



Troisième CHAMBRE

Troisième SECTION

RELEVÉ D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

SASU PALAIS DE TOKYO

Exercices 2012-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 12 décembre 2022.

En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
LISTE DES RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION.....	9
1 LE PALAIS DE TOKYO, OBJET INSTITUTIONNEL SINGULIER.....	11
1.1 De l'association à la société par actions simplifiée.....	12
1.1.1 La création de la SASU.....	12
1.1.2 Un long processus de transfert du patrimoine de l'association.....	14
1.1.3 Un sujet de gouvernance mal anticipé	15
1.2 L'encadrement déontologique des fonctions de direction.....	18
1.2.1 Le manquement aux règles de dépôt des déclarations d'intérêt et de patrimoine	18
1.2.2 La démission de la présidente exécutive.....	19
1.2.3 Un nouveau règlement intérieur du conseil d'administration utile mais insuffisant....	20
2 LE PALAIS DE TOKYO, ENTRE SERVICE PUBLIC ET RECHERCHE DE SOUTENABILITE.....	23
2.1 Les instruments du pilotage stratégique	23
2.1.1 Les statuts et la convention de délégation de service public.....	23
2.1.2 Le recrutement du président exécutif et sa lettre de mission	24
2.1.3 Les conventions pluriannuelles d'objectifs.....	26
2.2 Un « service public » aux objectifs multiples	28
2.2.1 Une offre organisée en trois saisons	28
2.2.1.1 Des indicateurs pertinents mais perfectibles	28
2.2.1.2 Une lisibilité du calendrier de programmation qui peut être accrue	30
2.2.2 Une constellation de cibles inscrite dans un projet de démocratisation culturelle.....	31
2.2.3 Un cloisonnement institutionnel persistant	32
2.3 Un modèle économique durablement fragilisé par la crise Covid, révélatrice de problèmes plus structurels	34
2.3.1 Des comptes marqués par la croissance des ressources propres avant 2019	34
2.3.2 Des interrogations légitimes sur la pérennité du modèle économique.....	37
2.3.2.1 Un mécénat profondément renouvelé sous l'effet des questions sociétales qu'il convient de sécuriser	38
2.3.2.2 Des concessions qui ont constitué un point de fragilité mais pourraient devenir des atouts.....	40
2.3.2.3 Un équilibre délicat entre évènements privés et missions de service public.....	41
2.3.2.4 L'ingénierie culturelle, une piste de ressources à explorer	41
2.3.3 La crise sanitaire vient rappeler l'importance de l'adossement aux finances publiques.....	43
3 DES SUJETS DE GESTION A CONSOLIDER	46
3.1 Des défaillances qui ont conduit à une reprise en main du contrôle interne	46
3.1.1 Des risques mal maîtrisés ayant donné lieu à des pertes importantes.....	46
3.1.2 De récentes mesures d'atténuation des risques qui devraient porter leurs fruits	49
3.2 D'autres chantiers en cours de traitement	50

3.2.1 Une adaptation en cours des systèmes d'information	50
3.2.2 Des marges de progrès en matière de gestion des ressources humaines	51
3.2.2.1 Une masse salariale scrutée et maîtrisée	51
3.2.2.2 Le statut à clarifier des monteurs et des médiateurs	53
3.3 Une inertie non dépourvue de risques de l'État actionnaire en matière immobilière	54
CONCLUSION	60

SYNTHÈSE

Le Palais de Tokyo constitue un objet singulier, qui revendique son originalité institutionnelle comme une « marque de fabrique » de l'art vivant, expérimental et spéculatif qu'il donne à voir. Le projet du « plus grand centre d'art contemporain » en Europe est en effet profondément lié, d'une part à l'histoire du bâtiment qui l'accueille, d'autre part à des personnalités qui en ont assumé la présidence artistique et la direction exécutive – MM. Nicolas Bourriaud et Jérôme Sans, Marc-Olivier Wahler et son adjoint Mark Alizart, puis brièvement M. Olivier Kaepelin pour la phase de préfiguration de la société, suivi de M. Jean de Loisy pour 8 ans, avant Mme Emma Lavigne pour deux ans et M. Guillaume Désanges aujourd'hui.

Né en 2002 sur les décombres du grand projet de Palais du Cinéma (cf. annexe historique), le Palais se veut d'abord un lieu d'exposition de la scène émergente, française ou internationale, mais aussi de production, puisqu'il permet de concevoir des expositions sur mesure ou à la carte, monographiques ou transversales, mettant à la disposition des artistes des espaces exceptionnels par leur configuration, ainsi que des ateliers, des ressources matérielles et du conseil en exécution (celui des « monteurs », souvent artistes et artisans eux-mêmes issus des écoles des Beaux-Arts). En revanche, le Palais de Tokyo ne conserve aucune collection permanente et n'a pas vocation à acheter des œuvres, se différenciant en cela des institutions muséales, notamment du Centre Pompidou.

Constitué en 2011 en société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) dont l'actionnaire unique est l'État, qui reprend le bilan et le fonds de commerce de l'association précédemment créée, le Palais de Tokyo (au sens de la SASU) gère depuis 10 ans un bâtiment conçu en 1937 et plusieurs fois réaménagé, qui accueille des concessionnaires permanents, des clients ponctuels dans le cadre de privatisations, mais surtout une programmation artistique relevant de ses missions de service public. La convention de délégation de service public (DSP) passée avec l'État, propriétaire des lieux mis à disposition de la société, fixe le cadre juridique de son action ainsi que les modalités de calcul de la redevance proportionnelle aux recettes générées par les concessions. Des conventions pluriannuelles d'objectifs et lettres de mission déclinent les principes généraux fixés dans les statuts et la convention de DSP de manière plus détaillée, assurent une forme de « tutelle » de fait sur la SASU.

Vingt ans après son ouverture en tant que centre d'art, dix ans après sa réouverture exploitant les plus de 20 000 m² d'espaces remis à nu et rendus utilisables, un premier bilan de son action, qui la place au cœur de l'écosystème de l'art contemporain, peut être établi, tant au regard de sa gouvernance qu'en ce qui concerne son pilotage stratégique, incluant la question de son modèle économique, et les défis auxquels ses équipes dirigeantes ont été confrontés en matière de gestion.

Des questions déontologiques à mieux encadrer

La Cour a constaté l'absence d'expertise initiale approfondie justifiant de la création d'une SASU, comme l'absence de bilan formalisé permettant d'évaluer l'intérêt de ce statut qui emporte pourtant des conséquences, telles que l'inapplicabilité aux présidents de la SASU des règles relatives au contrôle de la déontologie des mobilités vers le privé par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

Le modèle très particulier de double présidence, mis en place en 2012 lors de la première révision des statuts constitutifs de la société, se justifie par la nécessité de pouvoir faire appel au mécénat en répondant au critère de la « gestion désintéressée » - c'est ainsi qu'un président bénévole du conseil d'administration, venant au demeurant du secteur privé, a vocation à constituer un appui et un relais pour l'action du président exécutif et de son directeur général délégué.

Chargés d'une mission de service public, ces dirigeants sont toutefois soumis aux règles issues de la loi relative à la transparence de la vie publique. N'en ayant pas été informés par le ministère ou la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) avant l'enquête de la Cour, ils n'ont que récemment rempli leurs obligations en matière de déclaration d'intérêts et de patrimoine. Au-delà de cet aspect formel, l'encadrement des situations de conflit d'intérêt potentiel, quoique désormais amélioré par l'existence d'un règlement intérieur du conseil d'administration, reste un point de vigilance sur lequel le ministère devrait définir des orientations plus explicites, en particulier en ce qui concerne la présidence d'un conseil d'administration doté de pouvoirs d'orientation et de validation importants.

Le statut de SASU exonère par ailleurs ses dirigeants, en l'état actuel du droit, de toute obligation de recueillir un avis favorable de la HATVP en termes déontologiques lorsqu'ils rejoignent le secteur privé, comme ce fut le cas au moment du départ de sa directrice, Emma Lavigne, pour la Bourse de Commerce, dont l'État actionnaire et le conseil d'administration ont été informés par voie de presse. Une réflexion sur les règles applicables aux mandataires sociaux d'entreprises publiques, éventuellement fonctionnaires en disponibilité, susceptibles de rejoindre des institutions concurrentes, pourrait être engagée par le ministère.

Si en faisant le choix de créer une SASU, puis en prévoyant que le président de son conseil d'administration devrait être issu du collège des personnalités qualifiées, l'État a souhaité donner une large autonomie au Palais de Tokyo, il lui revient en sa qualité d'actionnaire unique de la société de veiller à la définition de règles plus protectrices de l'image et de la réputation de l'institution, à travers les statuts et les règlements intérieurs qu'il peut faire évoluer et dont il doit surveiller le respect.

Un pilotage stratégique à reconsidérer

Au-delà des aspects statutaires, le pilotage du ministère de la Culture passe essentiellement par son pouvoir de nomination du président artistique et exécutif et de désignation de son directeur général délégué, sans que la programmation elle-même ne relève de son champ d'action.

Dès lors, c'est à travers les termes de la convention de délégation de service public, les modalités du recrutement et de la définition d'une lettre de mission, enfin le suivi des objectifs et indicateurs des conventions pluriannuelles que s'exprime la capacité du ministère à fixer un cap pour l'action de la société. De ce point de vue, l'alignement et la priorisation des différents objectifs devrait permettre de faciliter l'évaluation et l'accompagnement de la société sans la contraindre outre-mesure dans la mise en œuvre quotidienne de sa politique artistique ou commerciale.

Familiers des injonctions contradictoires qui les conduisent à arbitrer sans cesse entre missions de service public et impératifs de rentabilité, les dirigeants du Palais de Tokyo sont aujourd'hui confrontés à des mutations profondes du tissu social et économique, notamment en matière de mécénat, au moment où les grandes entreprises privées développent leur propre modèle de fondations, désormais concurrentes ou partenaires dans le champ du soutien à l'art contemporain.

Au sortir de la crise sanitaire, la SASU gagnerait à redéfinir sa vision à moyen-terme, afin de mettre en œuvre des politiques plus ambitieuses sur certains terrains jusque-là restés marginaux, qu'il s'agisse du ciblage systématique de la politique des publics (par-delà le seul objectif global de fréquentation), du maillage territorial et institutionnel qui reste insuffisant, des pistes innovantes en matière de concessions ou de l'ingénierie culturelle par exemple.

Au total, si le modèle économique du Palais de Tokyo, fondé sur une exigence importante en matière de ressources propres (qui ont pu dépasser les 60 %) n'est pas fondamentalement remis en cause aujourd'hui, c'est bien grâce à la présence constante de l'État qui a soutenu et porté l'institution dès lors que son chiffre d'affaires s'effondrait. La question immobilière va imposer un rééquilibrage financier qui devrait conduire le ministère à privilégier une approche pluriannuelle fondée sur une ambition pérenne plutôt que sur le suivi d'un ratio de ressources propres qui ne constitue plus un indicateur pertinent.

Dans ce cadre, le dialogue avec l'État sur les questions de transparence et d'exemplarité, y compris en termes de critères pour la programmation et de lisibilité de cette dernière, pourrait être renouvelé et affiné.

Une gestion à sécuriser

Après une période relativement faste entre la réouverture et 2016, la société a dû faire face à des défaillances, en termes de contrôle interne et de gestion des concessions notamment, dont elle a dû tirer les leçons. Un important détournement de fonds en 2016, puis les défauts successifs de deux concessionnaires d'un espace de restauration, ont affecté ses comptes, par ailleurs solides. La mise en place d'un plan de contrôle interne précis et détaillé, avec l'appui de nouveaux commissaires aux comptes, est de nature à rassurer sur le risque lié au maniement des recettes en espèces. La situation financière actuelle des concessionnaires est elle aussi stable et même encourageante, avec de fortes perspectives de développement, mais la mise en place, pour l'avenir, de procédures de sélection plus axées sur l'expertise économique des projets apparaît nécessaire.

La gestion des ressources humaines, marquée par un très fort taux de renouvellement, comporte des points de fragilité juridique, bien identifiés en ce qui concerne la situation des monteurs du Palais, moins étudiés pour ce qui relève de la précarité des médiateurs. Malgré la contrainte forte qui pèse sur une masse salariale évoluant naturellement au rythme de l'ancienneté, le Palais de Tokyo ne peut éviter une réflexion de long terme sur l'adéquation de ses moyens et de ses ambitions, à laquelle l'actionnaire unique doit contribuer par un suivi qualitatif et non seulement quantitatif.

Enfin et surtout, le principal chantier auquel s'attèlent à ce jour les dirigeants du Palais concerne la dimension immobilière – pris en charge par l'État aux termes de la convention de délégation de service public, les travaux nécessaires à la seule sécurisation, rénovation et remise aux normes du bâtiment vont représenter environ 15 M€ et nécessiter la fermeture du site pendant au moins une année.

Après une prise de conscience tardive de l'ampleur du sujet, malgré de multiples notes d'alerte et le maintien d'expositions dans des conditions qui interrogent sur les risques assumés par le Palais, il importe que le ministère soit à même de formuler des arbitrages clairs pour mettre en place un plan pluriannuel d'investissement, préparer la réouverture dans les meilleures conditions en termes artistiques comme de rapports avec les partenaires, et s'assurer ensuite qu'il existe un plan de maintenance préventive, appuyé sur un marché multi-technique sérieux.

C'est à ces multiples conditions que le Palais de Tokyo sera en mesure de se réinventer pour s'imposer dans la durée comme un acteur de l'art contemporain susceptible, par son portage public, de se différencier des fondations privées ou des institutions muséales publiques et, ainsi, de remplir les missions de service public qui lui ont été confiées tout en valorisant un bâtiment dont l'histoire demeure centrale dans son projet.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Renforcer le cadre déontologique applicable aux cadres dirigeants du Palais de Tokyo (ministère de la Culture).

Recommandation n° 2 : Clarifier et prioriser les objectifs fixés dans les différents documents de pilotage (ministère de la Culture).

Recommandation n° 3 : Définir une stratégie de rayonnement visant à inscrire le Palais de Tokyo plus clairement dans l'écosystème français et international de l'art contemporain au moyen de partenariats favorisant la circulation des œuvres (SASU Palais de Tokyo).

Recommandation n° 4 : Formaliser une charte du mécénat culturel (SASU Palais de Tokyo).

Recommandation n° 5 : Professionnaliser la procédure de sélection et de suivi des projets des concessionnaires (SASU Palais de Tokyo).

Recommandation n° 6 : Présenter au conseil d'administration un suivi annuel de la mise en œuvre du plan d'action du contrôle interne et du plan achat (SASU Palais de Tokyo).

Recommandation n° 7 : Sécuriser la gestion des ressources humaines afin de pérenniser l'organisation des métiers et de mieux retenir les talents (SASU Palais de Tokyo).

Recommandation n° 8 : Assurer une visibilité pluriannuelle sur la prise en charge des travaux relatifs au site et les moyens alloués à la maintenance préventive à l'issue de ces travaux (ministère de la Culture).

INTRODUCTION

Le Palais de Tokyo constitue, depuis 2002, un lieu d'expérimentation, c'est-à-dire de production d'œuvres aussi bien que d'expositions, qui se définit comme un centre d'art sans être pour autant institutionnellement labellisé comme tel¹. Si le bâtiment historique construit en 1937 pour abriter des collections nationales a connu une histoire mouvementée, c'est à partir des années 2000 qu'il a été confié à une association, à titre d'abord temporaire, pour mener à bien des missions de service public. Ce projet se consolide dix ans plus tard, lorsque, à la suite de plusieurs études commandées par le ministère de la Culture, l'État décide de créer une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) dont il est l'actionnaire unique. Son objet est alors de « *mener toute action relative à la promotion de l'art contemporain* », à la fois en direction de la scène émergente et expérimentale et des créateurs confirmés, tout en mettant en valeur les aspects patrimoniaux liés au lieu lui-même.

Cette SASU est dotée d'un budget qui évolue progressivement de 13,6 M€ à l'ouverture en 2012 à 18,5 M€ en 2019, avant la crise sanitaire qui affecte profondément son modèle économique (13,5 M€ en 2020 et 15,7M€ en 2021). Malgré sa caractérisation juridique, la gestion de la société est en effet fondée sur une approche budgétaire plus que sur un suivi du chiffre d'affaires (7,4 M€ en 2019), compte tenu de l'importance historique des subventions de fonctionnement et d'investissement reçues annuellement du ministère de la Culture sur le programme 131 Création, sous la forme de crédits d'intervention².

Elle compte une centaine de salariés permanents et les principes de sa gouvernance, tels que fixés par ses statuts, en font un objet institutionnel sans équivalent, doté d'une double présidence, artistique et exécutive d'une part (M. Guillaume Désanges depuis le printemps 2022) et une présidence bénévole du conseil d'administration d'autre part (M. Laurent Dumas, depuis 2018), ce qui lui permet de répondre au critère de la « *gestion désintéressée* » nécessaire pour percevoir des recettes de mécénat. Le caractère volontairement hybride de cette organisation ne va pas sans poser des questions déontologiques sur lesquelles le ministère de la Culture ne paraît pas s'être engagé assez fermement (partie 1).

Si le pilotage stratégique de l'établissement relève très largement de sa présidence exécutive, l'État a mis en place un certain nombre d'outils et d'indicateurs pour l'accompagner, dans le cadre d'une convention de délégation de service public, de lettres de mission et de convention d'objectifs trisannuelles, dont les divers objectifs ne sont pas toujours alignés. Les missions de service public que le Palais de Tokyo doit assurer sont de ce fait multiples et, bien que concentrées sur la question de « *l'émergence* » de la jeune scène française contemporaine, conduisent à une programmation

¹ Il ne détient pas le label CACIN, « centre d'art contemporain d'intérêt national », réservé aux structures bénéficiant de l'accompagnement financier d'une ou de plusieurs collectivités territoriales.

² Il ne s'agit pas d'un opérateur au sens propre, doté d'une subvention pour charge de service public et d'un plafond d'emploi, ainsi qu'il sera expliqué *infra*.

éclectique, sans pour autant que le cloisonnement institutionnel auquel la création du Palais devait remédier se trouve véritablement remis en cause. Son modèle économique très particulier, fondé sur une part prépondérante des ressources propres, et justifiant dès lors des arbitrages permanents entre rentabilité commerciale et priorité accordée à la programmation artistique, se trouve durablement fragilisé dans le contexte de la crise sanitaire, qui sert de révélateur à des tendances plus anciennes (partie 2).

Les enjeux de gestion demeurent importants dans une société qui a repris les acquis et les pratiques d'une association d'abord constituée à titre temporaire et dans l'urgence. La formalisation des processus ne s'est développée que progressivement, tandis que s'affirmait une politique de formation plus systématique. Des défaillances importantes dans le contrôle interne, donnant lieu à un détournement de fonds substantiel, puis des pertes lourdes liées aux contrats de concession confiés à des restaurateurs, ont conduit à une révision en profondeur d'un certain nombre de procédures.

De nombreux chantiers sont encore en cours, qu'il s'agisse de celui des systèmes d'information, des risques liés à des pratiques de gestion des ressources humaines juridiquement instables, ou encore à la nécessaire reprise en main d'un bâtiment marqué par un usage intensif, parfois malmené par les artistes eux-mêmes en recherche d'un geste de défi.

Le principal enjeu pour l'avenir du Palais de Tokyo est aujourd'hui immobilier, puisqu'un vaste programme de travaux doit être lancé, impliquant la fermeture du site pour un an et des investissements considérables, de l'ordre de 15 M€, pour l'État. C'est dans ce contexte que des risques importants, liés à des clauses d'exclusion des garanties assurantielles sur les œuvres exposées, ont été pris dans des conditions qui interrogent (partie 3).

1 LE PALAIS DE TOKYO, OBJET INSTITUTIONNEL SINGULIER

L'histoire longue du Palais de Tokyo l'inscrit dans un environnement culturel et institutionnel tout à fait unique : vaisseau amiral de la création contemporaine conçue au sens le plus large, incluant mais débordant la question centrale des arts plastiques, il représente depuis son ouverture en 2002, sous la direction conjointe de deux jeunes curateurs, MM. Nicolas Bourriaud (36 ans à cette date) et Jérôme Sans (41 ans) un lieu d'expérimentation placé sous le signe de l'étonnement, de la découverte voire de la provocation. Cette vision délibérément inscrite en marge de la construction institutionnelle, au départ pensée comme « temporaire »³, continue à irriguer sa programmation tandis que s'affine progressivement, sous les présidences de M. Jean de Loisy puis de Mme Emma Lavigne, avant la prise de fonction en janvier 2022 de M. Guillaume Désanges, un projet plus durable et que se mettent en place de véritables outils de gestion. C'est cette histoire qui permet de comprendre sa forme juridique actuelle, celle d'une société par actions simplifiée dont l'État est l'unique actionnaire (qui pourrait s'adjoindre, conformément à l'article 1^{er} de ses statuts, un ou plusieurs associés, uniquement des personnes publiques).

C'est aussi cette histoire qui explique la gouvernance très particulière d'une société dotée d'une « double présidence », artistique d'un côté (« président de la société »), et d'un président de conseil d'administration de l'autre. Dans un environnement particulièrement attentif à la porosité des fonctions, et au moment où s'affirme dans le paysage français une certaine concurrence entre des projets proches par leur vocation (le soutien à l'art contemporain) mais différents par leur financement (public, privé ou mixte), un meilleur encadrement des règles déontologiques s'impose.

C'est cette histoire, enfin, qui éclaire la nature des liens établis entre la société et son actionnaire unique, lesquels peuvent s'interpréter comme des rapports de tutelle bien que la SASU échappe à la qualification d'« opérateur » au sens strict (et donc au périmètre du document budgétaire dit « Jaune Opérateurs de l'État », ainsi qu'au plafond d'emploi).

La Cour a constaté l'absence d'expertise initiale approfondie justifiant de la création d'une SASU, comme l'absence de bilan formalisé permettant de documenter, pour l'avenir, les avantages et inconvénients de ce statut notamment au regard de celui d'établissement public lorsque l'État se retrouve finalement le seul actionnaire.

Le pilotage par l'État actionnaire passe par l'existence de conventions pluriannuelles d'objectifs et de lettres de mission et par un suivi budgétaire du ministère de la Culture, qui s'attache principalement à des critères de gestion plutôt qu'à la définition globale d'une stratégie, remise entre les mains des personnalités successivement désignées pour assumer la présidence du Palais de Tokyo.

³ Nicolas Bourriaud lui-même l'affirmait en rappelant l'histoire de leur candidature : « Je pense que le ministère de la Culture avait en tête un lieu éphémère et une occupation temporaire du site, en attendant une utilisation plus officielle », in *L'histoire du Palais de Tokyo depuis 1937*, magazine n°15 du Palais, p.122.

1.1 De l'association à la société par actions simplifiée

1.1.1 La création de la SASU

Le statut particulier du Palais de Tokyo interroge. Alors que la SASU, dotée d'une délégation de service public, s'apparente par de nombreux traits à un opérateur public, (à l'exception du critère de financement majoritaire par l'État qui n'était pas rempli jusqu'en 2020, puisque, jusqu'à la crise Covid, plus de 60 % du budget provenaient de ressources propres), le choix fait en 2011 de transformer en SASU l'association jusque-là gestionnaire des espaces mis à sa disposition s'explique par des considérations d'ordre budgétaire, juridique et politique. L'analyse des comptes-rendus des réunions interministérielles (RIM) qui se sont tenues sur le sujet de 2007 à 2010 est à cet égard éclairante.

