

N° 382

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juillet 2007

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC),*

Par M. Yann GAILLARD,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. L'ACTIVITÉ ET LES MÉTIERS DE L'EMOC</b> .....	9
A. L'EMOC DANS L'ORGANISATION DE LA MAITRISE D'OUVRAGE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE .....	9
1. <i>Un établissement constructeur professionnel, dont la gratuité des mandats pose des     questions</i> .....	9
2. <i>Le niveau d'activité future de l'EMOC est incertain</i> .....	10
3. <i>Une carence évidente de vision stratégique</i> .....	11
B. LE FINANCEMENT ET LES RÉSULTATS DE L'ACTIVITÉ DE L'EMOC.....	12
1. <i>La nécessité d'apurer les opérations sous convention de mandat</i> .....	12
2. <i>Un équilibre financier assez fragile</i> .....	13
<b>II. LA PERFORMANCE CONTRASTÉE DE L'EMOC</b> .....	15
A. LES CONDITIONS D'EXERCICE PAR L'EMOC DE LA MAITRISE D'OUVRAGE DÉLÉGUÉE.....	15
1. <i>La qualité de l'exécution technique doit être nuancée</i> .....	15
2. <i>Les dépassements des enveloppes initiales et des délais de réalisation</i> .....	15
3. <i>L'application de la réglementation n'est pas satisfaisante</i> .....	16
B. LES CAUSES DE CETTE PERFORMANCE CONTRASTÉE.....	16
1. <i>La sous-évaluation chronique du coût des chantiers</i> .....	16
2. <i>Une complexité juridique mal maîtrisée et une insuffisante implication opérationnelle     de l'EMOC</i> .....	17
3. <i>L'instabilité souvent injustifiée des programmes</i> .....	17
C. LES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION .....	18
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION DE M. JEAN PICQ, PRÉSIDENT DE LA 3<sup>ème</sup> CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, M. JEAN-CLAUDE DUMONT, PRÉSIDENT DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE MAÎTRISE D'OUVRAGE DES TRAVAUX CULTURELS (EMOC), MME MARTINE MARIGEAUD, DIRECTRICE DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE AU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET M. ARNAUD ROFFIGNON, CONSEILLER TECHNIQUE AU CABINET DU MINISTRE</b> .....	21
<b>ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR L'ETABLISSEMENT PUBLIC DE MAÎTRISE D'OUVRAGE DES TRAVAUX CULTURELS (EMOC)</b> .....	41



## AVANT-PROPOS

En application des dispositions de l'article 58-2° de la LOLF, notre collègue, le président Jean Arthuis, a, par lettre en date du 3 octobre 2006, demandé à la Cour des comptes de procéder à une enquête sur **l'activité et la performance de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC)**.

Cette enquête a été communiquée à votre commission des finances le 29 mai 2007.

Comme cela est la règle, elle a fait l'objet d'une audition « pour suite à donner » ouverte à la presse, le 11 juillet 2007, à laquelle ont été conviés les membres de la commission des affaires culturelles.

La communication de la Cour des comptes s'inscrit dans un **contexte particulier**.

Le **secteur du patrimoine est en crise** depuis quelques années. Le ministère de la culture a pendant longtemps sous-consommé les crédits que lui allouait le Parlement au titre de la restauration du patrimoine. S'en est suivi un double mouvement d'annulation des crédits de paiement non consommés, et d'incitation des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) à ouvrir des chantiers pour consommer les crédits. Dès 2003, et surtout en 2004, des tensions sont apparues et les impayés du ministère de la culture se sont élevés à 70 millions d'euros, mettant les entreprises chargées de la restauration du patrimoine dans une situation difficile, entraînant des crises de paiement dans de nombreuses régions, ainsi que l'arrêt des travaux de restauration entrepris.

Pour résoudre cette crise, 31 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2004, environ 20 millions d'euros de charges ont été reportées sur la gestion 2005, et 20 millions d'euros ont été redéployés depuis l'administration centrale du ministère vers les DRAC, dont **17 millions d'euros provenant des crédits de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels**.

En 2005, la gestion de la crise du patrimoine n'a pas été pleinement satisfaisante. De nombreux chantiers de conservation ou de restauration du patrimoine monumental ont été arrêtés ou repoussés.

La loi de finances pour 2006 a prévu de verser à l'EMOC, au titre du compte d'affectation spéciale « Produits de cession de titres, parts et droits de sociétés » **100 millions d'euros**, sous forme de **dotations en capital**. L'EMOC a ainsi bénéficié, au titre de la gestion **2005**, des recettes issues de la privatisation des sociétés d'autoroutes. L'utilisation de ces crédits, telle qu'elle était prévue lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, est présentée dans le tableau suivant :

**Répartition de la dotation en capital versée à l'EMOC au bénéfice des investissements patrimoniaux du ministère de la culture et de la communication**

(en millions d'euros)

<b>Projets</b>	<b>Montant</b>
Grand-Palais, restauration des façades et mise en sécurité	9
Palais de Chaillot, Cité de l'architecture et du patrimoine	19,85
MUCEM*, Fort Saint-Jean	2,33
Schéma directeur de Versailles**	10,7
Musée de l'orangerie	7,64
Union centrale des Arts décoratifs	12,92
BnF, quadrilatère Richelieu	0,6
Cinémathèque française	12,56
Théâtre national de l'Odéon	5,11
Ecole d'architecture de Nantes	15
Cité nationale de l'histoire de l'immigration, Palais de la Porte Dorée	1
Immeuble des Bons Enfants	3,28
<b>Total</b>	<b>100</b>

\* Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée.

\*\* Ces crédits sont gérés directement par l'établissement public du musée du domaine national de Versailles.

Source : ministère de la culture et de la communication

Votre commission des finances s'était alors interrogée sur **les mouvements de crédits successifs relatifs à l'EMOC et sur leur efficacité.**

L'ordonnance n° 2005-1128 du 8 septembre 2005 relative aux monuments historiques et aux espaces protégés a organisé une **réforme globale de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre** des travaux réalisés sur les édifices classés. Celle-ci prévoit :

- de recentrer l'Etat sur ses missions de contrôle des travaux de conservation, de restauration et d'entretien des immeubles protégés ;

- de responsabiliser le propriétaire ou l'affectataire domanial du monument classé inscrit, qui, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au plus tard, sera **maître d'ouvrage des travaux** entrepris et sera responsable du choix du maître d'œuvre.

L'article 48 de la loi de finances pour 2007<sup>1</sup> affecte au **Centre des monuments nationaux**, à compter du 1<sup>er</sup> janvier, une fraction égale à 25 % du produit de la taxe instituée au profit de l'Etat par le III de l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2004, c'est-à-dire les droits de mutation à titre onéreux d'immeubles et titres immobiliers, dans la limite annuelle de **70 millions d'euros.**

Votre commission des finances s'est longuement interrogée sur l'impact de cette réforme, et de ses conséquences sur **l'équilibre de la maîtrise d'ouvrage assuré par différents services de l'Etat ou**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007. La mesure prévue par l'article 48 de la loi de finances pour 2007 est valable rétroactivement pour l'année 2006.

**établissements publics culturels.** Il lui a semblé qu'il serait sans doute nécessaire de réfléchir à la **cohésion de l'ensemble des acteurs** concernés, que sont le Centre des monuments nationaux, le service national des travaux, les DRAC, et plus précisément les conservations régionales des monuments historiques (CRMH), mais aussi l'EMOC.

L'EMOC a succédé à l'établissement public du Grand Louvre (EPGL). Il est le premier opérateur du ministère de la culture et de la communication en matière de travaux immobiliers. Il conduit certains d'entre eux en qualité de **maître d'ouvrage de plein exercice**, c'est le cas notamment des opérations héritées du programme du Grand Louvre, mais son cœur de métier est aujourd'hui la **maîtrise d'ouvrage déléguée** sur des opérations dont la réalisation lui est confiée par convention de mandat.

Afin d'avoir une vision complète de l'établissement public, la Cour des comptes a donc porté ses investigations sur la gestion de l'établissement lui-même, mais aussi sur les opérations dont il a été chargé.

Elle a articulé ses observations en respectant cette distinction, s'intéressant tout d'abord à **l'activité et au métier** de l'EMOC ainsi qu'à ses résultats comptables et financiers, puis, en examinant, dans un second temps, la **performance** de l'établissement public par l'analyse de cinq opérations de maîtrise d'ouvrage.





## I. L'ACTIVITÉ ET LES MÉTIERS DE L'EMOC

### A. L'EMOC DANS L'ORGANISATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

#### 1. Un établissement constructeur professionnel, dont la gratuité des mandats pose des questions

En 1998<sup>1</sup>, l'EMOC a été créé en vue de **rationaliser** et de professionnaliser la maîtrise d'ouvrage du ministère de la culture. Il succède à l'établissement public du Grand Louvre (EPGL) et à la mission interministérielle des grands travaux (MIGT). Au terme de cette évolution, le ministère de la culture et de la communication a choisi de recourir à un service national des travaux (SNT) pour les opérations de gros entretien et à un établissement public, l'EMOC, pour les opérations de construction et de réhabilitation relevant des anciens « grands travaux ».

Trois raisons ont poussé à la mise en place d'un **établissement constructeur professionnel** : le souhait de **conserver des équipes spécialisées** et compétentes, la volonté d'**améliorer le pilotage des opérations**, et le désir de confier un rôle de **médiation** à l'établissement public dans les cas où la maîtrise d'ouvrage serait partagée entre le ministère et un établissement utilisateur.

L'EMOC assure pour le compte de l'Etat, et **à titre gracieux**, la **maîtrise d'ouvrage déléguée** des opérations de construction et de réhabilitation d'immeubles à vocation culturelle, et se voit, le cas échéant, confier les **études préalables** des projets. Au terme de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP)<sup>2</sup>, les prérogatives du maître d'ouvrage mandant sont la programmation en amont, la fixation de l'enveloppe financière, le pouvoir de validation des titulaires des marchés et des avant-projets, et le pouvoir de contrôle et de sanctions sur le mandataire. Les responsabilités du maître d'ouvrage délégué, c'est-à-dire de l'EMOC, sont l'exécution du projet et le respect du programme, de l'enveloppe, ainsi que du calendrier fixé au départ et consigné dans les conventions de mandat. Notons que lorsque l'EMOC se voit confier la responsabilité des études préalables, il est en position d'intervenir en amont des opérations, son rôle excède alors, avec l'aval politique, la maîtrise d'ouvrage déléguée.

La **gratuité**, caractéristique des mandats confiés à l'EMOC, emporte deux conséquences, l'**absence de mise en concurrence préalable**<sup>3</sup> et l'**absence de mécanisme de sanction de la performance** du mandataire. Si

---

<sup>1</sup> Décret n° 98-387 du 19 mai 1998 portant création de l'Etablissement public de maîtrise d'ouvrage et travaux culturels.

<sup>2</sup> Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage public et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

<sup>3</sup> Le code des marchés publics exclut de son champ d'application les mandats, et ne vise que les contrats conclus à titre onéreux.

l'EMOC présente ce dernier élément comme un gage d'efficacité, l'absence de sanction lui permettant de réagir rapidement à toute demande du ministère, la Cour des comptes et la direction de l'administration générale du ministère de la culture et de la communication (DAG) mettent en avant les difficultés liées à une certaine **déresponsabilisation** de l'établissement public constructeur, que traduisent les dépassements des coûts et des délais.

## 2. Le niveau d'activité future de l'EMOC est incertain

Les chantiers conduits par l'EMOC depuis sa création sont au nombre de 46 conventions de mandats et 21 conventions d'études préalables<sup>1</sup>.

En 2005, les autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances au titre des **dépenses d'investissement** du ministère de la culture ont atteint 236 millions d'euros, dont 63,4 millions d'euros ont bénéficié à l'EMOC, soit **27 %** de la dotation. En 2006, la **part de l'EMOC** est passée à **36 %**, soit 93,6 millions d'euros, pour un total de 257 millions d'euros de dépenses d'investissement. Si l'on s'en tient à la catégorie dite « grands projets »<sup>2</sup>, la part de l'EMOC est prépondérante, puisqu'il reçoit **90 %** des autorisations de programme dédiées aux grands projets en cours, jusqu'en 2005. La faible diminution enregistrée à partir de 2006 tient à la montée en puissance des établissements publics exerçant directement leur maîtrise d'ouvrage. L'exemple de l'établissement public du musée du Quai Branly renforce les aspirations en ce sens des grands musées, devenus autonomes. De plus, la volonté de ne laisser au SNT que les opérations de taille moyenne ou petite semble s'émousser, puisqu'il est prévu de lui attribuer des chantiers plus importants, notamment les rénovations de l'Opéra comique, soit 34 millions d'euros, et du Palais-Royal, soit 37,5 millions d'euros.

De 2002 à 2007, l'établissement public a engagé et mandaté<sup>3</sup> environ **135 millions d'euros par an**<sup>4</sup>. Notons que pendant cette période, les effectifs de l'EMOC dédiés aux projets sont demeurés **stables**. La Cour des comptes estime qu'au 31 décembre 2006, l'EMOC dispose d'un plan de charge,

---

<sup>1</sup> Ces opérations concernent pour 41 % d'entre elles, 12 écoles et instituts (Conservatoire national des arts et métiers, Cité de l'architecture et du patrimoine, écoles d'architecture, etc.), pour 32 % d'entre elles, 12 musées et lieux d'exposition (palais de Tokyo, Orsay, château de Versailles, Cité de l'histoire de l'immigration...), pour 17 % d'entre elles, 2 bâtiments administratifs (immeuble des Bons Enfants et Centre des archives nationales de Pierrefitte) et pour 10 % d'entre elles, 7 salles de spectacle (Théâtre national de l'Odéon, Cinémathèque, Cité de la musique, Grand auditorium de Paris, etc.).

<sup>2</sup> Cette catégorie est une création méthodologique conjointe de la direction de l'administration générale du ministère de la culture et de la communication et de la direction du budget du ministère de l'économie, des finances de l'industrie.

<sup>3</sup> Le niveau d'activité de l'EMOC peut être mesuré par le montant total des conventions de mandat, indicateur d'activité, le montant total des engagements passés au cours de l'exercice, et le montant total des mandatements, traduisant l'exécution des engagements.

<sup>4</sup> A titre de comparaison, le SNT a engagé et mandaté 52 millions d'euros en 2005.

permettant de maintenir le taux d'occupation de ses équipes<sup>1</sup>, correspondant à un **an d'activité**. Le portefeuille des opérations confiées à l'EMOC ne garantit pas aujourd'hui le maintien de son niveau d'activité. Ce dernier dépendra donc de la capacité de l'Etat à mettre en place et à affecter les autorisations de programme correspondant aux conventions de mandat qu'il a lui-même signé d'une part, et à gérer la montée en puissance de la maîtrise d'ouvrage des grands établissements publics, d'autre part. Bien qu'indispensable, la **réflexion stratégique** sur l'avenir de l'EMOC fait défaut à ce jour.

### 3. Une carence évidente de vision stratégique

La **diversification des métiers** de l'EMOC l'écarte des objectifs qui ont présidé à sa création et au regard desquels sont appréciés ses résultats. Confier à l'établissement public la gestion domaniale du Grand Palais ou le déménagement du musée de l'Orangerie entraîne un **risque de dispersion** de l'établissement, à seule fin de combler les **défaillances des moyens de gestion du ministère** de la culture. La Cour des comptes estime que cette diversification doit viser à l'accomplissement du cœur de métier de l'EMOC, et semble encourager ainsi le développement des **études préalables**, dans le cadre de projets dont l'établissement assurera ensuite la maîtrise d'ouvrage déléguée. La diversification des **clients** de l'EMOC, la part des directions centrales du ministère de la culture passant de 79 % à 58 % du total des mandants entre 2000 et 2006, se traduit par une **hausse des coûts de gestion** et devrait faire l'objet d'une **tarification explicite** fondée sur la vérité des coûts de l'établissement.

La Cour des comptes remarque que l'EMOC n'a pas été classé parmi les **opérateurs principaux** de l'Etat, et que la composition de son conseil d'administration reflète mal la cotutelle des ministères de la culture et des finances<sup>2</sup>. La **tutelle** exercée par le ministère de la culture est **diffuse** et traduit l'absence d'une vision d'ensemble, qui a pour conséquence la **dispersion** des crédits destinés à l'EMOC sur les différents programmes et actions de la mission « Culture ». Le ministère de la culture a d'ailleurs reconnu, au cours de la procédure contradictoire, que des mesures de **simplification d'imputation budgétaire et la désignation de l'EMOC comme opérateur principal** seraient les bienvenues.

---

<sup>1</sup> Ce niveau est calculé sur la base du montant moyen des engagements atteints au cours des huit dernières années, soit 135 millions d'euros par an.

<sup>2</sup> Ces deux ministères disposent de 4 voix sur 14 au conseil d'administration.

## **B. LE FINANCEMENT ET LES RÉSULTATS DE L'ACTIVITÉ DE L'EMOC**

### **1. La nécessité d'apurer les opérations sous convention de mandat**

L'enjeu fondamental pour l'EMOC est de **financer son cycle d'exploitation**, c'est-à-dire l'avancement d'opérations dont il ne **maîtrise pas les sources de financement**. Le compte de résultat de l'établissement public fait l'objet, depuis 2001, d'une triple présentation correspondant à ses diverses activités : les opérations liées à la liquidation de l'établissement public du parc de La Villette<sup>1</sup> (EPPV), la gestion du Grand Palais, et la gestion de l'EMOC. Le bilan présente de manière consolidée l'ensemble des opérations en capital de l'EMOC, du Grand Palais et de l'EPPV, ainsi que les opérations liées au programme du Grand Louvre exécuté en maîtrise d'ouvrage directe. L'ensemble de ces éléments détermine le **fonds de roulement** de l'établissement, soit 30,7 millions d'euros en 2005 et **17,48 millions d'euros en 2006**. La Cour des comptes remarque que les **opérations conduites sous convention de mandat** figurent au **bilan**, via les comptes de tiers, l'excédent de ressources qu'elles procurent à l'EMOC ne peut donc pas être lu directement dans le fonds de roulement. Cette présentation via les comptes de tiers aboutit à un **fonds de roulement négatif** et à **une trésorerie significative** dans la mesure où l'Etat verse les crédits de paiement dès le début des opérations. La trésorerie de l'établissement constructeur s'est élevée, de façon exceptionnelle, à **155 millions d'euros** en 2005, et à **82 millions d'euros** au 31 décembre 2006.

Cette présentation est conforme aux instructions comptables en vigueur, mais elle est **peu lisible**. Elle correspond à une comptabilité de caisse, et ne retrace ni les engagements de l'Etat ni ceux de l'établissement. Il conviendrait donc de compléter la lecture des comptes financiers de l'EMOC par des **annexes extra-comptables** présentant les engagements noués entre l'établissement public et l'Etat.

Enfin, pour reconstituer un tableau de bord global des opérations d'investissement prises en charge par l'EMOC, il faudrait **solder au plan comptable** les opérations ayant fait l'objet d'une **remise des ouvrages à leur affectataire final**, ce qui n'est pas le cas actuellement<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le décret n° 2000-1247 du 19 décembre 2000 prononçant la dissolution de l'établissement public du parc de La Villette a transféré à l'EMOC à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001 ses biens, droits et obligations, et l'a chargé de sa liquidation, de la clôture des comptes de l'apurement des archives.

<sup>2</sup> A titre d'exemple, la passerelle Solferino figure toujours au bilan de l'EMOC en immobilisations pour 15,06 millions d'euros. Rappelons qu'il s'agit de la passerelle piétonnière qui franchit la Seine entre le musée d'Orsay et le jardin des Tuileries, dernier élément du programme des travaux du Grand Louvre, et qui a été livrée en octobre 2000.

## 2. Un équilibre financier assez fragile

La Cour des comptes rappelle que le **résultat de fonctionnement** de l'EMOC connaît d'**importantes variations annuelles**. Il a été déficitaire de 5,89 millions d'euros en 2003 en raison du non-versement de la subvention de fonctionnement à l'établissement public. La communication transmise à votre commission des finances ne fait pas état du déficit de **2,61 millions d'euros** de l'EMOC en 2006, car au moment où la Cour des comptes réalisait son enquête les chiffres définitifs n'étaient pas connus, mais le déficit s'établissait déjà à 1,6 million d'euros, du fait d'un abattement de la subvention de fonctionnement supérieur à celles des charges.

