou 6i, au sein des titres 3 ou 6, pour la loi de finances initiale et les crédits ouverts, est égale à celle constatée pour les dépenses nettes.

A - Le poids des grands chantiers dans les investissements culturels

La politique d'investissement du ministère poursuit traditionnellement deux grandes orientations : la sauvegarde du patrimoine monumental et la réalisation de nouveaux équipements culturels. Même si plusieurs grands projets entraînent la construction de nouveaux édifices, qu'il s'agisse du centre d'archives de Pierrefitte et de la philharmonie de Paris, la période actuelle est surtout marquée par la place donnée à la modernisation de monuments anciens.

Il est donc de moins en moins pertinent d'opposer la réalisation des grands projets culturels à la politique de conservation du patrimoine. Outre que des équipements nouveaux, tels que le musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée ou le département des arts de l'Islam, obéissent en effet à une logique mixte, qui conjugue chantier de restauration et de construction, la plupart des projets en cours portent sur la restauration et la transformation d'un monument historique aux fins de l'adapter aux exigences contemporaines de sa mission. Tel est le cas, par exemple, de la rénovation du théâtre de la salle Favart, de la création de la cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) au Palais de Chaillot, ou des aménagements du Grand Palais.

Toutefois, le financement des grands projets culturels n'est pas sans impact sur le financement de la politique de restauration du patrimoine monumental. Quoique, dans l'absolu, les crédits d'investissement consacrés aux monuments historiques (hors crédits d'entretien) aient été majorés de 42 M€, entre 2006 et 2010, (passant de 245,2 M€ à 287 M€), leur part relative dans le total des dépenses d'investissement du ministère a eu tendance à baisser au cours de la période contrôlée. Ils représentent 48 % du total de ces dépenses en 2006, 46 % en 2008, 44 % en 2010. Ce fléchissement traduit la montée en puissance des paiements relatifs à la réalisation de grands équipements, le musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée et le centre de Pierrefitte notamment.

Moins nette qu'autrefois, la ligne de partage des investissements culturels entre équipements neufs et restauration continue, cependant, à en recouper une autre : celle qui sépare les grands projets franciliens des opérations menées en région. Au cours de la dernière décennie, comme le met en évidence le panel de l'enquête, la très grande majorité des nouveaux équipements culturels de l'État ont été installés en Ile-de-France. En nombre et en poids financier, les programmes franciliens sont prépondérants.

Le constat selon lequel la politique d'équipements culturels favorise la région d'Île-de-France, plus que toutes les autres régions, est conforté par l'analyse des données budgétaires. S'agissant des crédits immobiliers affectés aux budgets opérationnels de programmes (BOP), on constate une décline des montants déconcentrés témoignant de la prépondérance des grands chantiers nationaux : 66 % du total des dépenses d'investissement en 2006, 64 % en 2008, 60 % en 2010.

Cette baisse, en valeur absolue et relative, est encore plus accusée si, pour mesurer le montant total des crédits déconcentrés vers la province, l'on neutralise certains effets de présentation des données à l'origine de distorsions statistiques.

En effet, si l'on soustrait des agrégats fournis par le ministère, les crédits transférés au service à compétence nationale des travaux et à celui des archives⁹¹, si l'on enlève en outre ceux affectés à la direction régionale des affaires culturelles Ile-de-France, le ratio des opérations sur financements déconcentrés sur le total des investissements du ministère, qui donne une indication sur la répartition de l'effort d'équipement culturel entre la région parisienne et la province, diminue considérablement.

En appliquant ces réfections aux dépenses du titre 5, dont les données détaillées sont seules disponibles, les montants déconcentrés vers l'ensemble des autres régions que l'Ile de France passent en effet de 147,48 M€, soit 57 %, en 2007 à 124,34 M€, soit 51 %, en 2008, 107,88, soit 47 %, en 2009 et 101,03 M€, soit 32,5 %, en 2010. Cette diminution n'est que très faiblement compensée par l'accroissement des subventions d'investissement du titre 6 territoires (globalement de l'ordre de 28 M€ sur la période).

Ces chiffres montrent que les dépenses réellement consacrées aux monuments historiques et aux crédits déconcentrés en région au mieux stagnent, voire régressent, au cours des dernières années⁹². Ces constatations relatives à la consommation des crédits de paiements sont à rapprocher de la progression ou de la reprise de certains chantiers au cours des plus récents exercices, qu'il s'agisse de grandes opérations (Pierrefitte, philharmonie) ou de plus modestes (rénovation des centrales d'air du centre national d'art et de culture Georges Pompidou).

Au vu des résultats de la gestion des grands chantiers et de leur surcoût, étant donné les contraintes particulières et générales qui pèsent sur les crédits de la culture, la question se pose de savoir comment, aujourd'hui et pour l'avenir, le budget du ministère de la culture est en mesure de soutenir à la fois un effort en faveur de la politique d'entretien et de restauration du patrimoine et la poursuite, aux mêmes conditions, voire en l'infléchissant en faveur de la province, de sa politique de grands chantiers.

⁹¹ Service national des travaux/Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture et service centralisé des archives nationales.