Lors de la première réunion interministérielle, tenue le 18 janvier 2007 sous la présidence du conseiller culture du Premier ministre, le ministère de la Culture préconise la création d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) voué à exploiter tous les espaces du Palais de Tokyo et à conventionner avec le « *site de création contemporaine* » qui n'en occuperait qu'une partie. Il souhaite aussi la création d'une filiale commune à cet EPIC et au Centre Pompidou pour favoriser leur « *synergie* ». Le président du Centre Pompidou plaide *a contrario* pour confier le bâtiment à son établissement et faire du Palais de Tokyo l'un de ses départements, arguant de la simplicité et des économies d'échelle liées à cette option. La représentante du budget est elle aussi favorable à cette vision, selon elle source de mutualisation. Il est finalement décidé d'affecter le bâtiment au Centre Pompidou, charge à lui de se substituer à l'État dans ses droits, et de créer une association de préfiguration qui devra réfléchir à la meilleure formule possible pour la nouvelle structure.

Par arrêté du 13 février 2007, le Palais de Tokyo est remis à titre de dotation au Centre Pompidou qui devient affectataire de ses loyers et redevances. Une première mission est confiée au délégué aux arts plastiques, M. Olivier Kaepelin, pour réfléchir au futur statut du Palais. Une RIM se tient le 20 novembre 2008 pour préciser les contours de cette mission : affiner les possibilités juridiques de cohabitation entre les différents acteurs dans un contexte « *non consensuel* » souligné par le représentant de l'Élysée, ouvrir les espaces à des acteurs privés comme les galeristes et explorer toutes les pistes de mécénat. Les estimations de travaux à hauteur de 30 à 40 millions d'euros sont jugées déraisonnables et une cible de financement partiel par le mécénat fixé à Olivier Kaepelin, qui doit rendre son rapport pour le 15 mars 2009, avec pour objectif de faire du Palais de Tokyo « *un lieu de confrontation et non de canonisation* » qui devait rouvrir à l'horizon 2012.

Deux rapports sont finalement rendus. En mars 2009, une étude « Matharan Pinthat Raymundie » recommande la constitution d'une SASU, considérant qu'elle offre de la souplesse pour développer le potentiel commercial de la future structure et écarte l'option de l'EPIC qui n'aurait pas pour finalité de « *faire coopérer des personnes publiques et privées* », ainsi que celle du groupement d'intérêt public au motif que ses bénéfices devraient être réalisés « *dans le cadre d'une gestion désintéressée* » dans un but d'intérêt général, à l'encontre des objectifs retenus de rentabilité, de développement commercial et de mécénat. En avril 2009, le rapport Kaepelin soutient aussi l'option SASU pour sa souplesse de création et de gestion, son objectif ouvertement commercial qui l'inscrirait dans la lignée des centres d'arts contemporains rassemblant expositions, galeries,

restaurants, librairies etc.⁴, mais aussi parce qu'elle permet d'échapper à la logique de plafond d'emploi imposée aux opérateurs et ainsi d'adapter sa masse salariale « *de façon agile* » tout en préservant une « *gouvernance fluide* » portée au départ par un actionnaire unique, l'État.

La RIM du 6 mai 2009 décide, à la suite d'un arbitrage présidentiel rendu en faveur d'une institution autonome⁵, de l'affectation du Palais, confié en 2007 au Centre Pompidou, au ministère de la Culture afin que celui-ci puisse passer une convention d'occupation temporaire avec le futur gestionnaire du lieu. Le ministère souhaite alors que cette occupation soit gratuite, la direction du budget estimant pour sa part cette option inenvisageable. Dans une communication le 20 mai 2009 au Conseil des ministres, la ministre, Mme Christine Albanel, présente les conclusions du rapport Kaepelin et les deux options possibles : celle d'un organisme « *associé* » au Centre Pompidou n'ayant pas été retenue, c'est une formule « *plus novatrice s'écartant des logiques institutionnelles* » qui est alors adoptée. En effet, si la mutualisation pouvait faire sens au regard de l'expertise et du rayonnement du Centre Pompidou, le risque aurait été celui d'une confusion avec les objectifs plus muséaux du centre, impliquant des aménagements lourds, et celui d'une concurrence entre les programmations.

L'État opte donc pour créer un « *quartier d'art contemporain ouvert sur la ville et mêlant le public et le privé, à l'image de ce qui a pu être inventé dans le quartier de Zurich Ouest* », qui devrait présenter des monographies mais aussi des collections privées ou celles d'autres institutions, inviter des critiques et créateurs d'autres disciplines et travailler avec des galeristes, commerces et concessions privées. Cette démarche « *plus ouverte* » et « *plus moderne* » est qualifiée de pari. Pour la porter, il est annoncé la création d'une SASU « *dans un premier temps unipersonnelle* » (ayant donc « *vocation à être rapidement élargie à des partenaires publics et privés dans le cadre d'une mission de service public* ») qui doit être maître d'ouvrage des travaux de rénovation, et à laquelle sera donnée une occupation d'autorisation de longue durée par le ministère de la Culture redevenu affectataire du bâtiment. Le montage financier ne doit pas dépasser 15 à 20 millions d'euros et pourrait être financé par l'emprunt.

Le 1^{er} juillet 2010, lors d'une réunion interministérielle portant sur les statuts de la nouvelle société, le ministère de l'économie et le ministère du budget font part de réserves sur la formule SASU, considérant qu'il y a trop de représentants de l'État prévus, que les dispositions sur les marchés publics sont ambiguës et que le rattachement à un établissement public existant serait plus cohérent. Rappelant les arbitrages rendus, le cabinet du Premier ministre demande la finalisation urgente du projet de statuts. Ceux-ci sont validés postérieurement à la réunion et annexés au compte-rendu de celle-ci.

Une convention d'utilisation est passée le 2 décembre 2009 entre l'administration du domaine et le ministère de la Culture, pour une durée de 18 ans, 3 mois et 23 jours, à compter rétroactivement du 9 septembre 2009, emportant mise à disposition du bâtiment domanial au ministère de la Culture, charge à lui de consentir à un tiers un droit d'occupation. L'article 11 prévoit que le loyer est « *sans objet* ». Cette convention est modifiée par avenant du 29 octobre 2021, portant à 50 ans la durée totale de la mise à disposition, soit jusqu'au 8 septembre 2059.

La société étant finalement créée en tant que telle le 19 juillet 2011, son premier conseil d'administration se réunit en novembre. Un contrat de délégation de service public portant gestion et

⁴ Le *Löwenbräu Kunst* de Zurich et le *Parallel Vienna* sont donnés en exemples.

⁵ Discours de Nicolas Sarkozy du 29 avril 2009 à la Cité de l'architecture et du patrimoine sur le Grand Paris, annonçant la création d'une « nouvelle institution autonome, emblématique, dédiée à l'art contemporain ».

exploitation des activités culturelles du Palais de Tokyo est conclu le 23 décembre 2011 avec elle et emporte résiliation de la convention d'affermage du 21 février 2002 passée précédemment au bénéfice de l'association « *Palais de Tokyo, site de création contemporaine* ». Cette DSP tient lieu d'autorisation d'occuper le domaine public et autorise la SASU à conclure des contrats de sous-occupation temporaire au bénéfice de concessionnaires.

Initialement valable jusqu'en septembre 2021, elle fait l'objet d'avenants qui la renouvellent, le 18 janvier 2017 jusqu'au 31 décembre 2027, puis le 13 décembre 2021 jusqu'au 31 décembre 2032 de manière à faciliter la mise en œuvre des travaux à venir et à permettre la prolongation des titres d'occupation temporaire des concessionnaires arrivant eux-mêmes à échéance en 2026 ou 2027. Ce dernier avenant est passé sur le fondement de l'article L3135-1 du code de la commande publique, au titre des « *circonstances imprévues* » ou « qu'une autorité concédante diligente ne pouvait pas prévoir », compte tenu de la crise sanitaire. La DSP mentionne explicitement qu'il s'agit d'une relation de quasi-régie entre l'État et la société, telle que définie par les articles L3211-1 à L3211-5 du code de la commande publique⁶.

À ce titre, il faut souligner que l'éventuelle entrée au capital de la SASU de capitaux privés modifierait substantiellement l'approche actuelle, l'État devant alors opérer une mise en concurrence des projets pour attribuer la concession. C'est sans doute l'une des raisons qui a conduit, dans les statuts du 19 juillet 2011 déposés au greffe du tribunal de commerce en août 2011, à prévoir que les éventuels associés de l'État actionnaire ne pourraient être que des personnes publiques, contredisant en cela l'ambition originelle d'un élargissement rapide à des partenaires privés.

1.1.2 Un long processus de transfert du patrimoine de l'association

Le contrat de délégation de service public de 2011 mentionne le transfert des contrats de travail des salariés de l'association, mais aussi de la marque et de tous les contrats, emporté par l'acte de cession du fonds de commerce.

Le transfert de l'actif net de l'association dévolu à l'État impliquait une évaluation préalable du bilan, de ses valeurs corporelles et engagements à court terme mais aussi de la valeur de la marque et du fonds de commerce. Ainsi que le soulignait l'expert-comptable au cours de la première réunion du conseil d'administration, « *le fonds de commerce s'évalue en considérant les éléments passés et futurs [et il] faudra pondérer cette valeur future avec le changement de dimension de l'entité. La démarche est délicate car il s'agit de valoriser avec discernement et de satisfaire aux intérêts de l'État.* » Au cours de cette même réunion, les administrateurs décidaient une « *modification exceptionnelle de la durée du premier exercice social de la SASU* » jusqu'au 31 décembre 2012, retenue comme « *date de clôture du premier exercice.* »⁷

⁶ Les conditions à réunir sont celles d'un contrôle analogue à celle que l'État exerce sur ses propres services, plus de 80 % de son activité réalisée dans le cadre des tâches qui lui sont confiées par le pouvoir adjudicateur qui contrôle, pas de participation directe de capitaux privés au capital à l'exception de participations sans capacité de contrôle ou de blocage qui permettraient d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée. L'article L3222-1 prévoit que les contrats en quasi-régie ne sont pas soumis aux règles de préparation et de procédure de passation classiques.

⁷ Les premiers comptes portent donc sur une durée de 18 mois, autorisée par le code de commerce qui prévoit que la durée maximale du premier exercice d'une société ne peut excéder celle allant jusqu'au 31 décembre de l'année suivant la création de la société, ici 31 décembre 2012 pour une SASU créée en juillet 2011.

C'est en juin 2012 que les modalités de transfert du patrimoine de l'association sont précisées. Au lieu du mécanisme initialement retenu de dévolution de l'actif subsistant à l'État et d'un apport en nature par le biais d'une augmentation de capital, la direction du Budget a souhaité que soit plutôt retenue l'option d'une cession des éléments d'actif de l'association (immobilisations corporelles liées à quelques travaux, matériel, créances et disponibilités) à la SASU, dont le prix serait réglé en partie par voie de reprise du passif de l'association – or les premiers éléments d'information annonçaient, avant clôture définitif des comptes, un bilan financier associatif déficitaire, ce qui aurait conduit la SASU à reprendre des dettes venant grever son fonctionnement.

Lors de ce conseil, M. Christopher Miles, alors secrétaire général adjoint du ministère de la Culture, rappelle qu'il avait été adjoint du Directeur général de la création artistique et suivait à ce titre l'association, qui avait été à plusieurs reprises en difficulté financière, ne pouvant bénéficier des recettes des concessions. La tutelle avait donc « *injecté* » à plusieurs reprises des fonds « *de manière à aboutir à une structure qui soit à l'équilibre au moment du transfert des actifs à la SASU* », notamment 1,4 million d'euros fin 2010. Il s'étonne donc que le passif ne soit pas apuré. Plusieurs administrateurs s'inquiètent de cette question, l'un d'entre eux soulignant aussi son étonnement quant à la question de « *savoir comment une association, privée à son origine, a pu déposer et avoir à son actif un nom reposant sur un bâtiment propriété de l'État.* » Il est annoncé que l'association a demandé une dérogation au greffe du tribunal de commerce pour pouvoir clôturer ses comptes au 30 septembre plutôt qu'au 30 juin, ce qui permettra aussi d'évaluer les risques au titre de contentieux prud'hommaux en cours, qui pourraient prolonger la durée de la liquidation et créer un besoin de trésorerie pour le paiement éventuel de litiges perdus. De manière générale, un débat confus faute de chiffres stabilisés s'engage lors de ce premier conseil d'administration, qui démontre l'incapacité de l'État et de la SASU à évaluer correctement la nature des risques juridiques et financiers liés au transfert. En outre, une « *valorisation de la marque* » à 500 000 euros est évoquée, puis abandonnée comme « *n'étant pas une bonne idée économiquement* », car une telle valorisation « *pas très loin de la réalité* », générerait de l'impôt sur les sociétés : l'augmentation de la valeur de l'actif aurait en effet pour contrepartie un produit exceptionnel taxable.

En novembre 2012, un projet d'acte de cession du fonds de commerce de l'association est enfin présenté et approuvé – l'association continuant d'exister pour les besoins de la liquidation et de deux contentieux en cours. La SASU prend l'engagement de couvrir le passif de l'association, qui s'élève à 162 000 euros, couverts par une subvention du ministère de la Culture. Le commissaire aux comptes souligne que ce passif est lié à l'activité reprise par la SASU et non à un défaut de gestion : il s'agirait en fait de droits à congés payés et à engagements de retraite pour les salariés intégrés. Le capital social de la société est fixé à la création à 10 000 €. En outre, la marque est finalement valorisée à hauteur de 29 554 € dans l'acte de cession, correspondant au solde de tout compte pour la valeur du fonds de commerce, intégré comme tel dans les actifs incorporels de la nouvelle société. Aucune évaluation ni revalorisation n'ont été réalisées depuis, ce qui demeure pourtant envisageable en cas de modification substantielle de l'activité conduisant notamment à une meilleure valorisation de la marque en matière de produits dérivés.

1.1.3 Un sujet de gouvernance mal anticipé

Les statuts initiaux de la société prévoient l'existence d'un président, nommé par décret du Président de la République sur proposition du ministre de la Culture pour une durée de 5 ans, renouvelable une fois pour 3 ans. C'est ce président (M. Jean de Loisy, Mme Emma Lavigne puis M.

Guillaume Désanges sur la période sous contrôle) qui représente la société à l'égard des tiers, agit en son nom, est responsable devant le conseil d'administration de la bonne exécution de ses missions, rend les comptes et occupe donc une fonction exécutive, assisté de son directeur général délégué (Mme Julie Narbey, M. Christopher Miles puis Mme Marianne Berger-Laleix).

Le 5 avril 2012, les statuts sont toutefois modifiés pour introduire dans le dispositif un président du conseil d'administration (successivement M. Jacques-Antoine Granjon puis M. Laurent Dumas), lui aussi nommé à l'origine par décret du Président de la République sur proposition du ministre chargé de la Culture. Dès lors, le président de la société n'est plus que « convié » à toutes les réunions du conseil d'administration, à l'instar de son directeur général délégué, avec voix consultative (article 15.4 des statuts). Cette dichotomie s'explique en réalité par un constat dressé après la création de la société : pour qu'un organisme puisse bénéficier de recettes de mécénat, il doit répondre au critère de la « *gestion désintéressée* », qui implique une gestion bénévole du dirigeant de la société. Or, un président exécutif a vocation à être rémunéré (« *s'il l'accepte* », selon les premiers statuts, formule supprimée en mars 2021), et l'est d'ailleurs.

En mars 2021, intervient donc une modification des statuts, fruit d'un travail conjoint avec l'agence des participations de l'État, qui comporte plusieurs éléments :

- une référence explicite à l'ordonnance du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique qui renove le cadre d'intervention de l'État actionnaire ;
- le président de la société, toujours nommé par décret du Président de la République, au titre de l'article 19, I, 3° de l'ordonnance ne l'est plus sur proposition du ministre de la culture ; sa rémunération est désormais fixée, non par arrêté conjoint du ministre chargé de la culture et du ministre chargé des finances mais par « *décision de l'associé unique* » (l'État), soumise à l'approbation du ministre chargé de l'économie, après consultation du ministre chargé de la culture - l'évolution des statuts témoigne d'une centralisation accrue (de « *l'associé unique* ») qui tend à marginaliser la place du ministère de la Culture ;
- le président du conseil d'administration n'est plus nommé par le Président de la République mais par décision du conseil d'administration, dont il devient l'un des seize membres, sous condition de faire partie du collège des neuf « administrateurs choisis en raison de leurs compétences au regard de l'objet de la société, nommés par décision de l'associé unique, sur proposition du président de la société » (ex-personnalités qualifiées) et sur proposition de l'associé unique ;
- le contrôle de l'État est renforcé par le fait que toute délibération du conseil d'administration portant sur le budget initial ou ses modifications ne devient définitive qu'après avoir été approuvée dans les conditions prévues à l'article 1^{er} du décret n°53-707 du 9 août 1953, lequel prévoit que dans tous les organismes visés à l'article L133-1 du code des juridictions financières⁸, les décisions portant sur les états prévisionnels de recettes et de dépenses d'exploitation ou d'investissement ne deviennent définitives qu'après approbation conjointe des ministres chargés de l'économie et du budget et du ou des ministres concernés.

⁸ Selon lequel les juridictions financières contrôlent notamment « les sociétés dans lesquelles l'État détient la majorité du capital social ou des voix dans les organes délibérants ou sur lesquelles il exerce, directement ou indirectement, un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion. »

Le conseil d'administration dispose de pouvoirs importants, puisqu'il délibère sur les orientations stratégiques de la société, son programme général d'activités, ses projets d'action, son budget initial, ses comptes, ses éventuelles prises de participation, ses autorisations d'occupation du domaine public, l'organisation des services et la politique tarifaire de la société. Il est composé de cinq représentants de l'État, dont un au titre de l'article 4-I de l'ordonnance précitée et quatre conformément à l'article 6-II, neuf administrateurs choisis en raison de leurs compétences et deux représentants des salariés. Les nouveaux statuts suppriment l'obligation de nommer trois administrateurs sur proposition des ministres chargés de la culture, du budget et de l'économie, le choix étant remis entre les mains de « l'associé unique » sans spécification particulière. Ces membres sont nommés pour trois ans, renouvelables une fois.

Les premiers statuts comportent dans leur annexe la liste des huit personnalités qualifiées alors sélectionnées pour composer le premier conseil d'administration (la neuvième étant le président du conseil d'administration qui n'arrivera qu'au printemps 2012). Il s'agit de MM. Martin Bethenod, directeur de la fondation Pinault, Jean Blaise, directeur de la société publique locale de Nantes Métropole, Yves Carcelle, PDG de Louis Vuitton Malletier, Pierre Cornette de Saint Cyr, président de l'ex-association Palais de Tokyo (mais surtout commissaire-priseur, marchand d'art), François Henrot, associé gérant de Rothschild et Cie, Maja Hoffmann, présidente de la fondation suisse Luma (qui vient de faire construire une tour par Franck O. Gehry en Arles), Steve Rosenblum, président de Pixmania (commerce électronique) et Xavier Veilhan, artiste. Le premier président du conseil d'administration sera M. Jacques-Antoine Granjon, entrepreneur, fondateur de vente-privee.com. Leurs fonctions respectives montrent clairement l'orientation et la volonté de l'État à la création de la SASU : il s'agit de nouer des liens étroits avec le secteur privé par son implication forte dans la gestion et le pilotage d'une structure autonome ayant cependant vocation à demeurer contrôlée par l'État. Le fait que l'État s'oblige, selon les nouveaux statuts de mars 2021, à « proposer » un président du conseil d'administration issu du collège des personnalités qualifiées témoigne là aussi d'une volonté de créer un modèle de gouvernance hybride.

La position du président de la société (et non du conseil d'administration), responsable « *de la bonne exécution des missions de la société et en particulier de la définition de la stratégie et des actions à conduire pour mener à bien l'accomplissement de ses missions, notamment l'élaboration du projet culturel et artistique, la programmation et la mise en œuvre du plan d'aménagement du site du Palais de Tokyo* » (article 13.3), n'en fait donc pas pour autant le seul maître à bord : c'est seulement avec une voix consultative (selon les textes) qu'il participe au conseil d'administration. Ce président exécutif et artistique doit composer, y compris pour faire valider son programme et ses orientations, avec un organe collégial dont le président est aussi choisi par l'État (qui le nomme, et désormais le propose). Les modèles plus classiques de société anonyme comportent la plupart du temps, soit un directoire et un conseil de surveillance, soit un directeur général et un conseil d'administration. En l'espèce, le président artistique n'est ni président du conseil d'administration, ni président-directeur général. En pratique, ses fonctions s'apparentent cependant bien à celles d'un PDG (ce que tendrait à indiquer la notion de « *directeur général délégué* » qui lui est adjoint).

Cette double présidence répondant à des considérations pragmatiques et visant à concilier modes de fonctionnement du secteur privé et contrôle de l'État n'est pas en soi problématique, à condition que soient repérés et encadrés les risques potentiels, pour la puissance publique, que pourrait entraîner cet état de fait. En l'espèce, ces risques sont de nature déontologique et réputationnelle (cf. *infra*).

L'arbitrage de 2009 en faveur de la création d'une société par actions simplifiée unipersonnelle relevait d'un choix politique – la dimension privée étant censée favoriser la « modernité » et « l'agilité » de la nouvelle structure. En pratique, cela devait aussi permettre une certaine « souplesse » au regard des règles de la commande publique et des plafonds d'emploi. Or, en réalité, le Palais de Tokyo est bien un pouvoir adjudicateur soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics et a d'ailleurs mis en place dès 2014 des procédures d'achat validées par le Contrôle général économique et financier pour les contrats supérieurs au seuil des procédures formalisées. En outre, s'il n'est pas soumis au plafond d'emploi en tant que tel, sa masse salariale elle-même très contrainte représente un plafond « de fait » dont il peut difficilement s'émanciper. Enfin, la participation d'acteurs privés à son capital transformerait considérablement la relation avec l'État, notamment en ce qui concerne la possibilité de conclure un contrat de délégation de service public en quasi-régie. Les avantages de ce statut juridique paraissent donc inexistant⁹.

Le choix initial de créer une SASU n'a pas fait l'objet d'une expertise sérieuse, comme le montrent la prise en compte tardive du critère de gestion désintéressé imposant une modification des statuts et l'impossibilité qu'il a fallu ultérieurement constater d'associer au capital des acteurs privés. Il n'a donc pas produit tous les effets escomptés mais peut susciter, *a contrario*, des risques de conflit d'intérêt dès lors que ceux-ci demeurent insuffisamment encadrés à ce stade.

1.2 L'encadrement déontologique des fonctions de direction

1.2.1 Le manquement aux règles de dépôt des déclarations d'intérêt et de patrimoine

La théorie des apparences s'est progressivement inscrite dans le droit français, sous l'effet d'une demande accrue de transparence et d'impartialité permettant de garantir la confiance placée par les citoyens dans les institutions. C'est en matière déontologique notamment qu'elle mène à considérer qu'une simple situation de fait peut produire des effets de droit. Ainsi, la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique fixe-t-elle en son article 1^{er} le principe selon lequel « *les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes exercent également leurs fonctions avec impartialité.* » La définition même du conflit d'intérêt, à l'article 2, relève de la théorie des apparences : « *Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.* »

⁹ Un statut d'EPIC aurait lui aussi permis le développement d'activités commerciales. Le modèle de « centre d'art / lieu de vie / galerie commerçante » ne s'est pas véritablement déployé au Palais de Tokyo dont les concessions demeurent classiques (cf. *infra*, restaurant et librairie, ainsi que salle de concert/discothèque en sous-sol et société de climatisation Climespace, à l'activité complètement décorrélée de celle du Palais), alors même que d'autres structures au statut public travaillent sur des modèles atypiques mêlant restaurants, boutiques, résidences d'artiste etc.