Le **fonds de roulement** s'établissait à 20,4 millions d'euros en 2000, il s'est élevé à 37,7 millions d'euros en 2001 et a **diminué relativement régulièrement** depuis, pour atteindre **17,6 millions d'euros** en 2006. Pour autant, la Cour des comptes estime que la capacité de l'établissement à financer ses investissements propres et les opérations primaires en maîtrise d'ouvrage direct apparaît solide. Deux arguments amènent à relativiser cette conclusion. En 2006, **4,29 millions d'euros** ont été prélevés au profit de l'EMOC sur la part du fonds de roulement issu de la liquidation de l'EPPV alors qu'ils auraient dû être restitués à l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPGHV). De plus le fonds de roulement n'inclut pas les opérations sous convention de mandat.

Le **besoin de fonds de roulement** s'établit à environ - **60 millions d'euros** chaque année. En 2005, il a pris une tout autre ampleur, pour atteindre - **119 millions d'euros**, soit un an d'activité. Ceci est dû à l'opération budgétaire intervenue à l'automne 2005, **allouant à l'EMOC, sous forme de dotations en capital, 100 millions d'euros issus des recettes de privatisation des autoroutes**.

Votre commission des finances regrette que la Cour des comptes ne qualifie pas cette opération budgétaire, tout juste note-t-elle que « *La raison d'être de cette opération tient à la controverse nouée entre le ministère de la culture et la direction du budget au sujet des abattements de crédits de paiements intervenus dans le cadre de la régulation budgétaire des exercices 2003 et 2004, alors que les autorisations d'engagement correspondant avaient été préservées* ».

Plusieurs remarques peuvent être faites. Le **ministère de la culture avait-il ainsi un « droit de tirage »** permettant de rétablir des crédits précédemment abattus ? Les abattements de crédit avaient touché durement les DRAC qui accumulaient les impayés, fallait-il que ces 100 millions d'euros bénéficient à l'EMOC ? Comment ont été utilisés ces 100 millions d'euros en 2006 ?



## II. LA PERFORMANCE CONTRASTÉE DE L'EMOC

Sur la base de **cinq exemples d'opérations**, à savoir, la rénovation du **musée d'Orsay**, la réhabilitation du **théâtre national de l'Odéon**, la reconstruction de l'**immeuble des Bons Enfants**, la réalisation de la **Cinémathèque française**, et la **rénovation du Grand Palais**, la Cour des comptes a analysé la performance de l'EMOC dans l'exécution de ses missions. Elle a constaté que la question de la **qualité des réalisations** se trouve déplacée vers celle du budget et des délais. En raison du caractère prestigieux du chantier, le maître d'ouvrage donne toujours les moyens en temps et en argent à son mandataire afin de remédier aux éventuelles difficultés. La grille d'analyse de la performance de l'établissement public est donc essentiellement constituée des **trois questions suivantes** : l'**enveloppe financière** allouée à chacune des opérations a-t-elle été **respectée** ? Les **délais impartis** à l'EMOC pour mener à bien les travaux ont-ils été **tenus** ? Enfin les **actes, marchés et décisions** afférents aux opérations ont-ils été pris dans le **respect de la réglementation** ?

### *A. LES CONDITIONS D'EXERCICE PAR L'EMOC DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DÉLÉGUÉE*

#### **1. La qualité de l'exécution technique doit être nuancée**

L'exécution technique des projets confiés à l'EMOC est jugée bonne par ses mandants et par les utilisateurs de l'ouvrage.

Quatre remarques doivent toutefois être faites.

Dans plusieurs cas, le programme finalement mis en oeuvre ne **correspond plus au programme initial** jusqu'à abandonner certains de ses principes directeurs, par exemple, les regroupements de services envisagés lors de la conception de l'immeuble des Bons Enfants n'ont pas tous eu lieu. Les **vicissitudes techniques** existent, mais sont corrigées en cours de chantier comme ce fut le cas pour la climatisation et le chauffage de la marquise du musée d'Orsay, au prix d'un surcoût non négligeable. Certaines caractéristiques des projets se révèlent, à l'usage, **inutiles, inadéquates, ou délaissées**. Enfin il convient de rester prudent dans la mesure où les véritables défaillances, si elles existent, apparaîtraient **au bout de plusieurs années**.

#### **2. Les dépassements des enveloppes initiales et des délais de réalisation**

Toutes les opérations prises en charge par l'EMOC et terminées à ce jour témoignent d'un dépassement conséquent de l'enveloppe financière. Le total de ces dépassements s'élève à **73,9 millions d'euros**. Sur 15 projets

recensés, **cinq** dépassements sont **supérieurs à 60 %**, et **quatre** dépassements seulement sont **inférieurs à 20 %** de l'enveloppe initialement allouée.

Sur les 15 opérations achevées par l'EMOC depuis sa création, le **retard** minimum de réalisation s'est élevé à **neuf mois** pour l'extension de la Cité de la musique, le retard maximum est quant à lui de **45 mois** pour la Cinémathèque. Seules **3 opérations sur 15 enregistrent un retard inférieur à 20 mois**.

### **3. L'application de la réglementation n'est pas satisfaisante**

Sur la masse des marchés passés chaque année, les cas litigieux sont relativement peu nombreux, mais notables. On pense par exemple au marché de maîtrise d'œuvre du Grand Palais, mais aussi aux **recours répétés à la procédure négociée** suite à des appels d'offres infructueux dus le plus souvent à la sous-estimation du coût des travaux par la maîtrise d'œuvre. De plus, de **nombreux avenants** viennent s'ajouter aux marchés initiaux et les modifient grandement, dans des **proportions incompatibles avec l'application rigoureuse du code des marchés publics**. Toutefois, ces avenants sont liés à des aléas de gestion, à des accidents sur les chantiers ou à des modifications de programmes touchés par les maîtres d'ouvrage ou des futurs utilisateurs. Les causes sont donc extérieures à l'application de la réglementation et tiennent aux **conditions de pilotage** des projets.

## ***B. LES CAUSES DE CETTE PERFORMANCE CONTRASTÉE***

### **1. La sous-évaluation chronique du coût des chantiers**

Le coût des projets est très nettement sous-évalué. Il apparaît qu'afin d'être validés les projets sont **conçus sur une « base minimale », politiquement acceptable, qui est ensuite amplifiée au fil de la réalisation, grâce à des extensions budgétaires**. Ce n'est pas tant la qualité des études préalables qui est à mettre en cause, qu'une **pratique administrative et politique connue et habituelle**. Les études préalables devraient toutefois être **mieux calibrées** afin d'éviter les appels d'offres, sous-dimensionnés, ne soient déclarés **infructueux**.

La valeur de l'enveloppe initiale d'un projet est toujours **exprimée à une date antérieure** au lancement des travaux (valeur novembre 1998 pour une convention signée en août 1999 dans le cas de l'immeuble des Bons Enfants). Cet effet est particulièrement dommageable, puisqu'entre 2000 et 2005, l'indice des prix à la construction, sur lequel sont indexés les prix de la plupart des prestataires de l'EMOC, a connu tous les ans une augmentation supérieure de 1 à 2 points à celle de l'indice des prix à la consommation. Dans le cas extrême du quadrilatère Richelieu, on estime « qu'avant le premier coup de pioche » la sous-évaluation était déjà de **12,6 %** du montant total du projet



soient **15,2 millions d'euros**. Les tutelles se sont déclarées **prêtes** à afficher, dès la convention de mandat initial, **le coût des révisions de prix nécessaires** jusqu'à la date d'achèvement des travaux, ce qui permettrait une meilleure transparence et une meilleure lisibilité.

## **2. Une complexité juridique mal maîtrisée et une insuffisante implication opérationnelle de l'EMOC**

Par ailleurs, il est évident que les projets conduits par l'EMOC présentent une certaine **complexité juridique**. Les permis de construire ne sont jamais « standards », et la longueur du délai de leur obtention est sous-évaluée, alors que les commissions techniques de l'EMOC ont assuré à la Cour des comptes porter systématiquement leur attention sur les règles d'urbanisme. L'application d'un régime mixte de maîtrise de l'oeuvre basé sur la loi MOP précitée et sur la législation relative aux monuments historiques aboutit souvent à la mise en place une double maîtrise d'oeuvre, dans des **conditions non optimales** pour la conduite du projet. La Cour des comptes remarque également que l'EMOC recourt à un allotissement très large, fondé sur l'idée d'une spécialisation de chaque prestation, pratique qui n'est adaptée qu'aux petits chantiers. Cet **allotissement mal calibré** conduit systématiquement ou presque l'EMOC à recourir à un marché public d'ordonnancement, de pilotage et de coordination du chantier dont le **coût est substantiel**.

A la différence d'autres maîtres d'ouvrage, **l'EMOC ne s'implique pas assez dans la conduite opérationnelle des chantiers**, ses équipes ne sont que très occasionnellement présentes. **La professionnalisation attendue de la création de l'EMOC pour une meilleure conduite des chantiers culturels n'a donc pas eu tous les effets escomptés qu'il s'agisse de la capacité à organiser des opérations complexes ou à en assurer le pilotage.**

## **3. L'instabilité souvent injustifiée des programmes**

La Cour des comptes a constaté que les suspensions de programmes dus à des « **tergiversations politiques** » étaient fréquentes et avaient un effet mécanique sur le **coût** du seul fait de **l'allongement des délais** qu'elles induisaient. Rappelons la suspension d'un an du projet de Cinémathèque. La programmation peut également être bouleversée par la survenance **d'événements imprévus**, tels que la corrosion de la marquise du musée d'Orsay, où la découverte dans le cadre du chantier du musée de l'Orangerie de vestiges du mur d'enceinte des Fossés Jaunes. Dans ce dernier cas toutefois le choix de modifier le schéma de présentation des salles du sous-sol, pour un coût de **3 millions d'euros, repose moins sur un choix scientifique ou sur un aménagement réfléchi du musée de l'Orangerie que sur le souci de ne pas heurter la communauté archéologique** au moment où l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) perdait certains de ses

droits exclusifs, suscitant un mouvement de protestation relayé par les médias. Il arrive également que les modifications de programmes viennent combler des **omissions injustifiables** du programme initial, tels que l'éclairage d'une salle « oubliée » de la Cité de l'architecture et du patrimoine.

Souvent les modifications de programme relèvent de préférences changeantes avec le temps, et les dirigeants des établissements publics. A titre d'exemple, le déplacement du niveau consacré aux expositions temporaires demandé par le nouveau président de la Cinémathèque lors de son arrivée en septembre 2003 a coûté **6,81 millions d'euros**. Les aménagements demandés par le nouveau président de la Cité de l'architecture et du patrimoine ont coûté **4,23 millions d'euros**. La Cour des comptes ne discute pas de la pertinence des aménagements en cause, mais souligne le fait que l'EMOC se soit montré incapable de discuter de ces modifications. Il semble même qu'il **n'estime pas que cela fasse partie de son rôle**. Comme le note la Cour des comptes dans ce contexte, *« la seule solution pour pallier les inconvénients majeurs de la stabilité des programmes réside donc de façon générale dans une autodiscipline des maîtres d'ouvrage eux-mêmes, et dans l'obligation qui devrait être imposée à l'EMOC de chiffrer très précisément le coût des changements demandés ainsi que leur impact en termes de délais et d'exploitation future avant d'accepter au besoin un avenant »*.

### C. LES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION

La Cour des comptes recommande une association plus systématique de l'établissement aux études préalables, et **le développement de ses capacités d'expertise financière et opérationnelle**. Elle estime qu'il doit être en mesure de **contredire les programmes** avant d'en prendre la responsabilité et d'en assumer les différents paramètres. L'établissement se dit prêt à déployer une analyse beaucoup plus approfondie, notamment dans la programmation des délais nécessaires à la réalisation des projets. La Cour des comptes rappelle dans ce contexte que le **coût prévisionnel** des projets devrait être évalué sur la **base d'une analyse des prix fondée** sur les données les plus **récentes**, et être exprimé en **valeur à la date de conclusion** de la convention de mandat. La convention devrait intégrer des **provisions de révision** fondées sur des **prévisions d'évolution des prix réalistes**. De même la provision pour **aléas** devrait être augmentée mais gelée pour ne couvrir que des éléments réellement imprévisibles.

La Cour des comptes conseille **d'encadrer les modifications de programme** surtout lorsque celles-ci interviennent au moment où elles sont le plus coûteuses, c'est-à-dire en phase de travaux. L'EMOC devrait se voir reconnaître le **droit de refuser d'exécuter les modifications**. Tout le moins il devrait pouvoir se livrer à **une analyse exhaustive de leur implication en termes de coûts et de délais et en informer clairement le maître d'ouvrage**. Enfin les modifications devraient faire l'objet **d'avenants** aux conventions de mandat ou lorsqu'elles s'y prêtent de **conventions connexes** assorties d'un

**suivi budgétaire et opérationnel** spécifique destiné à en isoler l'impact au sein du bilan global des projets.

La Cour des comptes estime également que la responsabilité du maître d'ouvrage délégué doit s'étendre à la **surveillance constante** et **sur place** des conditions d'avancement des chantiers. Ceci est d'autant plus indispensable que le recours à la **rémunération forfaitaire**, dans le sens d'une facturation au temps passé, des prestataires des marchés doit conduire à un **renforcement de leur surveillance**.

Il conviendrait que les **conventions de mandat donnent lieu à un véritable suivi**, fondé sur un bilan continu des différents postes de dépenses initialement prévus et permettant, à l'issue des opérations, de dresser un bilan d'exécution économique complet. L'EMOC doit **rendre compte de son activité** comme tout mandataire, c'est-à-dire en **rapportant les résultats des opérations aux programmes initiaux et modifiés par ses mandants et en décomposant systématiquement les éléments de coûts et de délais afin d'en expliquer l'origine**. En réponse aux observations de la Cour des comptes, l'établissement public a reconnu la nécessité de développer ses instruments de suivi, mais a souhaité distinguer les indicateurs administratifs et les indicateurs de performance, ce qui serait bien sûr **contre-productif**.

Enfin, la Cour des comptes rappelle que l'EMOC reçoit entre le quart et le tiers des crédits d'investissement du ministère. Elle regrette qu'il n'ait pas fait jusqu'à présent l'objet d'une **intégration au projet annuel de performances**. Elle recommande qu'il soit désigné **opérateur principal de l'Etat** et qu'un **contrat de performance**, responsabilisant et plus exigeant en termes de qualité, soit signé entre l'établissement public et ses tutelles. Ce contrat de performance doit aussi être le **cadre** permettant de délimiter les conditions dans lesquelles la **diversification des activités** de l'EMOC peut se développer et contribuer à la performance, sans dispersion, de l'établissement.

Au terme de la communication de la Cour des comptes transmise à votre commission des finances, il apparaît que le **régime du mandat de maîtrise d'ouvrage suppose un véritable transfert de responsabilité qui n'est pas opéré dans le cas de l'EMOC**. En conclusion, la Cour des comptes rappelle que **l'établissement ne peut pas être tenu pour le seul responsable des difficultés** qu'il rencontre puisque les moyens de jouer pleinement son rôle de mandataire ne lui ont jamais été donnés.

La performance contrastée évoquée par la Cour des comptes est donc davantage celle des ensembles indissociables que constituent les cabinets ministériels, les directions d'administration centrale, et les utilisateurs finaux des grands équipements culturels.



**TRAVAUX DE LA COMMISSION :**

**AUDITION DE M. JEAN PICQ, PRÉSIDENT DE LA  
3<sup>ème</sup> CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES,  
M. JEAN-CLAUDE DUMONT, PRÉSIDENT DE  
L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE MAITRISE D'OUVRAGE  
DES TRAVAUX CULTURELS (EMOC),  
MME MARTINE MARIGEAUD, DIRECTRICE DE  
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE AU MINISTÈRE DE LA  
CULTURE  
ET M. ARNAUD ROFFIGNON, CONSEILLER TECHNIQUE  
AU CABINET DU MINISTRE**

Présidence de M. Jean Arthuis, président

Séance du mercredi 11 juillet 2007



## **Ordre du jour**

Audition de M. Jean PICQ, président de la 3<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes, M. Jean-Claude DUMONT, président de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), Mme Martine MARIGEAUD, directrice de l'administration générale au ministère de la culture, M. Arnaud ROFFIGNON, conseiller technique au cabinet du ministre, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes relative à l'EMOC, transmise par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

---

### **La séance est ouverte à 15 heures 45**

**M. Jean Arthuis, président** – Mesdames et Messieurs, j'ai le plaisir de vous accueillir ce matin dans le cadre d'une « audition pour suite à donner » à une enquête réalisée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF. Avant tout, je dois vous demander de bien vouloir pardonner cette ouverture tardive : elle est la conséquence de la concurrence qui s'exerce entre le « grand hémicycle », où Mme la ministre de l'enseignement supérieur vient d'exposer son nouveau projet de loi relatif aux libertés des universités, et cette commission.

Il s'agit aujourd'hui d'une enquête portant sur l'Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), créé en 1998 afin de rationaliser la maîtrise d'ouvrage du ministère de la culture. Il a succédé à l'établissement public du Grand Louvre, pour devenir aujourd'hui l'opérateur principal du ministère en matière de travaux immobiliers. Il consomme, selon les années, entre le tiers et le quart des crédits d'investissement de la mission « Culture ».

Depuis plusieurs années, le secteur des monuments historiques est en crise. Dans le même temps, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des travaux réalisés sur les édifices classés ont été réformées. La commission des finances s'est parfois interrogée sur l'efficacité de cette réforme, en termes de simplification des situations, et de responsabilisation des différents acteurs. Il convient d'ajouter à cela qu'au titre de la gestion 2005, l'EMOC a reçu une dotation en capital de 100 millions d'euros issue des recettes de privatisation des autoroutes. Nous nous étions promis, lorsque cette disposition a été approuvée, de suivre son application avec attention, tout particulièrement dans le contexte de l'application de la LOLF.

La loi de finances pour 2007 prévoyait l'affectation d'une recette fiscale d'un montant de 70 millions d'euros au Centre des monuments nationaux. Pareille mesure soulevait la question de la coordination des acteurs

intervenant dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage culturelle, qu'il s'agisse du service national des travaux (SNT), des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), ou encore de l'EMOC.

Ces interrogations ont conduit la commission des finances à solliciter de la Cour des comptes, le 3 octobre 2006, une enquête sur l'EMOC, laquelle lui a été transmise le 29 mai 2007. La présente audition a pour objet de faire en sorte que les travaux réalisés et les rapports publiés connaissent une suite effective.

Cette préoccupation, s'agissant de l'EMOC, est commune aux commissions des finances et des affaires culturelles. Je me dois donc d'excuser ici le président Jacques Valade, dont la commission est saisie du projet de loi relatif aux libertés des universités, et qui devait initialement participer à nos travaux. Je sais toutefois l'intérêt qu'il porte à notre démarche. Nous ne pouvons que nous réjouir du développement d'une étroite coopération avec nos collègues des affaires culturelles, notamment sur des questions où leur expertise est aussi précieuse.

Nous recevons, pour la Cour des Comptes, M. Jean Picq, président de la 3<sup>ème</sup> Chambre, ainsi que M. Emmanuel Giannesini et Mme Maïa Wirgin, magistrats ayant participé à l'enquête. Le ministère de la culture et de la communication sera représenté par M. Arnaud Roffignon, conseiller technique au cabinet du ministre, et Mme Martine Marigeaud, directrice de l'administration générale au ministère. Nous entendrons également M. Jean-Claude Dumont, président de l'EMOC.

Afin de préserver une possibilité effective de dialogue et de débat, je demande que les interventions liminaires des différents intervenants présentent leurs observations principales. Je rappelle aux membres de la commission des finances que nous aurons ensuite à nous prononcer quant à la publication de l'enquête de la Cour des comptes au sein d'un rapport d'information.

Pour commencer, je donne la parole à M. Jean Picq, président de la 3<sup>ème</sup> Chambre de la Cour des comptes : il présentera les points principaux de l'enquête.

**M. Jean Picq** – Je tenterai de répondre de mon mieux à cette exigence de concision. Le rapport de la Cour des comptes atteint toutefois près de 72 pages, et il aborde un système d'une grande complexité. Or, il importe de transmettre aux membres de la commission une information complète et précise. Je rappelle que ce rapport, avant sa publication, a fait l'objet d'une contradiction intense avec le directeur de l'EMOC et le ministère de la culture. Cette intervention insistera, d'une part, sur la gestion propre de l'établissement, puis, d'autre part, et, plus largement, sur les opérations qu'il a conduites.