⁹² Cette situation n'est pas vraiment corrigée si l'on ajoute aux dépenses d'investissement les dépenses d'entretien du patrimoine historique, comptabilisées comme des dépenses de fonctionnement. Celles-ci, au cours des dernières années, ne représentent en effet en moyenne qu'environ 3,5 % des dépenses d'investissement immobilier.

B - La réduction des marges budgétaires

Le rapprochement du montant consolidé des trente-cinq opérations de l'étude financées sur le budget du ministère (1,47 Md€ sur 1,89 Md€) avec les données budgétaires disponibles, permet de dégager les enseignements suivants :

- une annuité de crédits d'investissement inscrits en loi de finances initiale correspond en moyenne à 35 % du financement des trente-cinq plus gros projets à la charge du ministère de la culture et des établissements relevant de sa tutelle ;
- les surcoûts, constatés pour l'ensemble des trente-cinq opérations à la charge du ministère et de ses établissements (dans l'hypothèse d'une prise en charge du surcoût proportionnel au financement), correspondent à une annuité de crédits d'investissement inscrits en loi de finances initiale au budget du ministère.

Les données budgétaires corroborent, par ailleurs, le constat relatif à la montée des travaux directement pris en charge par les grands établissements. Tandis que l'enveloppe totale des opérations du champ d'étude s'élève à 1,89 Md€ répartis entre 970 M€ (51 %) pour le ministère et 920 M€ (49 %) pour les établissements publics (avec des financements en provenance d'autres ministères), la part des crédits annuels d'investissement du ministère qui est déconcentrée vers les grands opérateurs culturels parisiens se situe autour de 25 %, ce qui correspond environ à 55 % des crédits des budgets opérationnels de programmes centraux.⁹³

L'importance prise par cette déconcentration organique des crédits et des dépenses d'investissement a pour conséquence de limiter et de rigidifier tendanciellement les marges de manœuvre du ministère pour les petites et moyennes opérations notamment, en région.

Pour examiner l'exécution de la programmation des dépenses et les futurs besoins de crédits au titre des investissements culturels, il n'est malheureusement pas possible, faute d'un suivi aussi fin par les services du ministère, de faire coïncider strictement les données collectées au cours du contrôle avec les états de suivi budgétaire du ministère. Le secrétariat général du ministère ne peut fournir de séries cohérentes, et encore sur les trois exercices de la loi de finances postérieurs à 2010, que pour les projets supérieurs à 20 M€, qui ont vocation à être examinés en commission ministérielle des projets immobiliers.

⁹³ Source : données des titres 5 et 6 du budget du ministère chargé de la culture et catégorie 32i.

Sur ce champ réduit et en fonction des critères d'analyse actuellement retenus, notamment par la commission ministérielle des projets immobiliers, le besoin de financement des grands projets ressortissant à la mission culture était estimé à 966 M€ au 31 décembre 2010 et figure pour environ 1,5 Md€ au PLF 2012.

Cet accroissement est principalement lié à la budgétisation des travaux du théâtre de Chaillot, de Versailles et au projet de maison de l'histoire de France. Si aux programmes de la mission culture (131,175, 224), on ajoute les crédits des programmes 334 et 186, respectivement rattachés aux opérations du quadrilatère Richelieu et à la cité des sciences, le montant global estimatif des travaux du ministère s'élève alors à environ 1,65 Md€.

Dans l'ensemble, avec quelques décalages inévitables entre les données, l'analyse budgétaire corrobore donc bien les conclusions tirées des états financiers et des études de cas pour les trente-cinq opérations du panel. Le montant et les rythmes d'engagement et de mobilisation des crédits font ressortir le caractère problématique du financement de certains chantiers (retards et surcoûts d'ores et déjà constatés ou simplement estimatifs au 31 décembre 2010) et la charge budgétaire qu'ils induisent nécessairement à l'avenir pour le ministère et certains autres ministères co-financeurs de projets (cité des sciences, BNF, etc.).

Outre leur poids dans les crédits d'investissement actuels et futurs du ministère, les grands projets sont aussi consommateurs de crédits de fonctionnement, ce qui pèsera sur la structure budgétaire du ministère et de plus en plus après 2013.

Ainsi, à titre d'exemple, les budgets de fonctionnement en année pleine pour le centre des archives de Pierrefitte-sur-Seine, le musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée et la Philharmonie⁹⁴ de Paris ne sont pas encore stabilisés sous prétexte d'une montée en puissance étalée de 2013 à 2015. Dans l'attente d'estimations plus précises et d'arbitrages sur la taille, le nombre et la répartition des emplois ainsi que sur le mode de fonctionnement de ces structures, les subventions du ministère ont été arrêtées à 8 M€ pour Pierrefitte-sur-Seine en 2013 et 12 M€ pour le musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée en 2013.

Enfin, la salle n'ouvrant en principe qu'en 2014, le budget triennal ne prévoit rien pour la Philharmonie en 2013, au-delà du fonctionnement de l'association de préfiguration. L'établissement affiche, cependant, un

⁹⁴ Ce qui implique que soient également tranchés l'avenir et le fonctionnement de la salle Pleyel pour l'instant rattachée au projet.

besoin de financement en 2015 de l'ordre de 35 M€ dont 18 M€ de subvention, 9 M€ étant à la charge de l'Etat.