Par ailleurs, il est de jurisprudence constante qu'un membre de conseil d'administration d'une entité chargée d'une mission de service public (*a fortiori* son président), est considéré comme « une personne chargée d'une mission de service public ».

L'article 11 de la loi précitée prévoit d'ailleurs que les obligations de dépôt d'une déclaration d'intérêts et de situation patrimoniale sont applicables aux présidents et aux directeurs généraux « des sociétés et autres personnes morales, quel que soit leur statut juridique, dans lesquelles plus de la moitié du capital social est détenue directement par l'État. »

Interrogée à ce titre par le parquet de la Cour des comptes, par courrier du 17 février 2022, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a confirmé qu'aucun des présidents, de la société ou du conseil d'administration, ni des directeurs généraux du Palais, n'avait déposé de déclarations au titre des fonctions qu'ils exercent. Le ministère de la Culture paraît avoir pour sa part manqué à son devoir de vigilance en n'informant pas les dirigeants du Palais de Tokyo de cette obligation. Sollicités depuis par la HATVP, les dirigeants ont toutefois déposé ces déclarations en juillet 2022.

La Cour prend acte de l'engagement du ministère pour l'avenir en termes d'information sur les obligations déclaratives. Dans cette perspective, elle estime par ailleurs nécessaire que soient clarifiées les conditions dans lesquelles les œuvres d'art entrant dans des collections personnelles sont à inclure dans les déclarations de situation patrimoniale des dirigeants concernés.

1.2.2 La démission de la présidente exécutive

Le cas particulier du départ de Mme Emma Lavigne, après deux ans seulement comme présidente de la société (de juillet 2019 à octobre 2021), pose des questions de forme et de fond.

Sur la forme, la règle régulièrement fixée par les statuts (article 13.2.3 de l'actuelle version), selon lesquels « *le président de la société peut démissionner de ses fonctions sous réserve d'en informer le conseil d'administration au moins quatre-vingt-dix jours avant la prise d'effet de sa décision, sauf accord du conseil d'administration pour écourter ce préavis* », a été formellement respectée, une consultation dématérialisée étant mise en place le 30 septembre, avec délai de réponse au 6 octobre, et validant un préavis écourté à 20 jours. Toutefois, ainsi que des administrateurs le soulignaient eux-mêmes lors d'un conseil d'administration, ils avaient eu connaissance du départ d'Emma Lavigne par la presse, le jour de l'officialisation de sa nomination dans une nouvelle institution¹⁰, soit le 13 septembre 2021. C'est ce même communiqué de presse qui annonce une prise de fonction au 1^{er} novembre 2021 avant même que la réduction du préavis ait été soumis à l'avis du conseil d'administration.

Sur le fond, il apparaît que ce départ n'entraîne pas dans le champ du contrôle de la déontologie en matière de mobilité public-privé exercé par la HATVP, puisque les fonctions de président de la SASU relèvent du droit privé. Mandataires sociaux, les présidents de la SASU n'ont pas de contrat de travail à proprement parler (lequel aurait pu prévoir une clause de non-concurrence), mais sont nommés par décret et disposent d'une lettre de mission et d'une lettre fixant leur niveau de rémunération.

¹⁰ Elle est alors nommée directrice générale de Pinault Collection (Bourse de Commerce et Palazzo Grassi - Punta della Dogana à Venise)

En l'état actuel du droit, ils n'entrent pas dans le champ du contrôle de la reconversion professionnelle prévu à l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983 applicable, sauf exceptions, aux fonctionnaires civils des administrations de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics, ainsi qu'à leurs agents contractuels.

Le statut de SASU facilite donc ce type de mobilité sans avis de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, qui détient depuis 2020 les compétences anciennement dévolues à la commission de déontologie de la fonction publique. La question se pose dès lors d'une éventuelle insuffisance des textes qui régissent la HATVP, s'agissant de la prise en compte des cadres dirigeants de sociétés privées dont l'État est l'actionnaire unique et qui sont investies d'une mission de service public.

Le choix du statut de SASU a en effet privé donc l'État d'un outil de contrôle important en termes de préservation des compétences en interne d'une part, et de limitation des conflits d'intérêt d'autre part, puisque le poste de président de la société expose, par la nature même de ses missions, à de permanents contacts avec les collections privées, galeries et marchands d'art, dont les œuvres sont susceptibles d'être exposées et mises en valeur par l'institution publique qui leur confère ainsi un surplus de notoriété.

Face aux risques juridiques et judiciaires qu'emporte de telles situations, la Cour recommande que soit lancée une réflexion quant à l'élargissement des compétences de la HATVP au titre du contrôle de la déontologie des dirigeants de sociétés privées investies de missions de service public et note que le ministère souscrit à cette proposition.

1.2.3 Un nouveau règlement intérieur du conseil d'administration utile mais insuffisant

Témoignant d'une prise de conscience des risques associés aux questions déontologiques, le conseil d'administration a approuvé par délibération du 9 novembre 2021 un règlement intérieur qui comporte un article 5 dédié au sujet qui prévoit :

- que chaque administrateur maintienne à tout moment son indépendance d'esprit, d'analyse, d'appréciation, de décision et d'action, pour émettre des avis indépendants, y compris minoritaires, et refuse tout avantage, profit ou service susceptible de compromettre cette indépendance ;
- que chaque administrateur doit informer le conseil d'administration, dès qu'il en a connaissance, de toute situation de conflit d'intérêt, même potentiel, avec la société ; que sont notamment réputées conflits d'intérêt les situations dans lesquelles les intérêts de la société et ceux d'un administrateur sont susceptibles d'être en concurrence, que ce soit directement ou indirectement, et les situations dans lesquelles l'indépendance d'un administrateur est susceptible d'être remise en cause ; qu'il s'engage à éviter de conduire des activités ou conclure des transactions qui pourraient être source de conflit d'intérêts ou en donneraient l'apparence à un tiers ; que les opérations et transactions concernant des œuvres et biens présentés dans le cadre de la programmation artistique ne doivent en aucun cas être source de conflit d'intérêt ou en donner l'apparence ; qu'il s'engage à ne pas tirer d'avantage ou de profit, ou ne pas faire tirer d'avantage ou de profit à des sociétés dans laquelle il détiendrait des participations, à travers l'utilisation d'informations délivrées par la société et non divulguées au public (hors conventions expresses conclues avec la société

portant sur des opérations courantes et à des conditions normales – cette dernière clause vise les contrats de mécénat, cf. *infra*) ;

- que chaque administrateur doit informer la société des mandats et fonctions exercés dans d'autres sociétés françaises ou étrangères ; informer de tout nouveau mandat ; ne pas accepter de mandat susceptible de créer des situations de conflit d'intérêt ou qui en donneraient l'apparence ; préserver le temps et l'attention nécessaire au bon exercice de son mandat ;
- que chaque administrateur s'engage à informer la société de toute modification de sa situation personnelle et toute condamnation ou mesure de sanction le concernant ;
- que chaque administrateur qui se trouverait en conflit d'intérêt sur une question inscrite à l'ordre du jour s'abstient de participer aux débats et au vote de la délibération correspondante, voire devra présenter sa démission en cas de conflit d'intérêt qui ne pourrait être résolu à la satisfaction du conseil d'administration.

La Cour note qu'au moment même de valider le nouveau règlement intérieur, lors du conseil d'administration du 18 juin 2021, aucun débat sur le fond n'a eu lieu. Aucun tableau correspondant aux exigences de ce règlement (pour son troisième point, comportant par exemple la liste des mandats et fonctions exercées) n'a été établi et présenté aux administrateurs : de ce fait, son approbation apparaît largement formelle et ne suscite aucun changement factuel.

Ce cadre ne paraît donc pas constituer un garde-fou suffisant dans un contexte où neuf membres du conseil d'administration au moins sur seize sont nommés « *en raison de leurs compétences* », justement parce qu'ils exercent des fonctions au plus haut niveau ou ont des intérêts propres dans le domaine de l'art contemporain. Les objectifs d'ouverture et de synergie d'une part, de transparence et d'impartialité d'autre part, apparaissent contradictoires au regard de la théorie des apparences. Une zone de fragilité et de porosité apparaît inévitable étant donné les pouvoirs détendus d'un conseil d'administration chargé de valider une programmation artistique dont la mise en œuvre, si elle n'est pas proposée par lui, peut toutefois entraîner des conséquences directes sur la valeur des collections personnelles de ses membres.

La forme juridique privée du Palais de Tokyo, couplée à la volonté légitime de l'État de préserver un contrôle des missions, conduit ainsi à un paradoxe : c'est l'actionnaire unique lui-même qui s'est contraint statutairement à proposer la présidence du conseil d'administration à un membre du conseil d'administration issu du collège des personnalités qualifiées – en pratique, du secteur privé, justement nommées parce qu'elles disposent d'intérêts dans le secteur.

Du point de vue des tiers, cela peut contribuer à renforcer le sentiment d'une confusion des rôles. En l'état des textes, la situation semble porteuse de risques, notamment celui de constitution d'une prise illégale d'intérêt¹¹.

¹¹ L'article 432-12 du code pénal, dans sa version issue de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021, sanctionne « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement ».

Il conviendrait donc que des mesures plus fines d'atténuation du risque, par exemple sous la forme de règles de déport liées aux artistes concernés (s'ils figurent dans les collections privées des membres du conseil d'administration), voire d'interdiction d'exercer une activité marchande dans le secteur pendant la durée d'un mandat, soient étudiées et mises en place.

La Cour prend acte du fait que le Palais de Tokyo lui-même se dit désireux d'approfondir cette question avec l'État afin de pouvoir bénéficier de bonnes pratiques éventuellement mises en œuvre ailleurs et encourage le ministère de la Culture à définir de manière plus claire un cadre déontologique pour la sélection et les déclarations d'intérêt des membres du conseil d'administration de ses grandes institutions culturelles, permettant de garantir effectivement la séparation entre les fonctions de décision et les intérêts privés. Le ministère de la Culture devrait à cet égard s'interroger sur la pertinence de nommer des personnalités qui sont en même temps à la tête d'entités privées agissant sur le même terrain artistique, ou professionnellement intéressées à l'évolution de la cote de certains artistes contemporains (à travers des activités de marchands d'art, galeristes, propriétaires de maisons de ventes aux enchères etc.)

<p>Recommandation n° 1. : Renforcer le cadre déontologique applicable aux cadres dirigeants du Palais de Tokyo (ministère de la Culture).</p>
--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le modèle juridique du Palais de Tokyo représente une innovation institutionnelle dans le domaine de la culture, qui s'explique par l'histoire longue d'un site aux destinées contrariées et la volonté d'expérimenter de nouveaux modes de coopération entre le secteur public et le secteur privé. Le modèle de SASU, qui présente peu d'avantages à ce jour, emporte en revanche des conséquences sur la gouvernance et devrait appeler une vigilance toute particulière de l'État, actionnaire unique, quant à la qualité du cadre déontologique qu'il contribue lui-même à forger.

2 LE PALAIS DE TOKYO, ENTRE SERVICE PUBLIC ET RECHERCHE DE SOUTENABILITE

Compte tenu de son statut particulier et du profil de ses directeurs généraux successifs, le Palais de Tokyo bénéficie à la fois d'un accompagnement étroit du ministère de la Culture et de larges marges de manœuvre programmatiques. Les instruments du pilotage stratégique, voués à garantir le respect des termes des statuts et de la condition de délégation de service public, sont co-définis par la société et le ministère, dans le cadre des lettres de mission adressées aux présidents de la société d'une part, des conventions d'objectifs d'autre part, et font l'objet d'un suivi garanti par la présence de l'État au sein du conseil d'administration.

Ces divers éléments témoignent toutefois plus d'un accompagnement d'ordre budgétaire et financier que de préoccupations de fond tenant à la stratégie et au positionnement du Palais sur la scène artistique internationale. Il en découle une mise en œuvre des missions essentiellement portée par la personnalité et les choix artistiques de la présidence, qui doit aussi tenir compte des contraintes de rentabilité liées à l'exploitation des concessions et au rôle majeur des recettes de privatisation, avec un nombre de jours de fermeture partielle ou totale important.

Dans un contexte où le modèle économique très particulier du Palais de Tokyo a été remis en cause par la crise sanitaire et ses fermetures imposées, et où il se trouve aussi bouleversé par des impératifs immobiliers trop longtemps mis de côté, il importe que l'État soit en mesure de redéfinir ses attentes vis-à-vis d'un acteur central de l'écosystème de l'art contemporain en France.

2.1 Les instruments du pilotage stratégique

2.1.1 Les statuts et la convention de délégation de service public

L'article 2 des statuts de la société, comme la convention de délégation de service public, sont très clairs quant aux missions de service public que doit assurer le délégataire :

Missions de la SASU

À partir du site du Palais de Tokyo et dans le respect des orientations définies par l'État, la société a pour objet de mener toute action relative à la promotion de l'art contemporain. Pour ce faire, elle remplit les missions suivantes : promouvoir la création contemporaine, émergente et expérimentale ; concourir à la mise en valeur des créateurs confirmés de la scène française. Elle assure en outre l'exploitation et la mise en valeur du Palais de Tokyo.

Les missions mentionnées ci-avant concernent toutes les formes de la création contemporaine (arts plastiques, photographie, vidéo, son, design, mode...). Pour l'exercice de sa mission de service public, la société : définit et met en œuvre une politique visant, par tout moyen approprié, à promouvoir le service public culturel qui lui est confié, à favoriser l'accueil du public le plus large, à développer la connaissance des œuvres exposées, à contribuer au développement culturel ; conçoit et met en œuvre des actions d'éducation artistique et culturelle, notamment en direction des jeunes, et concourt à la formation et à la recherche dans le domaine

de l'art contemporain et des arts plastiques ; conçoit et met en œuvre une politique éditoriale sur tous supports ; conçoit et met en œuvre une politique de communication mettant en valeur les missions de l'établissement ; plus généralement, elle procède à toutes opérations industrielles, commerciales, mobilières ou immobilières qui sont nécessaires à son objet social ou qui sont susceptibles d'en faciliter la réalisation, ou qui y concourent directement ou indirectement »

La gestion des équipements et des locaux fait aussi l'objet d'une liste plus précise (conception et proposition de politique d'aménagement, entretien, maintenance et renouvellement, maintien en état de la sécurité, gestion, comptabilité et facturation, perception des droits d'entrée des usagers).

Les activités annexes au service public sont prévues dans la DSP (activités telles que bar, restauration, librairie, boutiques, toute forme de publicité visuelle et auditive fixe ou mobile, droits de photographie, télévision et radiophonie, distributeurs automatiques de confiseries et boissons, vente de programmes, insignes, jeux divers..., dans la mesure où ces activités sont connexes aux missions de service public et sont relatives à la conduite du projet). Les espaces mis à la disposition du délégataire peuvent être loués en vue de l'organisation de manifestations exceptionnelles, complémentaires aux activités de service public. L'évolution éventuelle des missions de service public est possible par avenant à la convention, mais ne peut en tout état de cause, conduire à remettre en cause la continuité et la qualité du service public.

La formulation très large de ces différentes missions conduit en pratique le président de la société à disposer d'une grande liberté dans leur interprétation ou leur priorisation. On note ainsi que la mention relative à « *toutes les formes de la création* » permet à la fois de ne pas fixer de frontières ou de limite formelle, ce qui apparaît légitime dans le contexte d'une modernité très expérimentale, mais n'impose pas non plus de « *quotas* » quant à certaines formes potentiellement sous-représentées. Ainsi, les arts plastiques au sens large (peinture, sculpture) et visuels (audio, vidéo) occupent-ils à l'évidence une place plus importante que d'autres (poésie, musiques, théâtre, danse...) dans la programmation.

De manière générale, la lecture des PV de conseils d'administration notamment montre que cette programmation relève entièrement des décisions, de la formation, de la subjectivité et des réseaux relationnels du président et de son équipe curatoriale. C'est pourquoi le recrutement de ce président est décisif, comme la formulation de sa lettre de mission, qui constitue en réalité la véritable feuille de route du mandat.

2.1.2 Le recrutement du président exécutif et sa lettre de mission

Les présidents sont nommés par décret du Président de la République (et depuis la réforme des statuts en 2021, sans obligation de proposition du ministère de la Culture). En pratique, le processus de sélection est géré au plus haut niveau. Dans le cas de M. Jean de Loisy, la situation était particulière, liée au départ du préfigurateur, M. Olivier Kaepelin, en cours de projet. Il recevait le 10 mai 2012, de M. Frédéric Mitterrand, ministre de la culture, sa lettre de mission qui reprenait les principaux éléments statutaires tout en insistant sur la découverte de jeunes talents, la présentation de formes expérimentales, des interventions liées aux « Modules-Fondation Bergé » et aux expositions monographiques.

Cette lettre de mission soulignait aussi l'importance de favoriser la recherche et la formation, en intégrant des artistes en résidence dans le cadre du Pavillon¹². Une attention particulière devait être accordée au numérique et à la création digitale, notamment pour la médiation. Le Palais devait aussi mettre en avant des artistes confirmés, travailler en étroite collaboration avec tous les réseaux institutionnels et professionnels de l'art contemporain en accordant une place significative aux collections publiques nationales et régionales, en association régulière et suivie avec les Fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) et les Centres d'art. Il lui fallait aussi renforcer l'intérêt des collectionneurs pour l'art réalisé en France, s'inscrire dans le cadre des projets du Grand Paris en travaillant avec la DRAC Ile-de-France et la société du Grand Paris, valoriser le bâtiment, placer le public au centre de son projet et l'élargir « *en direction des adultes, des publics empêchés, particulièrement des personnes en situation de handicap, ainsi qu'en direction du jeune public* » et des « *publics éloignés de l'accès à la culture pour des raisons sociales* », tout en menant une « *politique de démocratisation* ». L'égalité entre les femmes et les hommes, le développement durable et le respect des équilibres financiers dans un « *bon climat social* » étaient également désignés comme des objectifs.

En 2019, le processus de nomination de Mme Emma Lavigne après un intérim de neuf mois apparaît complexe. Auditionnée par un jury qui comprend alors le président du conseil d'administration (ce qui ne sera plus le cas, formellement, pour M. Guillaume Désanges), elle est finalement nommée le 24 juillet 2019 et dotée d'une lettre de mission signée par le ministre de la Culture, M. Franck Riester, le 7 février 2020. Celle-ci reprend largement les termes de la précédente, avec quelques accents mis au surplus sur le soutien des artistes dans la durée, le rayonnement de la scène française qui devrait passer par l'organisation d'une grande manifestation de promotion de l'art contemporain (à son arrivée, Mme Emma Lavigne ambitionne de créer une Triennale d'art). De nouveaux éléments apparaissent quant au rythme et à la temporalité de la programmation « afin d'accroître les périodes d'ouverture au public de tout ou partie des espaces », à la « juste rémunération des artistes » et à la démarche écoresponsable. Une stratégie de privatisation des espaces et de développement des concessions, dans le respect d'une « compatibilité avec la programmation », doit enfin être élaborée. La courte présidence d'Emma Lavigne sera bouleversée par la crise sanitaire sans qu'une nouvelle lettre de mission soit rédigée.

Celle de M. Guillaume Désanges est en cours de rédaction. Le processus de recrutement apparaît mieux documenté. Un premier appel à candidature est diffusé le 29 septembre 2021, quelques jours après l'officialisation du départ de Mme Emma Lavigne annoncé par un communiqué de François Pinault. Cet appel est publié sur le site du Palais, sur le site *Profil Culture*, le réseau social LinkedIn et dans le média *The artnewspaper international*. La date initiale de remise des candidatures, au 24 octobre 2021, est reportée au 1^{er} novembre sans raison explicite. Une fiche de poste générale est rédigée, reprenant les termes des statuts, détaillant un profil attendu, mais proposant aussi aux candidats de recevoir sur simple demande par mail un « kit » plus détaillé comprenant statuts, notes sur le fonctionnement de la SASU et la CPO, organigramme, tableaux financiers et rapports d'activité.

Vingt et une candidatures ont été reçues et analysées par la DGCA. C'est le cabinet de la ministre, Mme Roselyne Bachelot, qui organise des auditions, menées par la ministre elle-même, des membres de son cabinet et la conseillère Culture de l'Élysée, sans que la composition exacte du jury

¹² Conçu comme un laboratoire de création, non spécifiquement lié au Palais de Tokyo au départ et actif de 2001 à 2017, il était dirigé par M. Ange Leccia et a accueilli près de 130 artistes internationaux pour une durée de 8 mois, logés à la Cité internationale des arts et qui bénéficiaient d'espaces de travail, de production et d'exposition au Palais.

soit rendue publique – le conseil d’administration s’étonnera d’ailleurs de n’y avoir pas été formellement associé.

À l’issue des entretiens, la ministre de la Culture a proposé la nomination de M. Désanges à la présidence de la République. Celui-ci avait adressé à l’appui de sa candidature un dossier complet présentant sa vision du Palais comme « corps vivant » et ses projets¹³.

L’ensemble de ce processus, notamment la forme de la fiche de poste, montre que l’administration se situe dans une position d’attente réceptive plutôt que de pilotage stratégique : il s’agit moins de fixer une feuille de route sur le fond que de trouver le candidat qui saura se la fixer¹⁴, dans son projet d’abord, puis dans le cadre de la lettre de mission à la rédaction de laquelle il participe étroitement avant signature du ministre, et dont les termes restent très larges.

Si cette procédure peut s’entendre dans la mesure où elle accorde une très grande liberté de programmation au président de la société, elle pourrait s’accompagner d’une transparence accrue au moment de la sélection du projet, de manière à expliciter au moins les éléments qui ont emporté la conviction de l’État au moment de choisir un projet plutôt qu’un autre.

Au-delà du choix d’un président, autonome dans le respect du principe de liberté de programmation (issu de l’article 2 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l’architecture et au patrimoine, dite loi « LCAP » disposant que « *la diffusion de la création est libre* »), la question du degré de collégialité de la gouvernance pourrait être posée par l’actionnaire unique. La présidence de M. Jean de Loisy avait ainsi mis en place, de manière très informelle, des rendez-vous réguliers intitulés « *Cabinet des horizons* » et « *Cabinet des possibles* », lieux d’échange internes sur la programmation. Toutefois, ces lieux de débat gagneraient à être repensés, mieux connus, y compris du grand public, éventuellement adossés à un conseil scientifique ou artistique élargi au-delà de l’équipe curatoriale, qui pourrait offrir une certaine représentativité des différentes tendances de l’art contemporain. Une telle démarche serait d’ailleurs cohérente avec les objectifs affichés au titre de la responsabilité sociale et sociétale, incluant des valeurs de dialogue, de transparence et d’horizontalité accrues, que le ministère pourrait accompagner.

2.1.3 Les conventions pluriannuelles d’objectifs

Les conventions pluriannuelles d’objectifs (CPO) ont vocation, d’une part à fixer le montant pluriannuel de la subvention de fonctionnement inscrite en crédits d’intervention au budget de l’État, d’autre part à décliner les principaux éléments quantitatifs et qualitatifs suivis par l’État dans le cadre d’indicateurs spécifiques. Elles ont évolué dans le temps (CPO 2012-14, 2015-17, 2018-20 et 2021-23) et appellent les observations suivantes :

¹³ Fondés sur « la diversité des formes » au service d’une « communauté d’intensité », une approche par la permaculture conçue comme « partage raisonné de l’espace et du temps », l’idée d’un « tissage entre histoire locale et création internationale » à inscrire au cœur de l’écosystème de l’art contemporain, avec des propositions concrètes à l’appui (expositions monographiques et transdisciplinaires, création d’une « friche », salon d’actualité intitulé « contre-feux », « Tokyo parade » participative tous les deux ans, programme VIP de Vernissages Inclusifs et Populaires, médiateurs hors-les-murs, approche du bâtiment par le « soin » etc.). Un premier grand projet d’exposition est à l’étude, autour du concept de psychothérapie institutionnelle.

