

## L'Opéra national de Paris

*Au terme du contrôle des comptes et de la gestion de l'Opéra national de Paris (ONP) depuis l'exercice 1998, la Cour a adressé en mai 2007 un référé au ministre de la culture et de la communication et au ministre du budget, des comptes et de la fonction publique. Tout en relevant les résultats artistiques remarquables obtenus par les deux directeurs successifs, qu'il s'agisse de la diversité et de la qualité des créations ou des niveaux de fréquentation par les publics, la Cour observait que ces performances avaient été obtenues au prix d'un déficit cumulé de 20,1 M€ pendant les années 2000 à 2003 (pour des charges annuelles de 162,6 M€ en 2003), et que le redressement opéré à partir de 2004, s'il avait permis de dégager un premier excédent annuel de 2,9 M€ en 2006, restait fragile et exigeait un encadrement sur le plan stratégique et financier. Elle avait par ailleurs relevé les conditions de départ réservées à l'ancien directeur et à certains de ses collaborateurs ainsi que les pratiques de mise à la retraite d'office fréquemment mises en oeuvre.*

### **La nécessité d'un encadrement pluriannuel de la gestion**

La Cour avait observé que l'évolution des charges des activités artistiques, la progression des dépenses de personnel et le financement des investissements constituaient trois facteurs de déséquilibre structurel des comptes de l'Opéra. Constatant, que malgré la demande des directeurs successifs de l'Opéra, la mise au point d'un cahier des charges et d'un cadrage financier pluriannuel n'avait pas été politiquement arbitrée, elle estimait que la désignation d'un nouveau directeur délégué constituait une échéance qu'il convenait de saisir.

Dans leur réponse conjointe, les deux ministres reconnaissent la nécessité et l'urgence de ce cadrage, et expriment leur volonté d'engager au second semestre 2007 son élaboration en intégrant "a minima trois séries de clauses : le niveau d'activité chiffré de l'établissement, conformément à la lettre de mission adressée au nouveau directeur délégué de l'établissement (nommé en décembre 2006, pour préparer les futures saisons artistiques au départ de l'actuel directeur à l'été 2009) ; les principaux paramètres de l'équilibre budgétaire de l'ONP pour chaque exercice ; la répartition entre l'Etat et l'Opéra des charges de financement de la politique d'investissement", dont le montant est évalué à 96 M€ pour la période comprise entre 2007 et 2012.

Ils indiquent cependant que « plusieurs points de divergence demeurent sur l'appréciation de la situation financière actuelle et sur l'évolution de ses équilibres », et qu'ils ont donc estimé nécessaire d'exposer, dans deux annexes distinctes, « les positions respectives des deux ministères concernant l'évolution budgétaire des comptes de l'Opéra sur la période considérée ».

La Cour observe toutefois que les positions exprimées par les deux ministres dans ces annexes ne paraissent pas contradictoires :

- la ministre de la culture souligne notamment le redressement récent de la situation financière de l'Etablissement, l'amélioration du taux de couverture des coûts artistiques par les recettes artistiques et l'effort progressif de maîtrise des dépenses salariales. Elle considère par ailleurs qu'il convient de clarifier les engagements respectifs de l'Etat et de l'Opéra en matière de financement des investissements ;
- tout en prenant acte de la démarche de redressement financier entreprise par l'Etablissement, le ministre du budget et des comptes estime que ces efforts doivent être poursuivis. En ce qui concerne l'évolution des charges artistiques, il indique partager les remarques de la Cour sur la nécessité de développer l'analyse de leur coût complet – observant à cet égard que les données dont il dispose ne permettent pas de porter un diagnostic sur la pérennité de l'amélioration (du taux de couverture des coûts artistiques par les recettes correspondantes). En ce qui concerne les charges de personnel, il estime que la maîtrise des coûts salariaux doit être poursuivie et qu'« elle doit reposer à la fois sur le pilotage de la masse salariale et sur celui des emplois dans le cadre du plafond d'emploi autorisé ».