Tant en investissement qu'en fonctionnement, le financement des grands équipements culturels en cours de réalisation exposent donc le budget du ministère à des tensions importantes dans les prochaines années.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au terme de cette enquête de suivi sur les grands chantiers culturels quatre conclusions principales peuvent être dégagées :

Les procédures de suivi administratif et de contrôle financier du ministère sur ses grandes opérations immobilières se sont beaucoup améliorées par rapport aux constatations faites dans le précédent rapport de la Cour. Des progrès doivent, cependant, encore être accomplis, par exemple en revoyant le seuil de saisine de la commission ministérielle des projets immobiliers.

La clarification des règles relatives à la maîtrise d'œuvre et à la maîtrise d'ouvrage, notamment avec la création de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture et la réforme du Centre des monuments nationaux, doit être saluée. On attend, cependant, de ces réformes qu'elles produisent pleinement leurs effets dans la gestion des travaux engagés par le ministère et ses établissements.

La Cour ne peut, en revanche, que regretter, à ce stade, le bilan médiocre des performances enregistrées dans la conduite des grands chantiers achevés ou en cours entre 2007 et 2011, bilan qui traduit notamment des problèmes récurrents d'arbitrage et de programmation en amont des travaux.

Dans un contexte marqué par les exigences de réduction des déficits publics, le caractère difficilement soutenable du financement des grands chantiers culturels conduit à souligner les risques de tensions budgétaires inhérents aux crédits affectés aux travaux mais aussi au fonctionnement de certains nouveaux équipements.

La Cour recommande :

- 1. d'améliorer la comptabilité analytique et établir rapidement le contrat de performance de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture ;*
- 2. d'achever la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des 80 opérateurs du ministère ;*
- 3. de développer les schémas directeurs des sites et/ou établissements suivants : parc de la Villette, Palais de Chaillot, Grand Palais,*

Palais Royal, manufacture de Sèvres, manufacture des Gobelins et Mobilier national, Ecole nationale supérieure des Beaux-arts et Ecole nationale supérieure d'architecture - site de Paris Malaquais, musée de Cluny, Palais de Compiègne, châteaux de Fontainebleau et d'Ecouen ;

4. *de réaliser l'étude d'évaluation de la réforme de la profession des architectes en chef des monuments historiques ;*
5. *d'abaisser le seuil de saisine de la commission ministérielle des projets immobiliers à 10 M€ ;*
6. *de finaliser les budgets de fonctionnement et les statuts du musée des civilisations de l'Europe et de la méditerranée et de la philharmonie ;*
7. *de définir sans tarder les conditions d'exploitation de la salle Pleyel après 2015.*

SOMMAIRE DES REPONSES

Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	260
Ministre de la culture et de la communication	262
Président de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture	267
Président de l'association philharmonie de Paris	268
Président de la Bibliothèque nationale de France	269
Président de la Cité de l'architecture et du patrimoine	270
Président de la Maison de l'histoire de France	271
Président de la Réunion des musées nationaux (RMN)	272
Présidente du Centre des monuments nationaux	273
Directeur du musée des civilisations Europe méditerranée	275
Président du musée d'Orsay	276
Président directeur du musée du Louvre	277
Présidente du musée Picasso	278

**REPONSE DE LA MINISTRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

Cette insertion appelle de ma part les observations suivantes.

Tout d'abord, je partage votre constat relatif à la poursuite d'une politique de grands projets porteuse de risques sur la soutenabilité budgétaire de la mission « Culture » en raison, notamment, des coûts de fonctionnement futurs qu'elle induit.

De ce fait, ces investissements constitueront un enjeu majeur du prochain budget triennal : la question de leur rééchelonnement ou du renoncement à certains projets devra être posée.

S'agissant de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC), sa mise en place peut être présentée comme un acquis très positif de la révision générale des politiques publiques. Par sa forte expertise, sa taille critique et la qualité de son reporting, cet opérateur constitue un atout dans un contexte de nécessaire maîtrise de la dépense.

Je fais part de mon souhait constamment rappelé de voir l'OPPIC renforcé dans son rôle d'opérateur de maîtrise d'ouvrage de droit commun, y compris sous forme de maîtrise d'ouvrage déléguée par les opérateurs du MCC.

J'aimerais également insister sur la nécessité de rétablir un processus d'instruction des dossiers et de prise de décision qui implique l'ensemble des acteurs concernés, et notamment mon ministère. Avant toute annonce, un projet devrait avoir été examiné à l'aune des critères suivants : justification de la nécessité des projets ; discussions sur les modalités de financement à l'aune d'échéanciers pluriannuels en recettes et en dépenses ; intégration d'hypothèses d'actualisation et de provisions pour aléas ; estimation des coûts de fonctionnement futurs induits et comparaison au statu quo ; mise en discussion systématique de scénarii chiffrés.

Certains projets font ou ont fait l'objet de discussions interministérielles de qualité. Il s'agit par exemple de la poursuite du schéma directeur de Versailles, ou de la définition d'un schéma directeur pour le Grand Palais élaborée fin 2011.

Vous émettez enfin sept recommandations, auxquelles je souscris dans leur ensemble. Je souhaite toutefois apporter les précisions suivantes.