¹⁴ Avec l’aide éventuellement de cabinets en audit stratégique, largement sollicités dans le cadre de mécénats de compétences entre 2014 et 2018 pour produire des documents de référence constituant la véritable colonne vertébrale de la stratégie financière du Palais, cf. *infra*.

- il n’y a pas de corrélation directe et systématique entre les objectifs fixés par lettre de mission et les indicateurs divers présents dans les CPO, bien que ceux-ci se soient progressivement affinés. Ainsi, aucun indicateur relatif à la politique de formation et de recherche n’apparaît-il, nonobstant sa présence dans la lettre de mission, ce qui est susceptible de créer un biais en termes de priorité¹⁵. Le nombre de jours d’ouverture au public n’est pas non plus retracé alors même que son accroissement faisait partie des objectifs de la présidence Lavigne ;
- il n’existe pas de priorisation des objectifs ou indicateurs à atteindre, tous se situant sur le même plan ; ces objectifs restent très généraux et peu précis en matière d’élargissement des publics par exemple, puisqu’ils fixent un objectif de fréquentation globale (et de réalisation d’une étude annuelle des publics) sans cibler de population particulière – reflétant de fait la formulation très floue de la lettre de mission, incluant « les adultes » au sens large ;
- les conventions intègrent aussi des indicateurs qualitatifs qui constituent d’utiles marqueurs de bonne gestion (suivi du devenir des artistes émergents et impact de l’action du Palais sur leur carrière, bilan de l’éducation artistique et culturelle etc.) ;
- elles doivent donner lieu à une auto-évaluation, soumise pour information au conseil d’administration et au ministère, à l’issue des premières CPO et désormais de manière annuelle. Toutefois, ces auto-évaluations ne donnent pas lieu à un débat approfondi en conseil d’administration qui pourrait conduire à amender régulièrement les indicateurs, lesquels sont plutôt négociés avec le ministère. En outre, une évaluation par les services du ministère de la Culture est rendue possible par un article de la CPO, mais cette faculté n’a jamais été exercée ;
- à compter de la CPO 2021-23, apparaît dans l’article 4 relatif aux « *conditions de détermination de la contribution financière* » une référence au règlement européen du 17 juin 2014 sur les aides d’État. Celles-ci sont en effet considérées comme compatibles avec le marché intérieur et exemptées de notification, dans le secteur culturel, à une série de conditions complexes, dont l’analyse pourrait être rendue délicate par le statut hybride de la SASU et la multiplicité de ses missions, y compris de nature commerciale.

Les auto-évaluations réalisées témoignent globalement d’un suivi attentif des indicateurs et d’engagements respectés sur l’ensemble des lignes. Pour ce qui concerne la convention 2018-20 en particulier, le bilan est beaucoup plus précis et justifié qu’il ne l’était jusqu’alors. Le Palais de Tokyo pourrait même avoir intérêt à en rendre tout ou partie public.

Ces évaluations ont un lien, quoiqu’indirect, avec la part variable de la rémunération du président de la société. En effet, les présidents d’établissements sous tutelle de la DGCA (auxquels est donc assimilée la SASU) se voient fixés chaque année des objectifs en nombre limité, pondérés à hauteur de 20 % chacun (en 2021 : continuité de l’activité et dynamisation de la programmation, consolidation de l’équilibre budgétaire, amélioration de la sécurité juridique, lutte contre la précarité dans le champ des arts visuels, adossés à des indicateurs de suivi et à des cibles chiffrées le cas échéant), tandis que les 20 % restants sont laissés à l’appréciation du ministre de la Culture. Le taux de réalisation des objectifs de la part variable est ainsi déterminé annuellement sur le fondement de documents transmis par l’établissement et d’une analyse pondérée en fonction des circonstances de force majeure telles que la crise sanitaire.

¹⁵ De fait, la disparition du Pavillon en 2017 et l’arrêt du programme de résidences courtes de la Manutention en 2020 (lié par ailleurs à la pandémie) semble témoigner d’un relatif recul de cette politique d’accueil. Toutefois, un studio à usage résidentiel a été créé en 2019 au sein du Palais et le projet de « friche » lancé par le nouveau président aurait vocation à relancer de tels dispositifs.

Le pilotage stratégique du ministère passe par le recrutement du président exécutif et la fixation d'objectifs dans des documents de nature diverse, tant par leur forme que par leur horizon temporel et leurs conséquences, rendant peu lisibles les priorités. Il apparaîtrait de ce fait utile de mieux relier les termes des appels à candidature, de la lettre de mission et des CPO annuelles, par exemple en prévoyant des avenants systématiques lors d'un changement de présidence.

Recommandation n° 2. : Clarifier en les priorisant les objectifs fixés dans les différents documents de pilotage (ministère de la Culture).

2.2 Un « service public » aux objectifs multiples

2.2.1 Une offre organisée en trois saisons

2.2.1.1 Des indicateurs pertinents mais perfectibles

Le Palais de Tokyo a pour mission principale de donner à connaître les jeunes artistes et peut être défini à ce titre comme un « service public de l'émergence », qui demeure toutefois attentif aux déroulés de carrière et susceptible d'aider les artistes à différents stades de leur vie créative. Sur ces points, les bilans de la CPO, dans son premier axe de promotion et soutien à la création contemporaine, et le document de « suivi du devenir des artistes » présenté en mars 2020 au conseil d'administration offrent des éléments convaincants.

Le nombre d'artistes dont les œuvres sont présentés pour la première fois ou l'une des premières fois au sein d'une institution à fort rayonnement est très souvent supérieur à l'objectif de dix fixé par la CPO (57 en 2019, 37 en 2020 par exemple, dans la mesure où sont comptabilisés les artistes apparaissant dans des expositions collectives). L'objectif de deux monographies annuelles d'artistes de la scène française au moins est lui aussi atteint (onze en 2018, trois en 2019, cinq en 2020). La part des artistes de la scène française dans la programmation culturelle, qui doit être supérieure à 35 %, l'a systématiquement été depuis 2015 (atteignant 57 % en 2020). La part des artistes femmes est en augmentation, atteignant presque la parité en 2020. La part du budget consacrée à la rémunération artistique et à la production d'œuvres dépasse les 30 % assignés par la convention 2018-20 et le taux de production des œuvres par le Palais de Tokyo lui-même est passé de 15 % en 2017 à 43 % en 2020 (soit 74 œuvres produites pour 100 empruntées).

Le document de suivi du devenir des artistes détaille les expositions collectives ou individuelles, entrées dans des collections publiques, prix, ouvrages monographiques, retombées presse suivant des expositions personnelles et démontre à ce titre la professionnalité du travail d'accompagnement. Ce document ne retrace toutefois pas les entrées dans des collections privées ou galeries et ne donne donc qu'une vision partielle de l'impact d'une exposition au Palais de Tokyo.

Les documents de suivi de chaque saison sont complets et constituent de solides outils de gestion, qu'il s'agisse du bilan des publics, de l'enquête de satisfaction des publics (observatoire permanent des publics), de nature quantitative et qualitative, ou du document synthétique retraçant

l'équilibre budgétaire des saisons, qui met en avant le caractère régulièrement déficitaire de celles-ci, en coûts directs (seules 8 sur une trentaine ayant généré un résultat positif).

Les succès enregistrés en termes de fréquentation font eux aussi l'objet d'un suivi méticuleux, avec établissement de moyennes hebdomadaires et journalières permettant de rapporter les chiffres globaux au nombre de semaines d'ouverture : ainsi peut-on noter que les expositions les plus visitées ont été réalisées sous l'ère « de Loisy », avec quatre expositions entre 2013 et 2019 dépassant les 2000 visiteurs journaliers, et un pic atteint à 3000 visiteurs /jour pour l'exposition monographique Saraceno.

A contrario, compte tenu aussi du contexte sanitaire, les expositions de 2020 et 2021 réalisent des chiffres décevants avec moins de 900 visiteurs / jour pour *Le milieu est bleu*, *Notre monde brûle*, *Natures mortes* (Anne Imhoff), *Six continents ou plus*, toutes d'ailleurs très largement déficitaires, à l'exception de *Notre monde brûle* financée à hauteur de près d'un million d'euros par une coproduction avec le Musée d'art moderne du Qatar. L'exposition emblématique de la réouverture dédiée à l'artiste allemande Anne Imhoff, Lion d'or à la Biennale de Venise 2017, qui avait bénéficié en 2019 d'une exposition monographique à la Tate, est par exemple déficitaire à hauteur d'1,3M€ (à l'instar d'une autre carte blanche, accordée au chorégraphe allemand Tino Sehgal en 2016)¹⁶. La visibilité est moindre sur l'ensemble des arts performatifs, c'est-à-dire des manifestations ou événements ponctuels, qui ont d'ailleurs plutôt un rôle d'accompagnement et d'ouverture au sein des grandes saisons qu'une place à part entière. Ainsi, l'objectif un temps envisagé par la présidence de Loisy (lors du conseil d'administration d'ouverture en novembre 2011) de 48 conférences annuelles a-t-il disparu très vite, faute par ailleurs de disposer d'un auditorium ou d'une simple salle de conférences.

En revanche, plusieurs éléments sont manquants pour apprécier le respect global des objectifs de service public : les grandes expositions d'artistes confirmés ou en milieu de carrière ne sont pas retracées comme telles dans le document de synthèse, ni reliées à des classements internationaux tels que celui d'ArtPrice et permettant d'évaluer un lien éventuel avec la cote de l'artiste ; l'innovation autour de « modules » particuliers (développés au fil des années : modules Pierre Bergé-Yves Saint Laurent, cartes blanches, formats courts, « alertes » liées à l'actualité, conférences et lectures, accueil d'expositions « *young curators* »...) ne fait pas non plus l'objet d'indicateur particulier ; enfin, aucun programme n'est spécifiquement réservé à des artistes indépendants, qui ne relèveraient ni d'une exposition d'école ni du réseau d'une galerie d'art.

À cet égard, un exercice de transparence sur le rattachement, ou non, des artistes exposés à des galeries constituerait une information intéressante et de nature à encourager les parcours atypiques. Le soutien à l'indépendance relève en effet d'une politique de service public qu'aucun autre acteur n'est à même d'assumer.

Un point d'interrogation demeure en ce qui concerne le remboursement actuellement exigible des frais de production d'œuvres. En effet, les contrats-types de production du Palais comprennent une clause de remboursement des frais engagés par le Palais (matériaux, aide à la conception), plafonnée à un tiers du prix de l'œuvre, en cas de vente dans les années (entre deux et dix) qui suivent l'exposition de l'œuvre. Or, à ce jour, le Palais ne dispose pas de moyens pour suivre la mise en œuvre effective de cette clause, sauf information volontaire des artistes. Il n'assure pas de suivi systématique de ce point (par exemple par le moyen d'une lettre annuelle aux artistes exposés, dans les cinq années

¹⁶ Compte tenu de la notoriété de l'artiste, la prévision journalière était de 1700 visiteurs, finalement dégradée à 1200 puis 1000 en contexte de crise sanitaire, avant de se réaliser à hauteur de 864 visiteurs/jour.

suivant l'exposition), qui lui permettrait pourtant, d'une part d'enrichir sa connaissance du devenir des œuvres, d'autre part d'assurer le recouvrement de ces recettes exigibles, aujourd'hui considérées comme accessoires.

Un premier recensement effectué en 2019 avait conduit à l'envoi de lettres avec « peu de retour » ; un nouveau recensement vient d'être effectué et pourrait conduire à de nouveaux courriers. Au regard du faible montant des remboursements engagés, de la complexité à en assurer le suivi et de sa politique globale de soutien aux artistes, le Palais s'interroge sur l'opportunité de maintenir cette clause de manière systématique. Toutefois, qu'il s'agisse ou non d'obtenir le remboursement des frais de production, il apparaîtrait pertinent pour le Palais de créer contractuellement une obligation d'information sur le devenir des œuvres produites et exposées par lui, qui lui permettrait de mieux remplir sa mission d'analyse de l'impact sur la carrière des artistes soutenus, prévue comme l'un des indicateurs qualitatifs explicites de sa convention pluriannuelle d'objectifs, concernant les émergents.

2.2.1.2 Une lisibilité du calendrier de programmation qui peut être accrue

La temporalité des expositions est essentiellement rythmée par le découpage en trois saisons de trois à quatre mois qui, quoi que de manière non systématique, se déclinent traditionnellement entre une saison grand public, une saison « pointue » plus expérimentale et une saison intermédiaire. De grandes cartes blanches confiées à un artiste emblématique peuvent être proposées (Parreno, Tino Sehgal, Camille Henrot, Saraceno, Anne Imhoff), l'ensemble du Palais étant alors mis à leur disposition, tandis que d'autres formats sont plutôt thématiques. De nombreuses expositions cohabitent le plus souvent au sein d'un concept unique, sur des calendriers très variés dépendant de la disponibilité des espaces privatisables, d'où un relatif manque de lisibilité dans la maquette de programmation qui apparaît comme un motif récurrent d'inquiétude au sein des débats du conseil d'administration.

La question du calendrier, qui fait l'objet de négociations annuelles serrées entre la direction de la production des expositions et celle du développement des ressources, est en fait absolument centrale et s'articule à ce jour autour des dates de défilés des *fashion weeks* annuelles. La possibilité de fonctionner autour de deux saisons plutôt que trois, offrant ainsi des intersaisons plus étendues et plus propices aux travaux de maintenance, est évoquée dès 2014 sans jamais faire l'objet d'une véritable expérimentation, qui aurait pourtant des atouts en matière budgétaire, simplifierait drastiquement la logistique salariale comme immobilière (puisque l'ensemble des lieux est entièrement reconfiguré avec des cloisons mobiles et des installations éphémères pour chaque saison) et permettrait aussi d'approfondir le travail de médiation.

La Cour prend acte de la réflexion en cours sur un nouveau calendrier qui devrait conduire une partie des expositions à se tenir sur six mois. La transversalité et la liberté de ton revendiquées du Palais de Tokyo ne devraient pas conduire à obérer la lisibilité d'une programmation volontairement éclectique mais qui voudrait rester accessible aux experts comme aux non-initiés. Si les rapports d'activité, comme les débats en conseil d'administration à titre interne, permettent de reconstituer une cohérence conceptuelle et curatoriale, il importe que la dimension de démocratisation se reflète aussi dans la présentation des saisons, d'où le rôle essentiel de la pédagogie, comme de la politique éditoriale qui permet de l'accompagner. La logique interne aux expositions ainsi que les critères de sélection des thématiques, œuvres et artistes exposés gagneraient à être mises en lumière

de manière plus systématique, au moyen d'un livret d'accompagnement ou d'un catalogue grand public disponible pour chaque saison.

2.2.2 Une constellation de cibles inscrite dans un projet de démocratisation culturelle

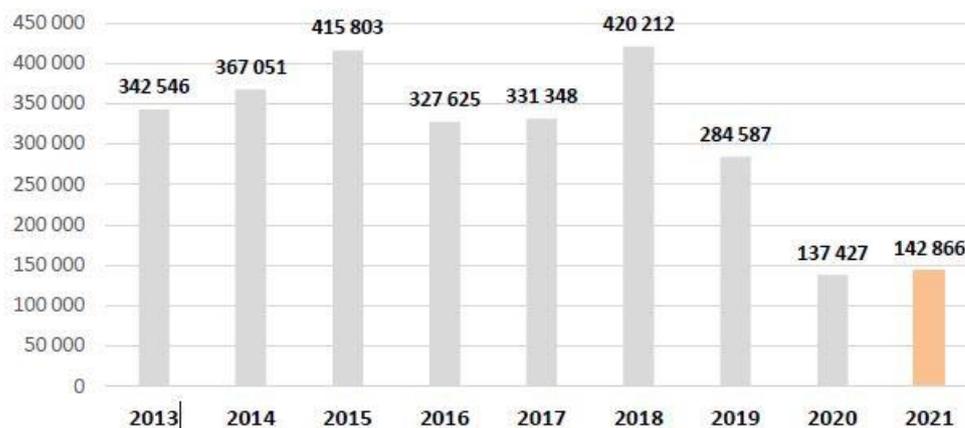
Les bilans de la CPO retracent dans leur second axe les résultats en termes d'élargissement et de connaissance des publics. Comme il l'a déjà été souligné, les cibles assignées par les lettres de mission restent extrêmement larges : les critères d'âge, de milieux sociaux, d'inclusivité, se sont successivement ajoutés les uns aux autres.

La fréquentation globale du Palais est l'indicateur le plus facile à suivre : le socle de visiteurs des expositions, de l'ordre de 200 000 visiteurs annuels à la réouverture, a progressivement évolué, avec un faible fléchissement en 2016 et 2017 atteignant un record absolu de 420 200 visiteurs en 2018 (expositions *Discorde, filles de la nuit*, autour de la guerre et de l'histoire, *Enfance* ou *Encore un jour-banane pour le poisson-rêve* dédiée à l'émerveillement, et carte blanche à Tomas Saraceno). L'objectif initialement fixé dans l'élan de l'ouverture à 500 000 visiteurs dès 2013 était revu à la baisse dans la CPO 2015-17 qui se fixait une cible plus accessible à 350 000 visiteurs, maintenue jusqu'en 2020.

En 2019, le nombre de visiteurs fléchissait à 284 587 (mais les mouvements sociaux ont conduit à des horaires réduits voire à des jours de fermeture), puis à 137 427 visiteurs en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire et 142 866 en 2021, traduisant une légère reprise (la CPO 2021-23 fixe un objectif à 160 000 en 2021 qui n'a donc pu être atteint, puis 325 000 en 2022 et 340 000 en 2023 qui apparaît ambitieux au regard des nouvelles pratiques de visite).

Graphique n° 1 : Fréquentation des expositions 2013-21

L'ÉVOLUTION DE LA FRÉQUENTATION DES EXPOSITIONS 2013-2021



Source : rapport d'activité 2021

Il est par ailleurs intéressant d'observer l'évolution de la fréquentation totale, incluant cette fois, en sus des expositions, l'ensemble des publics passés par le site du Palais (y compris pour des événements, privatisations, *fashion weeks* ; clients des concessions, restaurants, librairie et club). Oscillant entre 200 000 et 250 000 personnes entre 2002 et 2011, elle connaît un bond dès la réouverture de 2012 avec plus de 400 000 personnes, puis plus de 700 000 dès 2013, avec un pic à 812 000 en 2015.

Tableau n° 1 : Évolution de la fréquentation totale du site Palais de Tokyo (nombre de visiteurs)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
407 111	723 259	756 080	812 803	707 167	635 638	720 615	584 056	255 907	314 049

Source : Palais de Tokyo

Si les précédentes conventions prévoyaient un bilan qualitatif sur les actions en faveur de l'éducation artistique et de la création contemporaine (avec un accent sur les publics du champ social et handicapés), ce n'est qu'à partir de la CPO 21-23 que sont inclus des indicateurs sur le nombre d'enfants et de jeunes ou de structures bénéficiaires d'actions (cible à 4600 en 2021, 17 200 en 2022 et 20 000 en 2023). En 2019, le Palais, dans son document de présentation à un mécène de son projet phare de « *learning center* », le HAMO¹⁷, annonçait 170 000 jeunes accueillis depuis 2002 dans le cadre de l'éducation artistique et culturelle.

La présentation des « chiffres-clefs » du rapport d'activité met en avant, en 2018, une répartition globale des publics par sexe (70 % de femmes), classe d'âge (28 % de moins de 20 ans, 29,4 % de 20-29, 19,8 % de 30-49 et 22,8 % de 50 et plus), origine géographique (France à 86,7 %). Les éléments relatifs aux publics spécifiques (ateliers de médiation dédiés, actions hors-les murs, y compris en matière d'art-thérapie, programmes de contes, ateliers familiaux, programme « Été culturel et apprenant », opération Open Palais dédié aux adolescents) gagneraient à faire l'objet d'un débat annuel sur le fondement du bilan synthétique présenté en conseil d'administration, permettant d'alimenter la discussion sur les priorités à venir de la politique des publics. Il conviendrait d'affiner ses objectifs en les déconnectant du seul chiffre global de la fréquentation : celui-ci ne permet pas de mesurer l'effort accompli en faveur des sphères les plus éloignées de l'art contemporain. Il appartient en revanche au Palais de définir une stratégie pour une politique des publics plus ciblée en fonction de la nature des saisons ou événements proposés.

2.2.3 Un cloisonnement institutionnel persistant

Le troisième axe de la CPO s'attache au développement du rayonnement et de la notoriété du Palais de Tokyo, en France comme à l'international. Il encourage la société à organiser au moins trois expositions ou événements en partenariat avec des institutions régionales et à favoriser l'exportation d'au moins trois projets (coproduction, partenariat, ingénierie, itinérances) à l'étranger (jusqu'en 2017, l'indicateur visait l'accompagnement d'au moins trois artistes par an dans le cadre d'expositions étrangères).

Sur ces points, la société ne développe qu'un petit nombre de projets, de l'ordre de deux à trois par an, d'une ampleur limitée. En 2018, il s'agit de deux expositions en partenariat avec le festival des Rencontres d'Arles pendant l'été, et d'une exposition à l'invitation de la 12^{ème} Biennale de

¹⁷ « Hameau » en marge des expositions, espace entièrement dédié à la médiation culturelle, à l'éducation à l'inclusion par l'art, avec le soutien de la Jonathan KS Choi Foundation (fondation chinoise), lieu d'innovation pédagogique de 700 m² dédiés à des ateliers et espaces de rencontre mobiles.

Gwanju en Corée du Sud (1600 visiteurs). En 2019, une exposition collective est présentée à l'abbaye du Thoronet et un projet d'éducation artistique déployé dans 3 communes des Vosges. Plus emblématique, le commissariat de la 15^{ème} Biennale d'art contemporain de Lyon (273 800 visiteurs) est confié à l'équipe curatoriale du Palais. Par ailleurs, l'un des artistes (américains) exposé dans *Discorde* au Palais de Tokyo l'était ensuite à la Tate Liverpool. En 2020, aucune exposition n'a fait l'objet d'une itinérance mais l'exposition « *Notre monde brûle* » a été conçue en coproduction avec le Musée d'art moderne de Doha au Qatar. En 2021, l'exposition de l'artiste australien Jonathan Jones devait être reprise à Sidney et donner lieu à une déclinaison au château de la Malmaison. De nouveaux projets sont en cours, avec une itinérance par exemple de l'exposition consacrée à Sarah Maldoror.

Ces projets demeurent toutefois marginaux et ne paraissent pas s'inscrire dans une politique globale de mise en réseau des institutions culturelles françaises et mondiales telle que l'imaginait la première lettre de mission de 2012. À cet égard, l'absence de liens institutionnels construits et systématiques avec le Musée d'art moderne de la Ville de Paris, le Centre Pompidou, la villa Arson, les FRAC et centres d'art, les institutions privées, les réseaux de l'Institut français ou encore les centres d'art à l'étranger qui pourraient se comparer par leurs ambitions¹⁸ est frappante et témoigne d'un cloisonnement persistant de l'imaginaire et de la programmation.