S'il devait apparaître que ces appréciations masquent en fait de réelles divergences, notamment sur la quote-part du financement des investissements que devrait assumer l'Opéra, et, par conséquent, sur l'ampleur des nouveaux efforts qu'il devrait faire pour maîtriser l'évolution de ses charges, la Cour estime qu'il serait très préjudiciable que ces désaccords ne soient pas rapidement arbitrés pour éviter que soit une nouvelle fois reportée l'élaboration du cadrage financier pluriannuel de l'établissement.

La Cour souligne que ce cadrage est d'autant plus urgent que le directeur délégué dispose d'ores et déjà, comme le confirment les ministres, des délégations de pouvoir lui permettant d'engager financièrement l'Opéra pour l'élaboration des saisons artistiques 2009-2010 et suivantes.

#### **Les conditions de départ de l'ancien directeur**

La Cour avait constaté que l'ambiguïté des dispositions du contrat conclu à l'origine avec l'ancien directeur avait placé l'Etat et l'Opéra en position de faiblesse et que la décision politique avait été prise, dans le souci d'éviter un contentieux que l'intéressé menaçait d'engager, de signer un avenant à son contrat de travail. Cet avenant consistait pour l'essentiel à lui accorder une indemnité de départ de douze mois défiscalisée. A cette indemnité de 280 000 €, avaient été ajoutés des jours de congés payés et de préavis pour lui permettre d'être rémunéré jusqu'au 4 janvier 2005 et lui ouvrir ainsi le droit, en cotisant plus de six mois sous le nouveau plafond de liquidation du régime spécial de retraite des personnels de l'Opéra, de bénéficier le moment venu, comme l'engagement en avait été pris à son égard, du relèvement du plafond des pensions versées par la caisse de retraite des personnels de l'Opéra. Alors que rien n'avait été prévu à ce titre dans le budget de l'Opéra pour 2004, le coût total du départ de l'ancien directeur s'était en définitive élevé à 460 272 €(dont 58 000 €au titre des congés payés).

La Cour avait enfin relevé qu'à ce montant s'ajoutait celui des avantages supplémentaires consentis par l'ancien directeur à une douzaine de ses collaborateurs et que les concessions additionnelles ainsi accordées à ceux de ses collaborateurs qui étaient partis en même temps que lui avaient entraîné un coût supplémentaire estimé à environ 250 000 € sans préjudice du coût des charges additionnelles à prévoir lors du départ de ceux qui sont demeurés à l'Opéra.

La réponse conjointe des deux ministres confirme l'analyse et les conclusions de la Cour.

S'agissant du directeur de l'ONP, les ministres estiment que la formule du contrat de travail de droit privé pouvait se justifier, pour la période correspondant à la mission de directeur délégué, « dans l'hypothèse où le directeur délégué n'aurait pas été nommé en qualité de directeur de l'ONP (une telle rupture ouvrant droit à indemnisation) ». Ils reconnaissent en revanche qu'une extension de la portée du contrat de travail à la mission de directeur de l'ONP « ne s'imposait pas » et s'est révélée « avec le recul, peu opportune », car « en assimilant directeur et directeur délégué, le contrat ouvrait notamment la voie aux demandes (de l'intéressé) tendant à ce que les règles de droit privé continuent à lui être appliquées ». Ils indiquent que la situation a été clarifiée pour l'avenir : « le directeur délégué de l'Opéra, comme tout dirigeant d'établissement public, sera soumis au droit public et ne bénéficiera donc pas de contrat de travail de droit privé ».