Le développement de schémas directeurs demandé par la Cour concerne un périmètre très large. Si ces schémas constituent des instruments de pilotage utiles, notamment pour des ensembles immobiliers importants (Villette, Versailles, Grand Palais par exemple), ils n'en demeurent pas moins des facteurs de rigidité budgétaire et leur opportunité doit donc être débattue.

Pour des sites de taille plus modeste, ils peuvent utilement être remplacés par des plans pluriannuels d'investissements, qui nécessitent un formalisme moins lourd et sont plus facilement ajustables. En tout état de cause, leur adoption doit être précédée d'échanges nourris et conclusifs avec la direction du budget.

Par ailleurs, la Cour demande de définir sans tarder les conditions d'exploitation de la salle Pleyel après 2015. Or, l'avenir de la salle Pleyel est intimement lié au calendrier de construction ainsi qu'au projet de la future Philharmonie de Paris, encore à l'étude dans sa composante culturelle.

Cet avenir devra en outre être pensé dans le cadre d'un arbitrage global sur le financement de la salle Pleyel : la rentabilisation de son exploitation ou le désengagement du site devront être recherchés en priorité.

Toute décision à ce stade apparaîtrait prématurée sur un sujet qui pourra constituer un point d'arbitrage en vue du budget triennal 2013-2015.

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

Je me félicite que la Cour souligne l'ambition des réformes mises en œuvre par le ministère de la Culture et de la Communication dans le pilotage des grands projets, dont beaucoup résultent des recommandations formulées par la Cour, et souhaite appeler plus particulièrement votre attention sur les points suivants.

I. L'ampleur des réformes mises en œuvre par le ministère garantit un pilotage renforcé des grands chantiers culturels

L'organisation de la maîtrise d'ouvrage a été profondément rationalisée. A la suite notamment des recommandations de la Cour, l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) a été créé en 2010 par la fusion du Service national des travaux (SNT) et de l'Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC). L'OPPIC constitue désormais le maître d'ouvrage de droit commun du ministère de la culture et de ses établissements. Sur le seul périmètre de l'étude, il assure la maîtrise d'ouvrage de 63 % des projets et même de 97 % des projets qui relèvent directement du ministère. Avec un investissement global de 1 578 millions d'euros au titre de l'ensemble projets en cours, l'OPPIC dispose, comme le souligne la Cour, d'une masse critique incontestable.

En outre, le Centre des monuments nationaux s'est vu confier de nouvelles attributions avec le transfert de la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration et d'entretien des monuments nationaux qui lui sont remis en dotation. La nouvelle direction de la maîtrise d'ouvrage est entièrement constituée depuis l'automne 2010. En septembre 2011, 123 opérations de restauration étaient programmées en maîtrise d'ouvrage directe de l'établissement. Enfin, la maîtrise d'ouvrage à la charge des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) a été réduite aux travaux d'entretien, de réparation et de restauration des 230 monuments historiques appartenant à l'Etat non remis en dotation à des établissements publics et ne relevant pas de la compétence de l'OPPIC. Les moyens financiers des DRAC sont proportionnés à ces missions.

Le dispositif de planification stratégique et de pilotage a également été renforcé. Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), mis en place depuis 2010, définissent les orientations stratégiques et la programmation pluriannuelle des investissements immobiliers pour chacun des sites du ministère. Ils intègrent un audit du parc immobilier, sur lequel le lancement des grands projets peut s'appuyer. De même, la mise en place de schémas directeurs permet de prendre en compte les besoins des utilisateurs d'un site, avec pour objectif de garantir, dans la durée, la cohérence des

interventions sur ce cadre bâti et d'expliciter les besoins en financement dans une perspective pluriannuelle.

La Commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI) assure, depuis 2010, sous la présidence du secrétariat général, le pilotage et le contrôle du respect des objectifs, des coûts et des délais pour les grands projets. Pour ce faire, elle a mis en place un dispositif formalisé de suivi des 16 opérations les plus importantes et pratique de manière systématique une analyse par les risques. Active depuis près de deux ans, la CMPI est désormais pleinement intégrée au processus décisionnel. Enfin, des tableaux de bord par projet permettent de suivre en temps réel de plus grandes opérations, de prendre la mesure des risques sur les plans immobilier, budgétaire et juridique, ainsi que sur les aspects relatifs aux ressources humaines, et d'identifier les leviers d'action propres à les prévenir.

II. C'est à présent que les réformes menées par le ministère vont commencer à produire pleinement leurs effets sur les performances en matière de coût et de délai, comme le souligne la Cour

Les projets étudiés par la Cour ont été lancés avant la création de l'OPPIC et de la CMPI, qui sont les deux principaux outils du ministère pour maîtriser des risques en matière de coût et de délai. 85 % d'entre eux ont même été lancés avant la publication du rapport de la Cour de 2007. Les réformes mises en œuvre n'ont donc pu avoir qu'un impact réduit sur les performances des projets. Celles-ci se sont toutefois améliorées, dans la mesure où les surcoûts en euros courants par rapport aux coûts initiaux des projets ont été réduits de 30 % en 2007 à 25 % en 2010. Cette amélioration est plus marquée sur les projets lancés depuis 2007 avec des surcoûts limités à 7,5 %.