Cette situation est d'autant plus dommageable que le Palais de Tokyo, ne disposant d'aucune collection, ne peut garder trace matérielle autre que documentaire des expositions qu'il suscite et des œuvres qu'il est amené à produire. Il n'existe pas en l'état d'accords sur un droit d'achat prioritaire ou préférentiel d'œuvres susceptibles de rejoindre des collections nationales. Aucun partenariat n'a par exemple été envisagé avec le Centre Pompidou, qui aurait pu conduire ce dernier à recevoir ou acquérir de manière quasiment systématiques quelques œuvres emblématiques de chaque saison.

Un travail important reste donc à mener pour atteindre les objectifs de mise en réseau, avant même de s'interroger sur l'opportunité pour le Palais de Tokyo de développer de nouvelles ressources propres en matière de conseil et d'ingénierie culturelle (cf. *infra*). Ce diagnostic, pourtant partagé par les présidents successifs, et même clairement identifié dès 2016 comme un axe de développement stratégique majeur, n'a pas encore débouché sur une politique ambitieuse. À ce titre, le projet du nouveau président qui souhaite faire du Palais le « *moteur d'un espace de dialogue entre grandes institutions* »¹⁹ devrait faire l'objet d'une feuille de route formalisée, attentivement accompagnée par le ministère. Il pourrait aussi constituer l'occasion de réfléchir aux passerelles pouvant mener à d'éventuelles acquisitions par des institutions partenaires.

De manière plus globale, la question de la coordination entre les différents acteurs de l'émergence et du rayonnement de l'art contemporain, parmi lesquels le centre Pompidou mais aussi le Centre national des arts plastiques et ses commissions de prospective et d'acquisition par exemple, reste ouverte.

¹⁸ Le MoMA PS1 avec ses 11 600 m² d'expositions, le Pirelli Hangar Bicocca à Milan dans l'ancienne usine de carrosserie Pirelli, la Tate Modern (musée d'art contemporain le plus visité au monde avec près de six millions de visiteurs annuels) ...

¹⁹ « (incluant entre autres le Centre Pompidou, le Centre national des arts plastiques, la Cité internationale des arts, le Centre national de la danse, l'École nationale supérieure des Beaux-Arts, l'École nationale supérieure d'arts de Paris-Cergy et l'École nationale supérieure des Arts Décoratifs, mais aussi le Musée du Louvre, le Musée d'Orsay et L'Établissement public du château de Versailles) [...], afin de rationaliser l'orientation et le partage des ressources », travailler à l'échelle nationale « avec les lieux les plus pointus de la création en France (centres d'art, *artists-run spaces*, FRAC, musées), en lien avec les réseaux D.C.A. et TRAM , pour des programmations en commun ou des coproductions, avec une attention particulière aux territoires isolés, ou non encore investis par l'art » et, à l'international « systématiser la circulation [des œuvres] par des discussions en amont avec des structures partenaires » (projet Désanges).

La Cour prend acte de l'accord du ministère et du Palais de Tokyo sur ce point et note qu'une instance spécifique relative à l'enrichissement des collections pourrait être mise en place.

Recommandation n° 3. : Définir une stratégie de rayonnement visant à inscrire le Palais de Tokyo plus clairement dans l'écosystème français et international de l'art contemporain au moyen de partenariats favorisant la circulation des œuvres (SASU Palais de Tokyo).

2.3 Un modèle économique durablement fragilisé par la crise Covid, révélatrice de problèmes plus structurels

Le dernier axe de la CPO concerne l'optimisation de la gestion et du fonctionnement du Palais. Jusqu'en 2020, un seul indicateur quantitatif était dédié au suivi de la part du budget consacré à la programmation artistique et culturelle (avec un objectif de 40 %) atteint en 2019 avec 41 % et en repli en 2020 compte tenu de la crise sanitaire ; les indicateurs qualitatifs étant consacrés à la gestion prévisionnelle du bâtiment (qui devait être déclinée dans un plan pluriannuel d'investissement) et à la politique de gestion des ressources humaines (égalité professionnelle et évolution de la masse salariale). Dans la CPO 21-23, sont ajoutés deux indicateurs, l'un relatif au taux de ressource propres, l'autre au taux maximum de charges fixes (dépenses des fonctions support) à ne pas dépasser.

2.3.1 Des comptes marqués par la croissance des ressources propres avant 2019

La dynamique antérieure à la crise sanitaire témoignait d'une forte croissance et d'une gestion prudente. Les bilans de la société montrent des capitaux propres solides et régulièrement renforcés par des reports à nouveaux successifs. Au compte financier 2021, les capitaux permanents s'élèvent, avant abondement à 5749 K€ et le fonds de roulement brut représente 82 jours d'activité, rapporté au niveau des charges 2021.

Tableau n° 2 : Comptes de résultat 2012-21

en K€	2012*	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Produits d'exploitation	13 366	15 735	18 400	17 726	18 713	17 407	18 580	18 369	11 885	14 306
dont Chiffre d'affaires net	3 208	5 449	5 023	5 732	6 423	5 715	6 582	7 471	3 186	3 116
Charges d'exploitation	13 511	15 043	15 274	17 191	18 522	18 055	18 563	18 455	13 481	15 583
Produits financiers	4	1	0	0	4	1	2	3	3	24
Charges financières	2	1	2	1	0	1	0	0	0	0
Produits exceptionnels	217	219	235	285	334	465	465	401	1854	2 327
Charges exceptionnelles	5	2	9	3	602	29	15	66	0	0
Bénéfices ou pertes	21	476	797	562	-73	-211	401	233	261	948

Source : Cour des comptes, d'après comptes certifiés (chiffres arrondis) * 18 mois (1/07/11 au 31/12/12)

La capacité d'autofinancement du Palais a été maintenue sur l'ensemble de la période à l'exception des années 2016 et 2017, compte tenu des chocs d'exploitations dus à des pertes sur créances irrécouvrables, à un détournement des fonds de billetterie (cf. *infra*), à des régularisations de charges, hausses de provisions salariales et recettes propres inférieures aux niveaux attendus.

Tableau n° 3 : Capacité d'autofinancement, en K€

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
792	1019	948	594	330	-307	795	548	1081	491

Source : Cour des comptes, d'après comptes certifiés (chiffres arrondis)

Principal instrument de pilotage, le budget exécuté, de 13,5 M€ en 2012, atteignait 18,5 M€ en 2019, avec une subvention pour charge de service public stable (6,4 M€ en 2013-14, 6,2M€ en 2015-16, 6,6M€ 2017-19). Les subventions d'investissement, transitant ou non par l'OPPIC (opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture), étaient d'une ampleur variable en fonction de la contrainte immobilière, le total des subventions atteignant 7,2 M€ en 2019 puis 7,6 M€ en 2021. Compte tenu du coût par visiteur (budget de fonctionnement / nombre de visiteurs), la SASU était en mesure de contrôler le % de subvention par visiteur, qui passait de 52 % en 2012 à 36 % en 2019.

Dans le même temps, le taux de ressources propres connaissait une forte croissance, passant de 47 % à l'ouverture à 57 % dès 2013, au-delà de 60 % dès 2015 avec un pic à 66 % en 2016 et une exécution 2019 à 63 %. Le revenu de billetterie évoluait de 4,14 à 6,13 € par visiteur. Le taux de ressources dédié à la programmation artistique, en budget de fonctionnement hors ressources humaines, restait dans le même temps relativement stable, entre 26 et 30 % selon les années (40 % avec le budget RH). Le taux de couverture des dépenses de fonctionnement et de personnel par des ressources propres évoluait lui aussi considérablement, de 47 % en 2012 à près de 60 % dès 2013 et 64 % en 2019.

Tableau n° 4 : Répartition des ressources propres par année

Répartition des ressources propres	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Billetterie	16%	15%	15%	16%	14%	17%	20%	15%	16%	14%
Mécénats numéraires	29%	12%	28%	28%	23%	20%	18%	21%	14%	17%
Mécénats nature	20%	15%	10%	6%	10%	7%	7%	8%	3%	2%
Mécénats numéraires et nature	49%	27%	37%	35%	34%	28%	25%	29%	16%	19%
Privatisations	26%	36%	30%	28%	28%	27%	27%	29%	23%	18%
Recettes des concessions	5%	11%	13%	16%	16%	17%	20%	19%	22%	29%
Ingénierie et coproduction							1%	3%	19%	1%
Éditions	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Autres (divers, reprises, recettes exceptionnelles...)	2%	10%	4%	5%	8%	10%	7%	5%	3%	17%
TOTAL	100%									

Source : Palais de Tokyo, d'après comptes certifiés

La répartition de ces ressources propres, telle qu'elle pouvait apparaître relativement stabilisée en 2019, montrait que 15 % des recettes provenaient de la billetterie, près de 30 % du mécénat en nature ou en numéraire, près de 30 % des privatisations d'espace, près de 20 % des concessions et de leurs redevances, le reste relevant d'activités marginales d'ingénierie, de coproduction ou des recettes éditoriales.

En valeur absolue et non en pourcentage du budget global, l'évolution de ces ressources propres était encore plus parlante, puisqu'elles connaissaient 87% d'augmentation, essentiellement portées par l'évolution de la billetterie, des privatisations et des recettes des concessions. En revanche, dès 2013 pour le mécénat en nature et 2016 pour le mécénat numéraire, cette source de revenus commençait à marquer le pas, faisant l'objet d'alertes du président devant le conseil d'administration.

Tableau n° 5 : Évolution des ressources propres de 2012 à 2019 en K€

	2012	2019	Variation 12-19	2021
Ressources propres	6325	11846	+ 87%	6199
Dont billetterie	1028	1745	+ 70%	854
Dont mécénats numéraires	1862	2443	+ 31%	1083
Dont mécénats en nature	1247	997	-20%	102
Dont privatisations	1669	3447	+ 107%	1122
Dont recettes des concessions	330	2222	+ 574%	1805
Dont recettes éditoriales	44	77	+ 75%	78

Source : Cour des comptes, d'après comptes certifiés

Dès 2014, le Palais de Tokyo s'était par ailleurs fait accompagner, dans le cadre d'un mécénat de compétences, par des cabinets privés pour construire sa stratégie à moyen terme. En 2014, le cabinet Peclers lui donnait des conseils pour « augmenter sa désirabilité » : développer les produits dérivés autour de la « promesse » de la marque (sujet récurrent qui n'a jamais véritablement abouti, la réflexion sur des « chaussures design » marquées Palais de Tokyo resurgissant même lors du conseil d'administration de septembre 2019), améliorer l'accessibilité et la lisibilité de l'offre ainsi que la place accordée à des concessions qui seraient « plus volontiers fréquentées et appréciées que le Palais lui-même », enfin développer des cibles de visiteurs mieux identifiées pour leur offrir une expérience adaptée.

À deux reprises, le cabinet BCG intervenait pour des missions de plusieurs semaines à la demande de la présidence. En 2014, il remettait un document de plus de 100 pages intitulé « stratégie Palais de Tokyo », dont les conclusions présentées en conseil d'administration constituaient de fait la feuille de route du président de Loisy. Il dressait un constat global sur le Palais comme « miracle permanent », rappelait le consensus sur la nécessité d'augmenter la fréquentation toutes cibles confondues, d'améliorer lisibilité et densité de l'offre et identifiait des pistes d'amélioration par le renforcement du mécénat et des privatisations, le développement d'événements mêlant art et « lifestyle » (mode, design...), l'augmentation du budget de communication, le commissariat de grandes expositions internationales, l'accent mis sur des produits dérivés voire une franchise internationale s'appuyant sur la marque. En 2016, le BCG menait une nouvelle étude sur la possibilité de diversifier l'activité en lançant de grands programmes d'enseignement (cours magistral sur l'art contemporain, MOOC, écoles d'été, formation continue etc., prenant comme référence les séminaires

des Bernardins ou les formations de l'IHEDN), mais aussi des « soirées cabaret décalées », spectacle « pointus et subversifs ». En avril 2017, ces options étaient abandonnées²⁰.

C'est à partir de 2016 en effet que plusieurs éléments imprévus s'accumulaient en gestion, dont certains sont analysés en détail ci-après, et contraignaient la réflexion prospective :

- le renouvellement de la convention de délégation de service public modifiait les dispositions relatives à la redevance due par la société à l'État. La DSP de 2011 prévoyait une redevance annuelle forfaitaire de 70 K€ HT (article 20.1.1) indexée sur la variation de l'indice trimestriel INSEE du coût de la construction ou l'indices des loyers des activités tertiaires qui le remplace. Au terme de l'avenant de 2017, la redevance n'est plus forfaitaire mais proportionnelle, assise sur le chiffre d'affaires généré par le Palais auprès de ses concessionnaires. Les recettes représentant 1,6 M€ en 2021 (près de 2M€ en année courante 2019), la redevance domaniale versée par le Palais s'établit à 115 K€ en 2021 et devrait atteindre les 200k€ annuels en exercice courant²¹ ;
- des problématiques liées à aux concessions des restaurants (cf. *infra*) ont conduit à l'abandon de plusieurs créances ;
- la stratégie digitale, après les conclusions d'un audit rendu en 2016, et le schéma directeur des systèmes informations, à la suite d'un audit réalisé en 2020, ont occupé une place prioritaire dans les chantiers du Palais ;
- le détournement de fonds frauduleux (cf. *infra*) a conduit à revoir en profondeur les processus de contrôle interne ;
- des sujets de ressources humaines se sont imposés, aboutissant à la rédaction d'accords d'entreprise et à une réflexion sur le statut des monteuses (cf. *infra*) ;
- enfin et surtout, la problématique immobilière (cf. *infra*) est devenue incontournable à compter de 2018, avec une succession d'alertes impliquant des travaux d'urgence et la nécessité impérieuse de revoir le plan pluriannuel d'investissement.

2.3.2 Des interrogations légitimes sur la pérennité du modèle économique

À compter de 2018, les débats jusque-là assez vifs sur le potentiel du bâtiment et le développement des ressources propres deviennent plus prudents, tandis que le départ annoncé de M. Jean de Loisy, l'intérim de neuf mois assuré par le directeur général délégué puis, moins d'un an après la nomination d'une nouvelle présidente, la crise sanitaire, conduisent le Palais de Tokyo à une crise existentielle.

Lors du premier conseil d'administration de Mme Emma Lavigne, en septembre 2019, alors que la présidente semblait arriver avec une feuille de route centrée sur l'ouverture accrue du Palais (y compris pendant les périodes de privatisation et les semaines traditionnellement dédiées aux défilés, envisageant pour ce faire de réduire le nombre de saisons à deux, mieux préparées en amont, reliées à de grands thèmes de société, tout en préservant des espaces pour des événements pendant

²⁰ Des « dépenses d'enseignement » sont bien retracées à compter de 2017 avec la mise en place de *L'atelier des regardeurs*, cycle de conférences qui durera jusqu'en 2019 mais s'avère déficitaire dès 2018 (pour des dépenses engagées de l'ordre de 40K€ et des recettes de l'ordre de 13K€).

²¹ Le Palais souhaite engager une discussion avec l'administration domaniale pour revoir à la baisse ce taux de redevance, considérant les charges de maintenance qu'imposent l'entretien du bâtiment.

les intersaisons), les contraintes budgétaires sont aussi mises en avant par les premiers travaux prospectifs de la direction générale : les recettes de billetterie, stables, ne peuvent progresser fortement sans bouleversement de la grille tarifaire qui serait contraire aux objectifs de démocratisation ; les recettes de concessions et de privatisation pourraient marginalement progresser, tandis que celles du mécénat pur, hors coproduction, sont plutôt appelées à reculer ; côté dépenses en revanche, la masse salariale est fortement contrainte par les évolutions liées au glissement vieillesse (+1,5 % par an), la part du budget artistique ne doit pas reculer, et les dépenses de sécurité, d'informatique et immobilières sont appelées à augmenter drastiquement.

En conclusion provisoire, *« face à l'accroissement des dépenses, le Palais de Tokyo doit se fixer un taux de croissance des ressources de 8 % d'ici 2022 afin d'éviter un effet de ciseaux »*. En réponse, le directeur général préconise un dégel de la partie bloquée de la subvention de fonctionnement, un maintien de la subvention d'investissement, des opérations ponctuelles de prélèvement sur le fonds de roulement et un « marketing offensif » pour conquérir de nouveaux publics.

Lors du conseil d'administration de juillet 2020, la direction générale insiste sur le fait que la crise sanitaire constitue un accélérateur ou du moins un révélateur de problèmes plus profonds qui conduisent à s'interroger sur le pérennité du modèle économique dans un contexte où la masse salariale augmente naturellement d'environ 85 000 € annuels à périmètre constant, où les subventions ne sont pas indexées sur l'inflation et où les coûts d'investissement (systèmes d'information, immobilier) sont croissants : la présidente conclut alors qu'*« il y a structurellement, philosophiquement, socialement des mutations à opérer, dont il avait déjà été question avant la crise »*.

Une montée en puissance des interrogations autour de la responsabilité sociale des acteurs publics de la culture se fait jour par ailleurs, avec la volonté d'appliquer une nouvelle grille de rémunération pour les artistes plasticiens, légèrement supérieure aux minimaux recommandés par la Direction générale de la création artistique du ministère de la Culture et les organismes de gestion collective. En juillet 2020, une note en conseil d'administration valide d'ailleurs cette politique, dont les impacts économiques demeurent cependant marginaux par rapport aux grands équilibres de gestion.

Concernant ces derniers, les marges de manœuvre du Palais apparaissent relativement réduites. Après cinq premières années marquées par l'élan de la réouverture et le dynamisme des ressources de mécénat, le modèle économique peine à retrouver son souffle.

2.3.2.1 Un mécénat profondément renouvelé sous l'effet des questions sociétales qu'il convient de sécuriser

Le surgissement de questions éthiques et la nécessité de concilier les partenariats avec une démarche cohérente de responsabilité sociale et environnementale ouvrent une nouvelle ère, dans un contexte où les grandes entreprises et mécènes créent de plus en plus leur propre fondation et structure de financement. Le Palais est d'autant plus attentif à ces questions qu'il a été très tôt confronté à des polémiques. Il n'a toutefois pas reculé devant des partenariats très approfondis, mêlant étroitement approche artistique et commerciale : ainsi du « *guest program* » accueillant en 2013 l'exposition *N°5 Culture Chanel*, de l'exposition *Perspective Playground* en 2015, un « événement artistique signé Olympus » ou encore du partenariat avec l'horloger Vacheron Constantin pour concevoir avec

l'Institut national des métiers d'art une exposition, *Period Room*, rassemblant artistes, designers, graphistes etc. Plus récemment, en 2022, « l'expérience » Moleskine Détour rassemble des œuvres conçues sur carnet Moleskine (elle fait toutefois partie des espaces dits « hors douane », en accès libre).

Les débats sont désormais plus présents en conseil d'administration sur la dimension réputationnelle de ces partenariats, alors que les premiers projets portés par le Palais (qui avait notamment espéré début 2012 un très important partenariat pluriannuel avec Coca-Cola) ne donnaient pas lieu à discussion. De même, en 2014, des partenariats escomptés de 650 000 € sur 3 ans avec la fondation Bettencourt-Schueller autour des métiers d'art et de 178 000 € annuels sur 3 ans avec la fondation Total étaient accueillis avec enthousiasme et faisaient l'objet de larges annonces, cette relation au mécénat privé étant appréhendée comme consubstantielle à l'activité du Palais de Tokyo. La période qui suit est moins propice à ce type de relations, en témoigne notamment le fléchissement du « mécénat globalisé », par différence avec le mécénat fléchi sur des opérations ou thématiques spécifiques, dont s'inquiète le conseil d'administration dès 2016 et en 2017.

Quant aux cercles de mécènes, ils connaissent un profond renouvellement - ainsi des recettes des Amis du Palais de Tokyo (20 000 € en 2021 contre 212 000 € en 2017) et du Tokyo Art Club (rassemblant les « *mécènes les plus généreux* » parmi les Amis, 120 000 € en 2021 mais près de 300 000 € en 2019), présidés par Philippe Dian ; et de deux nouveaux cercles imaginés dans le cadre de la démarche Palais durable lancée en 2021, qui rassemblent des acteurs autour de l'art et de l'écologie d'une part, de l'art et de la société d'autre part (médiation et art-thérapie).

Dès 2019, la piste d'un « *cercle international de mécènes* » qui pourrait être adossé à un fonds de dotation, par exemple « *arts et sport* » dans la perspective des Jeux de Paris 2024, est explorée. L'association des Amis crée en 2021 un « *board international* » correspondant à des mécènes internationaux individuels (18 à ce jour). Le projet de Palais durable est préféré dans un premier temps à celui du fonds de dotation qui obligerait à engager une réflexion juridique très pointue sur plusieurs points : la question de la gouvernance d'une structure qui aurait vocation à financer une société privée dotée d'une mission de service public ; la question de la consomptibilité ou non du fonds – non consomptible, il n'aurait d'intérêt que dans l'hypothèse d'une très forte dotation financière initiale permettant de générer du revenu annuel ; consomptible, il ne présenterait pas d'avantages majeurs par rapport au mécénat direct, sauf s'il visait le développement d'activités « connexes » à celles prévues par la DSP (arts et sports, commande d'œuvres monumentales dans l'espace public). À ce jour, le ministère de la Culture ne semble pas avoir pris de position officielle sur un sujet qu'il lui appartient pourtant prioritairement d'expertiser.

Globalement, le Palais de Tokyo a su adapter son approche aux nouveaux enjeux du mécénat culturel, mais il gagnerait à élaborer une charte²² dans laquelle il définirait le type de partenariat qu'il entend mettre en œuvre afin d'éviter toute ingérence d'un mécène dans la programmation artistique, établirait une distinction claire entre opérations de parrainage et mécénat, enfin détaillerait la nature exacte des projets en « co-construction » qu'il imagine ou entend accueillir.

Recommandation n° 4. : Formaliser une charte du mécénat culturel (SASU Palais de Tokyo) .

²² Un modèle de charte du mécénat culturel est proposé par le ministère de la Culture mais peut être décliné par chaque établissement selon ses spécificités propres, importantes dans le cadre de la SASU.

2.3.2.2 Des concessions qui ont constitué un point de fragilité mais pourraient devenir des atouts

Malgré un suivi attentif, y compris au niveau du conseil d'administration qui évoque très souvent ce sujet, la gestion des concessions s'est soldée par de lourdes déconvenues à deux reprises, avec des impayés importants concernant l'un des restaurants (cf. *infra*). À ce jour, les perspectives semblent pourtant plus favorables et même encourageantes, constituant même un facteur de stabilité potentiel à même de compenser les incertitudes liées à la billetterie. Les redevances sur le chiffre d'affaires, régulièrement renégociées ont connu une forte croissance, et atteignaient, hors charges refacturées, 2,1 M€ en 2018, 1,9 M€ en 2019, 0,93 M€ en 2020, 1,6 M€ en 2021 (soit 29 % des ressources propres), ce qui témoigne d'une vraie résilience, liée à la nature exceptionnelle de lieux toujours susceptibles d'attirer un large public.