Le fonctionnement dans l'établissement appelle cinq observations principales. Tout d'abord, l'EMOC est un établissement public, travaillant sous mandat gratuit. Si ce système dispense le ministère de mise en



concurrence dans le choix de son mandataire, il entérine également l'absence de tout mécanisme de responsabilisation. La LOLF prévoit pourtant la mise en place d'indicateurs et de rapports annuels de performance : ceux-ci doivent évaluer la responsabilité des organismes dans la conduite de leurs opérations. C'est donc là un élément de faiblesse au regard des règles de responsabilisation. Par ailleurs, l'EMOC ne semble s'intégrer que marginalement dans la démarche de performance du ministère. En effet, il n'apparaît pas dans le projet annuel de performances, et semble n'être relié à l'administration centrale que par des indicateurs rudimentaires. C'est là en partie la conséquence du régime du mandat. Il s'agit cependant d'un élément préjudiciable, puisque cet opérateur reste en charge de près de la moitié des dépenses d'investissement immobilier du ministère. La Cour s'interroge en outre sur le plan de charges de l'établissement pour les années à venir. Trois grands chantiers se dessinent, avec les archives nationales de Pierrefitte, le quadrilatère Richelieu, ainsi que le musée des Civilisations européennes et méditerranéennes à Marseille. Ces opérations, sans doute importantes en volume, restent d'un nombre limité. Or, nous assistons en parallèle à la constitution interne, au Louvre, d'une équipe de maîtrise d'ouvrage. Cette perspective paraît menacer le plan de charge de l'établissement, et donc le maintien d'une activité stable. Ce constat semble avoir incité l'EMOC à initier une diversification de ses missions. Enfin, du point de vue de la gestion financière, les retards constatés ont, paradoxalement, pourvu l'EMOC d'une trésorerie abondante. L'affectation récente d'une dotation de 100 millions d'euros illustre bien le décalage entre la gestion de l'établissement et ses besoins réels. Ces crédits ne constituaient sans doute pas des revenus supplémentaires : il s'agissait davantage d'anticiper les besoins de l'année 2006. Pourtant, ils ont de facto permis de financer les surcoûts de différentes opérations.

J'en viens maintenant à l'examen des opérations conduites par l'EMOC. La Cour a fondé son analyse sur quatre critères : la qualité technique, le respect des coûts, le respect des délais impartis, puis la régularité des procédures. Au regard de ces quatre critères, l'EMOC affiche une performance globale contrastée. La qualité technique des opérations conduites paraît peu discutable : dans l'ensemble, la Cour porte sur l'exécution un jugement tout à fait favorable. S'agissant des délais et coûts, la Cour a relevé des retards substantiels, ainsi que des dépassements conséquents des enveloppes initialement allouées au maître d'ouvrage délégué. Les retards s'étalent de neuf à quarante-cinq mois (pour la Cinémathèque). Le délai moyen atteint trente-deux mois. Le dépassement budgétaire s'élève quant à lui en moyenne à 33 % des montants initiaux. Du point de vue des procédures, la Cour a bien noté le strict respect auquel l'EMOC entend se tenir.

Si différents facteurs expliquent cette performance contrastée, aucun ne semble procéder directement de l'établissement même. L'EMOC conduit des opérations singulières, portant sur des monuments historiques : ceux-ci font l'objet d'exigences particulièrement pointues. La conception et

l'application actuelle des conventions de mandats ne lui confèrent pas la pleine responsabilité des opérations dont il a la charge. La Cour a donc préféré évoquer, même si le problème en reste entier, une responsabilité systémique. Dans ce système complexe, il n'est pas simple de déterminer la part des responsabilités de chacun. Il s'agit sans doute d'un point sur lequel la commission pourra se prononcer.

La Cour a ainsi identifié différents facteurs. Le premier recouvre la sous évaluation manifeste des coûts et délais nécessaires à l'achèvement des opérations. La régularité de ce phénomène, quasi systématique, a conduit la Cour à y voir une pratique, consistant à diminuer l'obstacle afin de favoriser le lancement d'un projet. Ensuite, la complexité juridique de ce domaine est connue. Différentes réglementations s'y concentrent, comme la loi sur la maîtrise d'ouvrage public, la réglementation sur les monuments historiques, et les règles locales d'urbanisme. Cette accumulation réglementaire semble avoir suscité de nombreux retards. Les relations entre l'EMOC et les maîtres d'œuvre constituent un troisième facteur. La Cour ne sous-estime pas la complexité des chantiers ainsi que les aléas auxquels ils restent, de manière inhérente, soumis. Toutefois, le principe d'une rémunération globale et forfaitaire, en principe incitative pour le maître d'œuvre, n'est pas appliqué. Il s'y substitue de facto une rémunération au temps passé n'encourageant pas l'efficacité. Le quatrième facteur recouvre une implication opérationnelle insuffisante de l'EMOC dans la conduite des travaux. Le président de l'établissement s'en expliquera sans doute. Si les maîtres d'œuvre gardent une responsabilité particulière, la mise en tension des chantiers demanderait une implication accrue du maître d'ouvrage délégué, notamment à travers une présence physique réaffirmée.

Enfin, le facteur le plus important tient au système institutionnel lui-même. En effet, l'instabilité des programmes architecturaux apparaît comme la première cause des retards et surcoûts. Cette instabilité tient parfois à des aléas de chantier : c'était le cas lors de la rénovation de la marquise du musée d'Orsay et des structures porteuses du parvis Bellechasse. Parfois encore, les programmes sont modifiés en cours de travaux. Trop souvent pourtant, ces modifications traduisent les préférences changeantes émises au gré des renouvellements politiques. Qu'il s'agisse des instances mandantes ou des utilisateurs, l'EMOC n'est pas en mesure de résister à ces préférences. Dès lors, la Cour a vu dans les difficultés de l'établissement la conséquence d'un problème systémique, lié aux interactions entre les différents niveaux administratifs.

La Cour a alors formulé trois recommandations principales. Il convient, en premier lieu, de renforcer l'expertise de l'EMOC dans la programmation des projets qui lui sont confiés. Il paraît essentiel de permettre à l'établissement de pouvoir expertiser, et contredire, les projets. En second lieu, le jeu des modifications susceptible d'affecter le programme des travaux devra être strictement encadré. L'EMOC devra conduire une analyse préalable des modifications, ainsi qu'en analyser les conséquences en termes de coûts et

délais. Enfin, et en troisième lieu, il serait souhaitable que l'établissement puisse communiquer les bilans économiques de ses opérations. Ces documents permettraient de rapporter les différentes composantes du coût au montant final. Il favoriserait ainsi une meilleure appréhension, dans un système mettant en jeu une action collective, la part de responsabilité de chacun.

Par ailleurs, il convient d'assurer au plus tôt la bonne intégration de l'EMOC au sein du programme de performance du ministère de la culture. Je crois que ce point est désormais en bonne voie. Le ministère a en effet récemment annoncé différentes mesures devant mettre en place un pilotage à la fois plus ambitieux, plus exigeant et plus responsabilisant de cet établissement.

**M. Jean Arthuis, président** – Je remercie le Président Picq de cet effort de synthèse, ainsi que de la qualité de l'éclairage qu'il a apporté à la commission des finances. La parole est maintenant aux représentants du ministère de la culture, tutelle de l'EMOC. Plusieurs des observations apportées plus tôt font figure de réquisitoire. Comment expliquer ces délais, ces modifications de programmes, ces dépassements de coûts, ou encore cette accumulation de trésorerie ? Plus largement, la LOLF s'applique-t-elle à cet opérateur de l'Etat ?

**Mme Martine Marigeaud** – Je me propose de répondre point par point aux observations énoncées par le Président Picq, puis d'apporter des illustrations et des explications concrètes des retards et délais enregistrés par l'EMOC. Enfin, M. Arnaud Roffignon pourra à tout moment compléter mes interventions.

En résumé, le rapport de la Cour apparaît très équilibré. Il détaille bien les difficultés rencontrées par l'EMOC, identifie de manière pertinente les processus à améliorer, tout en désignant bien les causes des dysfonctionnements. Le ministère partage donc, globalement, l'analyse proposée par la Cour des comptes. Le ministère s'est bien sûr efforcé, par le passé, de prévenir ces dysfonctionnements. Toutefois, la complexité du système engendre nombre d'aléas, difficiles à anticiper.

Du point de vue du mandat, l'EMOC reste un outil important, souple et opérationnel, du ministère de la culture. Ce ministère doit gérer un patrimoine extrêmement important et complexe. Face aux projets, aux accidents, et autres obligations de réparation que doit gérer le ministère, l'établissement rassemble un ensemble de spécialistes tout à fait précieux. L'EMOC apparaît comme un prestataire « in house », selon la formule consacrée par la jurisprudence européenne, extrêmement réactif, malgré les délais qu'il peut parfois enregistrer.

Dans son rapport, la Cour a décomposé le processus d'élaboration des projets dans lesquels l'EMOC intervient. Nous convenons tout à fait que l'on retrouve, régulièrement, en point de départ, une forme de sous évaluation budgétaire. Celle-ci est souvent liée au caractère sommaire des premières esquisses. L'EMOC intervient en effet sur des projets complexes, réunissant

différents partenaires, qui émettent chacun des préoccupations propres. Il convient de bien insister sur les conditions particulières de ces opérations, qui doivent concilier préservation du patrimoine et accueil du public ainsi que des différents usagers des lieux. La prise en compte de l'intégralité de ces exigences engendre une augmentation significative de la première estimation. Le ministère s'efforce de réduire les coûts.

**M. Philippe Marini, rapporteur général** – Il s'agit de réduire le montant facial d'un projet pour le rendre budgétairement acceptable. Il n'en reste pas moins que, plus tard, la réalité resurgit.

**Mme Martine Marigeaud** – La réalité resurgit sans doute. Elle évolue toutefois, au fil du temps. Il s'agit en effet de projets ambitieux, de grande ampleur. De manière générale, la première maquette peine à en appréhender tous les besoins, ainsi que l'ensemble des évolutions à venir.

La Cour des comptes dénonçait également une révision trop tardive des coûts. En effet, le coût de la construction évolue, et induit naturellement un certain nombre de surcoûts. Enfin, la Cour critiquait les effets des évolutions ou modifications de programme. Celles-ci peuvent être parfois liées à des changements de personnels. Il ne semble toutefois pas qu'il s'agisse de la cause principale. A chaque fois, l'EMOC travaille sur des prototypes. Chaque projet n'a rien de commun avec le précédent, si ce n'est sa complexité et sa spécificité. Ainsi les problématiques architecturales traitées sont-elles toujours uniques. Par exemple, la construction d'un bâtiment d'archives, comme le projet actuel de Pierrefitte, est inédite depuis de nombreuses années. Or, il convient d'intégrer, dans ce projet, l'évolution du bâtiment pour les années à venir. La projection de besoins futurs reste, à l'évidence, un exercice particulièrement difficile.

Il apparaît sans doute nécessaire d'améliorer cette situation. Plusieurs actions ont été inaugurées en ce sens. En termes de lisibilité, l'EMOC est appelé à devenir l'opérateur principal du ministère. Actuellement, en ce qui concerne sa dotation de fonctionnement, l'établissement apparaît dans le programme 224 ayant trait à la transmission des savoirs de la LOLF. Il est donc perçu davantage comme un opérateur, au lieu d'être appréhendé du point de vue de la finalité de son action. Ainsi ses crédits sont-ils répartis par programmes thématiques. Nous proposons d'ajouter au sein de l'annexe concernant les opérateurs du ministère, en plus du montant général des crédits attribués à l'EMOC, la liste des opérations sur lesquelles celui-ci est engagé. Pareille démarche devra permettre d'appréhender plus rapidement l'action de l'EMOC.

La Cour demandait également l'amélioration de la transparence de la gestion de l'EMOC. La programmation physique fera l'objet de documents complémentaires, élaborés dans le cadre du contrat de performance. En effet, le ministère de la culture a initié, en liaison avec la LOLF, le développement de contrats de performance avec ses 80 opérateurs. Ils doivent permettre de mieux définir le rôle de chaque établissement, d'en évaluer l'action selon

différents indicateurs, et ainsi d'en favoriser le contrôle. Une première maquette du contrat de l'EMOC est actuellement en cours d'ébauche. Un diagnostic préalable a été conduit en commun avec le ministère. Il devrait être publié vers l'automne de cette année.

Je souhaiterais aborder un autre point. Le ministère de la culture est également sensible au sujet des concours d'architectes. Toujours nécessaires lors de grands projets, ces concours compliquent la mise en œuvre de l'opération. En effet, leurs jurys retiennent rarement, lors de leur choix, le prix comme premier critère de sélection. Nous souhaitons ainsi faire intervenir à l'avenir des économistes de la construction. Leur participation favoriserait une rationalisation de la décision, en permettant une meilleure prise en compte des coûts de construction.

Voici les différentes perspectives d'évolution de l'EMOC envisagées par le ministère de la culture, suite aux remarques de la Cour des comptes.

**M. Jean Arthuis, président** – M. Arnaud Roffignon, qui a récemment rejoint ce cabinet ministériel, pourrait-il nous décrire ses impressions d'arrivée ?

**M. Arnaud Roffignon** – Dès son arrivée, la ministre a pris connaissance de ce rapport de la Cour des comptes et des échanges qui ont eu lieu entre la Cour, l'administration du ministère et l'EMOC. Elle a constaté que s'était noué un dialogue contradictoire très riche. La ministre a ensuite souhaité qu'il soit étudié, précisément, notamment dans ses préconisations. Le cabinet les partage globalement, même si certaines nécessiteront du temps pour être mises en œuvre.

**M. Jean Arthuis, président** – Depuis combien de temps, M. Jean-Claude Dumont, avez-vous été nommé à ce poste ?

**M. Jean-Claude Dumont** – Cela fait sept ans.

**M. Jean Arthuis, président** – Vous êtes donc la mémoire de l'EMOC.

**M. Jean-Claude Dumont** – Sur le thème de la responsabilité, je précise que le président de l'EMOC est nommé pour trois ans. Il s'agit d'un mode de responsabilisation réel.

**M. Jean Arthuis, président** – L'établissement dispose-t-il d'un conseil d'administration ?

**M. Jean-Claude Dumont** – Outre le conseil d'administration, l'EMOC accueille un contrôleur d'Etat et un agent comptable. L'EMOC a un statut d'établissement public et administratif (EPA).

**M. Jean Arthuis, président** – Le président de l'EMOC est bien nommé par Conseil des ministres ?

**M. Jean-Claude Dumont** – Tout à fait. Je remercie la Cour des comptes pour la qualité du dialogue que nous avons entretenu,

préliminairement à la rédaction de ce rapport. Je souhaiterais toutefois apporter quelques précisions omises dans l'exposé préliminaire. Tout d'abord, l'EMOC n'intervient pas exclusivement dans le domaine des monuments historiques : il est chargé également de la réalisation de bâtiments neufs. Les éléments présentés dans le rapport ne concernaient que la seule activité « réutilisation de bâtiments », et ne recouvraient donc pas la problématique générale de l'EMOC. L'établissement met effectivement en œuvre, en ce qui concerne les bâtiments neufs, une méthodologie différente.

**M. Jean Arthuis, président** – Pourriez-vous expliciter ces différences ?

**M. Jean-Claude Dumont** – En ce qui concerne les monuments historiques, l'EMOC procède selon une méthode en deux temps. Il conduit une étude préalable, proposant une analyse des faiblesses du bâtiment, et établissant la liste des actions à mener afin d'en garantir la pérennité. Dans ce système, l'évaluation et le programme sont établis par l'architecte en chef des monuments historiques (ACMH).

**M. Jean Arthuis, président** – Les évaluations de l'ACMH ne sont-elles jamais mises en question ?

**M. Jean-Claude Dumont** – La maîtrise d'un projet touchant aux monuments historiques est complexe à plusieurs égards. Il est plus difficile de chiffrer les travaux devant être conduits dans un bâtiment existant, dont les vices sont plus difficilement identifiables. Ceux-ci ne se révèlent, par définition, qu'au fur et à mesure des travaux.

**M. Jean Arthuis, président** – Estimez-vous connaître des difficultés à évaluer l'état des monuments historiques ?

**M. Jean-Claude Dumont** – Nous ne connaissons de difficultés qu'avec les monuments existants, dont il est difficile de connaître l'état réel. De plus, ces monuments sont rarement en conformité avec les normes actuelles, qui n'existaient pas au moment de leur conception. La maîtrise d'ouvrage sur bâtiment existant fonctionne selon un système économiquement très dangereux, qui demande parfois de devoir tout démolir, pour ensuite tout reconstruire.

**M. Jean Arthuis, président** – Est-il réellement impossible de prendre cette dimension en compte ?

**M. Jean-Claude Dumont** – L'architecte en chef a une bonne connaissance des bâtiments, et son évaluation est sans doute plus précise que celle de beaucoup d'autres. Pour autant, elle reste souvent en deçà de la réalité. Tout projet portant sur un monument neuf reste d'un chiffrage aisé. Dans le domaine de la réutilisation, notre capacité à maîtriser les coûts est bien inférieure.

A ce titre, l'exemple du Grand Palais est très révélateur. Un mouvement des fondations ayant provoqué un déplacement de la charpente,

plusieurs éléments de la toiture se sont détachés. Le ministère a décidé de fermer le Grand Palais, et lançait dans le même temps une étude d'ingénierie pour la valorisation de ce bâtiment. Lors de cette étude, il a été procédé au chiffrage des coûts selon une méthode analogique, soit en s'inspirant de précédents. Un bureau d'études a ainsi proposé une évaluation du coût de réparation, à partir de laquelle a été passé un contrat de maîtrise d'œuvre. Or, les études ultérieures ont révélé un net surcoût. La commission spécialisée des marchés a alors refusé l'avenant qui entérinait l'augmentation du coût ainsi qu'une réévaluation non proportionnelle du montant des honoraires, provoquant un affrontement de deux ans avec le ministère. Deux théories s'opposaient. Quand le ministère des finances demandait la rédaction d'un nouveau contrat, le ministère de la culture exigeait le maintien du prestataire initial. C'est à ce moment que l'EMOC s'est à son tour impliqué sur ce projet.

Une réunion interministérielle particulièrement productive a finalement ouvert la voie à une sortie de crise. Un arbitre issu du Conseil d'Etat a déterminé quelle position devait être retenue sur la base des premières études. Le Conseil d'Etat a ainsi estimé que les contrats d'études étaient conclus à un prix provisoire, et qu'il était impossible de prévoir le résultat des études avant de les avoir conduites. Dès lors, il jugeait naturel que les résultats des études présentent un coût total supérieur aux évaluations initiales, et autorisait la poursuite de la collaboration avec le prestataire de départ. Cet exemple devait illustrer les difficultés inhérentes à la conduite de travaux sur bâtiments existants. Si le chiffrage est aisé sur les équipements neufs et normalisés, tels que les écoles, il devient quasiment impossible sur les projets uniques.

**M. Jean Arthuis, président** – Qu'en est-il de la capacité de résistances de l'EMOC aux demandes postérieures au commencement des projets venant les déstabiliser ? L'EMOC reste-t-il entièrement soumis aux derniers revirements décidés par les autorités politiques ?

**M. Jean-Claude Dumont** – Tout d'abord, l'EMOC s'inscrit dans une dynamique, et n'attend jamais le contre-ordre. Ensuite, l'ordre n'est jamais aberrant. Il rencontrerait, le cas échéant, une violente opposition de la part de l'établissement.

**M. Jean Arthuis, président** – Comment jugez-vous un ordre induisant une augmentation de 33 % du coût du projet ?

**M. Jean-Claude Dumont** – Seule une analyse fine, menée au cas par cas, permet une bonne connaissance de chaque opération, et notamment des raisons des augmentations de coût. Il s'agit bien souvent de travaux supplémentaires, comme l'achat de mobilier ou d'équipement. Il s'agit de dépenses nécessaires, qui sont simplement mises à la charge de l'EMOC.

**M. Jean Arthuis, président** – Pourquoi ces dépenses ne sont-elles pas incluses dans l'évaluation initiale ?

**M. Jean-Claude Dumont** – Il n'était simplement pas prévu, initialement, que l'achat de ces équipements serait confié à l'EMOC.