Les ministres confirment par ailleurs que le préavis attaché au traitement du départ du directeur comme un licenciement lui a permis, avec la prise en compte de congés non pris, de cotiser pendant la période minimum de 6 mois requise pour bénéficier (conformément à l'engagement qui avait été pris à son égard), du relèvement récent du plafond des pensions du régime de retraite de l'Opéra. Ils indiquent à cet égard : « s'agissant du montage qui a permis [à l'ancien directeur] de bénéficier, à l'occasion de la liquidation de sa pension de retraite, du relèvement du plafond du régime spécial, il ne fait pas de doute que ce dispositif a conféré à l'intéressé un avantage financier important, supporté dans son intégralité par la caisse de retraite de l'ONP. Si l'ancien directeur pouvait à bon droit prétendre bénéficier de la réforme du régime du 12 mai 2004, dès lors que sa durée de cotisation dans le cadre du nouveau régime dépasserait six mois, il convient de relever qu'il n'a pu cotiser pour une telle période que grâce au préavis de licenciement qui lui a été notifié en application des stipulations de la convention collective de l'établissement ».

La ministre de la culture et de la communication précise qu'« elle a veillé depuis lors, tirant les conséquences de ce dossier, à mettre très strictement en œuvre les règles législatives et réglementaires applicables au départ des dirigeants d'établissement public », et que « par ailleurs le pilotage du dossier relatif aux rémunérations de cette catégorie de personnel relève aujourd'hui de la responsabilité du secrétaire général du ministère : la cohérence de

la politique suivie en la matière devrait ainsi être garantie et le contrôle des situations individuelles optimisé".

Les ministres confirment également la pertinence des observations de la Cour relatives à la situation des proches collaborateurs du directeur. Ils soulignent, que les ministères de tutelle avaient exprimé à l'époque de « fortes réserves » sur les engagements pris par le directeur à l'égard de ceux-ci, sous la forme d'avenant à leur contrat de travail ou de lettre, et améliorant les conditions de leur départ par la majoration de leur indemnité de licenciement et l'allongement de la durée de leur préavis. Ils indiquent que le visa du contrôleur d'Etat correspondant aux décisions allouant ces avantages aux cadres qui sont effectivement partis a été accordé en considération des risques financiers liés aux contentieux susceptibles d'être initiés par les intéressés sur le fondement d'engagements juridiquement incontestables. Ils reconnaissent que ces avenants ont créé au sein de l'ONP « une situation génératrice à la fois de tensions sociales et de déséquilibres dans les comptes » et affirment en conséquence « qu'une telle dérogation par rapport au cadre conventionnel ne se reproduira pas, aussi bien pour ce qui concerne l'ONP que pour l'ensemble des établissements publics dont le ministère de la culture et de la communication assure la tutelle ».

### **La pratique de mise à la retraite d'office**

**La Cour avait par ailleurs relevé qu'un grand nombre d'agents de l'ONP, artistes, mais aussi techniciens et administratifs, obtiennent d'être licenciés ou mis à la retraite d'office peu avant d'atteindre l'âge de la retraite – ce qui leur permet de percevoir une indemnité de licenciement ou de départ et de s'inscrire aux ASSEDIC, tout en continuant à améliorer leurs droits futurs à pension au titre du régime spécial de retraite des personnels de l'Opéra.**

Dans leur réponse, les ministres indiquent que « les modalités et le principe même de ce cumul » – conforme aux dispositions du statut de la caisse de retraite des personnels de l'ONP – « seront réexaminés dans le cadre de la réforme générale des régimes spéciaux de retraite ».