S'il y a peu de marges de manœuvre en ce qui concerne les concessions existantes, ce sont plutôt les pistes complémentaires, évoquées ponctuellement lors de conseils d'administration mais peu explorées, qui gagneraient à faire l'objet d'études approfondies, concernant par exemple :

- l'utilisation du toit (qui avait accueilli en 2007 le projet de deux artistes suisses, Sabrina Lang et Daniel Baumann, un hôtel éphémère baptisé *Hôtel Everland*) ;
- celle du parvis, qui fait l'objet d'une convention d'utilisation et de gestion avec le Musée d'art moderne de la ville de Paris occupant l'aile est du bâtiment, depuis 2012, qu'il avait été question d'équiper avec une patinoire ;
- celle des salles de cinéma, héritées du projet de musée du Cinéma, aujourd'hui peu exploitées ;
- celles des magasins temporaires, glaciers, pop-up stores, que pourraient accueillir le hall ou d'autres espaces, notamment en cas de stratégie élaborée autour des produits dérivés ;
- celle d'un auditorium ou d'une salle de conférence autonome ;
- celle de l'ouverture au public ou de la mutualisation avec d'autres institutions des ateliers de production (verre, menuiserie, métaux etc.) ;
- celle du développement d'espaces dédiés aux nouvelles technologies, à la réalité virtuelle, à des showrooms digitalisés.

Le projet de « friche » évoqué par le nouveau président dans son projet, comme les travaux à venir, constitueront l'occasion de redynamiser le projet initial visant à faire du Palais de Tokyo un lieu vivant et fertile en rencontres. Un tel projet, irrigué par les concepts de permaculture et de transversalité, pourrait donner lieu à des appels à projets plus imaginatifs permettant de développer des activités commerciales à petite échelle dans le domaine de l'écologie, de l'éducation au développement durable etc.

Il conviendra toutefois de ne pas perdre de vue les dispositions de la délégation de service public qui indiquent la possibilité de concéder des espaces à des délégataires dans la mesure où ces activités sont « connexes » ou « complémentaires » aux missions de service public, malgré l'interprétation jusqu'à présent très libérale de ces dispositions (concessions accordées à deux restaurants, une librairie, mais aussi une discothèque et une entreprise de climatisation aux vocations plus éloignées du cœur de cible..).

La Cour prend acte du fait que le Palais de Tokyo développe des réflexions sérieuses sur ces sujets, notamment concernant l'utilisation du toit qui fait l'objet d'une étude.

2.3.2.3 Un équilibre délicat entre évènements privés et missions de service public

L'activité de privatisation, rendue centrale par la taille du site et les multiples possibilités qu'il offre avec des modularités allant de 180 à plus de 1000 m², éventuellement cumulables (jusqu'à la location du « Palais intégral » hors salles d'expositions, pour 50 000 € HT, permettant d'accueillir 2500 personnes), apparaît maîtrisée et très rentable. Elle produisait des recettes de l'ordre de 3,5 M€ en 2019. Il s'agit de la ressource la plus directement affectée par la crise sanitaire, même si le Palais a réussi à maintenir un niveau significatif d'évènements dans un contexte peu propice, générant encore près d'1,2 M€ en 2020 et 2021. La principale difficulté associée à cette activité tient à la coexistence des espaces artistiques et des espaces dédiés à des défilés, vernissages, « shootings », séminaires etc.

L'objectif d'accroissement du nombre de jours d'ouverture se heurte en effet directement à des nécessités logistiques, impliquant des arbitrages permanents entre missions de service public et activités connexes permettant leur mise en œuvre, régulièrement évoqués pendant les conseils d'administrations. Ainsi le nombre de jours d'ouverture au public a-t-il varié, entre 2012 et 2019 (la période Covid n'étant pas pertinente pour analyser une politique étant données les obligations liées au confinement), de 118 la première année à 230, pic constaté en 2017. La mise en scène des défilés des *fashion weeks* (recettes entre 50 000 € et 75 000 € pour chacun des trois temps forts de l'année) dans la grande verrière du Palais, ainsi que le rythme du démontage et remontage qui intervient dans les intersaisons, auquel s'ajoutent des opérations de maintenance technique, expliquent en l'état cette contrainte partiellement incompressible, sauf à renoncer à d'importantes recettes annuelles.

La transformation en cours des pratiques dans le domaine de la mode (défilés virtuels notamment, réduction des voyages internationaux etc.) pourrait cependant permettre au Palais de regagner des marges de manœuvre sur ce poste, tout en développant des pratiques d'accueil de grands évènements » internationaux.

Tableau n° 6 : Nombre de jours d'ouverture totale ou partielle au public

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
118	213	249	219	201	230	215	209	140	162

Source : Palais de Tokyo

2.3.2.4 L'ingénierie culturelle, une piste de ressources à explorer

L'une des pistes les plus fréquemment évoquées en conseil d'administration concerne la montée en puissance des compétences que la SASU a acquises en matière de montage et de gestion opérations d'ingénierie culturelle, et ceci dans une double perspective : à la fois pour des raisons d'influence et de mise en relation au sein des réseaux de l'art contemporain, conformément aux missions de service public, et pour engendrer à terme des ressources commerciales.

Toutefois, le Palais ne dispose pas encore à ce jour d'une stratégie clairement établie en la matière, ayant plutôt lancé de multiples chantiers parallèles sans proposer une offre bien définie. Il apparaît difficile à ce titre de distinguer clairement les recettes et les dépenses :

- des opérations classées « hors les murs », permettant aux équipes du Palais de Tokyo d'investir des lieux pour y présenter le travail d'artistes émergents, ou d'assurer le commissariat d'une exposition (pavillon à Athènes ou exposition à Chicago en 2017, opérations sur sites patrimoniaux tels que des cathédrales, chapelles etc., curation de la 15^{ème} Biennale d'art contemporain de Lyon etc.) ;
- des projets de coproduction des œuvres ou expositions, plus rares (par exemple Theaster Gates avec la Tate Liverpool en 2019, le projet plus ambitieux de *Notre monde brûle* co financé par le musée d'art moderne de Doha dans le cadre de l'année culturelle Qatar-France, ou l'exposition en 2021 de Jonathan Jones) ;
- des projets intitulés « ingénierie culturelle » que l'on peine parfois à distinguer des premiers, tels le *Voyage d'hiver* à Versailles en 2017, le commissariat d'œuvres murales dans le cadre d'une mission « Embellir Paris » pour les 11^{ème} et 18^{ème} arrondissement en 2019, de l'ingénierie de formation dans le cadre d'ateliers sur les métiers de l'exposition aux Beaux-Arts de Paris, l'accompagnement à la production d'œuvre dans le cadre de *workshops* (École Kourtrajmé en 2020), le développement d'une plateforme e-Educalab avec le lycée français de Pékin grâce à des recettes de mécénat etc.

La notion de recettes d'ingénierie n'apparaît d'ailleurs distinctement des autres lignes qu'à partir de 2018 dans la note d'exécution du budget remise au conseil d'administration et mêle honoraires (perçus par exemple pour la Biennale de Lyon) et participations financières de certains partenaires pour les opérations hors-les-murs. Une ligne de dépenses d'ingénierie, en miroir, n'est détaillée qu'en 2018 et 2019 et n'intègre pas le coût complet (ressources salariales) de ces opérations, ni les éventuelles refacturations de dépenses (en 2019, pour la Biennale) et apparaît donc d'un intérêt limité.

À compter de 2020, les recettes d'ingénierie et de coproduction sont présentées ensemble et agrègent des opérations liées à un contrat de coproduction et des dépenses engagées sous mécénat de la fondation « Choi Koon Shum Education » pour le lancement du projet de nouvel espace pédagogique Hamo. La lisibilité des gains nets liés aux opérations d'ingénierie à proprement parler apparaît donc limitée.

La recherche de partenariats de grande ampleur à l'international impliquerait une professionnalisation de la démarche et des équipes dédiées à la mise en œuvre d'une stratégie pluriannuelle, ce qui représente, dans un premier temps, un investissement dont les retours, en termes de rentabilité, reposent sur la conclusion de contrats substantiels justifiant le bien-fondé de la démarche. La compétence en matière d'ingénierie culturelle spécifiquement développée par la direction de la production des expositions gagnerait donc à être mieux analysée, exploitée et à faire l'objet d'une démarche stratégique.

Au-delà, c'est toute la question de la valorisation de la marque « Palais de Tokyo » qui reste ouverte. Déposée à l'origine par l'association, elle a fait l'objet d'un nouveau dépôt à titre de marque française (marque n°13 4 011 914) auprès de l'INPI le 12 juin 2013, ainsi qu'à titre de marque de l'Union européenne (marque n°011895372) auprès de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle enregistrée au mois d'octobre 2013. En revanche, il n'existe pas à proprement parler, ni d'évaluation fidèle de la valeur de la marque dans les actifs (hormis les 29 554 € d'actifs incorporels correspondant au « fonds de commerce » cédé par l'association à la création de la société), ni de stratégie de valorisation de cette marque, qu'elle passe par le développement de produits dérivés ou une politique d'offre de prestations d'ingénierie culturelle en art contemporain (curation, production, formation etc.), à vocation nationale ou internationale.

Cette situation apparaît d'autant plus regrettable que la forme juridique de la SASU initialement retenue par les pouvoirs publics avait justement vocation à favoriser ce type de démarche.

La SASU cherche par ailleurs à accroître ses ressources propres et se doit donc d'explorer les pistes permettant d'y parvenir, en particulier celles de l'ingénierie culturelle et de la valorisation de la marque avec une nouvelle stratégie de produits dérivés.

La Cour prend acte des projets du Palais de Tokyo consistant à revoir sa politique tarifaire, créer de nouvelles concessions et faciliter le développement de celles qui existent, explorer les potentialités de développement dans les univers virtuels (métavers) tout en veillant à ses missions de service public.

2.3.3 La crise sanitaire vient rappeler l'importance de l'adossement aux finances publiques

En 2020 et 2021, le nombre de jours d'ouverture au public du Palais passe respectivement à 140 puis 162 jours d'exploitation, avec un impact évident sur l'ensemble des ressources propres. Les équipes du Palais développent alors de nouveaux formats de médiation numérique (« Palais de Tokyo à la maison ») et des actions dans le domaine de l'éducation culturelle et artistique ; il monte de courtes expositions capsule ou sur façade ; dédie un site internet propre à l'exposition *Anticorps* qui ne fut visible qu'une semaine en raison du second confinement ; organise des opérations ponctuelles « Palais partagé » (public du champ social) et « Open Palais » (jeune public lié au Pass Culture) pour attirer de nouveaux publics. En 140 jours, le Palais parvient tout de même à attirer près de 140 000 visiteurs (-52 % par rapport à 2019), ce qui peut s'apprécier comme une performance en comparaison des baisses de plus de 70 % affectant le Louvre, le Centre Pompidou, l'Orangerie ou le Musée d'Orsay (plus exposés à un public international, alors que la jeunesse et l'origine francilienne de nombre de visiteurs du Palais l'ont relativement préservé).

Un plan de continuité d'activité et un accord sur le télétravail sont trouvés. Surtout, le Palais obtient son habilitation à déclarer ses salariés en activité partielle. Lors du premier confinement, 40 % des salariés sont placés en chômage technique, 25 % lors du second. Pour prendre en compte l'engagement des salariés obligés de se rendre sur le site, leurs indemnités kilométriques sont prises en charge et leur rémunération maintenue à 100 % lorsque le salaire de base mensuel est inférieur à 2 550 €. Le Palais recourt à tous les dispositifs de compensations UNEDIC, exonération des charges patronales, fonds de solidarité, aide à l'embauche d'apprentis. Par ailleurs, les sommes dues aux artistes au titre des performances et manifestations annulées ont toutes été réglées, conformément à sa politique de soutien aux créateurs. À la reprise d'activité, le Palais a renégocié ses marchés pour parvenir à un équilibre financier compensant les sommes forfaitaires qu'il avait dû verser malgré la fermeture.

Le report de ses deux grandes saisons lui permet aussi de réaliser des économies substantielles, pour un total de 4,4 M€ (dont 2,2 M€ liés au décalage des expositions Anne Imhoff et *Ubuntu*). Il parvient enfin à préserver un niveau de ressources propres à 4,9 M€ (en baisse de 57 % par rapport à son budget initial).

Un soutien financier exceptionnel de l'État à hauteur de 1,6 M€, complété du dégel de la subvention de fonctionnement à hauteur de 264 000 €, cumulé avec les dispositifs de chômage partiel (170 K€), exonérations et aides de l'URSSAF (582 000 €) et fonds de solidarité permet, pour un total

de 2,8 M€, de garantir l'équilibre budgétaire et d'aboutir à un résultat bénéficiaire de 260 790 € et à une capacité d'autofinancement de 1 M€ (utile pour abonder le fonds de roulement et assurer la soutenabilité financière de l'année suivante).

En 2021, le retour progressif à une activité plus normale permet au Palais de générer un résultat net de 947 708 €. Le niveau de ressources propres est remonté à 6,2 M€, avec une reprise importante des privatisations et recettes des concessions, toutefois inférieur de 25 % aux projections du budget initial. Les recettes de billetterie peinent en particulier à retrouver leur niveau antérieur à la crise. Les aides de l'État restent importantes avec une subvention exceptionnelle de 2 M€, le dégel de la subvention pour 276 000 € et des exonérations de charges, aides et contributions du fonds de solidarité, pour un total de 3,6 M€ d'aides en 2021. Dans le même temps, des subventions d'investissement substantielles (316 000 € puis 650 000 €) permettent de faire face aux dépenses d'investissement courant, aux travaux de refonte du système d'information notamment.

Fin 2021, la situation financière du Palais est rassurante, sa capacité d'autofinancement atteint près de 500 000 €, son fonds de roulement brut s'élève à 3,5 M€, ce qui représente 82 jours d'activité et, net des provisions, à 2,5 M€ soit 57 jours d'activité. Cette situation, quoi que dégradée par rapport au modèle économique de 2019, témoigne à la fois de la solidité du soutien accordé par l'État et de la fragilité d'un modèle qui doit encore, en 2022 au moins, s'appuyer sur un soutien renouvelé du ministère de la Culture à hauteur de 1,6 M€.

Les projections pour les trois prochaines années, auxquelles travaille déjà la direction générale, auront à tenir compte de plusieurs inconnues : la problématique immobilière d'abord (cf. *infra*), qui imposera vraisemblablement une période de fermeture totale, probablement juste après les Jeux olympiques de Paris 2024 afin de profiter des ressources propres que l'évènement devrait apporter ; l'incertitude sur les recettes de billetterie, mécénat, partenariat et ingénierie culturelle dans un contexte économique compliqué, en l'absence de marges de manœuvre sur les charges de fonctionnement, fortement contraintes par la dimension salariale.

Quoi qu'il en soit des choix de gestion qui seront faits, la place de l'État apparaît donc centrale et pourrait le conduire à s'interroger sur la meilleure manière de placer le curseur du « soutien public » en fonction des objectifs de service public qu'il assigne au Palais : ainsi, l'objectif assigné en CPO 2021-23, de retrouver un taux de ressources propres de 54 % en 2022 puis de 59 % en 2023 n'apparaît-il pas réaliste, ou risquerait de placer la société dans l'obligation de privilégier une approche par la seule rentabilité des espaces publics qu'elle loue ou concède, avec les risques afférents sur sa capacité à attirer du public au titre de sa programmation artistique.

La convention prévoit au demeurant une clause de rendez-vous à l'été 2022 « afin de rendre les objectifs prévisionnels réalisables au regard des conséquences de la crise sanitaire ». Une nouvelle vision stratégique à cinq ou dix ans pour le Palais, à l'instar de ce qui avait été entrepris en 2014 à l'horizon 2018, devrait être développée en y associant plus étroitement le ministère de la Culture. Cette démarche est d'autant plus nécessaire que les grands projets immobiliers (cf. *infra*) de remise aux normes doivent être articulés avec une réflexion de fond sur les investissements nécessaires à la transformation du projet artistique, dans une perspective de soutenabilité à long terme.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le pilotage stratégique du Palais de Tokyo passe essentiellement par la nomination de son président ou de sa présidente et par la négociation d'une convention d'objectifs trisannuelle comportant une série d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs, parmi lesquels l'accent est mis sur le niveau de ressources propres. La présence de l'État au conseil d'administration le conduit au demeurant plutôt à jouer un rôle de surveillance que d'impulsion et d'arbitrage.

La mise en œuvre des orientations programmatiques du Palais conduit donc à une politique de l'offre éclectique, parfois difficilement lisible et à une multiplication des cibles en termes de publics et de fréquentation. Si les objectifs des COP ont été respectés, ceux que fixaient les lettres de mission des présidents successifs n'ont pas fait l'objet d'un suivi systématique, notamment pour ce qui concerne la coopération interinstitutionnelle dans le champ de l'art contemporain – la situation témoignant plutôt d'un cloisonnement persistant.

Enfin, l'évolution des pratiques de mécénat, puis la crise sanitaire, ont mis à jour les fragilités structurelles d'un modèle économique fondé sur la croissance (interrompue) du mécénat, la logique d'extension (inaboutie) des concessions, la multiplication des privatisations, au péril de la mission de service public et la promesse (incertaine) d'une ingénierie culturelle qui reste à déployer. Si les pouvoirs publics ont fortement soutenu le Palais de Tokyo entre 2020 et 2022, il n'en reste pas moins nécessaire de redéfinir pour celui-ci une vision stratégique à long-terme qui permette de mieux l'inscrire dans l'écosystème de l'art contemporain en assurant la pérennité de son financement. Les recommandations formulées dans cette partie s'inscrivent dans la perspective des prochaines négociations avec l'État sur la COP 2024-2026.

3 DES SUJETS DE GESTION A CONSOLIDER

La gestion de la SASU est marquée, sur la période, par une amélioration progressive des outils et tableaux de bord qui permettent aujourd'hui de disposer d'une bonne visibilité sur les principaux enjeux et d'appuyer la décision par des projections prospectives solides. C'est en particulier à compter de 2017 que cette consolidation de la fonction administrative et financière a eu lieu, parallèlement à une prise de conscience de l'urgence immobilière.

Les trois « lignes de défense » que constituent la présence d'un expert-comptable extérieur mandaté pour assurer le suivi des comptes ; d'un commissaire aux comptes ; et du contrôle général économique et financier de l'État n'ont pas toujours suffi à éviter des incidents dommageables, notamment dans le cas d'un détournement de fonds qui a eu des suites pénales, mais sont aujourd'hui complétées par des processus de contrôle interne améliorés et formalisés.

Si des marges de progrès existent encore, qui font l'objet des observations suivantes, elles sont à ce jour identifiées par la société et font partie intégrante de son plan de travail, à l'exception des préoccupations concernant les engagements financiers pouvant être pris par le Palais de Tokyo à l'occasion d'expositions emblématiques et susceptibles de faire peser un risque incontrôlable sur les finances de la société.

3.1 Des défaillances qui ont conduit à une reprise en main du contrôle interne

3.1.1 Des risques mal maîtrisés ayant donné lieu à des pertes importantes

La SASU est statutairement soumise au contrôle économique et financier de l'État. Un arrêté du 15 février 2012, fixe les modalités spéciales d'exercice du contrôle, complété par une note du 5 avril 2012 en fixant les seuils, périodicités et modalités.

Attentif à un établissement qu'il suit depuis sa création, le contrôle général l'a assisté dans la mise en œuvre des règles applicables à ses recrutements d'une part, dans celles applicables à la passation de ses marchés d'autre part. Il établit chaque année un rapport succinct d'une page en sus des fiches analytiques qui souligne les principaux enjeux. Sur la période sous contrôles, ses principales observations, récurrentes, ont concerné :

- le respect du code des marchés publics, avec l'encouragement à mettre en place à ce titre une stratégie formalisée de suivi ;
- ses inquiétudes quant à l'évolution de la masse salariale ;
- ses interrogations sur le recul du mécénat ;
- ses incertitudes quant au futur de l'ensemble immobilier ;
- son appréciation d'un « succès de l'organisme reposant principalement sur les choix et la personnalité de son président », qui lui paraît représenter une cause de fragilité.

À titre plus ponctuel, dans son rapport 2018, le CGEFI s'est intéressé à trois événements problématiques :

- une procédure de passer-outre sur un marché ;
- un problème de contrôle interne, traité *infra*, qui a débouché sur un détournement de liquidités ;
- un sujet lié au départ de concessionnaires laissant des impayés, traité *infra*.

Concernant le passer-outre, des investigations complémentaires permettent d'expliquer la divergence d'interprétation entre le CGEFI et le Palais, bien qu'elles montrent la difficulté pour le Palais à appréhender les règles de la commande publique dans leur totalité. En effet, le contrôleur général avait refusé son visa pour une dépense relative à la réalisation d'un « Bot » (un robot de messagerie permettant d'interagir avec le public), estimant que le prestataire retenu, qui avait préalablement produit une étude sur la communication digitale du Palais et recommandé la mise en place de cet outil, ne pouvait être retenu pour autant sans mise en concurrence. La direction générale donnait toutefois suite au projet par plusieurs commandes inférieures au seuil de visa, avant de mettre le robot au rebut compte tenu du caractère manifestement inadapté au fonctionnement du Palais de l'outil proposé. L'ensemble a représenté finalement une perte sèche à hauteur de près de 110 K€, soulignant a posteriori la nécessité impérieuse de procéder à des comparaisons et mises en concurrence avant de valider de tels projets, a fortiori lorsqu'ils découlent des préconisations d'un prestataire auquel serait confié la mise en œuvre de ses propositions.

Par ailleurs, un événement aux répercussions financières et pénales d'ampleur a directement affecté les comptes pendant la période sous revue. En effet, une part importante des recettes est perçue en espèces par des agents de billetterie. En février 2017, lors de la préparation de la clôture des comptes de l'année 2016, des écarts importants entre les recettes de billetterie enregistrées en comptabilité et les sommes effectivement perçues en banque ont été constatés. Après échanges avec le cabinet d'expertise comptable et investigations complémentaires, le Palais de Tokyo a été en mesure d'identifier un système de fraude mis en place par un agent agissant seul, rapidement mis à pied puis licencié pour faute lourde, et contre lequel une plainte a été déposée. Une enquête approfondie démontrera finalement que les fonds détournés s'élèvent à 259 000 € de recettes de billetterie sur la période 2013-2017. L'assureur a pu indemniser le Palais de Tokyo pour une partie de la somme. L'examen des différents mécanismes de fraude mis au jour a conduit à la révision complète des processus de contrôle interne (séparation des tâches de manipulation d'espèces et d'écriture comptable, changement des codes d'accès aux coffres après chaque saison, caméra de vidéosurveillance dans la salle des coffres).

Enfin, des impayés importants ont pénalisé le Palais de Tokyo sur la période sous contrôle. En effet, une première société gérant un restaurant a fait face à des difficultés de règlement de sa redevance et de ses charges dès 2016. À la fin de cette année-là, dans le cadre d'un renouvellement des autorisations d'occupation, un autre concessionnaire est retenu pour la gestion du restaurant. La situation financière du premier concessionnaire s'aggrave cependant avant que le changement soit effectif. Après des mises en demeure par voie d'avocats au cours de l'année 2017 et des actions menées en justice, le Palais doit finalement provisionner une créance totale de 307 000 € HT. La société est mise en liquidation judiciaire à l'été 2017 et le Palais déclare sa créance auprès du liquidateur. Compte tenu de l'état du passif de la société et de ses actifs, les chances de recouvrer cette créance apparaissent à peu près nulles. La SASU finit par considérer sa créance comme non recouvrable.

L'équipe du restaurant placé en liquidation obtient par ailleurs et parallèlement, malgré des alertes du CGEFI, la concession du restaurant de la Maison de la Radio sous une autre forme juridique. La société choisie pour lui succéder est à son tour placée en redressement judiciaire. Le Palais doit de nouveau provisionner, cette fois 470 000 € de créances. En juillet 2020, est présentée au conseil d'administration l'issue de la procédure collective dont a fait l'objet la société. Après reprise par un autre exploitant, , il est proposé au Palais un rachat de sa créance à hauteur de 270 000 € en contrepartie d'un transfert de la convention d'occupation. La nouvelle société exploitant le restaurant « Bambini » se porte bien depuis son ouverture.