**M. Jean Arthuis, président** – L'EMOC n'est donc pas préoccupé du coût des projets.

**M. Jean-Claude Dumont** – Le système du mandat, dans lequel s'inscrit l'EMOC, est éminemment transparent. Nous sommes principalement attentifs au respect de notre programme et de nos délais. Toute sortie du coût demande la rédaction d'un avenant, et donc le passage devant une commission issue du ministère. Nous avons donc mis en place un système retraçant les évolutions de coût, et en exposant les raisons. Toute évolution doit être actée par avenant avant d'être mise en œuvre.

**Mme Martine Marigeaud** – Je souhaite apporter une précision supplémentaire. Le président Picq évoquait des augmentations importantes des prix. Elles sont principalement liées à des révisions de prix, qui intègrent la hausse du coût de la construction.

**M. Jean Arthuis, président** – Les retards suscitent aussi un accroissement exponentiel du coût total.

**Mme Martine Marigeaud** – Cette évolution, si elle est en partie anticipée, n'est pas intégrée dans l'enveloppe initiale. C'est là un problème ayant trait aux mécanismes de l'information. Il paraît sans doute aberrant de l'extérieur, et demande à être corrigé.

**M. Jean Arthuis, président** – Si ce problème est connu, il conviendrait de le prévoir budgétairement. Nous semblons confrontés de plein fouet à ce phénomène de sous-estimation volontaire du projet, devant en favoriser la validation budgétaire.

**M. Philippe Marini, rapporteur général** – J'apporterai un très bref commentaire. Je m'interroge, très simplement, sur la nécessité de l'existence de l'EMOC. Cette question me paraît centrale. D'autres maîtres d'ouvrage existent au sein de l'administration du ministère de la culture. Cet opérateur apparaît comme un facteur supplémentaire de confusion des responsabilités, dans un monde d'ores et déjà confus, et peu enclin à accepter les contraintes budgétaires. La légitimité de l'EMOC reste donc, selon moi, à prouver. N'existe-t-il pas des techniques de délégation de maîtrise d'ouvrage, permettant à l'Etat de garantir la bonne prise en compte de ses objectifs, ainsi que le respect des devis et des délais ? Est-il indispensable de créer un outil permanent, dont on ne sait comment en alimenter en permanence l'activité ?

De plus, les effectifs de cet opérateur n'apparaissent pas dans le décompte du plafond ministériel d'emplois autorisés du ministère de la culture. En effet, la LOLF, telle que nous la pratiquons, définit le nombre des équivalents temps plein travaillé (ETPT) dans les administrations, mais pas chez les opérateurs. Dans ce contexte, l'EMOC apparaît davantage comme un facteur de confusion des responsabilités que comme un élément de clarification.



Enfin, à la suite du président Jean Arthuis, je tente de démêler, dans le système que nous abordons ici, la responsabilité du « politique » et du « technique ». En matière de culture, si le « politique » n'a pas le courage de s'opposer, le « technique » parviendra toujours à se justifier.

Je m'interroge ainsi sur la prise en compte des coûts budgétaires dans l'évaluation des jurys, lors des concours architecturaux. Je me demande, à partir d'exemples récents, si le « prétexte culturel » ne cautionne pas parfois un engagement à l'aveugle dans des projets aux coûts indéfinis.

Je demande à la salle d'excuser une franchise que je n'ai employée que dans un souci de clarté.

**M. Jean Arthuis, président** – Les représentants du ministère de la Culture peuvent-ils apaiser les craintes du rapporteur général ?

**M. Arnaud Roffignon** - Le rappel de quelques éléments historiques peut peut-être permettre de mieux mettre en valeur le rôle de l'EMOC. Cet établissement est né en 1998 du regroupement des compétences du Grand Louvre et de la mission interministérielle aux grands travaux. L'histoire du ministère de la culture et des Grands travaux a permis l'émergence de compétences inégalées au niveau international. L'EMOC avait vocation, dès sa naissance, à préserver ces compétences au moment où le rythme des grands travaux s'essouffait. Il devait ainsi s'impliquer sur les travaux les plus complexes et les plus lourds, demandant la mobilisation de compétences rares et spécifiques.

Par ailleurs, si l'on rapporte le montant de la subvention de fonctionnement allouée à l'établissement au montant moyen du portefeuille géré chaque année, le coût de gestion apparaît ne pas dépasser 5 %. Le recours au secteur privé présenterait un coût bien supérieur, de l'ordre de 10 à 15 % du coût des opérations. Ces différents éléments justifient, à mes yeux, non seulement l'existence de l'EMOC, mais également son maintien.

**M. Jean Arthuis, président** – Madame la directrice de l'administration générale au ministère de la culture, pourrait-on organiser la maîtrise d'ouvrage déléguée du ministère de la culture sans l'EMOC ?

**Mme Martine Marigeaud** – Je ne le crois pas. Il convient de ne pas perdre de vue l'extrême spécificité des chantiers que traite l'EMOC. La construction du Grand Louvre a permis l'acquisition de compétences et de savoir faire spécifiques, voire uniques. Dès lors, cet établissement répond totalement aux besoins du ministère de la culture.

**M. Philippe Marini, rapporteur général** – Ces propos rappellent celui que tenait le Président de la société Aéroports de Paris il y a quelques années. Il plaidait, au nom de la spécificité et de la valorisation internationale, pour l'intégration des moyens de maîtrise d'ouvrage. L'évolution de la situation devait lui donner tort.

**M. Jean Arthuis, président** – Il s’agissait toutefois d’un sujet particulièrement complexe. Monsieur Jean-Claude Dumont souhaite-t-il étayer l’argumentaire du ministère ?

**M. Jean-Claude Dumont** – Il revient à ma tutelle de me défendre. Les plaidoyers pro domo sont rarement crédibles. Je puis toutefois assurer la commission de la volonté de l’EMOC de faire avancer les projets.

**M. Jean Arthuis, président** – Face au mouvement récent de « l’agenciarisation » de l’Etat, nous avons parfois émis des doutes sur la qualité du management de certains opérateurs. Votre management peut-il être amélioré ?

**M. Jean-Claude Dumont** – L’établissement ne reste en aucun cas dans une position d’attente. Nous démarchons constamment de nouveaux chantiers. Je dois m’avouer surpris de la partie du rapport portant sur l’investissement de l’EMOC sur les chantiers : nous y assurons une présence constante.

Au début de son histoire, l’EMOC a récupéré des projets dits « plantés », soit des projets qui, malgré une décision arrêtée, n’avaient jamais été lancés. Ces projets ont souvent été longs et chaotiques : ainsi, le chantier du musée des Arts décoratifs a duré près de quinze ans. En toute situation, l’EMOC a gardé une même volonté de conduire ces projets à leur terme. C’est bien la mission de l’EMOC que de s’attacher à traiter les cas les plus complexes.

**M. Jean Picq** – Je précise que, dans son rapport, la Cour des comptes a calculé les dépassements à partir de coûts actualisés. Les montants de ces dépassements auraient été, dans le cas contraire, largement supérieurs. Le rapport présente donc des coûts initiaux actualisés.

En outre, le président Dumont estimait que l’EMOC assurait sur ses chantiers une présence constante. Pourtant, nous constatons, à partir des données transmises par l’établissement que l’organisation actuelle dispensait les chefs de projet d’une implication à temps plein. S’agissant de l’Odéon, le chef de projet y a consacré 40 % de son temps. Pour la Cinémathèque, cette implication est passée, au fil des années, de 30 à 60 %. Notre seul souci était de comprendre les causes de la situation. Dans cette optique, cette faible implication opérationnelle dans les chantiers nous est apparue comme un possible facteur explicatif. Chacun peut constater, dans des chantiers privés nettement plus modestes, l’importance d’une implication physique : elle garantit seule le bon déroulement des travaux.

Par ailleurs, le sénateur Marini soulevait une question centrale. La Cour garde toutefois le sentiment, au regard des résultats du rapport portant sur l’établissement du quai Branly, qui a été son propre constructeur, que la réponse se trouve hors des schémas institutionnels actuels. Il existe un réel besoin pour un maître d’ouvrage délégué. Les équipes de l’EMOC nous sont apparues d’un grand professionnalisme. C’est pourquoi nos conclusions ont

d'abord insisté sur les procédures. Il nous semble primordial d'assurer un contrôle de l'EMOC sur les modifications que les projets connaissent trop souvent en cours de réalisation. Le président Arthuis s'interrogeait sur la capacité de résistance de l'établissement. Encore celui-ci doit-il pouvoir se référer à un arbitre énonçant clairement des normes d'évaluation. En effet, sur ces sujets, la décision reste, ultimement, un acte politique.

L'essence de l'observation apportée par la Cour des comptes ne met pas en doute la qualité des hommes. Elle n'encourage que l'instauration de procédures permettant d'établir clairement les responsabilités. La spécificité de ces projets ne tient pas tant à leur complexité, commune à de nombreux ouvrages architecturaux, qu'au fait qu'elles impliquent des personnalités de tout premier plan, nommées en Conseil des ministres. Il s'agit donc de projets politiquement signés, sur lesquels se cristallisent des questions tout à fait extérieures aux simples considérations architecturales. Ainsi les circuits personnels peuvent-ils parfois troubler l'efficacité administrative. Il convient de ne pas décharger vers l'administration ce qui reste le propre du politique. Le meilleur système administratif ne pourra donc jamais suppléer l'arbitrage politique.

**M. Jean Arthuis, président** – Je donne maintenant la parole à l'initiateur de l'enquête, notre collègue Yann Gaillard, rapporteur spécial de la mission « Culture ».

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial** – Je dois m'avouer quelque peu embarrassé car se sont opposés ici des discours contradictoires. J'ai fortement apprécié l'enquête de la Cour des comptes. Elle porte un jugement équilibré, parfois sévère, mais juste et équitable. Elle souligne à juste titre le fait que la principale responsabilité ne procède pas de l'EMOC même, mais davantage du fonctionnement du ministère de la culture. Il ne semble pas qu'aucune doctrine claire n'entérine le partage des responsabilités entre l'EMOC et le service national des travaux.

Plusieurs questions subsistent pourtant. Comment expliquer le versement à l'EMOC d'une dotation de 100 millions d'euros, quand les DRAC enregistrent un « déficit » de 70 millions d'euros ? Ces organismes assument pourtant un rôle tout à fait important dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, la tâche de l'EMOC apparaît complexe : en plus de sa fonction d'opérateur, il assume parfois un rôle de gestionnaire, comme dans le cas du Grand Palais. Il convient de préciser la répartition des compétences entre les établissements relevant du ministère de la culture. La décision d'ajouter un nouveau maître d'ouvrage, le centre des monuments nationaux, à la mission de maîtrise d'ouvrage des monuments nationaux confiée à l'EMOC m'apparaît difficile à expliquer. Cette mesure semble introduire un désordre dont les conséquences pourraient être très lourdes.

Je reste donc très perplexe quant à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage culturel. J'ai entendu la défense de l'EMOC, et notamment son analyse de la

difficulté d'apprécier le coût d'opérations exceptionnelles. Les monuments historiques restent, par définition, des monuments uniques. Ils font donc figure de « prototypes anciens ». C'est une dimension à ne pas omettre dans notre analyse.

L'exemple de l'Orangerie illustre tout à fait les difficultés de l'EMOC. La découverte de murs anciens au cours d'un chantier reste tout à fait imprévisible, et la responsabilité ne peut en être attribuée à un seul acteur. Pourtant, si ces murs étaient connus, il était absolument nécessaire d'intégrer dans l'évaluation initiale du coût les recherches archéologiques afférentes. Mon implication passée dans des travaux d'archéologie préventive me rend particulièrement sensible à cette question.

Je peine donc à me prononcer sur cette question. Je voudrais prononcer un verdict de « relaxe au bénéfice du doute », au risque de décevoir peut-être.

**M. Jean Arthuis, président** – Il nous incombe ici, non de condamner, mais bien de nous former une opinion aussi juste que possible, à partir, notamment, des éclairages de la Cour des comptes. Initialement, notre collègue Yann Gaillard semble avoir souhaité cette enquête dans le but de dissiper un doute...

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial** – Je l'avoue sans détour : le résultat de cette enquête m'embarrasse.

**M. Jean Arthuis, président** – Comment résoudre cette situation ?

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial** – Il m'apparaîtrait important de mieux répartir les attributions de l'EMOC, et notamment d'endiguer la multiplication des maîtrises d'ouvrage dans le domaine culturel.

**M. Jean Arthuis, président** – M. Jean-Claude Dumont, président de l'EMOC, affirme pourtant devoir assurer le bon fonctionnement de ses équipes, notamment en leur garantissant une activité régulière. Pareil souci légitime tout à fait les différentes démarches de prospection engagées. La question de la définition d'une feuille de route paraît plus délicate. Comment est-elle élaborée ? Des instructions sont-elles jamais données par un responsable ?

**M. Jean-Claude Dumont** – Dès sa création, l'EMOC a été confronté à un plan de charges naturel particulièrement lourd. Il s'est depuis nourri des projets du ministère de la culture, puis des besoins émis par d'autres ministères, entraînant ainsi une diversification de son action. L'EMOC, durant son existence, a toujours connu un plan de charges plein.

**M. Jean Arthuis, président** – Les collaborateurs de l'EMOC ont-ils le statut de fonctionnaire ?

**M. Jean-Claude Dumont** – Une partie de l'équipe de direction a le statut de fonctionnaire. La partie inférieure de l'organigramme est cependant constituée de personnels contractuels.

**M. Jean Arthuis, président** – Serait-il envisageable de privatiser l'EMOC ?

**M. Jean-Claude Dumont** – Cette tentation a existé, sous le ministère de M. Aillagon. Les projets du ministère de la Culture présentent toutefois différentes particularités qui légitiment le recours à un opérateur spécifique. Il s'agit de projets dont l'avenir reste soumis à la sanction de l'utilisateur final. C'est là une dimension fondamentale : le conservateur d'un musée doit en accepter le projet. Il n'existe pas de situation pire, lors de la construction d'un bâtiment, que de voir son utilisateur le refuser une fois les travaux achevés. Ainsi, dans ma vie professionnelle antérieure, j'ai vu un utilisateur refuser la régie d'un auditorium. Ce refus a engendré la reconstruction intégrale de cet équipement. L'EMOC intervient ainsi dans un système admettant, de manière inhérente, des projets présentant une forte instabilité.

Un exemple peut illustrer ce phénomène. L'EMOC dispose d'un mandat, d'une durée de huit ans, avec le château de Versailles. Il prévoit la réalisation de neuf opérations interdépendantes. Si un mandataire privé devait être chargé de ce dossier, tout retard dans l'une des opérations entraînerait la demande, par le mandataire, de la renégociation de son contrat. Ces négociations sont généralement particulièrement chronophages et se font au détriment de l'avancée des travaux. La délégation à des prestataires privés n'est donc possible que sur des projets stabilisés, qui restent très rares au sein des projets du ministère de la culture.

Les contrats de partenariat demandent un programme stabilisé. Par exemple, dans le domaine hospitalier, si un partenariat peut se monter pour la réalisation d'équipements de base (hôtellerie, restauration, buanderie), cela n'est pas possible pour les équipements les plus complexes et les plus pointus, comme les salles d'opération, qui deviennent très rapidement obsolètes. L'EMOC intervient sur des projets dont il doit admettre qu'ils puissent être modifiés en cours de route. Nous construisons actuellement des bâtiments pour l'université Paris VII. La réalisation des salles de cours ne pose aucune difficulté. En revanche, les travaux portant sur les laboratoires de biologie de l'Institut Jacques Monod restent problématiques. Les caractéristiques des salles sont constamment révisées. L'EMOC intervient principalement sur des projets naturellement instables et mouvants.

**M. Jean Arthuis, président** – L'EMOC n'est-il jamais complice de l'indécision des politiques ?

**M. Jean-Claude Dumont** – Il convient de ne pas voir dans le changement, pas plus que dans les délais, des éléments forcément négatifs. Dans le cas de la Cinémathèque, le délai, certes important, a permis une bonne maturation du projet. A ce titre, la suspension, décidée par M. Aillagon, du lancement des travaux de la Cinémathèque a été tout à fait bénéfique. Le schéma de gestion prévu par un GIP rassemblant la Cinémathèque française, la Bibliothèque de l'image et du film et le service des archives du film a été abandonné et la gestion confiée à la Cinémathèque française dont les statuts

ont été modifiés. Cela a permis au projet de repartir avec un gestionnaire unique et clairement identifié.

Dans le cas du Grand Palais, l'appel d'offres du lot « fondation-gros œuvre » n'a eu qu'une seule réponse dont le montant excédait les prévisions. Nous avons pu prendre le temps de relancer deux fois la consultation et de réduire ainsi notablement (9 millions d'euros) le montant du marché de travaux car le temps était disponible, aucun usage immédiat n'étant prévu pour la nef du Grand Palais.

**M. Jean Arthuis, président** – Le président Jean Picq affirmait que les 100 millions d'euros mis à disposition de l'EMOC étaient restés en sommeil.

**M. Jean Picq** – Plus précisément, ce montant correspondait à une avance sur crédit, prise en compte dans les dotations ultérieures. Il convient donc de ne pas y voir une dotation supplémentaire. Nous nous interrogeons davantage sur l'usage fait de cette subvention.

**M. Jean Arthuis, président** – Quel est le système comptable de l'EMOC ?

**M. Jean-Claude Dumont** – L'EMOC fonctionne selon les règles s'appliquant à la comptabilité des EPA. Nos opérations apparaissent hors comptabilité, et font l'objet d'un cantonnement particulier. A ses débuts, l'établissement restait, par nécessité, en positif, sur ses crédits de paiement, pour chaque opération. Cela générerait une trésorerie extrêmement importante, à laquelle le Ministère du Budget a souhaité mettre un terme. Nous adoptons désormais une gestion à minima.

**M. Jean Arthuis, président** – Quel est, actuellement, le niveau de trésorerie de l'EMOC ?

**M. Jean-Claude Dumont** – Sur les opérations, il atteint près de 15 millions d'euros de trésorerie permanente.

**M. Jean Arthuis, président** – Pourquoi ne pas adopter le principe d'une « trésorerie zéro » ?

**M. Jean-Claude Dumont** – Nous devons prendre en compte le délai existant entre la demande et la délégation.

**M. Jean Arthuis, président** – La Cour des comptes notait que, pour l'année 2005, l'EMOC présentait un niveau de trésorerie atteignant 155 millions d'euros, et 82 millions d'euros au 31 décembre 2006.

**M. Jean-Claude Dumont** – Ce montant maximum correspond à l'injection exceptionnelle de 89,3 millions d'euros. Il s'agissait d'une situation exceptionnelle.

**M. Jean Arthuis, président** – Pendant un an, l'EMOC a donc affiché un niveau de trésorerie supérieur à 100 millions d'euros.

**M. Jean-Claude Dumont** – L'EMOC dépense chaque année entre 150 et 180 millions d'euros. La dotation exceptionnelle a été entièrement consommée entre janvier 2006 et février 2007 par les opérations du ministère de la culture.

**M. Jean Arthuis, président** – Je note que la présentation des comptes est conforme aux instructions comptables en vigueur. Elle reste toutefois peu lisible. Elle correspond à une comptabilité de caisse, et ne retrace pas les engagements de l'établissement. Il est fait obligation aux établissements, depuis le 31 décembre 2006, de fonctionner selon un système de droits et obligations constatés. Peut-être conviendrait-il de prendre ces obligations en compte dans la présentation des comptes de l'EMOC.

**M. Arnaud Roffignon** – Le document remis aux membres du conseil d'administration compte une annexe extra comptable permettant de reconstituer les engagements hors bilan. Sur ce point, l'établissement se conforme strictement aux obligations comptables. La nature même de son intervention l'extrait du simple cadre de la maîtrise d'ouvrage directe, pour entrer dans celui de la maîtrise d'ouvrage déléguée. Les engagements ne peuvent donc être comptabilisés qu'en comptes de tiers.

**M. Jean Arthuis, président** – Ces éléments n'apparaissent donc pas dans le patrimoine de l'EMOC, mais bien dans celui de l'Etat. Ce montant de 82 millions d'euros correspond donc à une subdivision des comptes de l'Etat.

**M. Arnaud Roffignon** - Précisément.

**M. Yann Gaillard, rapporteur spécial** – Ces différentes considérations sont très intéressantes. J'estime que l'EMOC a bien défendu sa position. Sa situation appelle toutefois une simplification des modes de gestion en vigueur au sein du ministère de la culture.

**M. Jean Arthuis, président** – L'EMOC serait ainsi révélateur de « l'art du gouverner » du ministère de la culture. Ses difficultés recouvrent une problématique plus large : est-il seulement possible d'administrer la culture ?