L'absence de stabilité des coûts s'explique en premier lieu par la spécificité et le caractère complexe des grands chantiers culturels. La définition des contours d'un projet d'équipement culturel et la détermination de son coût constituent un processus itératif complexe associant le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et les tutelles. Certains équipements font office de prototype ou représentent une complexité technique particulière avec des interventions sur un monument historique ou des travaux en site occupé. La prévision des coûts est donc par nature moins aisée que pour des projets de construction classique.

Le faible nombre d'opérations achevées durant la période (7) limite la portée de l'analyse sur les performances en matière de délai. Sur des opérations d'une durée de réalisation de cinq ans en moyenne, le retard moyen de treize mois environ observé par la Cour sur la phase de travaux s'explique principalement par les résultats relevés sur deux opérations. L'école nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville, achevée en 2009, a, en effet, connu des sinistres et des défaillances d'entreprise qui ont engendré un retard de 31 mois et la Cité de l'architecture et du patrimoine,

achevée en 2007, a donné lieu à une réhabilitation complexe du Palais de Chaillot réalisée avec vingt-cinq mois de retard. Ces deux opérations particulières mises à part, le retard moyen s'élève à 7 mois sur la phase de travaux.

La durée de la période préalable au lancement des travaux constatée sur un nombre plus important d'opérations (28) s'établit à trente mois environ. Ce délai s'explique par l'ambition culturelle et financière des projets, ainsi que par les contraintes techniques et administratives inhérentes : études préalables et diagnostics, concours et études de maîtrise d'œuvre, obtention des autorisations de travaux et consultation des entreprises, avec des délais contraints à chaque étape, notamment par le code des marchés publics.

III. Le ministère s'engage à poursuivre la réforme du pilotage des grands chantiers culturels, sur le fondement des recommandations de la Cour

Le contrat de performance de l'OPPIC pour la période 2012-2014 sera signé en mars 2012. La mise en œuvre de ce document stratégique donne l'occasion de mobiliser l'OPPIC comme acteur essentiel de la maîtrise des coûts et des délais. Son expertise sera plus systématiquement sollicitée en amont de la prise de décision. Des outils de pilotage des coûts et des délais distinguant les différentes causes de dépassement (changement de programme et évolution de périmètre, actualisation, aléas survenant durant les travaux) seront mis en place pour l'ensemble des projets. De même, une étude d'impact en termes de coût et de délai avant chaque changement de programme et un bilan économique après l'achèvement de l'opération seront réalisés. Enfin, comme le préconise la Cour, une comptabilité analytique sera mise en place, afin de déterminer le coût de la maîtrise d'ouvrage pour chacune des opérations.

La CMPI continuera, comme son arrêté de constitution le prévoit, d'examiner des projets dont le coût prévisionnel est inférieur à 20 millions d'euros, seuil au-delà duquel l'examen est obligatoire. L'analyse sera ciblée sur des opérations présentant un risque particulier. Ce ciblage permettra un examen approfondi et sur la durée, seul à même de garantir une maîtrise des risques. Le coût total des schémas directeurs, et non celui des projets qui les composent, sera également pris en considération. En outre, la CMPI se prononcera systématiquement sur les conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage des grands projets. Elle évaluera notamment si l'existence d'une équipe de maîtrise d'ouvrage interne proportionnée à la dimension du projet justifie de confier la maîtrise d'ouvrage du projet à l'établissement public concerné, ou, le cas échéant, à une structure de préfiguration, en lieu et place de l'OPPIC, qui demeure le maître d'ouvrage de droit commun.

Chaque opérateur sous tutelle du ministère disposera d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière en 2012 : les projets ont tous été

transmis à France Domaine, qui en achève actuellement l'instruction. Les schémas directeurs de site, dont l'élaboration est recommandée par Cour, continueront à être développés. Le Grand Palais dispose d'un schéma directeur, présenté par l'établissement en octobre 2011, et celui du Parc de la Villette sera finalisé en 2012. Par ailleurs, l'OPPIC a réalisé un plan pluriannuel d'investissement relatif au Palais-Royal et des schémas directeurs sont en cours d'élaboration pour la Manufacture de Sèvres, la Manufacture des Gobelins et le Mobilier National, le site de Paris Malaquais, le musée de Cluny, le Palais de Compiègne, les châteaux de Versailles, Fontainebleau, Ecouen et Malmaison, l'Académie de France à Rome, le Conservatoire national de musique et de danse de Paris, le quadrilatère de Rohan-Soubise et l'hôpital Jean Martial de Cayenne. Près de la moitié d'entre eux sera achevée dès 2012. La mise en œuvre des schémas directeurs sera étendue à d'autres sites.

Les budgets de fonctionnement des nouveaux équipements, comme le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM) et la Philharmonie de Paris, seront finalisés au cours du premier semestre 2012 dans le cadre de la préparation du budget triennal du ministère pour les années 2013 à 2015. Les statuts sont en cours d'élaboration : le MuCEM sera ainsi constitué en établissement public à caractère administratif en 2012. A l'instar de ce qui a été fait pour ces deux grands projets, les futures créations d'équipement donneront lieu systématiquement à une analyse du modèle économique des établissements avec un recours accru à des plans d'affaires et à des études précises sur le public et la fréquentation. Il s'agit ainsi de garantir la soutenabilité globale des projets.