L'histoire de ces défauts successifs met toutefois en exergue une zone de fragilité importante du Palais, qui l'aura conduit à deux reprises à essayer des pertes, pour un total de 507 000 € HT²³. Se pose ainsi la question du processus de sélection des concessionnaires, qui devrait garantir un très haut niveau d'expertise sur la soutenabilité des projets et le sérieux des gestionnaires pressentis. À ce titre, le procès-verbal du comité de sélection de 2016 qui devait sélectionner les candidats admis à participer au second tour de l'appel à propositions pour l'aménagement et l'exploitation commerciale du restaurant, outre qu'il n'a pu en être retrouvé une version signée, n'est pas convaincant : les membres du comité de sélection, dont aucun ne paraît être un expert en matière d'économie de la filière restauration, n'explicitent pas leurs critères de « préférence » à l'issue des auditions et délèguent finalement la décision finale d'examen et d'attribution des lots à la présidence et à la direction générale déléguée. Il importe, pour l'avenir, de professionnaliser ces jurys de sélection des concessionnaires en y incluant, plutôt que des personnalités du monde de la culture, des experts en matière de gestion de la filière concernée (qu'il s'agisse de restauration, de librairies ou autres).

En outre, comme le soulignait le président du conseil d'administration lui-même en avril 2019, on peut s'interroger sur l'incapacité des pouvoirs publics à s'assurer que le contexte contentieux du Palais soit pris en compte comme un critère d'alerte majeur au moment du choix de nouveaux concessionnaires de restauration par d'autres sociétés contrôlées par l'État, soit en étudiant les voies permettant de prononcer une interdiction de soumissionner au titre de l'article 42 de l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, soit en alertant les jurys de sélection sur l'historique récent des candidats de telle manière que les décisions soient les mieux informées possible.

Recommandation n° 5. Professionnaliser la procédure de sélection et de suivi des projets des concessionnaires (SASU Palais de Tokyo).

²³ Rapporté au montant global des recettes issues des concessions sur la période 2013-2021, hors refacturation des charges, ce montant ne représente que 3,6 % de l'ensemble des redevances. Mais, rapporté à une année pleine comme 2019, il représente 26 % des redevances.

3.1.2 De récentes mesures d'atténuation des risques qui devraient porter leurs fruits

De manière générale, l'accompagnement par le nouveau commissaire aux comptes, dont le mandat a débuté avec l'exercice 2018, est satisfaisant et a permis de renforcer le contrôle des risques, notamment grâce à la mise en œuvre d'un contrôle interne renforcé sur le plan comptable. Sur le plan budgétaire, la direction générale entreprenait parallèlement une analyse circonstanciée. En avril 2022, était présentée au conseil d'administration une note très complète relative aux travaux de contrôle interne, dressant le bilan des actions entreprises, décrivant les mesures prises en matière de formalisation des procédures²⁴, de formation et de sensibilisation, de mise en place d'une piste d'audit fiable (état des lieux des procédures de gestion des fournisseurs, cartographies de procédures, audit par sondage). De même, était mise en œuvre une démarche de cartographie des risques comptables et budgétaires, d'après le modèle fourni par la boîte à outils du ministère de la Culture, adapté à la réglementation comptable et fiscale de la SASU.

Sur ce fondement, un nouveau plan d'action très détaillé a été mis en place, présenté et validé en conseil d'administration et fait à ce jour l'objet d'un suivi rigoureux qui devrait aussi passer par un dialogue étroit avec le ministère de la Culture et une présentation annuelle au conseil d'administration, à l'instar par exemple de la procédure de cadrage des dépenses des dirigeants, mise en place dès 2015 et actualisée en 2021, qui fait l'objet d'un « document unique » très clair sous forme d'un tableau de bord transmis au contrôleur général économique et financier à une fréquence trimestrielle, qui devrait être envoyé, une fois par an, au moment de l'examen du compte financier, aux directions du ministère de tutelle et présenté au Conseil d'administration.²⁵

Concernant l'achat public, des progrès ont été accomplis. Concernant la passation des marchés, l'examen de plusieurs dossiers sur place n'appelle pas d'observation. C'est plutôt le taux de couverture par des procédures de publicité et de mise en concurrence, dans le cadre d'achats groupés par nature, qui représente un point d'attention, en constante progression. Le Palais dispose de fiches juridiques, rassemblées dans un guide de la commande et de l'achat actualisé en 2022 et des sessions de sensibilisation et de formation sont organisées régulièrement depuis 2020 à l'attention des salariés. Par ailleurs, une note relative à la politique d'achat et au plan d'achat 2022-23 a été présentée en conseil d'administration en avril 2022 et propose une vision synthétique de la part des achats dans la dépense globale du Palais (50 %, soit 8,5 M€ en 2021), de la part de ces achats ayant fait l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence (48 % dont les principaux postes concernent le gardiennage et la sécurité d'une part, la billetterie d'autre part) et de la part des achats « pour lesquels une consultation d'entreprises pourrait être envisagée à l'avenir et selon les besoins futurs » (35 % soit près de 3 M€ de dépenses)

En effet, un travail minutieux de récolement des dépenses par nature a permis d'identifier des marges de manœuvre pour rassembler certains types d'achats récurrents jusque-là pilotés ponctuellement et directement par les directions, par exemple en matière de location de nacelles élévatrices, peinture, matériaux divers, transport d'œuvres etc.

²⁴ Ont notamment été rédigés une note et procédure sur les notes de frais, les ordres de mission et les *per diem*, un document unique de cadrage des dépenses des dirigeants, des notifications des budgets initiaux aux directeurs et/ou responsables de service, un guide sur les procédures de commande et d'achat public, une note sur les processus d'engagement et la TVA, une note sur la rémunération des artistes.

²⁵ En pratique, il n'est pourtant pas soumis au conseil d'administration. Le Palais devrait se mettre en conformité avec une obligation qu'il s'est lui-même donnée.

Le principal enjeu pour l'avenir, notamment après les travaux qui devraient intervenir sur le site, concernera la mise en place d'un accord cadre multi-technique complet pour la maintenance et la prévention permettant de couvrir l'ensemble des dépenses récurrentes d'électricité, plomberie etc.

De manière surprenante, aucune stratégie ni budget de maintenance préventive à ce titre n'avait été mis en place à la réouverture en 2012 alors que la plupart des institutions disposent de marchés conséquents à ce titre. Ce sujet, bien identifié et suivi par les équipes du Palais, fait l'objet d'une attention particulière.

Il est souhaitable que le plan d'action permette de réduire significativement la part des marchés restant à couvrir, de telle façon que ne subsistent plus, pour les achats non couverts, que les dépenses par nature non susceptibles de l'être. La présentation annuelle en conseil d'administration du tableau de progression de couverture des achats par des marchés serait là encore de nature à renforcer la redevabilité des services administratifs et à garantir la mise en conformité avec l'ensemble des obligations de la commande publique, que pourrait accompagner le CGEFI dans le cadre d'une révision concertée des seuils de visa et procédures d'information.

Recommandation n° 6. : Présenter au conseil d'administration un suivi annuel de la mise en œuvre du plan d'action du contrôle interne et du plan achat (SASU Palais de Tokyo) .

3.2 D'autres chantiers en cours de traitement

3.2.1 Une adaptation en cours des systèmes d'information

En septembre 2019, le directeur général a indiqué que « *les systèmes d'information, des réseaux et des fichiers présentent des insuffisances et des risques en matière de qualité de service et de sécurisation des systèmes* ». La crise sanitaire et la nécessaire accélération de la dématérialisation ont accentué l'urgence de cette démarche, qui s'est traduite par un audit informatique en 2019, un audit sur les matériels en 2020, puis la réalisation d'un schéma directeur des systèmes d'information en 2021, avec l'accompagnement d'un cabinet externe. Ce dernier a alors dressé un diagnostic sans appel (peu de processus formalisés de gestion des incidents, pas de sauvegarde externe des données, manque de maturité d'un système de sécurité SI fondé sur des pratiques informelles...) et établi une liste des documents à créer (politique de protection des données personnelles, procédure d'exercice des droits, cartographie des données, politique de rétention des données, procédure de gestion des incidents).

On note un état de mise en œuvre des mesures préconisées de 66 % à fin 2021, pour un budget total de 290 600 € en dépenses d'investissement (refonte des infrastructures) et 223 000 € en fonctionnement soit 513 K€, auxquels il faut ajouter les salaires chargés de l'équipe SI, soit un total d'environ 631 000 € sur 2021. Ces montants, hors salaires, représentent toutefois un pic de dépenses destiné à consolider sur le long terme la stratégie informatique du Palais, engagé désormais dans une démarche pluriannuelle de sécurisation, d'optimisation de la qualité des services, d'évolution de ses applications et d'écoresponsabilité numérique qui devrait lui permettre de lisser ses coûts pour l'avenir.

Les pistes d'amélioration évoquées dans le dernier audit, nombreuses (création d'une direction des SI, d'un responsable de la sécurité du SI, de différents comités de pilotage, techniques ou de résolution, planification, formalisation et communication autour des projets informatiques etc.) sont en cours d'appropriation par les services du Palais, conscients de l'importance de ce chantier.

3.2.2 Des marges de progrès en matière de gestion des ressources humaines

3.2.2.1 Une masse salariale scrutée et maîtrisée

Au 31 décembre 2021, selon le rapport d'activité, le Palais emploie 93 salariés, soit 92 ETP, dont 80 % en CDI. Au 31 décembre 2017, il s'agissait de 91 salariés pour 86,6 ETP (équivalents temps plein), dont 88 % en CDI. Une extraction sur longue période (2012-21) des données salariales en ETP aboutit à un chiffre différent de 101,6 ETP (106 emplois physiques) en 2021, contre 101,4 (104 physiques) en 2017 et 80,5 (88 physiques) en 2012 : celui-ci inclut en effet les CDD d'usage des médiateurs (cf. *infra*), jusque-là non présentés dans les rapports d'activité, mais que le Palais compte retracer à compter de 2022.

Tableau n° 7 : Évolution des effectifs et de la masse salariale

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ETP	80,5	87,4	96,5	104	100	101,4	102,6	100,8	97	101,6
Effectifs physiques	88	92	100	108	103	104	106	105	100	106
Masse salariale (k€)	4 565	5025	5191	5847	5996	6336	6778	6629	6105	6595

Source : Cour des comptes, d'après comptes certifiés

Si la masse salariale continue de croître, à effectifs quasiment constants après la montée en puissance progressive des quatre premières années, c'est sous l'effet des mesures salariales collectives et du glissement automatique dû à l'ancienneté. La masse salariale représentait 34 % du budget global en 2012 et restait relativement stable en ratio (masse salariale / budget global) et en effectifs depuis 2017, à 36 % du budget en 2019 (6,6 M€). Une rupture s'observe en 2020 (45 %) et 2021 (42 %), compte tenu de la baisse exceptionnelle et globale du budget de fonctionnement et des activités pendant la crise sanitaire. La masse salariale fait en effet l'objet d'un suivi attentif du ministère de la Culture et du conseil d'administration qui garantit, même en l'absence de plafond d'emploi, une maîtrise de ce poste dans un contexte de glissement automatique des dépenses qui représente 1,5 % de ressources supplémentaires à trouver chaque année.

La gestion des personnels du Palais de Tokyo est marquée par son origine associative. Voyant leurs contrats transformés au moment de la création de la SASU, les personnels ont bénéficié d'améliorations progressives de leur statut. Un accord sur la classification des postes et les grilles salariales avait d'abord été trouvé en décembre 2012. Des accords d'entreprise ont été conclus en

mars 2017. Deux représentants des salariés siègent au conseil d'administration et le comité d'entreprise, devenu en 2019 comité social et économique, se réunit mensuellement – il bénéficie de deux subventions, l'une pour activités sociales et culturelles, l'autre pour fonctionnement. Les salariés sont rattachés à la convention collective nationale de l'animation. Un accord de participation et d'intéressement a été mis en place. Enfin, les questions d'égalité et de diversité professionnelle font désormais l'objet d'une attention particulière, avec la mise en place d'un plan d'action pour obtenir un label AFNOR Égalité professionnelle. En matière de diversité, en revanche, un retard est constaté, le Palais n'employant notamment aucun handicapé (malgré l'obligation d'emploi qui aurait dû le conduire à en recruter cinq, d'où le paiement annuel d'une contribution compensatoire).

Différentes mesures salariales collectives ont été mises en place (mesures d'augmentation dans le cadre des négociations annuelles obligatoires, prime d'ancienneté, dispositif d'augmentation salariale minimale de 2,5 % tous les trois ans pour les salariés dont la prime d'ancienneté est plafonnée à 24 % ou 21 %), ainsi que des avantages collectifs non salariaux (prise en charge par l'employeur des tickets restaurants à 9 € à hauteur de 60 %, prise en charge de 55 % de la mutuelle d'entreprise et 100 % de la prévoyance). S'il n'existe pas à proprement parler de bilan social (non obligatoire dans les entreprises de moins de 300 salariés), certaines séances du CSE, ainsi de celles du 7 décembre 2021, peuvent être consacrées à la politique sociale. Elles permettent un débat sur la politique salariale, sur celle de l'évaluation (entretiens annuels, bilans à 6 ans), quoi qu'il n'y ait pas de dispositif de part variable au niveau des salariés, et sur celle de la formation (un plan annuel est présenté). Compte tenu de la taille limitée de la structure et des perspectives d'évolution internes limitées, il n'y a pas de système formalisé de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, mais un suivi individualisé par poste.

Une question régulièrement posée concerne, très tôt dans l'histoire de la société, l'évolution des charges de travail à assumer dans le contexte d'un projet ambitieux, notamment celle des rythmes de travail et des horaires au sein d'une société qui a toujours affiché le principe de l'ouverture « midi-minuit » comme l'une de ses principales singularités. Le sujet, récurrent, s'est par exemple traduit en 2021, à l'issue de l'exposition Imhoff, par des débats en CSE au cours desquels sont évoqués « surcharge de travail, surmenage et désorganisation du travail liés à un déficit de communication en amont, d'information et de consignes claires, à des prises de décision tardives, à des changements intempestifs, à des injonctions contradictoires », un « *stress lié au sentiment de fonctionnement sans filet de sécurité et sans marge de manœuvre, à l'utilisation de groupes Whatsapp qui pose la question du respect du droit à la déconnexion* », un « *sentiment de remise en cause des savoir-faire/expertise de l'équipe, non-respect des procédures de transmissions des consignes aux prestataires* ». La direction générale « *reconnait que le manque d'anticipation lié à des prises de décision plus que tardives de l'artiste a engendré stress, fatigue et tension au sein des équipes et qu'il est à l'avenir nécessaire de définir dans la mesure du possible un cadre de travail et des process afin d'être en capacité d'accueillir au mieux de tels projets conçus par des artistes.* » La Cour prend acte du fait que ce travail de redéfinition des procédures internes est en cours, dans le cadre notamment de l'arrivée d'un nouveau président au début de l'année 2022.

L'ensemble de ces éléments, ainsi que la jeunesse de son personnel (âge moyen de 37 ans en 2021), mais aussi une stabilité de l'organigramme offrant peu de perspectives d'évolution, peut en partie expliquer le fort *turn-over* qui caractérise ainsi le Palais – hors fin de période d'essai ou de mutation et postes de directeur général ou président, ce ne sont pas moins de 56 salariés en CDI qui, sur 2017-2021, ont quitté le Palais (qu'il s'agisse de démissions, pour 22 personnes ; de ruptures conventionnelles pour 28 autres, de licenciements ou de départs à la retraite) : au total, c'est donc plus de la moitié des effectifs totaux, et près de 70 % des effectifs permanents qui auront été

renouvelés en 5 ans, ce qui peut témoigner, selon l'interprétation qu'on en fait, d'une forte capacité de réinvention ou d'une fragilité de la structure qui ne parviendrait pas toujours à retenir ses talents. L'ancienneté moyenne des départs en CDI, hors CDD de remplacement ou de renfort et CDDU de médiation entre 2017 et 2021 étant de 5,8 ans, le constat plaide pour une réflexion sans doute liée aux évolutions des métiers et de la grille salariale.

En outre, deux sujets, identifiés par le Palais, font l'objet de préoccupations particulières : il s'agit du statut des monteurs d'exposition d'une part, de celui des médiateurs d'autre part.

3.2.2.2 Le statut à clarifier des monteurs et des médiateurs

C'est dès 2017 que le Palais de Tokyo identifie un risque potentiel concernant le statut de ses monteurs, personnels spécialisés et polyvalents, chevilles ouvrières de toute exposition, aux compétences parfois très pointues²⁶. Il diligente donc une étude spécifique en 2018, par un cabinet privé, Kanju, dont les conclusions sont sans appel : le fonctionnement par prestation de service sur des contrats d'auto-entrepreneur présente trop de risques, juridiques et par conséquent financiers et réputationnels en cas de litige.

Le Palais envisage alors plusieurs solutions pour répondre à cette situation. Il cherche à appuyer la création d'une « filière des monteurs » qui pourrait aussi bénéficier à l'écosystème de l'art contemporain en général. Il soutient donc le projet de création d'une coopérative des monteurs, sous forme d'agence d'intérim, qui combinerait le statut de SCOP et d'entreprise de travail temporaire. L'idée pour le Palais serait de recourir progressivement aux services de cette agence, ce qui induirait un surcoût qu'il estimait en 2021 à 465 K€ à l'horizon 2024, compte tenu d'un taux de cotisations sociales plus important (ouvrant aux monteurs des droits et prestations sociales auxquels ils n'avaient pas accès jusque-là), d'une prime de précarité et du taux de marge de la nouvelle société. Par une note de février 2021, le directeur général sollicitait l'appui du ministère de la Culture pour soutenir ce « schéma juridique original » auprès du ministère du Travail, l'aider à structurer la filière et l'appuyer financièrement dans la prise en charge de ce surcoût.

Finalement, l'hypothèse de la coopérative ne prospère pas, mais le Palais a mis en place en 2021 une consultation publique pour la passation d'un accord-cadre de travail intérimaire de sept mois, en vue de préparer un futur accord-cadre pluriannuel. Il a attribué ce marché à une agence d'intérim nouvellement créée par des monteurs et régisseurs, de manière indépendante des pouvoirs publics. Toutefois, tous les monteurs n'ont pas encore souhaité intégrer ce nouveau cadre juridique.

Un autre sujet, moins clairement identifié, concerne le statut des médiateurs du Palais de Tokyo, dont le rôle est là encore central pour accompagner toutes les expositions, mais le rythme de travail lui aussi voué à demeurer cyclique. Cette saisonnalité des expositions entraîne le recours régulier du Palais à des CDD d'usage, autorisés pour pourvoir à un emploi temporaire.

Ces médiateurs sont rémunérés au salaire plancher issu de l'accord d'entreprise de 2017 en fonction de la valeur du point de la convention collective. Ces contrats exonèrent notamment l'employeur de la prime de précarité et de la prime d'ancienneté. Les médiateurs peuvent en revanche

²⁶ Il s'agit souvent d'anciens étudiants du réseau des Beaux-Arts ne parvenant pas à vivre de leur art. Ils comprennent des accrocheurs, peintres, constructeurs en métal, bois, tissu, des éclairagistes, électriciens, ingénieurs son etc. Ce sont donc à la fois des artistes et des artisans, techniciens, ouvriers ou ingénieurs dans leur domaine de qualification très particulier. Ils travaillent sur demande du Palais, dans les intersaisons, sur un rythme souple et intense concentré sur quelques jours.

bénéficier des avantages du CSE, de primes, d'un maintien de salaire en cas d'arrêt-maladie à compter de la deuxième saison, par suite d'une décision exceptionnelle en 2021. Ils ont éventuellement la perspective de devenir superviseurs ou chargés d'éducation culturelle et artistique, toujours en CDD d'usage.

Bien que ce type de contrat soit d'usage courant dans le secteur des spectacles et de l'action culturelle, la jurisprudence évolue rapidement, considérant de manière toujours plus restrictive la condition posée par l'article L.1242-1 du Code du travail précisant qu'un CDD ne doit pas avoir pour but de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise. Le recours régulier, dans des proportions importantes (entre 30 et 40 contrats par an), à des CDDU qui concernent en pratique souvent les mêmes personnes, devrait faire l'objet de réflexions, en particulier dans le cadre de la montée en puissance des activités de médiation avec la création du HAMO.

Plus largement, la précarité associée à ces emplois, qui requièrent pourtant compétences et expérience spécifique puisqu'ils assurent la rencontre de premier niveau avec le public, ne semble pas en accord avec la volonté du ministère comme du Palais de se montrer précurseurs en matière de responsabilité sociale et environnementale. Dans un contexte où la notion de responsabilité sociétale de l'entreprise est désormais placée au premier plan, l'image du Palais, qui passe à titre principal par le contact établi avec des médiateurs susceptibles d'éclairer le visiteur sur des expositions par nature déstabilisantes, gagnerait sans doute à une professionnalisation accrue des équipes de médiation culturelle, au moins pour un noyau dur d'entre elles ayant vocation à assurer la mémoire des lieux, la formation des nouveaux arrivants et la pérennité du projet pédagogique du Palais.

Le pilotage du ministère par la masse salariale ne devrait pas servir de substitut à un plafond d'emploi qui ne concerne pas la SASU, dont les options managériales devraient plutôt être alignées sur les besoins justifiés pour remplir les objectifs qui lui sont assignés.

Recommandation n° 7. : Sécuriser la gestion des ressources humaines afin de pérenniser l'organisation des métiers et de mieux retenir les talents (SASU Palais de Tokyo).

3.3 Une inertie non dépourvue de risques de l'État actionnaire en matière immobilière

La question immobilière est longtemps restée absente des débats en conseil d'administration. C'est en 2018 qu'elle s'impose, à l'occasion de la reprise en main des services techniques par une nouvelle directrice qui commande une série d'audits après avoir constaté de nombreux dysfonctionnements et incidents. Un audit des toitures, un rapport sur la couverture en zinc du Palais, un diagnostic des façades extérieures, puis des parements de pierre intérieures, une étude de résistance des sols, un audit électrique etc.²⁷ mettent successivement à jour des défauts soit de conception, soit d'entretien et de rénovation qui fragilisent le site ou le mettent en danger par manque de conformité aux nouvelles normes. La faiblesse du budget de maintenance préventive, aucune ligne globale n'étant identifiée à ce titre à la réouverture en 2012, l'absence de cahier des charges utilisateur par

²⁷La simple liste des audits, études et actions d'urgence entreprises par la direction des services techniques depuis 2020 comporte 7 pages, témoignant d'un suivi pointu et attentif de ces incidents au niveau de la société.

espace faisant l'objet d'un suivi au moment de privatiser les espaces du Palais ou de les confier à un artiste et la contrainte liée au rythme des courtes intersaisons et au manque de planification des travaux ont sans doute accentué le risque d'obsolescence pesant par nature sur des équipements qui n'avaient pas été initialement pensés en fonction d'une utilisation intensive et polyvalente.