**Monsieur Yann Gaillard, rapporteur spécial** – Je pense qu'il peut être possible de mieux l'administrer.

**M. Jean Arthuis, président** – Le président Jean Picq souhaite-t-il nous faire part de ses observations et conclusions ?

**M. Jean Picq** – Je remercie le président Arthuis de la tenue de cette audition. Je relève avec bonheur l'appréciation dont fait l'objet le travail de la Cour. La question de la certification des comptes de l'Etat n'aborde pas le sujet de la certification des comptes de ses opérateurs. Il apparaît pourtant essentiel que la certification des comptes s'étende aux opérateurs de l'Etat, selon des modes qui leur seront sans doute propres. Le levier de la certification est sans doute porteur d'espoir : il doit révéler une image fidèle du patrimoine et des comptes. Il ne devra toutefois pas s'arrêter à l'Etat, mais bien s'étendre à l'ensemble de ses opérateurs.

**M. Jean Arthuis, président** – Il est en effet impératif de consolider, à court terme, les comptes des opérateurs avec ceux de l'Etat. De la même manière, la présentation des emplois publics devra intégrer les effectifs de ces opérateurs. Plus largement, les opérateurs de l'Etat devront davantage être pris en compte dans les présentations budgétaires.

Alors que cette audition arrive à son terme, je tiens à remercier l'ensemble des intervenants : notre collègue Yann Gaillard qui a, le premier, permis la tenue de ce moment enrichissant : le président Jean Picq, et les représentants de la Cour des comptes, M. Emmanuel Giannesini et Mme Maïa Wirgin, pour leurs éclairages ; M. Arnaud Roffignon, que je serai appelé à rencontrer prochainement, puisque Mme la ministre de la culture et de la communication viendra rendre compte de la dernière exécution budgétaire. Elle devra, à cette occasion, se préparer à une interaction forte. Le débat devra être riche et présenter des points nouveaux, abordés avec réalisme et pragmatisme.

La commission a bien conscience de la complexité du travail de Mme Martine Marigeaud. Elle note également le souci de rentabilité et de maintien de l'activité de l'EMOC qui préside à l'action de M. Jean-Claude Dumont.

\*

\* \*

La commission a ensuite **donné acte**, à l'unanimité, à M. Yann Gaillard, rapporteur spécial, de sa **communication** et en a **autorisé** la **publication** sous la forme d'un **rapport d'information**.



**ANNEXE :**

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA  
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR  
L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE MAITRISE D'OUVRAGE  
DES TRAVAUX CULTURELS (EMOC)**





**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES, DU CONTROLE  
BUDGETAIRE ET DES COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION DU SENAT**

*article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances  
articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières*

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



## SOMMAIRE

INTRODUCTION .....	5
<b>PARTIE I : L'ACTIVITÉ ET LES METIERS DE L'EMOC .....</b>	<b>7</b>
<b>I. L'EMOC DANS L'ORGANISATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE .....</b>	<b>7</b>
A. LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DÉLÉGUÉE, CŒUR DE MÉTIER DE L'EMOC .....	7
1. La logique de l'établissement constructeur professionnel .....	7
2. Le choix d'une délégation de maîtrise d'ouvrage .....	8
3. La gratuité, caractéristique des mandats confiés à l'EMOC .....	9
B. LES OPÉRATIONS CONFIÉES À L'EMOC .....	11
1. Les opérations et la part de marché de l'EMOC .....	11
2. Programmation et niveau d'activité .....	14
3. La diversification des métiers, des clients et des mandants .....	16
C. LA GOUVERNANCE ET LES RELATIONS AVEC LA TUTELLE .....	20
1. Le conseil d'administration .....	20
2. Les relations avec le ministère de la culture .....	22
<b>II. LE FINANCEMENT ET LES RÉSULTATS DE L'ACTIVITÉ .....</b>	<b>24</b>
A. LA PRÉSENTATION DES COMPTES .....	24
1. Trois comptes de résultat, un seul bilan .....	24
2. Une présentation peu lisible .....	26
B. L'EQUILIBRE FINANCIER DE L'ÉTABLISSEMENT .....	27
1. Le résultat de fonctionnement de l'EMOC .....	27
2. L'importance relative des ressources propres .....	27
3. Le besoin en fonds de roulement .....	28
<b>PARTIE II : LA PERFORMANCE DE L'ÉMOC .....</b>	<b>30</b>
<b>I. CINQ EXEMPLES D'OPÉRATIONS .....</b>	<b>30</b>
A. LA RÉNOVATION DES ESPACES D'ACCUEIL DU MUSÉE D'ORSAY .....	30
1. Les vicissitudes du projet .....	32
2. La maîtrise d'œuvre .....	34

B.	LE THÉÂTRE NATIONAL DE L'ODÉON .....	36
1.	La complexité du montage juridique .....	37
2.	L'insuffisance des outils de suivi.....	39
C.	LA RECONSTRUCTION DE L'IMMEUBLE DES BONS ENFANTS.....	41
1.	La gestion du mandat.....	42
2.	La maîtrise d'œuvre.....	42
D.	LA CINÉMATHÈQUE FRANÇAISE.....	44
1.	L'instabilité du programme.....	45
2.	Le changement de porteur du projet .....	47
E.	LE GRAND PALAIS .....	48
1.	La sous-évaluation de l'enveloppe initiale.....	49
2.	La gestion des deux principaux marchés .....	51
<b>II.</b>	<b>UNE PERFORMANCE CONTRASTÉE .....</b>	<b>53</b>
A.	LES CONDITIONS D'EXERCICE PAR L'EMOC DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DÉLÉGUÉE .....	53
1.	L'exécution technique des opérations.....	53
2.	Le dépassement des enveloppes initiales.....	54
3.	Le dépassement des délais de réalisation.....	56
4.	L'application de la réglementation .....	58
B.	LES CAUSES DE CETTE PERFORMANCE CONTRASTÉE.....	59
1.	La sous-évaluation du coût des projets .....	59
2.	La complexité juridique des opérations .....	61
3.	L'insuffisante implication opérationnelle du maître d'ouvrage et les relations avec les maîtres d'œuvre.....	63
4.	L'instabilité des programmes.....	63
C.	LES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE DE L'ÉTABLISSEMENT.....	67
1.	La question de l'expertise des programmes en amont de l'intervention de l'EMOC .....	67
2.	La stabilisation des programmes et l'encadrement des éventuelles modifications.....	68
3.	L'amélioration de la conduite opérationnelle des projets et des chantiers.....	69
4.	Les outils de suivi et de bilan des conventions de mandat.....	70
5.	L'intégration de l'EMOC dans la démarche de performance du ministère de la culture .....	71
	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>72</b>
	<b>ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AYANT PRIS PART À LA PHASE CONTRADICTOIRE.....</b>	<b>73</b>
	<b>ANNEXE 2 : LES COMPTES DE RÉSULTATS DE L'EMOC .....</b>	<b>75</b>
	<b>ANNEXE 3 : ÉVOLUTION DES CONVENTIONS DE MANDAT AFFÉRENTES AUX CINQ OPÉRATIONS ÉVOQUÉES PAR LE RAPPORT .....</b>	<b>77</b>

## INTRODUCTION

A ne considérer que son seul compte de résultat, l'EMOC apparaîtrait comme un établissement récent et de taille modeste. En effet, il a été créé en mai 1998, et après une phase de montée en puissance qui a couru jusqu'à l'année 2002, il compte 88 agents pour un budget annuel de fonctionnement inférieur à 8 M€.

Mais son volume d'activité le désigne, en réalité, comme le premier opérateur du ministère de la culture en matière de travaux. L'EMOC, par le biais des mandats de maîtrise d'ouvrage qu'il détient, a engagé chaque année entre 100 M€ (en 2005) et 250 M€ (en 2004). En 2006, il a reçu à lui seul 36 % des crédits du titre 5 (dépenses d'investissement) inscrits au budget du ministère de la culture.

Plusieurs des opérations menées à bien par l'établissement ces dernières années comptent parmi les plus importantes et les plus médiatisées de l'Etat : la rénovation du théâtre de l'Odéon, la restauration du Grand Palais, la restructuration de l'immeuble des Bons Enfants, la construction de l'université Paris 7, l'installation de la Cinémathèque à Bercy...

Dans un premier temps, la Cour s'est attachée à analyser l'activité de l'EMOC à travers sa position au sein du ministère de la culture, son portefeuille d'activité et de métiers, et les conditions d'exercice des mandats qui lui sont confiés. C'est l'objet de la première partie du rapport.

Dans un deuxième temps, la performance de l'établissement dans l'accomplissement de ses missions a été examinée à travers l'ensemble des opérations conduites ces dernières années. Afin d'identifier et d'analyser les raisons qui ont pu conduire à des dépassements de budgets et de calendrier, la Cour a effectué des investigations plus approfondies sur un échantillon de cinq d'entre elles :

- La rénovation des espaces d'accueil et du parvis du musée d'Orsay, achevée en avril 2004 pour un coût final de 16,48 M€ ;
- La rénovation du théâtre de l'Odéon, achevée en mars 2006 sur un bilan financier de 37,89 M€ ;
- La restructuration de l'immeuble des Bons Enfants, principale implantation désormais du ministère de la culture et de la communication, achevée en février 2005 pour un coût final de 70,69 M€ ;
- L'aménagement du bâtiment de la Cinémathèque rue de Bercy, terminée en septembre 2005 pour un coût total de 33,89 M€ ;
- La première tranche de la rénovation du Grand Palais (fondations, verrière et façades), achevée en août 2005 pour un montant de 106,05 M€.

Ces cinq opérations, choisies en raison de leurs montants financiers et de la diversité des interventions qu'elles reflètent, font chacune l'objet d'une analyse spécifique dans la deuxième partie du rapport. Ces études, ainsi que des éléments plus ponctuels tirés d'autres opérations, débouchent sur une synthèse des principales difficultés constatées dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage déléguée.

Le constat auquel parvient la Cour au terme de cette analyse est contrasté, voire critique pour ce qui concerne la performance de l'établissement. C'est la raison pour laquelle la juridiction estime nécessaire de formuler, au terme de cette deuxième partie, cinq recommandations susceptibles d'améliorer les conditions de programmation et de pilotage des chantiers confiés à l'EMOC.

\*\*\*



## **PARTIE I : L'ACTIVITÉ ET LES METIERS DE L'EMOC**

### **I. L'EMOC DANS L'ORGANISATION DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE**

La création de l'EMOC en 1998, qui succède à l'établissement public du grand Louvre (EPGL) et à la mission interministérielle des grands travaux (MIGT), procède d'une double réorientation du ministère de la culture dans l'organisation de sa maîtrise d'ouvrage. D'une part, le ministère choisit de recourir désormais à un service – le Service national des travaux (SNT) – et à un établissement public – l'EMOC – spécialisés dans la maîtrise d'ouvrage de travaux culturels et distincts des utilisateurs ; d'autre part, sont distinguées, au sein des activités immobilières, les opérations de gros entretien confiées au SNT, et les opérations de construction et de réhabilitation relevant des anciens « grands travaux », confiées à l'EMOC.

Cette répartition des tâches a en réalité mis quelque temps avant de devenir effective. Pendant plusieurs années, l'EMOC et le SNT ont continué d'intervenir simultanément sur certaines opérations, ce dernier conservant par ailleurs dans son portefeuille certains chantiers assimilables à des grands travaux (la rénovation du musée Guimet par exemple). Ce n'est qu'au cours des dernières années que la répartition de 1998 a trouvé sa consistance et n'a plus connu d'exceptions notable, même si l'attribution récente au SNT du chantier de rénovation de l'Opéra comique, évaluée à 34 M€, aurait tout aussi bien pu échoir à l'EMOC.

La question des objectifs assignés à l'EMOC et de son plan de charge se pose néanmoins aujourd'hui, face à l'amorce de diversification des métiers et des commanditaires esquissée par l'établissement dans la période récente.

#### **A. LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DÉLÉGUÉE, CŒUR DE MÉTIER DE L'EMOC**

Selon ses textes constitutifs, l'EMOC a été créé en vue de rationaliser et professionnaliser la maîtrise d'ouvrage du ministère de la culture, exercée de façon déléguée par un établissement constructeur pour le compte du ministère ou de ses établissements.

##### **1. La logique de l'établissement constructeur professionnel**

En 1998, la création de l'EMOC relevait à la fois d'une situation contingente et d'une orientation stratégique.

En effet, la création d'un établissement unique issu de l'EPGL et de la MIGT, dont les plans de charge parvenaient à leur terme, permettait de conserver les équipes qui avaient, depuis deux dizaines d'années, mené les plus grands chantiers culturels du pays. Le ministère était soucieux de ne pas disperser l'expérience capitalisée dans la conduite de ces opérations, dont les directions centrales ou les DRAC ainsi que les

établissements publics étaient dépourvus, et de disposer pour ses grands chantiers d'un établissement professionnel.

Au-delà de cette situation propre à la fin des années 1990, deux inflexions de fond à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage étaient attendues d'un tel schéma :

- 1) L'amélioration du pilotage des opérations : le recours à un établissement devait permettre d'isoler les grandes opérations de l'entretien courant ou même des grosses réparations. Les obligations qui s'imposent au mandataire de maîtrise d'ouvrage (comités de pilotage, décomptes périodiques) devaient par ailleurs garantir au mandant une information financière et opérationnelle régulière.
- 2) Une logique « coopérative » : dans les cas où la maîtrise d'ouvrage serait partagée entre le ministère et un établissement utilisateur, il était espéré que l'établissement constructeur jouerait un rôle de médiateur dans les circuits de décisions. L'EMOC avait aussi vocation à jouer le rôle d'un interlocuteur unique lorsque l'établissement utilisateur n'aurait pas encore de personnalité juridique (c'était le cas du musée d'Orsay en 1998) ou n'était pas encore investi d'une légitimité suffisante (dans le cas par exemple des missions de préfiguration).

Ces trois éléments peuvent être considérées comme traduisant la spécificité stratégique de l'EMOC, à l'aune desquelles son efficacité doit être appréciée. Il y sera revenu tout au long du présent rapport, et particulièrement dans la deuxième partie.

## **2. Le choix d'une délégation de maîtrise d'ouvrage**

Outre la continuation des opérations de l'EPGL en maîtrise d'ouvrage directe, l'EMOC a pour vocation d'assurer, pour le compte de l'Etat et à titre gracieux, la maîtrise d'ouvrage déléguée des opérations de construction et de réhabilitation d'immeubles à vocation culturelle. Il peut également se voir confier les études préalables des projets.

L'article 2 du décret statutaire de l'EMOC<sup>1</sup> définit ainsi la mission principale de l'établissement : « *L'établissement a pour mission d'assurer, à la demande et pour le compte de l'Etat, tout ou partie des attributions, telles qu'elles sont définies par les articles 3 et 6 de la loi du 12 juillet 1985 susvisée, de la maîtrise d'ouvrage des opérations de construction, d'aménagement, de réhabilitation, de restauration, de gros entretien ou de réutilisation d'immeubles appartenant à l'Etat, y compris d'immeubles remis en dotation à des établissements publics, et présentant un intérêt culturel* ».

Le décret prévoit également la possibilité d'une deuxième mission confiée à l'établissement : « *L'Etat peut confier à l'établissement la réalisation d'études préalables à ces opérations* ».

<p><b>Définition de la maîtrise d'ouvrage publique et du mandat dans la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée</b></p>
---

<p>Article 2 : « <i>Il appartient [au maître d'ouvrage], après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter</i></p>
---

---

<sup>1</sup> Décret n°98-387 du 19 mai 1998.

*l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure, avec les maîtres d'oeuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux. »*

Article 3 : « Dans la limite du programme et de l'enveloppe financière prévisionnelle qu'il a arrêtés, le maître de l'ouvrage peut confier à un mandataire, dans les conditions définies par la convention mentionnée à l'article 5, l'exercice, en son nom et pour son compte, de tout ou partie des attributions suivantes de la maîtrise d'ouvrage :

1° Définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté ;

2° Préparation du choix du maître d'oeuvre, signature du contrat de maîtrise d'oeuvre, après approbation du choix du maître d'oeuvre par le maître de l'ouvrage, et gestion du contrat de maîtrise d'oeuvre ;

3° Approbation des avant-projets et accord sur le projet ;

4° Préparation du choix de l'entrepreneur, signature du contrat de travaux, après approbation du choix de l'entrepreneur par le maître de l'ouvrage, et gestion du contrat de travaux ;

5° Versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'oeuvre et des travaux ;

6° Réception de l'ouvrage,

et l'accomplissement de tous actes afférents aux attributions mentionnées ci-dessus.

*Le mandataire n'est tenu envers le maître de l'ouvrage que de la bonne exécution des attributions dont il a personnellement été chargé par celui-ci (...). »*

Dans le cadre délimité par la loi MOP et le décret statutaire, l'étendue des attributions confiées à l'établissement pour l'exercice de ses missions de mandataire est renvoyée, dans l'article 4, à la conclusion de conventions avec l'administration ou l'établissement maître d'ouvrage.

Depuis la création de l'établissement, les missions du mandataire ont été définies par un article type repris dans chacune des conventions. Cet article reprend terme à terme les missions énoncées par la loi MOP.

Ainsi, la programmation en amont, la fixation de l'enveloppe financière, le pouvoir de validation des titulaires des marchés et des avant-projets et le pouvoir de contrôle et de sanction sur le mandataire sont en droit les prérogatives du maître d'ouvrage mandant. Le maître d'ouvrage délégué, quant à lui, est responsable de l'exécution du projet et du respect du programme, de l'enveloppe et du calendrier fixés au départ et consignés dans les conventions de mandat.

En pratique toutefois, les contours des missions confiées à l'établissement ne sont pas toujours aussi précis que ne peut le laisser penser la lettre des conventions. En particulier, l'étendue des attributions de l'EMOC diffère selon que celui-ci s'est vu ou non confier la responsabilité des études préalables. Lorsque tel est le cas, l'établissement est en position d'intervenir en amont des opérations. Sur la base d'un projet et d'un budget souvent à peine ébauchés, les études délimitent le programme, le coût et les conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera réalisé. Si le maître d'ouvrage conserve le pouvoir de fixer l'enveloppe financière et de valider le projet, le mandataire oriente fortement le projet en amont. Par suite, son rôle excède la maîtrise d'ouvrage déléguée telle que définie par la loi MOP et se rapproche de la maîtrise d'ouvrage de plein exercice avec, au sommet, une validation politique.

### **3. La gratuité, caractéristique des mandats confiés à l'EMOC**

La gratuité des mandats confiés à l'EMOC, qui caractérise leurs conditions d'exécution, emporte deux conséquences – étroitement liées – sur la soumission de

l'établissement aux règles de mise en concurrence et sur les relations entre mandant et mandataire.

a. La soumission aux règles de mise en concurrence

En 2000, la Cour s'était interrogée sur la compatibilité du rôle joué par l'EMOC en tant que mandataire avec la directive européenne du 18 juin 1992 portant coordination des procédures de passation des marchés publics, avec la directive du 14 juin 1993 relative aux règles de passation des marchés de fournitures et avec les règles du code des marchés publics. Dans sa réponse, le directeur de l'administration générale avait estimé que les missions de l'EMOC étant exercées à titre gracieux, elles ne relevaient pas de ces textes et ne nécessitaient aucune mise en concurrence préalable – le code des marchés publics excluant alors de surcroît de son champ d'application les mandats<sup>2</sup>.

Bien que le code des marchés publics issu du décret du 6 janvier 2004, puis le code des marchés publics actuellement en vigueur, n'excluent plus les mandats de leur champ d'application, il n'apparaît pas que cette position doive être remise en cause.

En effet, tant le code des marchés publics 2004 que le nouveau code continuent de ne viser que les contrats conclus à titre onéreux (article 1<sup>er</sup>). Certes, les mandats confiés à l'EMOC ne sont pas tout à fait gratuits puisque le ministère de la culture prend en charge le fonctionnement de l'établissement ; mais précisément, le fait que cette prise en charge repose intégralement sur une subvention récurrente, indépendamment du plan de charge de l'établissement, plaide dans le sens de mandats gracieux si on les considère isolément. Ce raisonnement, issu de la jurisprudence communautaire<sup>3</sup>, est aujourd'hui formalisé à l'article 3 du code.