Par ailleurs, les conditions d'exploitation de la salle Pleyel seront redéfinies, en cohérence avec l'activité de la Philharmonie.

Enfin, une première évaluation de l'ouverture à la concurrence de la maîtrise d'œuvre des opérations de restauration sur les monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat sera réalisée en juin 2012.

IV. La politique de grands projets n'est pas contradictoire avec l'objectif de restauration des monuments historiques et le rééquilibrage des investissements sur l'ensemble du territoire

Les grands chantiers culturels ont longtemps été concentrés dans la capitale. Les vastes opérations de rénovation des grands équipements culturels localisés en majorité à Paris, qui font partie du périmètre de l'étude de la Cour, ne peuvent donc échapper à cette logique. Toutefois, pour inverser cette tendance, le choix a été fait d'installer en priorité les nouveaux équipements en périphérie de Paris, dans les espaces où se cumulent inégalités territoriales et sociales. Il en va ainsi, par exemple, du centre des archives de Pierrefitte-sur-Seine et de la Tour Médicis, projet artistique et culturel d'excellence situé à Montfermeil. En parallèle, l'effort en direction des régions a été maintenu depuis 2007 avec, notamment, le MuCEM, le

Centre Pompidou-Metz, le Louvre-Lens, le centre Pompidou mobile et les opérations portant sur les écoles d'architecture de Nantes, Clermont-Ferrand et Strasbourg.

Par ailleurs, l'effort financier à destination des monuments historiques s'est accru. Comme le souligne la Cour, la réalisation de grands projets ne saurait être opposée aux objectifs de restauration du patrimoine dans la mesure où l'essentiel des projets, qui concernent des bâtiments classés ou inscrits au titre des monuments historiques, intègre précisément cette préoccupation. L'effort en direction de la restauration des monuments historiques dans leur ensemble n'a pas diminué ou stagné ces dernières années : il a, au contraire, sensiblement augmenté. En effet, les investissements portant sur les monuments historiques sont passés de 245 à 287 millions d'euros entre 2006 et 2010, soit une hausse de 17 % sur la période. Les crédits inscrits pour 2011 et pour 2012, respectivement 309 et 311 millions d'euros (hors crédits d'entretien) confirment cette tendance. De même, les subventions d'investissement en direction des territoires ont augmenté de 32 millions d'euros entre 2006 et 2010, afin de renforcer l'exercice direct de la maîtrise d'ouvrage par les collectivités territoriales et les personnes privées sur les monuments historiques dont l'Etat n'est pas propriétaire.

La planification de la conduite des grands projets et le séquençage du lancement des chantiers poursuivent un double objectif : garantir l'absence d'effet d'éviction sur d'autres opérations d'investissement, notamment en région, et assurer la soutenabilité budgétaire. Le budget annuel consacré aux grands projets est limité à 40 % des crédits d'investissement du ministère. Ainsi, le ministère a pu, de front, conduire ses grands chantiers, développer les opérations de restauration des monuments historiques et rééquilibrer ses investissements sur l'ensemble du territoire. Le renforcement du pilotage des grands chantiers culturels, grâce aux mesures récemment adoptées pour assurer la maîtrise des coûts, va contribuer à en assurer la soutenabilité et à lancer de nouvelles dynamiques d'investissement. 70 millions d'euros sont ainsi mobilisés sur la période 2011-2013 en faveur des musées territoriaux et de certains musées nationaux dans le cadre du Plan musées, qui a pour objectif de déployer une politique d'investissement sur l'ensemble du territoire, urbain et rural, métropolitain et ultra-marin, afin d'apporter une réponse culturelle riche et diversifiée à tous nos concitoyens.

**REPOSE DE L'OPERATEUR DU PATRIMOINE ET
DES PROJETS IMMOBILIERS DE LA CULTURE (OPPIC)**

J'ai pris connaissance avec satisfaction de l'appréciation positive portée par la Cour des comptes sur les conditions de mise en place de l'OPPIC.

Je souhaite par ailleurs informer la Cour que l'élaboration du contrat de performance de l'OPPIC, dont elle souligne l'importance, est en cours.

La première partie, relative à la présentation de l'établissement et au diagnostic de ses forces et faiblesses, a été présentée, en plein accord avec la tutelle, au Conseil d'administration du 8 décembre dernier. La seconde partie, relative aux objectifs stratégiques et aux indicateurs associés est en cours de rédaction. Le projet de contrat de performance sera soumis à l'approbation du Conseil d'administration lors de sa réunion du 29 mars 2012.

Parmi les axes de progrès mis en avant dans le contrat figure le développement d'une comptabilité analytique visant notamment à permettre une meilleure appréciation de la charge de travail imputable à chaque opération.

**REPOSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION PHILHARMONIE
DE PARIS**

*J'ai l'honneur de vous informer que le rapport n'appelle aucune
observation de ma part.*

**REPONSE DU PRESIDENT
DE LA BIBLIOTHEQUE NATIONALE DE FRANCE**

J'ai l'honneur de vous confirmer que je n'ai pas de remarques particulières à apporter au rapport intitulé « Les grands chantiers culturels ».