Dès novembre 2018, des notes très complètes sont présentées au conseil d'administration et adressées à l'administration de tutelle pour attirer l'attention sur ces désordres qui ont pour conséquence des infiltrations et fuites dans les espaces du bâtiment, imposant des mesures conservatoires d'urgence ou des mesures préventives, y compris dans les espaces d'expositions où *« des seaux et moyens de balisage doivent être placés au milieu d'espaces accessibles au public et de présentation des œuvres, entraînant des risques non négligeables pour ces dernières et dégradant également auprès de ses publics l'image du Palais »* (note de novembre 2018). Ainsi, des fuites et écoulements constatés dans la salle devant accueillir une œuvre de l'artiste Ugo Rondinone pour l'exposition *Enfances*, évaluée 2,5M€ de dollars en valeur d'assurance, imposent la mise en place dans l'urgence de bâches et la souscription de polices d'assurance spéciales. D'autre part, la sécurité même des salariés est en mise en jeu par des fuites dans les espaces de travail, où sont manipulés ordinateurs et appareils électriques.

La direction de la SASU attire alors l'attention de l'actionnaire déléguant sur la nécessité d'établir un plan de financement pluriannuel, compte tenu de l'article 14 du contrat de délégation de service public qui prévoit que l'autorité déléguante réalise les travaux définis en annexe 6, laquelle spécifie que les verrières de toiture, parties en zinc, descentes d'eaux pluviales relèvent de la responsabilité du délégataire. De même, l'article 16 de la DSP prévoit bien que si le délégataire doit assumer *« les travaux de gros entretien et de réparation des biens et équipements indissociables de niveaux 1 à 4 »*, c'est bien le déléguant qui garde à sa charge le *« niveau 5 »* soit, *« les opérations de renouvellement de matériel indissociable lié au bâti, de rénovation lourde, de reconstruction ou de réparations importantes notamment pour répondre à des obligations de mise aux normes. »* L'article 26 dispose enfin que le déléguant est responsable *« pour l'ensemble des dommages qui ne sont pas du fait du délégataire ou de son exploitation »*. Par conséquent, la société sollicite l'État pour qu'il fasse réaliser une étude complète sur le bâtiment et les travaux à entreprendre et définisse avec elle un calendrier, qui pourrait impliquer la fermeture du site par phases.

En juillet 2019, une demande de rebasage de la subvention de fonctionnement est adressée à l'État, en alertant sur les risques en matière de sécurité, notamment à la suite de l'incendie de Notre-Dame-de-Paris. En septembre 2019, une note est présentée au conseil d'administration sur le même sujet et annonce une baisse de 3 % sur toutes les dépenses, pour contribuer à absorber ces coûts nouveaux, dans l'attente du résultat des négociations budgétaires²⁸ et des décisions de l'État pour mettre en œuvre un plan de travaux. En février 2020, le directeur général adresse à la DGCA une lettre signalant un *« sinistre préoccupant »* puisque des plaques de marbre se sont détachées d'un mur à l'intérieur du bâtiment, dans des espaces accessibles au public, ainsi qu'une lame en fer censée maintenir ces plaques. Il alerte sur le risque de nouvelles chutes et annonce procéder à une étude tout en rappelant les termes du contrat de DSP. Une nouvelle lettre en mai 2020 informe le ministère que l'assureur ne prendra pas en charge le sinistre, qu'il fait procéder aux études et que la prise en charge des opérations et travaux éventuels incomberaient à l'État.

²⁸ Le Palais bénéficie en 2018,19 et 20 d'une subvention complémentaire ministérielle exceptionnelle de 350K€ par rapports à sa dotation initiale de l'ordre de 290K€.

En avril 21 lors d'un pré- conseil d'administration, puis en juin lors du conseil d'administration, une note relative au bâtiment est présentée, qui fait état :

- de fissures importantes constatées sur la zone haute du parvis du site, d'un trou dans les dalles concernées au-dessus d'un espace public du bâtiment qui a causé une chute de morceaux de dalle à l'intérieur du Palais (d'où une nouvelle étude commandée) ;
- de sinistres récurrents (parements de pierre, fuites) ayant nécessité des mesures conservatoires ;
- de l'absence d'isolation, de contrôle climatique et des températures, pouvant entraîner des conséquences importantes sur les œuvres ;
- de questions persistantes sur la sécurisation du site (y compris pour le câblage et les installations électriques, les accès au bâtiment).

Cette note souligne l'urgence de disposer d'un schéma directeur immobilier, de choisir un maître d'ouvrage délégué et de déterminer un calendrier de réalisation des travaux. Elle fait le bilan des coûts engagés en 2020 pour les seuls audits structurels et mesures conservatoires, soit 108 000 €. Il apparaît, dans la note de pré- conseil d'administration, que c'est le Palais de Tokyo lui-même qui a échangé de façon informelle avec l'OPPIC sur ce sujet, lui proposant de réaliser un devis et une étude globale.

À l'automne 2021, une mission globale est enfin confiée à l'OPPIC, qui fait réaliser une suite de missions au groupe EGIS :

- un audit technique (courants forts, faibles, transports mécaniques, chauffage, ventilation, climatisation, désenfumage, plomberie) et architectural (façades, menuiseries extérieures, couvertures, aménagements extérieurs et intérieurs) ;
- un audit règlementaire (incendie, PMR)
- un audit énergétique ;
- un audit sur l'exploitation et la maintenance.

Leurs conclusions sont rendues en décembre 2021. Sur ce fondement, un plan pluriannuel d'investissement fait l'objet d'une étude au début de l'année 2022 et phase des opérations chiffrées sur 10 ans, hiérarchisées en fonction de leur degré d'urgence. En avril, un complément d'étude est réalisé pour cibler les opérations à réaliser dans le cadre d'une phase unique de fermeture totale, préférée à un cycle décennal de travaux coûteux en termes d'image et difficile à articuler avec les contraintes de la rentabilité commerciale des concessions et privatisations. Des études sur la structure sont encore en attente. La nécessité de nouveaux sondages sur le site a provoqué le glissement de la date de rendu de cette étude structurelle, attendue désormais au printemps 2023, en parallèle de laquelle devrait être lancé un marché de programmation.

Le coût total des travaux, couvrant rénovation et isolation (étanchéité, changement des couvertures zinc d'origine par exemple) et remise aux normes de sécurité, y compris électriques, sans aménagements nouveaux à des fins programmatiques, est estimé à 15 M€ au minimum et avant conclusion de l'étude structurelle, qu'il appartiendrait donc à l'État de prendre en charge aux termes de la convention de délégation de service public. Les arbitrages sur la période de fermeture complète (probablement l'année 2025) et sur les modalités de suivi d'un tel chantier par la société, qui ne dispose pas en l'état des compétences internes à ce sujet, sont en cours de discussion. On notera que le bâtiment du Palais n'est pas classé au titre des monuments historiques, mais seulement soumis à l'avis de l'architecte des bâtiments de France pour toute modification extérieure dans la mesure où il se situe dans le périmètre de 500 mètres de bâtiments protégés.

C'est donc au printemps 2023 que pourront être prises les décisions définitives quant aux travaux de grande ampleur à réaliser sur un bâtiment dans lequel les alertes se sont accumulées depuis 2017. Le nombre de courriers et notes successifs portés à la connaissance du ministère (sept), d'audits et mesures conservatoires réalisées par le Palais lui-même avant que ne soient mises en œuvre des opérations concrètes sous l'égide du ministère et de l'OPPIC peut interroger sur la réactivité des pouvoirs publics concernant un sujet qui met pourtant en cause la sécurité du bâtiment, des personnes et des œuvres – ce sont trois années qui se sont écoulées entre le courrier de novembre 2018 et les premiers audits commandités par l'OPPIC en octobre 2021.

Encore le Palais ne dispose-t-il toujours pas à ce jour des moyens de contrôler sa trajectoire budgétaire dans les années à venir, compte tenu de son absence de visibilité sur la prise en charge de ces travaux par le ministère et l'impact financier d'une fermeture sur son modèle économique global : l'enjeu principal pour l'avenir consistera donc à accompagner la société budgétairement, en travaillant sur un calendrier fiabilisé qui lui permette de communiquer avec ses partenaires, mécènes et concessionnaires pour préparer une réouverture dans les meilleures conditions.

Au moment où la multiplication des incidents conduisait le Palais de Tokyo à alerter l'État, la décision prise d'organiser, puis de maintenir des expositions ambitieuses, malgré des conditions d'accueil des œuvres parfois non conformes aux normes de conservation contractuellement spécifiées et conditionnant la validité des assurances, ont pu placer le Palais de Tokyo en situation de risque. En particulier, l'état actuel des bâtiments ne permet pas de garantir les conditions de conservation préventive susceptibles d'être inscrites en conditions de prêt. L'hygrométrie du Palais, peu stable et contrôlable, les fuites d'eau avérées, y compris dans des salles d'exposition où étaient accrochées des œuvres, les chocs thermiques constatés, la porosité des lieux dans des moments de coactivité entre expositions, privatisations voire livraisons aux concessionnaires, peuvent entraîner des conséquences dommageables en termes de sécurité des publics et des œuvres.

Une telle exposition au risque n'est ni souhaitable ni acceptable du point de vue de l'État actionnaire qui pourrait avoir à endosser la responsabilité d'éventuels sinistres et à dédommager des prêteurs. Cette situation implique une réflexion de fond, tant à court terme, dans l'attente des travaux, qu'à plus long terme à la réouverture, sur les investissements immobiliers nécessaires pour garantir la capacité du Palais de Tokyo à accueillir des œuvres dans un cadre conforme aux standards internationaux, au moins dans certains espaces dédiés. Les études de programmation détaillées devront permettre de préciser les besoins du Palais de Tokyo dans une perspective curatoriale, y compris en identifiant des aménagements spécifiques permettant d'accueillir les œuvres de plus grande valeur dans des conditions muséales.

<p>Recommandation n° 8. : Assurer une visibilité pluriannuelle sur la prise en charge des travaux relatifs au site et les moyens alloués à la maintenance préventive à l'issue de ces travaux (ministère de la Culture).</p>

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les enjeux de gestion font aujourd'hui l'objet d'un suivi attentif au sein de la direction générale, avec des équipes qui ont très largement fait progresser la formalisation des processus et la traçabilité des engagements au cours des dernières années, en travaillant étroitement avec le CGEFI et le commissaire aux comptes.

Si la gestion financière globale de la SASU est satisfaisante, un manque de contrôle interne et des défaillances chez les concessionnaires ont eu, en 2016 et en 2017, d'importantes conséquences ponctuelles sur ses comptes. Le nouveau plan d'action mis en place en matière de contrôle interne depuis gagnera à être consolidé, comme le plan achat qui doit encore couvrir une partie significative de la dépense potentiellement concernée.

Compte tenu d'un niveau étonnamment élevé de renouvellement des équipes, la mise en place d'une stratégie RH apparaît indispensable, dès lors que l'héritage associatif plus informel et engagé du Palais laisse place à une gestion professionnalisée des compétences.

Le sujet immobilier constitue aujourd'hui le cœur des réflexions sur l'engagement de l'État aux côtés du Palais dans les années à venir. La fermeture escomptée pour travaux pourrait constituer l'occasion de redéfinir, 20 ans après sa création et 10 après sa « réouverture », un projet stratégique fondé sur une vision artistique. Surtout, la programmation des travaux devra prendre en considération la nécessité pour le Palais de Tokyo de pouvoir accueillir des œuvres d'une valeur importante dans des conditions conformes aux clauses assurantielles et aux normes de conservation préventive.

CONCLUSION

Le Palais de Tokyo se trouve bien à la croisée des chemins. Projet artistique institutionnel hybride et indissociable du bâtiment qui l'abrite et qu'il contribue à faire vivre, porté par une société dont l'actionnaire unique agit de fait comme une tutelle, il a à la fois démontré sa capacité à faire exister un modèle économique original, sa résilience sous la condition d'être aidé par l'État en fonctionnement, et son potentiel de réinvention au fil de présidences successives marquées par des personnalités dynamiques et reconnues sur le plan international.

Deux zones de fragilité politique et financière, consubstantielles à son modèle et aux choix effectués en 2011, demeurent toutefois :

- *d'une part, en tant qu'elle exploite un bâtiment à caractère historique, même s'il n'est pas classé en tant que tel, et central dans la géographie muséale parisienne, même s'il ne s'agit pas d'un musée, la SASU dépend fondamentalement d'arbitrages publics, évidents sur la question immobilière, qu'elle ne peut maîtriser : ce sera donc au ministère de la Culture de défendre sa vision de l'importance stratégique d'un tel lieu d'exposition et de production de la scène française émergente ou confirmée ; et il doit le faire dans des conditions d'exemplarité et de transparence suffisantes pour que son projet ne puisse être remis en cause sous l'effet d'interrogations portant sur l'impartialité de sa gouvernance ;*
- *d'autre part, la question posée entre 2007 et 2009 de l'articulation avec le Centre Pompidou, qui pouvait alors espérer en faire un département ou une filiale, si elle semble réglée juridiquement, se reposera peut-être d'un point de vue plus global si le Palais ne parvient pas à s'inscrire de manière plus évidente au sein d'une constellation d'acteurs, en affirmant sa spécificité tout en nouant des partenariats plus étroits. Que le principal centre d'art contemporain français ne dispose à ce jour pas de liens organiques, conventionnels ou contractuels avec le principal musée public dédié à l'art contemporain peut en effet paraître étonnant et, sans qu'il soit besoin de bouleverser le paysage juridique désormais stabilisé, une réflexion sur les objectifs qu'ils pourraient partager gagnerait à être menée avec eux par le ministère.*

Annexe n° 1. Rappels historiques concernant le Palais de Tokyo

Construit à l'occasion de l'exposition internationale de 1937, c'est l'un des trois édifices de la colline de Chaillot avec le Palais de Chaillot (d'abord musée des Travaux publics, puis siège du Conseil économique et social) et le Musée d'art moderne de la Ville de Paris. Il se nomme alors Palais de Tokio (sic) du nom du quai, actuelle avenue de New-York.

Il est conçu dès le départ pour constituer un élément majeur du nouvel urbanisme parisien, au-delà de l'exposition. Pourtant, le terrain est en pente, inondable, sur un sol instable. Il doit d'abord accueillir un seul musée, celui de l'État mais c'est finalement la ville de Paris, bailleur de fonds de l'exposition universelle et acquéreuse du terrain, qui exige de pouvoir y construire aussi le sien, par une convention de 1934.

Louis Hautecoeur, conservateur du musée du Luxembourg (rassemblant alors les artistes français vivants, tandis que le Jeu de Paume exposait les étrangers), en charge du projet, considérera qu'il s'agit d'une tâche, voire d'une tare, indélébile : « le terrain était bon pour un musée, qu'il fût municipal ou national, mais pas pour deux musées ». Le programme final est donc élaboré en dépit de ses réticences.

Le concours de 1934 voit s'affronter 120 projets devant un jury de 57 membres. Il est remporté par Jean-Claude Dondel et André Aubert, jeunes lauréats associés à Paul Viard et Marcel Dastugue. La première pierre est posée en juillet 1935 et le projet ambitieux : il s'agit des premiers musées conçus comme tels, plutôt que d'être logés dans d'anciens palais désaffectés. Les façades ornées de bas-reliefs et le parvis sont marqués par la place accordée à la sculpture – Aristide Maillol dira, avant même son achèvement, qu'il considère le double musée comme un chef d'œuvre.

Les travaux de fondations sont très lourds : des semelles de béton armé reposent sur 1800 pieux de 10 à 20 mètres de profondeur, foncés par battage. Trois niveaux accueillent sur un vaste sous-sol deux services totalement indépendants, Ville dans l'aile Est, État dans l'aile ouest. La nudité des espaces intérieurs, qui jouera un si grand rôle lors des multiples travaux de réaménagement qui viseront essentiellement à lui restituer son caractère « brut », constitue un parti-pris muséographique. La structure est de béton armé, le remplissage en briques, le revêtement en pierres (de Massangis, de Comblanchien, d'Ecuelles) ; les sols en marbre, calcaire noble, linoléum pour les salles de peinture et de conservation.

Le musée de la Ville n'ouvrira finalement qu'en 1961 après de gros travaux complémentaires. Le musée de l'État accueille pendant l'exposition internationale une grande rétrospective des « Chefs d'œuvre de l'art français » depuis le Moyen Âge, à l'initiative de Léon Blum, avec 1300 œuvres venues de province, d'églises, d'institutions étrangères. En août 1942, Jean Cassou, ancien membre du cabinet de Jean Zay, époux de la sœur de Vladimir Jankélévitch et résistant, qui aurait dû gérer le projet puisqu'il dirigeait le Musée d'art moderne est mis à la retraite d'office par le régime de Vichy. C'est donc Louis Hautecoeur, alors secrétaire général des Beaux-Arts, qui reprend la main sur un musée qui ouvre partiellement, inauguré par Abel Bonnard, ministre de l'Éducation nationale de Vichy, en présence d'officiers allemands, juste après l'exposition d'Arno Breker à l'Orangerie, pour un accrochage d'artistes excluant les Français juifs et tous les étrangers, sans aucune référence aux avant-gardes.

Parallèlement, les sous-sols des deux musées servent de magasin pour les biens sous séquestre spoliés aux Juifs pendant l'occupation (en particulier ceux du *Sonderstab Musik*, le département chargé du pillage des biens culturels) : on retrouvera dans l'aile Ouest, à la Libération, des milliers de pianos, parmi lesquels le Bechstein de Léon Blum, qui lui sera restitué à son retour de déportation.

L'inauguration officielle a finalement lieu le 9 juin 1947. Georges Salles, directeur des Musées de France, déclare : « aujourd'hui cesse le divorce entre l'État et le génie ». Le conservateur en est Jean Cassou, qui va forger la collection du Musée national d'art moderne, notamment autour de l'École de Paris, du cubisme et de ses suites. Dès 1956, naît une polémique sur l'état du musée : une verrière s'écroule dans une salle consacrée à Le Corbusier.

En 1967, est créé un centre national d'art contemporain, rue Berryer, chargé d'exposer les artistes vivants. Tokyo est censé n'exposer que les artistes disparus mais conserve les collections – en fait, des exceptions sont aussi faites pour les expositions d'artistes consacrés. Le Palais de Tokyo accueille quatre biennales de Paris entre 1969 et 1977. Mais le Musée national d'art moderne ferme ses portes en septembre 1976, au moment du transfert de ses collections au Centre Pompidou.

De 1978 à 1986, un Musée d'art et d'essai abrite des collections hétéroclites (deuxième moitié du 19^{ème} siècle en attendant le musée d'Orsay, Picasso en attendant le musée Picasso, divers donateurs en attente de transfert au centre Pompidou) et accueille des expositions temporaires et thématiques, souvent réalisées avec le Louvre.

En 1984, le Centre national de la photographie (CNP) fondé par Robert Delpire s'installe au Palais de Tokyo où il organisera 150 expositions. À partir de 1986, le ministère envisage de créer un Palais de l'image qui réunirait la FEMIS et la Cinémathèque française auprès du CNP, de la mission du patrimoine photographique et du centre Simone de Beauvoir. L'AMIS, association de préfiguration pour l'aménagement du Palais en maison de l'image et du son, est créée en 1990 et une mission confiée pour un projet de Palais du cinéma à Franck Hammoutène.

Dès 1993, le projet évolue : le CNP s'installe à l'hôtel Salomon de Rothschild, la mission du patrimoine photographique part à l'hôtel de Sully. Le Fonds national d'art contemporain hébergé jusque-là déménage aussi, et le projet se recentre alors autour du cinéma sous la direction de Dominique Païni, avec le cabinet Architecture Action qui développe un concept novateur et prometteur autour d'un « sol d'information » et de la mythique « salle de cinéma 37 » qui vient d'être redécouverte. Mais la FEMIS quitte aussi les lieux en 1995 et, malgré des travaux de gros œuvre entamés à la même époque pour un hypothétique musée du Cinéma, le projet est finalement abandonné définitivement en 1998 quand la Cinémathèque s'installe à Bercy dans les locaux de l'*American Center*.

En 1999, Catherine Trautmann, ministre de la Culture et de la communication, lance un concours pour aménager un site dédié à la création contemporaine. Remporté par les architectes Jean-Philippe Vassal et Anne Lacaton, il donne lieu à deux ans de travail de réhabilitation avant l'ouverture en 2002. L'objectif est alors très clair : intervenir *a minima* (avec un budget de 3 millions d'euros) pour rendre le lieu utilisable et ouvert au public, d'une manière même provisoire et ponctuelle dans l'attente de travaux plus complets. Les architectes mettent à nu la structure de béton du bâtiment et prennent pour référence la place Jamâa el-Fna de Marrakech et l'Alexanderplatz de Berlin, espaces de circulation marqués par leur capacité d'usage plus que par leur architecture. Il reviendra à chaque exposition de « créer ses murs », l'idée étant seulement de stabiliser le lieu pour mettre à jour son potentiel.

Cette installation conçue comme éphémère ouvre en janvier 2002 sous la direction de Nicolas Bourriaud et Jérôme Sans, critiques et curateurs, jusqu'en 2006, puis de Marc-Olivier Wahler de 2006 à 2011. L'association du Palais de Tokyo qui gère alors le lieu est présidée par le critique d'art Pierre Restany jusqu'en 2003, puis par Maurice Lévy jusqu'en 2007 et Pierre Cornette de Saint-Cyr en 2011.

Promis par Jacques Chirac en 2007, un projet « Pompidou Alma » porté par le centre Pompidou d'Alain Seban envisage d'utiliser les près de 10 000 m² du sous-sol pour y exposer des artistes en milieu de carrière – chantier estimé à 40 millions d'euros et piloté par Catherine Grenier, conservatrice de Beaubourg. Côté Palais de Tokyo, Marc-Olivier Wahler et Mark Alizart, son adjoint, souhaitent défendre la spécificité du site de création contemporaine et dénoncent des pertes financières liées au loyer qu'ils versent désormais au Centre Pompidou, devenu affectataire du bâtiment en février 2007.

Une mission de réflexion sur le devenir du site de création contemporaine est confiée à Olivier Kaepelin, délégué aux arts plastiques. Elle aboutit à un arbitrage rendu en mai 2009 par le président de la République Nicolas Sarkozy et la ministre de la Culture Christine Albanel : il est mis fin à la dotation du Palais au Centre Pompidou, au profit d'une nouvelle structure. L'association doit être transformée en société par actions simplifiée unipersonnelle et une institution autonome aux ambitions programmatiques fortes doit être créée sous la houlette d'Olivier Kaepelin, désormais responsable de la préfiguration de cette nouvelle société et de la deuxième phase des travaux de rénovation du Palais, qui se déroule entre 2011 et 2012, toujours pilotés par Lacaton et Vassal, cette fois chargés de réhabiliter l'intégralité des 22 000 m² du lieu, dont un tiers seulement était jusque-là exploités.

Après la démission d'Olivier Kaepelin, Frédéric Mitterrand nomme au mois de juin 2011 Jean de Loisy qui, après avoir été directeur de FRAC, inspecteur de la création et conservateur au Centre Pompidou et à la Fondation Cartier, est devenu commissaire indépendant d'expositions remarquées telles que « La beauté » en Avignon, « Traces du sacré » au Centre Pompidou ou « Anish Kapoor Monumenta 2011 » au Grand Palais. Il pilote la réouverture des lieux, agrandis de près de 16 000 m², pour un budget de 20 millions d'euros de travaux, en avril 2012 et préside la nouvelle SASU jusqu'en 2019, avec Julie Narbey à la direction générale déléguée, puis Christopher Miles à compter de 2017.

En 2019, Emma Lavigne lui succède après neuf mois de vacance de poste avant de démissionner en septembre 2021 pour devenir directrice générale de Pinault Collection. Marianne Berger-Laleix, directrice générale déléguée depuis le mois d'avril 2021, assure l'intérim de la présidence jusqu'à l'arrivée de Guillaume Désanges à la présidence en janvier 2022.

Sources : diverses, dont Magazine du Palais de Tokyo consacré à son histoire