Dans ce cadre, il n'y a donc pas de grande différence entre une maîtrise d'ouvrage exercée directement par un service spécialisé de l'Etat et le système de mandat confié à un établissement public administratif n'enregistrant aucune recette commerciale. Les risques d'incompatibilité avec le régime communautaire procèdent plutôt de la configuration inverse : si l'EMOC répond à des appels d'offre, il lui faut apporter la preuve que la subvention apportée par l'Etat n'entre pas dans la couverture de ses coûts pour l'opération à laquelle il se porte candidat. Du reste, dans sa mise en demeure d'avril 2006, la Commission européenne s'en est tenue aux droits exclusifs des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) et aux conditions d'accès à ce corps, sans évoquer le rôle des mandataires<sup>4</sup>.

b. L'absence de mécanisme de sanction de la performance du mandataire

L'autre conséquence de la gratuité tient au fait que les mandants de l'EMOC ne disposent pas réellement d'un pouvoir de sanction de la performance du maître d'ouvrage délégué.

---

<sup>2</sup> Lettre du 5 juin 2001, pages 19 et 20, en réponse aux observations provisoires de la Cour.

<sup>3</sup> Théorie des prestations intégrées, ou « in house » : cf. CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal*.

<sup>4</sup> Mise en demeure prise en application de l'article 228 du Traité, 4 avril 2006. (FR-2001/598).

Cette caractéristique est défendue par l'établissement, comme un élément d'efficacité. Selon son président, l'absence de pénalisation tendrait à ménager la réactivité de l'établissement qui, s'il était soumis à pénalités, refuserait d'agir en cas de blocages ou d'événements imprévus (ce qui pourrait être globalement le cas d'un prestataire privé) :

*« L'EMOC agit pour le compte du ministère de la culture et de la communication dans le cadre d'instructions, de conventions ou de mandats passés à titre gracieux. Ce dispositif a pour intérêt d'être souple et de permettre une mise en œuvre rapide par l'établissement des demandes du ministère (...). L'absence de pénalisation notamment pour les opérations menées en mandat de maîtrise d'ouvrage peut paraître déresponsabiliser l'établissement. Il faut toutefois rappeler que la pénalisation induirait la rémunération et fragiliserait le positionnement « in house » de l'établissement et que la menace de pénalisation générerait la mise en place d'une stratégie de protection ».<sup>5</sup>*

Dans son analyse du rôle de l'EMOC, la direction de l'administration générale (DAG) du ministère de la culture met néanmoins en avant les difficultés liées à l'absence de pénalités :

*« L'origine des dépassements de coûts et de délais se trouve d'abord et avant tout dans la nature du rapport qui lie le mandant au mandataire. Ce rapport emprunte une voie étroite entre responsabilisation et pénalisation du mandataire d'une part et gratuité de la prestation d'autre part. En effet, le caractère gratuit de la prestation rend ardue la mise en œuvre de toute pénalité contre le mandataire (comme c'est le cas dans le code des marchés publics). Or, en l'absence d'un tel mécanisme, il devient tout aussi difficile d'introduire des responsabilités nouvelles dans le contrat de mandat. »<sup>6</sup>*

Ainsi, le mandat de maîtrise d'ouvrage confié à l'établissement relève, en pratique, d'une construction *sui generis* puisqu'à rebours de ce qu'exigerait l'application classique du mécanisme du mandat, le mandataire ne dispose pas d'une autonomie suffisante vis-à-vis de son mandant, et qu'il n'existe pas de dispositif de contrôle de ce dernier visant à mesurer et sanctionner sa responsabilité dans l'accomplissement de ses missions.

## **B. LES OPÉRATIONS CONFIEES À L'EMOC**

Aucune opération n'ayant encore donné lieu formellement à un quitus, le portefeuille des conventions « vivantes » à ce jour (même si plusieurs opérations sont en réalité achevées) permet de dresser un panorama complet des chantiers conduits par l'EMOC depuis sa création.

### **1. Les opérations et la part de marché de l'EMOC**

Au 1<sup>er</sup> août 2006, l'EMOC comptait 46 conventions de mandats et 21 conventions d'études préalables. Ces opérations se distinguent des travaux de gros

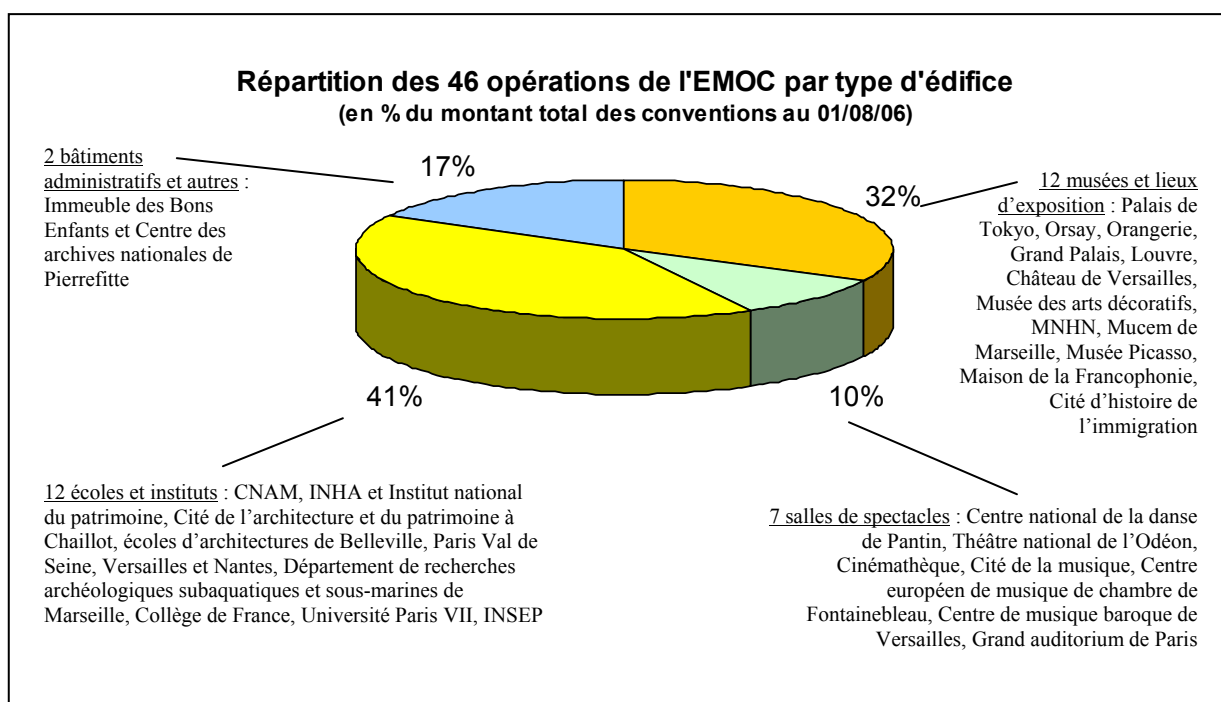
---

<sup>5</sup> Lettre du 13 février 2007 en réponse aux observations provisoires.

<sup>6</sup> Lettre 1<sup>er</sup> mars 2007 en réponse aux observations provisoires.

entretien assurés par le réseau national composé des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), du service national des travaux (SNT) et du Centre des monuments nationaux (CMN), et des travaux de construction en majorité plus standardisés menés par des établissements tels que l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ).

Ces 46 opérations se répartissent sur 32 sites et quatre grands secteurs :



En 2005 et en 2006, les autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale au titre des dépenses d'investissement du ministère de la culture se sont élevées respectivement à 236 et 257 M€. Pour ces deux mêmes années, la part *in fine* attribuée à l'EMOC s'est élevée à respectivement 63,4 et 93,6 M€<sup>7</sup> (en comptant les autorisations d'engagement déléguées aux DRAC ou à des établissements publics pour être subdéléguées à l'EMOC), soit 27 et 36 %.

Bien qu'ils traduisent déjà une part de marché importante, ces chiffres bruts globaux tendent à minorer l'importance réelle de l'EMOC en tant qu'opérateur principal du ministère de la culture pour sa maîtrise d'ouvrage, et surtout en qualité d'opérateur dominant en matière de « grands projets ».

Cette catégorie constitue une création méthodologique conjointe de la direction de l'administration générale (DAG) du ministère de la culture et de la direction du budget. Pour s'en tenir aux seules opérations vivantes en 2006, la répartition est la suivante :

<sup>7</sup> Ce dernier chiffre étant ambigu compte tenu de l'opération de « dotation en capital » pratiquée en 2005, dont le détail est exposé au point II.

**Tableau n° 1 : Les « grands projets » du ministère de la culture (M€)**

	Coût total estimé		AP déléguées avant 2006		AE 2006		AE demandées au PLF 2007	
EMOC	990,06	71,5 %	502,68	89,7%	81,28	62,25%	85,14	66,70%
SNT	100,87	7,3%	16,53	2,9%	8,59	6,6%	9,55	7,5%
Etablissements publics	165,70	12,0%	41,18	7,3%	39,76	30,4%	28,80	22,6%
En attente d'opérateur	128,75	9,3%	0,00	0 %	0,95	0,7%	4,15	3,3%
<b>Total grands projets</b>	<b>1 385,37</b>	<b>100 %</b>	<b>560,69</b>	<b>100 %</b>	<b>130,58</b>	<b>100 %</b>	<b>127,64</b>	<b>100 %</b>

Source : « Coût des grands projets 2006-2010 », DAG

Ces chiffres témoignent de la part prépondérante de l'EMOC dans l'ensemble des « grands projets ». L'EMOC a absorbé 90 % des autorisations de programme dédiées aux grands projets en cours jusqu'à 2005 (hors Guimet et Branly, aujourd'hui achevés), et si sa part dans ce total diminue à partir de 2006, c'est en raison de la montée en puissance des établissements publics exerçant directement leur maîtrise d'ouvrage<sup>8</sup>.

Cette analyse de la répartition des opérations illustre deux éléments.

Tout d'abord, jusqu'à aujourd'hui, le schéma de 1998 ayant consisté à laisser s'éteindre les établissements constructeurs pour confier à l'EMOC la majorité des grandes opérations du ministère, et à ne laisser au SNT que des opérations de taille moyenne ou petite relevant davantage de l'entretien préventif que de la restructuration, a été plutôt bien respecté. Les exceptions à cette répartition sont peu nombreuses. On peut même considérer que sur la période écoulée depuis 1998, seule la rénovation du musée Guimet, achevée en 2005 par le SNT pour un coût de 52,8 M€, brouille quelque peu les lignes de partage et aurait pu, de par sa nature et son montant, échoir à l'EMOC. Parmi les opérations suivies en tant que « grands projets » et confiées au SNT, seule la construction du centre des archives contemporaines de Fontainebleau pèse aujourd'hui d'un certain poids, avec 7,6 M€ d'autorisations d'engagement déjà déléguées. Pour l'avenir, en revanche, l'attribution à ce dernier des rénovations de l'Opéra comique, évaluée à 34 M€ et du Palais royal, estimée à 37,5 M€, réinstalle une certaine ambiguïté (surtout dans le cas de l'Opéra comique, puisque dans le cas du Palais Royal, la rénovation d'un palais national dont la restauration relève exclusivement de la réglementation sur les monuments historiques correspond aussi, nonobstant son montant, aux attributions du SNT).

---

<sup>8</sup> Encore ce point reste-t-il à confirmer. En effet, la dotation de 39,76 M€ d'autorisation d'engagements au bénéfice d'établissements publics en 2006 correspond en quasi-totalité au schéma directeur du château de Versailles (18 M€) et au pavillon des arts d'Islam du musée du Louvre (19,5 M€). Or, s'il est à peu près acquis que la maîtrise d'ouvrage de ce dernier échappera à l'EMOC, il est en revanche tout à fait possible – et en tous cas en cours de négociation – que celui-ci se voie mandater par l'établissement public du château de Versailles pour poursuivre la mise en œuvre du schéma directeur.

Par ailleurs, la transformation des anciens services à compétence nationale en établissements publics autonomes (Louvre, Versailles, CMN, Orsay et Guimet dans une moindre mesure) pose inévitablement la question de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, d'autant que l'exemple de l'établissement public du musée du Quai Branly est venu renforcer les prétentions des grands musées en la matière.

## 2. Programmation et niveau d'activité

Le niveau d'activité de l'EMOC peut être mesuré par trois indicateurs :

- le montant total des conventions de mandat (ou d'études, ou d'assistance) signées au cours de l'exercice, qui reflète la capacité de l'établissement à maintenir et renouveler son portefeuille d'activité ; c'est cet indicateur qui correspond à la programmation *stricto sensu* de l'activité ;
- le montant total des engagements passés au cours de l'exercice, qui traduit le niveau d'activité administrative de l'établissement, typiquement à travers les marchés ;
- le montant total des mandatements, qui traduit l'exécution des engagements.

Ce sont ces deux derniers indicateurs qui traduisent le mieux l'activité de l'EMOC, puisque ce sont la préparation, la mise au point et le suivi des opérations qui correspondent à son cœur de métier de mandataire.

En moyenne, de 2002 à 2007, l'EMOC a engagé et mandaté environ 135 M€ par an (contre, à titre de comparaison, 52 M€ en 2005 pour le SNT) :

**Tableau n° 2 : L'activité de l'EMOC 2002-2007**

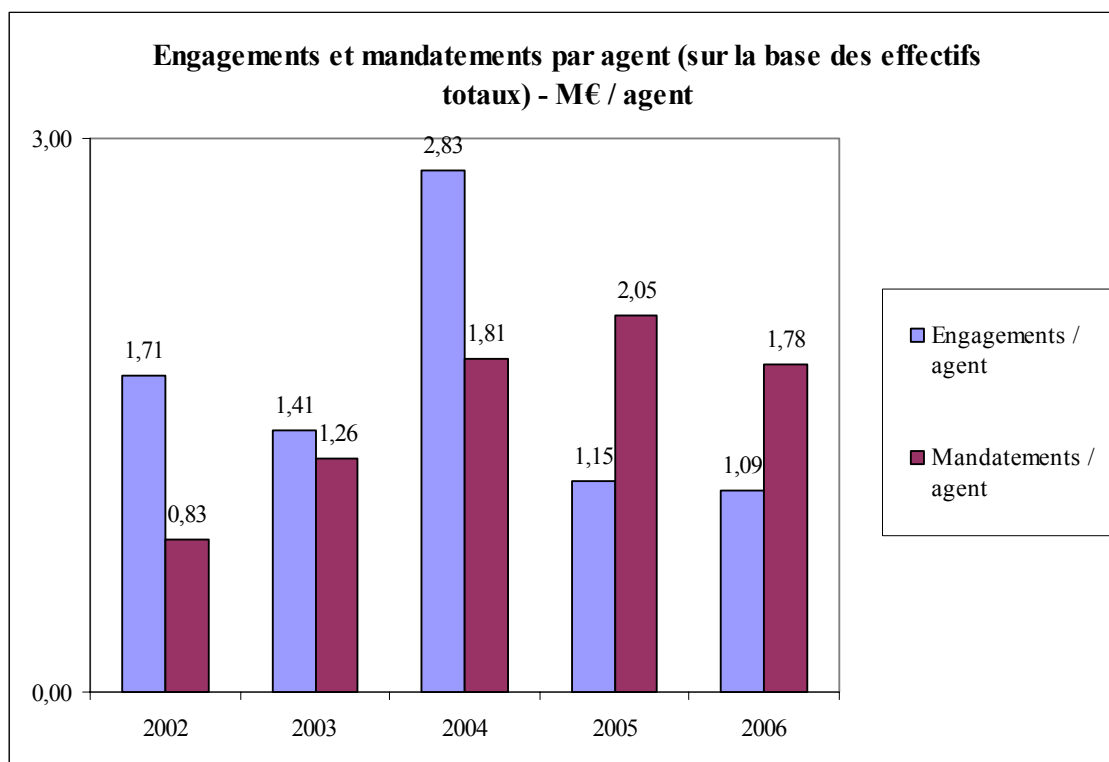
	2002	2003	2004	2005	2006	Prév. 2007	moyenne
Conventions de mandat	142 M€	193 M€	136 M€	189 M€	185 M€	140 M€	164 M€
Engagements	147 M€	123 M€	249 M€	101 M€	94 M€	95 M€	135 M€
Mandatements (hors fonctionnement courant)	71 M€	110 M€	159 M€	180 M€	153 M€	132 M€	134 M€

Au-delà de ces chiffres, l'évaluation que l'on peut tenter d'un niveau d'activité considéré comme normal au regard des effectifs de l'établissement est plus délicate. En effet, si le volume des engagements traduit bien un volume de travaux, il ne correspond pas tout à fait à un indicateur d'occupation pour les agents de l'EMOC puisque celui-ci dépend des montages juridiques liés aux opérations. Ainsi, la bosse de 249 M€ d'engagements en 2004 correspond au choix opérationnel de la procédure du marché d'entreprise générale de travaux qui a été fait pour le bâtiment des Grands Moulins sur l'opération Paris 7 sur la ZAC rive gauche. Celui-ci s'est traduit par un engagement unique de 105 M€ en février 2004 plutôt que par une série d'engagements répartis dans le temps comme c'est le cas pour les marchés allotis, ou plus globalement pour les opérations conduites par phases : c'est ce qui explique que le montant des engagements soit brutalement retombé en 2005.



Pendant cette période, les effectifs de l'EMOC dédiés aux projets sont demeurés stables. L'ensemble de la direction générale adjointe « Opérations », à laquelle il convient d'ajouter le service des études préalables et du suivi architectural ainsi que le service des marchés, a presque continûment représenté 62 personnes (60 en 2002), sur les 86 à 88 employés permanents de l'établissement :

De ces chiffres, quelques ratios bruts peuvent être tirés :



Ces ratios donnent une idée du niveau d'engagement auquel l'établissement doit parvenir chaque année pour maintenir le taux d'occupation de ses équipes. Au 31 décembre 2006, l'écart entre le montant des conventions de mandat signées (1 307 M€) et le montant des autorisations de programme déjà déléguées (945 M€) représentait 362 M€ que l'on peut qualifier de volume de travaux acquis. Cela signifie que l'EMOC dispose d'un plan de charge de deux ans environ sur la base du montant moyen des engagements atteint au cours des huit dernières années (135 M€). Mais 31 décembre 2006, 796 M€ avaient été engagés sur les 945 M€ d'autorisations de programme déléguées à l'établissement : le solde ne représentait donc que 149 M€, soit un an d'activité.

La comparaison de ces chiffres montre que si le portefeuille d'activité de l'EMOC demeurera en principe à un niveau convenable pendant encore deux ans, le maintien de la productivité dépend en revanche de la capacité de l'Etat à mettre en place et à affecter les autorisations de programme correspondantes – c'est-à-dire à suivre budgétairement le rythme qu'il s'est en principe lui-même imposé, en signant les conventions de mandat.

\*

En regard des craintes que pouvait susciter le partage opéré en 1998 entre l'EMOC, le SNT et les établissements publics, il apparaît que les dernières années ont vu se confirmer une évolution favorable à l'EMOC, dont la part de marché s'est accrue avec le temps et fait de lui, de loin, le premier opérateur en maîtrise d'ouvrage du ministère de la culture. Ce constat ne vaut cependant que pour les années écoulées. En effet, la part relative du portefeuille d'activité de l'EMOC, comme le confirme la DAG du ministère de la culture dans sa réponse aux observations provisoires, a commencé à baisser en 2007 et « *cette baisse risque de s'accélérer encore après 2009* », compte tenu de la montée en puissance de la maîtrise d'ouvrage des grands établissements publics et de l'attribution au SNT de quelques grands projets qui auraient pu relever de l'EMOC.

La question de l'articulation entre les différents maîtres d'ouvrage du ministère, évoquée par la Cour en février 2001 dans son insertion au rapport public, se pose de nouveau. S'il est confirmé que le niveau d'activité de l'EMOC décroît avec la fin du programme du Grand Louvre et la récupération de leur maîtrise d'ouvrage par plusieurs grands établissements publics culturels, comment maintenir la productivité globale de l'établissement ? L'Etat, à la demande et pour le compte duquel l'EMOC assure ses missions statutaires, est aussi responsable des décisions prises en la matière par ces grands établissements, placés sous sa tutelle. Les conséquences humaines et financières d'une éventuelle reprise de leur maîtrise d'ouvrage par ces établissements doivent donc être évaluées et s'intégrer dans une vision stratégique d'ensemble, qui semble faire défaut aujourd'hui.