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA CITÉ DE L'ARCHITECTURE
ET DU PATRIMOINE**

Je me permets de faire une remarque :

*Les documents diffusés par la cité font état d'un budget de 80,18 M€
et non 82,48 M€.*

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA MAISON DE L'HISTOIRE
DE FRANCE**

*J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce rapport n'appelle pas de
remarque de ma part.*

**REPOSE DU PRESIDENT DE LA REUNION DES MUSEES
NATIONAUX (RMN)**

Le schéma directeur de rénovation du Grand Palais, finalisé fin octobre 2011, a mis en évidence la part importante des travaux de préservation et de mise à niveau technique et réglementaire au regard des travaux d'aménagement indispensables pour restituer la cohérence fonctionnelle du Grand Palais dans toutes ses composantes. Il présente un découpage, par zone et par phase, des travaux à réaliser.

Ce document structurant a été approuvé à l'unanimité par le Conseil d'administration de l'établissement le 15 décembre 2011. Vous trouverez ci-joint, copie de la résolution et de ses pièces annexes approuvées par le Conseil d'administration.

Je m'efforcerai de mettre en œuvre les premières étapes de ce schéma directeur avec la rigueur qui s'impose pour un projet de cette envergure : programmation et concours d'architecture en 2012, réalisation de la première opération de 2014 à 2016/17.

**REPONSE DE LA PRESIDENTE DU CENTRE
DES MONUMENTS NATIONAUX**

Le chapitre 2 consacré au Centre des monuments nationaux appelle de ma part les remarques suivantes qu'il me semble utile de porter à la connaissance de la Cour.

Tout d'abord, l'établissement souscrit totalement à l'observation de la Cour qui préconise la clôture des conventions de mandat mises en place en 2007, 2008 et 2009. Ce point a d'ailleurs été mentionné dans le rapport d'audit provisoire de novembre 2011 N° CGEFi 11 04 34.

En revanche, permettez-moi de contester trois points qui me paraissent ne pas tenir compte des résultats de l'établissement au 31 décembre 2011, à savoir :

- *difficultés à faire face à ses nouvelles responsabilités en matière de maîtrise d'ouvrage ;*
- *capacité à élaborer une programmation et à réaliser les travaux ;*
- *impossibilité de tirer un premier bilan sur cette capacité.*

La direction de la maîtrise d'ouvrage (DMO) a été créée le 1er juin 2009, dans le cadre de la réorganisation générale de l'établissement, alors que sa tutelle avait mis en place le dispositif transitoire de conventions de mandat susmentionné.

Une démarche de recrutement a été engagée dès le printemps 2009, prioritairement en direction des personnels du ministère de la culture et de la communication comme le souhaitait ce dernier. Elle a permis de porter l'effectif à 43 agents fin 2009 mais ce recrutement incomplet a contraint la DMO à ralentir la mise en œuvre des études et travaux programmés. Dès que le ministère de la Culture et de la Communication a bien voulu l'autoriser, les 15 postes restant vacants ont fait l'objet de publications au Moniteur, à partir de février 2010 (passage du titre II au titre III – arbitrage du cabinet du ministre en janvier 2010). L'effectif est quasi complet depuis fin 2010 (54 personnes pour une cible à 58).

La DMO a bâti courant 2010 une stratégie de programmation pour que le Centre des monuments nationaux exerce pleinement sa mission d'entretien, de conservation et de restauration des monuments nationaux, à travers une approche globale du monument intégrant toutes les dimensions d'un projet patrimonial complet. La programmation triennale des études et des travaux a été conçue selon trois grands axes : la connaissance de l'état sanitaire des monuments, la conservation du patrimoine monumental et quatorze grandes opérations structurantes. Parallèlement, la DMO a programmé des aménagements, à la fois pour améliorer l'accueil du public,

la fréquentation et donc les ressources propres de l'établissement (librairies boutiques et billetteries) mais aussi les conditions de travail des agents.

Cette stratégie a donné lieu à un plan pluriannuel d'investissements, à titre prospectif, sous réserve de la disponibilité des crédits alloués par la tutelle. Elle a été intégrée au contrat de performance 2012-2014 de l'établissement qui a été approuvé par le conseil d'administration le 30 novembre 2011.

Enfin, un bilan comptable et financier peut être tiré de 2011, première année pour le Centre des monuments nationaux de plein exercice de cette mission avec une consommation des autorisations d'engagement de 39 millions d'euros, soit 80 % de la programmation et de crédits de paiement de 21 millions d'euros, soit 83 % de la programmation. Il est à noter que le choix de réduire le nombre d'opérations « vivantes » programmées, ainsi que de lancer des consultations sur les travaux importants, par phases et non par tranches permet déjà d'aboutir à des offres des entreprises en-dessous des coûts d'objectifs. Ces économies permettent de lancer d'autres opérations de conservation en parallèle.

Telles sont les éléments d'information qui me paraissent de nature à modifier le jugement de la Cour sur la capacité du Centre des monuments nationaux à exercer pleinement la nouvelle mission de maître d'ouvrage que l'Etat a bien voulu lui confier.