### **RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION**

*La question d'un encadrement pluriannuel de l'Opéra national de Paris a connu plusieurs évolutions récentes que le ministère de la Culture et de la Communication souhaite porter à l'attention de la Cour.*

*Il convient d'indiquer en effet que les services des ministères de tutelle ont établi, au terme de plusieurs réunions de travail, un document de cadrage budgétaire pluriannuel de l'établissement. Celui-ci a été présenté et validé lors d'une réunion interministérielle qui s'est tenue le 18 décembre 2007 à Matignon sous la présidence de Madame Aline Sylla-Walbaum, conseillère technique au cabinet du Premier ministre, et en présence de Monsieur Eric Garandeau, conseiller technique au cabinet du Président de la République.*

*Cette réunion a permis de valider un scénario budgétaire pluriannuel pour l'Opéra de Paris et de fixer les principaux équilibres financiers sur la période 2009/2015, sur le modèle indiqué par le ministère de la Culture à la Cour dans sa réponse au référé : masse salariale, dépenses de fonctionnement, solde fixe, solde variable, objectif de ressources propres. La préoccupation partagée par la Cour et les ministères de tutelle a donc permis, dans des délais particulièrement courts depuis les observations contenues dans le rapport d'observations définitives, de disposer d'un document de pilotage pluriannuel pour cet établissement, en définissant les rôles et les responsabilités partagés entre la puissance publique et l'Opéra. Ce cadrage pluriannuel sera décliné dans un cahier des charges et constituera le support budgétaire de la préparation d'un contrat de performance entre l'établissement et ses tutelles.*

*Le ministère de la Culture et de la Communication se félicite à cette occasion que soit entériné le nécessaire accompagnement de l'Etat dans la mise en œuvre et le développement du projet artistique de son principal établissement public de spectacle vivant.*

*Dans une stricte perspective budgétaire et pour répondre aux préoccupations de la Cour de voir se poursuivre le redressement financier de l'établissement, je souhaite porter à votre connaissance les dernières informations concernant l'exécution budgétaire de l'exercice 2007. L'Opéra national de Paris a poursuivi le redressement financier de ses comptes au cours de l'année. Malgré les mouvements sociaux qui ont durablement affecté le fonctionnement de l'établissement et ses équilibres financiers à l'automne 2007 (3,5 M€ de pertes de recettes commerciales envisagées lors de la dernière prévision budgétaire), l'Opéra de Paris devrait clôturer l'exercice sur un solde proche de l'équilibre. Ce résultat mérite d'autant plus d'être salué que la mise en réserve de crédits appliquée à l'Opéra en 2007, à hauteur de 3,32 M€, s'est traduite par une annulation totale en fin d'exercice des crédits gelés.*

---

*Le Ministère de la Culture veillera au cours de l'année 2008 à ce que ces bons résultats soient consolidés afin de permettre la mise en œuvre du cadrage pluriannuel de l'Opéra sur la période 2009/2015.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION  
DE L'OPÉRA NATIONAL DE PARIS**

*J'ai pris connaissance avec le plus grand soin des observations de la Cour des comptes, qui seront particulièrement importantes pour l'établissement.*

*Je prends acte des conclusions de la Cour des comptes sur la nécessité, soulignée à plusieurs reprises par le conseil d'administration, d'un encadrement pluriannuel de la gestion.*

*En ce qui concerne les conditions de départ de l'ancien directeur, les observations de la cour n'appellent pas de ma part d'observation complémentaire à celles que j'avais données au cours de l'instruction du dossier. Comme l'indique le projet d'insertion, le choix politique a été fait, compte tenu de l'ensemble du contexte, de modifier par avenant le contrat de travail de l'intéressé. J'observe en outre que le projet d'insertion mentionne les mesures prises par les ministères de tutelle pour clarifier dans l'avenir les conditions de rémunération du directeur.*

---

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OPÉRA NATIONAL DE PARIS**

*Je partage les conclusions de la Cour sur la nécessité d'un encadrement pluriannuel de l'établissement que j'ai appelé de mes vœux dès ma prise de fonctions en tant que Directeur délégué. Je souscris également au constat que fait la Cour sur les conditions de mise à la retraite des personnels de l'établissement conduisant à un cumul des droits à pension et du bénéfice de l'inscription aux ASSEDIC. La réforme en cours du régime spécial de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris mettra un terme à cette anomalie.*