Au cours de la phase contradictoire, la direction de l'administration générale du ministère de la culture s'est engagée expressément à mettre en œuvre cette recommandation de la Cour et plus généralement, comme la Cour l'y invitait aussi, à affirmer sans tarder les principes stratégiques autour desquels doit être programmée l'activité de l'EMOC à moyen terme :

*« La réaffirmation de "quelques principes stratégiques destinés à régir l'activité de l'EMOC pour les dix ans qui viennent" sera un élément incontournable, sinon essentiel des discussions qu'engage le ministère dès le premier trimestre 2007 avec l'EMOC en vue de l'élaboration du contrat de performance de l'établissement. Ce contrat sera l'occasion d'élaborer une stratégie de moyen terme pour le ministère en général et l'EMOC en particulier (...)».*

### **3. La diversification des métiers, des clients et des mandants**

Au gré des demandes du ministère plutôt qu'en vertu d'une stratégie délibérée, l'EMOC a progressivement diversifié ses activités dans deux directions : les missions d'assistance et de conseil, et la gestion domaniale du Grand Palais jusqu'à la création en début d'année de l'établissement public du même nom. Si ces activités demeurent aujourd'hui marginales en volume au regard des conventions d'études et de mandat de maîtrise d'ouvrage, elles dessinent cependant les contours d'un développement de l'établissement vers de nouveaux métiers.

Parallèlement, la clientèle de l'EMOC s'est étendue vers d'autres ministères, voire vers les collectivités territoriales à la faveur d'une demande forte d'expertise en matière de maîtrise d'ouvrage publique.

a. La diversification des métiers

Dans le prolongement de ses missions d'études et de maîtrise d'ouvrage, l'EMOC a développé une activité de conseil et d'assistance. Celle-ci s'apparente selon les cas à des études de définition (projet Longchamp de la ville de Marseille, Maison de la Francophonie), à des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (assistance méthodologique pour l'extension du Mémorial du Martyr juif, assistance technique au suivi des études de rénovation de la Grande Halle de la Villette, études préalables sur la rénovation du site de Censier pour l'université Paris 3) ou à des missions d'expertise juridique (mise en place d'un contrat de partenariat public-privé pour l'INSEP). Dans quelques cas particuliers, se dessine même une activité de cabinet de conseil permanent en matière immobilière, comme auprès de la Villa Arson à Nice.

Comme les conventions d'études préalables, les missions d'assistance ne débouchent pas toutes sur une convention de mandat confiée à l'EMOC. Toutefois, elles peuvent y contribuer, comme en témoigne l'exemple de l'INSEP.

Par ailleurs, aux termes d'une convention signée le 23 août 2001 avec effet rétroactif au 1er janvier 2000, l'EMOC a été chargé de la gestion domaniale du Grand Palais pendant les travaux de restauration et de mise aux normes de l'édifice. Cette convention d'une durée de cinq ans a été prorogée jusqu'au 30 juin 2006 et a pris fin avec la création de l'établissement public du Grand Palais<sup>9</sup>. Cette mission s'apparentait à une activité de « syndic d'immeuble », couvrant la gestion des dépenses communes du bâtiment et la récupération des charges et loyers auprès de ses occupants pendant la durée des travaux. Après la réouverture de la nef au public à l'automne 2005, décidée par le ministre de la culture dans la foulée des Journées du patrimoine, ce mandat a été élargi à la gestion commerciale du bâtiment et à l'étude des scénarios de gestion future.

Le lien de cette mission avec l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, cœur de métier de l'EMOC était ici singulièrement plus ténu.

Enfin, sans que l'on puisse parler de diversification au sens strict, il peut être noté que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, l'EMOC s'est vu transférer les biens, droits et obligations de l'établissement public du parc de la Villette (EPPV) et est chargé de sa liquidation, de la clôture des comptes et de l'apurement des archives<sup>10</sup>.

Un ultime axe de développement se dessine en filigrane de plusieurs opérations : celui d'un gestionnaire immobilier pour des missions ponctuelles, capable de traiter les déménagements et emménagements, les locaux tampons, éventuellement les solutions de financement. Dans le cadre du mandat relatif à la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA), l'EMOC s'est ainsi vu chargé du déménagement et de la garde de plusieurs pièces monumentales ; pendant les travaux du musée de l'Orangerie, l'établissement a pris en charge la conservation et le gardiennage des *Nymphéas* ; du fait de la dégradation des anciens locaux de l'école d'architecture de Paris-Val-de-Seine dans lesquels devait s'installer l'école de Paris-Malaquais pour la rentrée 2006, c'est à l'EMOC qu'il a été demandé de trouver une solution d'accueil transitoire...

---

<sup>9</sup> Décret n°2007-97 du 25 janvier 2007 portant création de l'Etablissement public du Grand Palais des Champs-Élysées et décret du 22 février 2007 portant nomination de son président.

<sup>10</sup> Article 2 du décret n° 2000-1247 du 19 décembre 2000 prononçant la dissolution de l'EPPV.

Un peu comme dans le cas de la gestion du Grand Palais, il s'agit pour l'heure à chaque fois d'une extension ponctuelle de la mission principale de l'établissement, décidée par commodité et autorisée par l'article 3 du décret statutaire. Mais cette mission paraissant s'étendre à certaines conséquences indirectes des chantiers confiés à l'EMOC (comme dans le cas de l'école de Paris-Malaquais), il pourrait s'agir d'un axe de développement susceptible de contribuer à son portefeuille d'activité.

Si la création de l'établissement public du Grand Palais a permis de recentrer l'EMOC sur son cœur de métier, ces éléments n'en sont pas moins révélateurs des missions « hors mandats » régulièrement confiées à l'établissement par ses tutelles. En pratique, ces activités répondent toujours à un besoin, mais elles s'écartent des objectifs qui ont présidé à la création de l'EMOC et au regard desquels sont appréciés ses résultats, même si lui-même estime que la réactivité dont il a pu faire preuve au regard ces demandes témoigne en sa faveur :

*« L'établissement a conduit pour le ministère des opérations d'installation de bâtiments provisoires, la réalisation des travaux de sécurité nécessaires à l'ouverture au public de la nef du Grand Palais ; il a géré assuré la commercialisation de la nef du Grand Palais dans l'attente de la structure de gestion définitive au cours du deuxième trimestre ; il conduit actuellement les travaux nécessaires à l'installation d'un collectif d'artistes dans les bâtiments désaffectés du ministère à Sèvres. On voit donc un établissement public réactif capable de prendre en main des problématiques très variées dans les domaines de l'analyse, du montage et de la réalisation de projets immobiliers ou de réutilisation de bâtiments existants. »<sup>11</sup>*

L'important est d'éviter, avec ces prestations connexes, le risque de dispersion de l'établissement et l'éloignement de son cœur de métier comme le remarque le contrôleur financier placé auprès de l'établissement, dans le cas de la gestion du Grand Palais et de l'entretien et la location de la nef à propos duquel il considère que: *« de fait, le ministère utilise son établissement public pour combler les défaillances de ses propres moyens de gestion et non plus comme maître d'ouvrage délégué »<sup>12</sup>.*

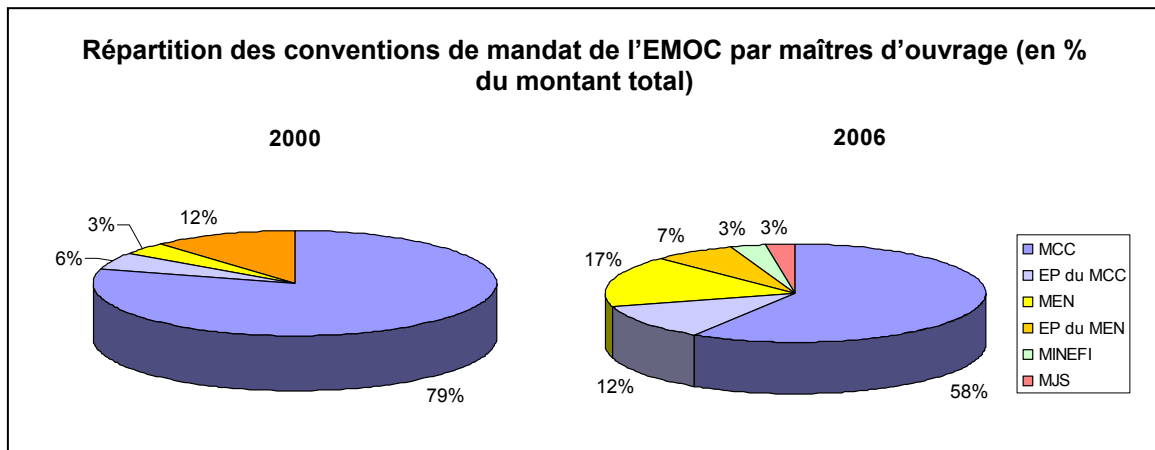
b. La diversification des clients et mandants

L'EMOC a également élargi le champ de ses mandants en direction des opérateurs du ministère de la culture puis des autres ministères. Le graphique suivant montre la diminution de la part des directions centrales du ministère de la culture, qui passe de 79 % du montant total des conventions de mandat en 2000 à 58 % en 2006.

---

<sup>11</sup> Lettre du 13 février 2007 en réponse aux observations provisoires.

<sup>12</sup> Lettre du 12 février 2007 en réponse aux observations provisoires.



Cette diversification des mandats s'accompagne d'une extension du périmètre géographique d'intervention de l'établissement. Initialement cantonné à l'Ile-de-France, l'EMOC compte aujourd'hui cinq projets en province. Selon l'établissement, cette diversification territoriale intervient le plus souvent en réponse à des sollicitations, révélant le vide laissé par endroits ou pour certaines opérations par les DRAC et les DDE en matière de maîtrise d'ouvrage publique.

Certes, cette évolution est aujourd'hui limitée par le nombre d'opérations et par leur degré d'avancement. Pour autant, elle traduit l'une des pistes de développement possible de l'EMOC comme prestataire national en matière de maîtrise d'ouvrage déléguée lorsque les services déconcentrés n'ont pas ou n'ont plus la capacité de conduire des projets de quelque ampleur.

Pour autant, la diversification des clients de l'EMOC se traduit par une hausse des coûts de gestion qui n'apparaît pas toujours clairement dans les comptes de l'établissement, en l'absence de comptabilité analytique ou de mécanismes de refacturation.

La question de la gratuité des prestations de l'EMOC pour les opérateurs du ministère de la culture a fait l'objet d'un long débat juridique. Celui-ci apparaît aujourd'hui soldé par la généralisation évoquée précédemment de la théorie des prestations intégrées par l'article 3 du nouveau code des marchés publics. En revanche, les prestations de maîtrise d'ouvrage déléguée réalisées pour le compte d'autres ministères font l'objet d'une compensation budgétaire dont la forme varie selon les opérations : « droit de tirage » accordé au ministère de l'éducation nationale pour le Collège de France, protocole spécifique correspondant à 15 emplois budgétaires pour l'opération Paris 7, mise à disposition d'un agent par le ministère de la jeunesse et des sports pour l'INSEP, gratuité de la convention d'études sur la Maison de la Francophonie pour le compte du MINEFI...

Cette gestion contingente est éloignée d'une tarification proprement dite. La logique de la LOLF visant à faire supporter aux ministères affectataires l'ensemble de leurs charges immobilières devrait avoir pour corollaire l'adoption d'un dispositif plus constant, et sans doute plus proche d'une tarification. Le risque est évidemment qu'en mettant fin à la gratuité « faciale » (les transferts de crédits entre ministères ne s'apparentant pas à un prix au sens du code des marchés publics puisqu'ils ne sont pas

acquittés par la partie bénéficiaire des prestations), l'un des critères de justification de l'absence de mise en concurrence s'efface, et relance donc le débat<sup>13</sup>.

\*

Le portefeuille des opérations confiées à l'EMOC ne garantit pas aujourd'hui le maintien de son niveau d'activité à moyen terme, que ce soit pour le compte du ministère de la culture ou même en prenant en compte l'amorce de diversification de ses mandants parmi les autres ministères ou établissements publics.

Aussi apparaît-il indispensable que des orientations stratégiques soient clairement tracées pour l'établissement.

En particulier, la diversification des métiers et des mandants observée depuis quelques années devrait procéder d'une analyse fondée sur les compétences et les moyens réellement disponibles au sein de l'établissement, dont le contrat de performance serait le support. Devraient être privilégiées à cet égard les activités susceptibles de contribuer à la performance globale de l'EMOC dans l'accomplissement de son cœur de métier, par exemple les études préalables dans le cadre de projets dont il assurera ultérieurement la maîtrise d'ouvrage déléguée. Par ailleurs, les opérations conduites pour le compte d'autres ministères que le ministère de la culture doivent faire l'objet d'une tarification explicite fondée sur la vérité des coûts de l'établissement.

## **C. LA GOUVERNANCE ET LES RELATIONS AVEC LA TUTELLE**

Alors qu'il constitue l'un des tout premiers délégataires des crédits de la mission « Culture », l'EMOC n'a pas été classé parmi les opérateurs principaux de l'Etat. Il s'agit là d'une lacune, qui obère la qualité du suivi exercé par ses autorités tutelles sur son activité.

### **1. Le conseil d'administration**

#### **a. Une composition marquée par la logique de l'établissement mandataire**

En vertu de l'article 5 du décret constitutif, le conseil d'administration comprend, outre son président, treize membres :

- Sept membres de droit émanant des ministères de la culture, de l'équipement, des finances, de l'intérieur et de l'éducation nationale ;
- Quatre personnalités qualifiées nommées par arrêté du ministre de la culture dont une sur proposition du ministre de l'éducation ;
- Deux représentants élus du personnel de l'établissement.

---

<sup>13</sup> En revanche, les conditions sont claires dans l'hypothèse d'opérations prises en charge pour le compte de collectivités territoriales puisque dès l'origine, l'article 2 du décret statutaire prévoyait que celles-ci ne pourraient l'être qu'à titre onéreux – et donc dans le respect des dispositions du code des marchés publics.

Cette composition réserve ainsi une large place à la représentation des utilisateurs – administrations et établissements des sphères culturelle, éducative et des collectivités locales – conformément à la logique du mandat. Elle reflète aussi une logique de métier, à travers la présence du ministère de l'équipement. De fait, quels que soient les sujets à l'ordre du jour, le conseil est systématiquement l'occasion de faire un point relativement détaillé sur l'état d'avancement des opérations, y compris dans leur dimension technique ou architecturale qui ne relève pas vraiment de ses compétences statutaires.

A l'inverse, les ministères de la culture et des finances ne disposent ensemble que de quatre voix sur quatorze (cinq si l'on considère que le DRAC de la région Ile-de-France, quoique nommé *intuitu personae*, ne saurait s'opposer aux vues de son ministère). Cette représentation minoritaire traduit mal la cotutelle exclusive de ces deux ministères sur l'établissement. En pratique, les décisions stratégiques intéressant l'EMOC (attributions des conventions de mandat, avenants significatifs aux conventions en cours, gestion du Grand Palais, études préalables...) sont d'ailleurs prises par le cabinet du ministre de la culture, souvent à haut niveau.

b. Le périmètre d'intervention du conseil d'administration

Les matières soumises à l'approbation du conseil d'administration listées à l'article 8 du décret statutaire sont larges. Outre les attributions administratives et financières classiques, le conseil délibère sur les projets de conventions de mandat, de conventions de gestion et de contrats portant sur les activités de conseil.

En revanche, les conventions d'études préalables et les contrats d'assistance font l'objet d'une information mais ne sont pas soumis au vote. Cette pratique exclut des attributions du conseil deux domaines qui revêtent pourtant un caractère de plus en plus important compte tenu du lien entre études préalables et futures conventions de mandat. Les contrats d'assistance, quoique marginaux en volume, contribuent quant à eux à diversifier l'activité de l'EMOC et à orienter son développement.

C'est en partie ce qui explique qu'au cours des dernières années, le conseil d'administration n'ait pas eu l'occasion de se prononcer sur la stratégie d'ensemble de l'établissement, et ait toujours vu ses séances structurées par une information délivrée opération par opération.

A cet égard, il convient de prendre acte des intentions affichées par la direction de l'administration générale du ministère de la culture, qui a indiqué au cours de la phase contradictoire :

*« Concernant la représentation minoritaire des ministères de la culture et des finances au sein du conseil (quatre voix sur quatorze), le ministère précise ainsi que le projet de rédaction en cours explore la possibilité de modifier l'article 5 du décret statutaire en augmentant le nombre de représentants du ministère de la culture et de la communication, membres de droit, au sein du conseil d'administration. Quant au fait que "les conventions d'études préalables et les contrats d'assistance font l'objet d'une information mais ne sont pas soumis au vote" des membres du conseil d'administration, le ministère s'en est alarmé à plusieurs reprises et n'exclut pas une modification de*

*l'article 8 du décret statutaire, conduisant à élargir le champ des sujets soumis au vote des membres du conseil. »<sup>14</sup>*

## **2. Les relations avec le ministère de la culture**

La tutelle exercée par le ministère de la culture sur son principal opérateur en matière immobilière emprunte différents canaux, qui dessinent un réseau complexe de relations et in fine, une faible intégration à la démarche de performance du ministère.

### **a. L'organisation de la tutelle au sein du ministère de la culture**

La tutelle du ministère de la culture sur l'EMOC s'exerce par trois canaux distincts, dont aucun ne correspond à un pilotage stratégique constant et informé.

Le premier niveau correspond, conformément aux textes réglementaires applicables, à la représentation du ministère au sein du conseil d'administration. Celle-ci est assurée par le directeur de l'architecture et du patrimoine (DAPA) et le directeur de l'administration générale (DAG), bien qu'aucune disposition textuelle n'attribue la tutelle de l'établissement à l'une ou l'autre de ces directions dans leurs arrêtés d'organisation respectifs. En pratique, le suivi des réunions du conseil d'administration est surtout le fait de la DAG. La sous-direction de l'architecture et du cadre de vie de la DAPA, en principe, « *contribue à la qualité des opérations de maîtrise d'ouvrage du ministère* »<sup>15</sup>, mais son implication auprès de l'EMOC apparaît pour le moins occasionnelle.

Le deuxième niveau de tutelle correspond aux échanges entretenus par l'EMOC avec les directions du ministère dans le cadre des conventions de mandat. C'est notamment le cas vis-à-vis de la direction des musées de France (DMF), dont la cellule « Projets » suit les opérations menées par l'établissement auprès des musées nationaux.

Enfin, l'attribution des opérations à l'EMOC, qui correspond à une tutelle stratégique puisque directement liée à la programmation du niveau d'activité, est le fait du cabinet du ministre.

Ce fonctionnement est conforme à la logique de l'opérateur unique intervenant de manière indifférenciée pour le compte des directions et établissements du ministère. Mais il entretient l'absence d'une vision d'ensemble – autre que budgétaire – des activités de l'établissement depuis le ministère, d'autant que la pluralité des interlocuteurs de l'établissement est encore accrue dans le cadre de la LOLF puisqu'aux directions de tutelle et directions maîtres d'ouvrage s'ajoutent désormais les deux directeurs responsables de programme sur lesquelles figurent des crédits destinés à l'EMOC, c'est-à-dire le directeur de l'architecture et du patrimoine (DAPA) et le délégué au développement et aux affaires internationales (DDAI).

---

<sup>14</sup> Lettre du 1<sup>er</sup> mars 2007 en réponse aux observations provisoires.

<sup>15</sup> Arrêté du 14 octobre 2004 relatif à l'organisation et aux missions des services de la direction de l'architecture et du patrimoine, article 4.



Cette dispersion a pour corollaire, au plan budgétaire, l'éclatement des crédits destinés à l'EMOC sur différents programmes et actions de la mission « Culture ». Ainsi, les crédits destinés au financement des opérations sont répartis conformément à leur destination (ceux-ci figurent donc sur les actions pilotées par les maîtres d'ouvrages mandants de l'EMOC) tandis que les crédits destinés au fonctionnement courant de l'établissement sont éclatés sur trois puis quatre programmes en lois de finances 2005 et 2006.

b. Une faible intégration dans la démarche de performance

Cette méthode de budgétisation reflète le fait que l'EMOC n'a pas été classé parmi les opérateurs principaux du ministère, ceux-ci étant définis comme « *ceux qui ont une contribution significative à la performance du programme ou qui reçoivent une fraction importante des budgets d'un programme* » par la circulaire du 15 mars 2005. Par suite, il ne fait pas l'objet d'une présentation détaillée et consolidée dans le programme annuel de performance du ministère.