**REPOSE DU DIRECTEUR DU MUSEE DES CIVILISATIONS
DE L'EUROPE ET DE LA MEDITERRANEE**

J'ai l'honneur de vous faire savoir que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport pour ce qui concerne le Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM).

REPONSE DU PRESIDENT DU MUSEE D'ORSAY

La Cour apporte dans son analyse un éclairage extrêmement utile sur la conduite des opérations d'investissement notamment dans les établissements publics de la Culture.

Comme le souligne le rapport, les circonstances propres à la réalisation des chantiers ainsi que la faiblesse ou l'incohérence de certaines études techniques préalables ont pu conduire à des dépassements de délais. C'est le cas notamment du tympan Est pour lequel le musée a exigé des compléments d'analyse avant de lancer les travaux.

On notera que l'établissement, anticipant d'éventuels retards de livraison, a conduit ses réaménagements tout en laissant le musée ouvert au public.

REPONSE DU PRESIDENT DIRECTEUR DU MUSEE DU LOUVRE

Le musée du Louvre souscrit pour l'essentiel aux analyses et recommandations formulées par la haute juridiction.

La création d'une direction en charge de la maîtrise d'ouvrage au sein de l'établissement permet de répondre aux différentes problématiques relevées par la Cour. La mise en place d'une telle structure au sein du Louvre permet, de surcroît, d'harmoniser en permanence les priorités du constructeur et celles de l'exploitant.

Pour ce qui le concerne, le musée du Louvre met déjà en œuvre les recommandations de la haute juridiction puisque l'élargissement du champ de la comptabilité analytique de l'établissement est en cours de réalisation tandis qu'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière a été établi en 2008 (sous l'intitulé « Louvre 2020 »), schéma qui est en permanence actualisé, notamment en fonction de l'évolution des ressources budgétaires disponibles.

REPONSE DE LA PRESIDENTE DU MUSÉE PICASSO

En application des dispositions des articles L. 136-5 et R. 136-1 du code des juridictions financières, je forme le souhait que la présente réponse soit publiée à la suite de ce rapport si les éléments qu'elle contient ne conduisaient pas à un infléchissement du projet d'insertion relatif au musée Picasso.

Je me permets ici de porter à la connaissance de la Cour les éléments suivants, qui devraient lui permettre de pleinement lever son inquiétude.

Comme cela a été rappelé dans la réponse au relevé provisoire d'observations, le marché de travaux confié à l'entreprise « Pradeau et Morin » a été notifié le 19 juillet 2011. L'ordre de service de démarrage des travaux a été fixé au 1^{er} septembre, avec une période préparatoire d'un mois. Ce délai a été très correctement mis à profit par l'entreprise, notamment pour protéger les existants et prendre toute l'avance possible s'agissant des études d'exécution, de la sous-traitance et des questions de voirie, de sorte que les travaux ont pu effectivement démarrer au 1^{er} octobre 2011.

Depuis cette date, les lots curage, démolition, structure et menuiserie progressent normalement, obéissant strictement au calendrier prévisionnel. Les réunions de chantier hebdomadaires et les situations mensuelles ne font état d'aucun retard par rapport au délai de 18 mois de travaux auquel Pradeau et Morin s'est engagé. Par ailleurs, le fait qu'il n'ait pas été nécessaire d'émettre d'ordre de service formel depuis bientôt quatre mois atteste de la bonne intelligence qui préside, à ce jour, aux rapports entre la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et l'entreprise.

Le démarrage effectif des travaux a, de plus, été constaté par M. le ministre de la culture et de la communication lors de sa présentation du chantier à la presse le 22 novembre 2011. Nombre de journalistes présents en ont rendu compte en des termes positifs.

Dès lors que manque en fait l'unique motif de l'analyse, - le non démarrage du chantier fin 2011 -, les doutes affichés par le projet d'insertion semblent reposer sur un simple malentendu.

J'avais en effet voulu compléter l'information de la Cour dès ma réponse du 3 octobre dernier en détaillant les décisions qui ont conduit le nouvel établissement public à pallier sa faiblesse en moyens financiers et le retard dans la montée en puissance de ses moyens humains, imputables aux difficultés conjoncturelles éprouvées par le ministère de la culture, en s'entourant du mieux possible des compétences externes nécessaires à l'exercice d'une maîtrise d'ouvrage à la fois efficace et efficiente. Au nombre de ces compétences figure notamment un marché général d'assistance à la maîtrise d'ouvrage avec l'un des meilleurs cabinets de la place de Paris en

matière de chantiers culturels, auquel l'EMOC/OPPIC a d'ailleurs eu recours de longue date - et significativement pour le suivi du dossier du musée Picasso de 2006 à 2010.

Depuis la « reprise » du dossier à l'été 2010 par le nouvel établissement public et l'accélération sans incident qui s'en est suivie à partir du 7 décembre 2010 (date à laquelle le directeur de cabinet du ministre de la culture a décidé de confier la maîtrise d'ouvrage au musée), rien ne saurait mettre en doute le sérieux, l'engagement et le sens des responsabilités de l'équipe du musée Picasso dans la conduite de ses importants et complexes chantiers.