*Enfin, s'agissant des conditions de départ de mon prédécesseur, je prends acte des observations de la Cour qui n'appellent pas de ma part de remarque particulière.*

## **RÉPONSE DE L'ANCIEN DIRECTEUR DE L'OPÉRA NATIONAL DE PARIS**

*Je viens formuler trois observations qui visent essentiellement à rappeler les éléments d'un contexte et ne sont donc pas une redite par rapport à mes précédentes lettres ou déclarations à la Cour des comptes.*

### **1 – Les conditions de mon départ**

*Ces conditions sont la conséquence directe des différents engagements pris à mon égard et que j'appellerai par simplification mon contrat.*

*Je crois avoir compris que l'erreur commise a consisté à m'établir un contrat de droit privé relevant du Code du Travail là où un contrat de droit public s'imposait.*

*La Cour parle d' « **ambiguïté** » qui a mis l'Opéra dans une « **position de faiblesse** ».*

*Je rappelle que je n'ai jamais été fonctionnaire et qu'au moment où ces propositions m'ont été faites j'étais en Suisse où je dirigeais, depuis 13 ans, le Grand Théâtre de Genève.*

*Je n'avais donc aucune idée de ce que devait être la forme à donner à mon contrat et je n'ai joué aucun rôle dans le choix de la nature de contrat. S'il y a eu ambiguïté, cette ambiguïté n'est pas mon fait.*

*En revanche, il est exact que j'avais indiqué que les stipulations du contrat qui était le mien devaient être mises en œuvre sous peine d'une procédure.*

*Indépendamment de ces éléments j'avoue ne pas comprendre l'affirmation de Madame la Ministre de la Culture selon laquelle les règles applicables au dirigeant d'établissement public que j'étais « **relève (nt) aujourd'hui de la responsabilité du Secrétaire Général du Ministère** ».*

*En effet, mon contrat, et ses avenants successifs, ont été discutés et conclus avec les Ministres et leurs Directeurs de cabinet, sous le contrôle des Directeurs de l'Administration Générale du Ministère de la Culture ; cette direction est aujourd'hui intégrée dans le nouveau Secrétaire Général.*

*La suggestion qu'une procédure parallèle et dérogatoire aurait existé, à laquelle on aurait aujourd'hui renoncé, ne correspond à aucune réalité.*

### **2 – Situation de mes proches collaborateurs**

*J'ai expliqué à la 3<sup>ème</sup> chambre mon souci de constituer et de garder une bonne équipe. Ce souci m'a conduit à offrir ou à introduire, selon les cas, des conditions de départ de nature à fidéliser cette même équipe.*

*La Cour relève que le départ des « collaborateurs qui étaient partis en même temps que (moi) avait entraîné un coût supplémentaire estimé à environ 250 000 € ».*

*Je veux donc rappeler que mon départ n'est pas la cause du départ des collaborateurs concernés par cette remarque puisque leur licenciement m'a été expressément demandé par le Directeur délégué, Monsieur MORTIER, qui avait vocation à me succéder.*

*Je rappelle que ceux de mes collaborateurs qui sont restés en place n'ont, par définition, rien coûté à l'établissement.*

### **3 – Le nouveau plafond de liquidation de la retraite**

*Il s'agit ici encore, et la Cour le rappelle, d'un engagement pris à mon égard.*

*L'exécution de cet engagement a été rendue possible par un texte qui posait la question soit d'une application immédiate, soit d'un délai minimum de cotisation de 6 mois sous le nouveau régime.*

*Pour éviter tout débat et permettre que ce texte me soit applicable sans contestation possible, mon indemnité de départ de 12 mois a été amputée, avec mon accord, du montant nécessaire au financement d'un préavis qui, ajouté aux congés payés, a permis l'alignement de ma retraite au nouveau plafond.*

*Il ne s'agit donc en aucun cas d'une majoration de mon indemnité de départ mais d'une ventilation de cette même indemnité.*

---