Ce système repose sur le principe de transparence du mandataire et de ventilation des fonctions support par destination, indépendamment de l'entité chargée de la gestion effective de ces crédits. Cette logique peut être défendue. Toutefois, elle se révèle peu lisible du point de vue de l'établissement et, surtout, tend à minorer la part de l'EMOC dans la mise en œuvre des activités du ministère et sa contribution à la performance des programmes.

Ainsi, l'EMOC n'est pas cité parmi les acteurs du programme « Patrimoine » dont deux objectifs sont pourtant la préservation et la mise en valeur du patrimoine culturel. Sa contribution aux actions n° 1 « Patrimoine monumental et archéologique » et n° 2 « Architecture » destinée à promouvoir la qualité architecturale et conseiller les maîtres d'ouvrage publics est transparente. A fortiori, il n'apparaît pas dans les actions n° 3 « Patrimoine des musées de France » et n° 4 « Patrimoine archivistique » qui abritent pourtant les plus grosses opérations confiées à l'établissement (centre des archives de Pierrefitte notamment).

Contrairement aux préconisations de la circulaire du 1<sup>er</sup> août 2005, applicable à tous les établissements publics administratifs, l'activité de l'EMOC n'apparaît donc pas suivie par des indicateurs de performance intégrés au projet annuel de performance de son ministère de rattachement, auprès duquel il joue pourtant un rôle déterminant.

Face à cette situation, le ministère de la culture reconnaît l'intérêt d'attribuer à l'EMOC le statut d'opérateur principal : « *S'agissant de la dispersion des crédits destinés à l'EMOC au sein de la mission ministérielle, le ministère partage l'observation de la Cour et admet l'absence de données consolidées et exhaustives devant le Parlement sur l'ensemble des enveloppes budgétaires allouées à l'EMOC (...) Il peut être mis un terme à cette dispersion, respectivement par des mesures de simplification d'imputation budgétaire (déjà mises en œuvre par le ministère) et par la désignation de l'EMOC comme opérateur principal.* »<sup>16</sup>

\*

---

<sup>16</sup> Lettre de la DAG du 1<sup>er</sup> mars 2007 en réponse aux observations provisoires.

Tant les modalités de tutelle que l'intégration de l'EMOC dans le schéma budgétaire du ministère de la culture tendent à le faire disparaître derrière ses commanditaires. Cette logique juridique ne correspond pas à la réalité opérationnelle : de fait, la performance du ministère dans son ensemble en matière de maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire concrètement la réalisation des objectifs énoncés à cet égard par le programme annuel de performance, dépend moins des directions d'administration centrales que de l'EMOC.

## **II. LE FINANCEMENT ET LES RÉSULTATS DE L'ACTIVITÉ**

Chacun des métiers de l'EMOC correspond à un mode de financement distinct dont les documents financiers ne rendent pas toujours compte explicitement. Mais au-delà de ces problèmes de lisibilité, l'enjeu fondamental pour l'EMOC est de financer son cycle d'exploitation, c'est-à-dire l'avancement d'opérations dont il ne maîtrise pas les sources de financement.

### **A. LA PRÉSENTATION DES COMPTES**

Les choix qui gouvernent les modes de comptabilisation de chacune des activités de l'EMOC sont issus d'une double distinction, l'une juridique (maîtrise d'ouvrage directe ou sous mandat), l'autre organique (opérations EMOC ou héritage EPGL-EPPV).

#### **1. Trois comptes de résultat, un seul bilan**

Le compte de résultat de l'établissement fait l'objet, depuis 2001, d'une triple présentation correspondant aux différentes activités (cf. annexe 2) :

- La gestion de l'EMOC regroupe en dépenses l'ensemble des charges de personnel et de fonctionnement de l'établissement, hors personnel affecté au Grand Palais. En recettes, il comprend principalement la subvention d'exploitation versée par le ministère et les produits financiers issus du placement de l'ensemble de ses disponibilités.
- La gestion du grand Palais est retracée dans un deuxième compte de résultat, dont la mise en place a été achevée en 2003.
- Les opérations liées à la liquidation de l'EPPV, enfin, sont retracées dans un troisième et dernier compte de résultat depuis 2001. Mais de même que les opérations financières liées au Grand Louvre et les conventions de mandat, la liquidation de l'EPPV a surtout une incidence sur le bilan plutôt que sur le compte de résultat.

Le bilan, en revanche, présente de manière consolidée l'ensemble des opérations en capital de l'EMOC, du Grand Palais et de l'EPPV, ainsi que les opérations liées au programme du Grand Louvre exécutées en maîtrise d'ouvrage directe. L'ensemble de ces éléments détermine le fonds de roulement de l'établissement au sens comptable du terme :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Capitaux propres	6 219 598	19 752 484	21 047 420	14 747 830	15 569 163	13 044 027	11 568 871
Sub. d'investissement	108 650 325	122 839 518	123 229 787	127 029 023	137 472 414	161 957 242	161 819 992
<b>Total ressources propres</b>	<b>114 869 924</b>	<b>142 592 002</b>	<b>144 277 207</b>	<b>141 776 853</b>	<b>153 041 577</b>	<b>175 001 268</b>	<b>173 388 864</b>
Immo. incorporelles	70 925	97 245	110 899	92 367	84 022	71 571	53 316
Immo. corporelles	94 376 706	104 842 241	112 033 776	119 696 008	131 081 593	144 190 527	155 669 596
Immo. financières	16 204	0	0	2 000	0	9 000	8 000
<b>Total actif immobilisé net</b>	<b>94 463 835</b>	<b>104 939 486</b>	<b>112 144 674</b>	<b>119 790 376</b>	<b>131 165 615</b>	<b>144 271 098</b>	<b>155 901 072</b>
<b>Fonds de roulement</b>	<b>20 406 088</b>	<b>37 652 516</b>	<b>32 132 533</b>	<b>21 986 477</b>	<b>21 875 963</b>	<b>30 730 170</b>	<b>17 487 792</b>

Les opérations conduites sous convention de mandat, quant à elles, figurent au bilan mais via les comptes de tiers<sup>17</sup>. C'est la raison pour laquelle l'excédent de ressources qu'elles procurent à l'EMOC ne peut être lu directement dans le fonds de roulement mais peut être reconstitué à partir de la balance des comptes. Chaque convention fait l'objet de deux comptes, l'un en recettes comptabilisant les crédits de paiement délégués par les mandants comme une dette, l'autre en dépenses retraçant les mandatements effectués par l'EMOC comme une créance (cf. annexe 2, point 4). Ainsi, au 31 décembre 2006, l'ensemble des « recettes » cumulées représentait 733 M€, et celui des « dépenses » cumulé 668 M€.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Créances	26 829 241	51 620 520	112 997 687	216 134 863	363 728 515	528 934 574	668 277 330
<i>dont compte tiers</i>							
dépenses	26 590 608	50 654 749	112 787 439	215 560 259	363 488 757	528 772 816	668 097 899
Valeurs de placement	56 810 519	66 898 300	77 821 380	49 844 891	61 883 775	148 338 559	75 185 202
Disponibilités	9 294 463	22 067 167	21 198 894	4 373 228	7 145 275	7 647 632	7 306 555
<b>Total actif circulant</b>	<b>92 934 223</b>	<b>140 585 988</b>	<b>212 017 961</b>	<b>270 352 982</b>	<b>432 757 564</b>	<b>684 920 765</b>	<b>750 769 087</b>
Dettes d'exploitation	72 528 135	102 933 471	179 885 428	248 366 505	410 881 602	654 190 595	733 201 295
<i>dont comptes tiers</i>							
recettes	71 090 441	102 378 959	178 812 328	247 486 994	410 339 999	647 953 574	732 102 598
<b>Total passif exigible</b>	<b>72 528 135</b>	<b>102 933 471</b>	<b>179 885 428</b>	<b>248 366 505</b>	<b>410 881 602</b>	<b>654 190 595</b>	<b>733 201 295</b>
<b>BfR</b>	<b>-45 698 894</b>	<b>-51 312 951</b>	<b>-66 887 741</b>	<b>-32 231 642</b>	<b>-47 153 087</b>	<b>-125 256 020</b>	<b>- 64 923 965</b>
<i>dont BfR opérations</i>	-44 499 833	-51 724 210	-66 024 889	-31 926 736	-46 851 241	-119 180 758	- 64 004 699

Cette présentation, fondée sur la nature juridique du mandat, aboutit nécessairement à un besoin en fonds de roulement fortement négatif et à une trésorerie significative (cf. annexe 2, point 5) puisque pour l'heure, l'Etat a toujours opéré le versement des crédits de paiement dès les débuts des opérations, sans prise en compte des dépenses effectuées par l'EMOC. La trésorerie de l'établissement a ainsi évolué entre 66 M€ au 31 décembre 2000 et 82 M€ au 31 décembre 2006, après avoir atteint un pic de 155 M€ à la clôture de l'exercice 2005.

<sup>17</sup> Sous-compte 4432 opérations particulières avec l'Etat et les collectivités publiques.

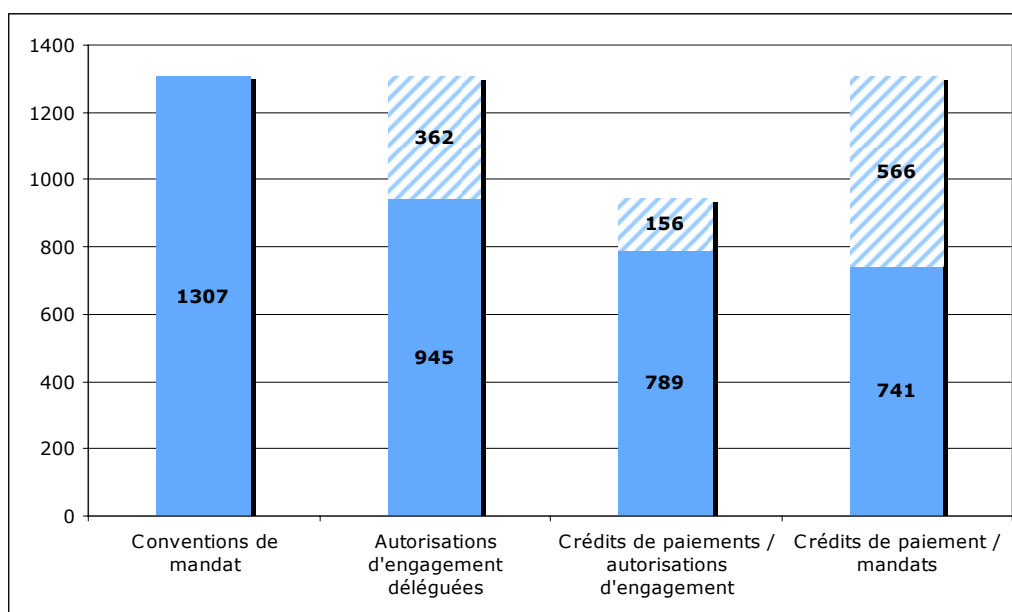
## 2. Une présentation peu lisible

En pratique, cette présentation se révèle complète et exhaustive mais peu lisible car le caractère détaillé du compte de résultat et à l'inverse consolidé du bilan ne permet pas une lecture immédiate des charges, produits et modes de financement associés à chacune des activités.

Si la différence de comptabilisation des opérations selon qu'elles sont réalisées en maîtrise d'ouvrage directe (comptes d'immobilisations) ou sous convention de mandat (comptes de tiers) est conforme au régime juridique des opérations, elle tend à dissocier des opérations qui relèvent du même métier.

Surtout, la méthode de comptabilisation des opérations sous convention de mandat en comptes de tiers, quoique conforme aux instructions comptables<sup>18</sup>, correspond à une comptabilité de caisse (crédits de paiement reçus et mandatement effectués) qui ne retrace pas les engagements de l'Etat (montants des conventions de mandat) ni de l'établissement (montant des engagements juridiques). Cela signifie que la lecture des comptes financiers de l'EMOC doit être complétée par les annexes extra-comptables qui rendent compte des engagements noués entre l'établissement et l'Etat.

**Tableau n° 3 : Hors bilan des opérations de l'EMOC (31 décembre 2006) en M€**



Source : tableau de bord des opérations, document EMOC, compte financier 2006

Afin de reconstituer un tableau de bord global des opérations d'investissement prises en charge par l'EMOC, en maîtrise d'ouvrage directe ou déléguée, il conviendrait de solder au plan comptable les opérations ayant fait l'objet d'une remise des ouvrages à leur affectataire final (par exemple, la passerelle Solférino figure toujours au bilan de l'EMOC en immobilisation pour 15,06 M€ faute d'avoir fait l'objet d'une sortie *comptable* au moment de la remise de l'ouvrage).

<sup>18</sup> Instruction codificatrice n° 98-075-M91 du 22 juin 1998, Tome III, Volume I, Titre 8, chapitre 4 « la comptabilité générale : commentaires des comptes » (pages 138 et s.)

Une fois ce travail d'apurement comptable mené à bien, l'établissement et ses tutelles devraient envisager de compléter les annexes au compte financier par un état global représentatif du métier de maîtrise d'ouvrage exercé par l'EMOC quelle qu'en soit la forme juridique.

## **B. L'EQUILIBRE FINANCIER DE L'ÉTABLISSEMENT**

L'analyse croisée du compte de résultat et du bilan permet de dégager, au-delà du résultat comptable, le résultat économique des différents métiers de l'EMOC.

### **1. Le résultat de fonctionnement de l'EMOC**

Le résultat de l'établissement connaît d'importantes variations annuelles<sup>19</sup>.

Ces évolutions, qui ne représentent pas des masses considérables en valeur absolue, dépendent davantage des mécanismes de la régulation budgétaire que d'un cycle d'exploitation économique *stricto sensu*. En réalité, le fonctionnement de l'EMOC n'a connu que trois à-coups au cours des dernières années : les 15 recrutements liés à l'opération Paris 7, qui apparaissent dans sa subvention annuelle ; l'emménagement rue des Rentiers, qui a occasionné une augmentation des charges courantes en 2001 ; et le non versement de la subvention de fonctionnement en 2003. Mais depuis cette date, tant les recettes que les charges de l'établissement sont stables en euros courants, voire accusent une légère diminution. La phase de montée en puissance paraît donc achevée.

La gestion du Grand Palais, quant à elle, a dégagé un résultat excédentaire de 0,87 M€ en 2006 après avoir débuté par un déficit de 0,45 M€ en 2001. Mais ces chiffres doivent être relativisés compte tenu du caractère approximatif de l'imputation des charges – notamment de personnel – au compte de résultat du Grand Palais. Il s'agit d'ailleurs d'un enjeu pour l'avenir, car l'activité de gestion des espaces de la nef développée par l'EMOC depuis la rentrée 2005 préfigure l'équilibre économique susceptible d'être atteint par l'exploitation du bâtiment désormais confiée à un établissement public dédié.

### **2. L'importance relative des ressources propres**

La gestion courante de l'établissement, et surtout les opérations réalisées sous mandat ont généré un fonds de roulement positif depuis la création de l'établissement. Celui-ci a évolué entre 20,4 M€ en 2000 et 37,7 M€ en 2001 pour s'établir en 2006 à 17,6 M€. En dépit de ces fluctuations, la capacité de l'établissement à financer ses investissements propres et les opérations qu'il mène en maîtrise d'ouvrage directe apparaît solide.

---

<sup>19</sup> Après une augmentation de 0,71 à 1,93 M€ entre 2001 et 2002 liée à la hausse de la subvention plus que proportionnelle à la hausse des charges, le résultat est déficitaire de 5,89 M€ en 2003 en raison du non versement de la subvention de fonctionnement. En 2004 et 2005, le résultat est à nouveau excédentaire mais connaît une baisse de 0,72 M€ à 0,40 M€ du fait d'une baisse de la subvention supérieure à celle des charges. Enfin, en 2006, le résultat est largement déficitaire à – 1,6 M€ du fait d'un abattement de la subvention de fonctionnement.

Cette ressource a été régulièrement appelée en renfort, par exemple pour compenser le résultat courant déficitaire en 2001, celui de la gestion du Grand Palais en 2003 et 2004, et surtout le non versement de la subvention de fonctionnement en 2003.

L'unité apparente du fonds de roulement recouvre toutefois une disparité des ressources stables qui le composent :

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FR Grand Louvre	20,95	14,27	10,58	9,53	17,96	6,30
FR EMOC	5,70	7,69	7,46	8,29	8,75	10,60
FR Grand Palais	0,021	- 0,68	- 0,703	- 0,56	- 0,60	0,36
FR EPPV	10,97	10,85	4,65	4,62	4,61	0,27
<b>Total FR</b>	<b>37,65</b>	<b>32,13</b>	<b>21,98</b>	<b>21,87</b>	<b>30,73</b>	<b>17,63</b>

Source : comptable de l'EMOC (à reconstituer à partir de la balance des comptes)

S'agissant de l'EPPV, la part du fonds de roulement issue de la liquidation était en principe destinée à être restituée à l'EPGHV, mais 4,29 M€ ont été prélevés en 2006 au profit de l'EMOC. S'agissant du Grand Louvre, le fonds de roulement dégagé par la différence entre les immobilisations et la subvention d'investissement destinée à les financer est manifestement surévalué : alors que les immobilisations sont comptabilisées à leur valeur nette, la subvention d'investissement est comptabilisée en valeur brute, sans amortissement. La remise des ouvrages – et notamment ceux du Grand Louvre – devrait donc s'accompagner d'une chute brutale de l'actif par rapport au passif, ou d'une régularisation des amortissements diminuant d'autant le fonds de roulement disponible.

Mais surtout, ce fonds de roulement calculé sur la base des ressources et des immobilisations permanentes n'inclut pas les opérations sous convention de mandat, lues à travers le bas du bilan, alors qu'elles représentent l'enjeu financier principal de l'établissement.

### 3. Le besoin en fonds de roulement

Le concept pertinent pour analyser la structure du financement est davantage le besoin en fonds de roulement, c'est-à-dire les disponibilités dont doit disposer l'EMOC à tout moment pour financer les travaux qui lui sont confiés par conventions de mandat.

Jusqu'à aujourd'hui, la gestion financière des opérations sous mandat a toujours produit un besoin en fonds de roulement négatif, c'est-à-dire qu'elle a procuré une ressource nette à l'établissement permettant de financer les opérations. L'excédent des crédits reçus sur les sommes mandatées s'élevait à 125 M€ en 2005, dont 97 %, soit 119 M€, provient des comptes de tiers retraçant les opérations sous mandat. Ce montant s'est certes réduit en 2006, mais en continuant de représenter une ressource nette avec un besoin en fonds de roulement négatif de - 64 M€.

Cette situation témoigne du fait que jusqu'à présent, le ministère de la culture a toujours versé en avance les crédits de paiement nécessaires à la bonne exécution des opérations. Certes, en vertu de la théorie du mandat, l'EMOC n'a pas à faire l'avance des crédits pour le compte du mandant. Mais cette situation témoigne du fait que l'établissement n'a pas cherché à mettre sur pied des échéanciers de paiement qui autoriseraient un pilotage des flux financiers plus proche de ses besoins opérationnels.

Une nuance sérieuse doit cependant être apportée à ce constat, qui a trait à la situation de l'année 2005. En effet, alors que le besoin en fonds de roulement lié aux opérations sous mandat était resté négatif de 40 à 60 M€ environ pendant les années 2001 à 2004, correspondant au financement de quatre mois d'activité, c'est en 2005 qu'il a pris une toute autre ampleur pour atteindre les 119 M€, soit un an d'activité.

Ceci est dû à une opération budgétaire intervenue à l'automne 2005, baptisée par les services « *dotation en capital de 100 M€* ». Ce terme est évidemment trompeur, puisqu'il ne s'agit aucunement d'une dotation en capital, mais du versement exceptionnel de 89,30 M€ de crédits de paiement à l'EMOC, auxquels se sont ajoutés 10,70 M€ versés à l'établissement public du château de Versailles au titre de son schéma directeur qui reviendront eux aussi à l'EMOC. La raison d'être de cette opération tient à une controverse nouée entre le ministère de la culture et la direction du budget au sujet des abattements de crédits de paiements intervenus dans le cadre de la régulation budgétaire des exercices 2003 et 2004, alors que les autorisations d'engagement correspondantes avaient été préservées. Cette politique a nécessairement entraîné des difficultés de trésorerie dès l'année 2004, qui risquaient de devenir récurrentes. Profitant des recettes exceptionnelles enregistrées sur le compte d'affectation spéciale, la direction du budget a donc accepté en gestion un transfert de 100 M€, à la condition que celui-ci bénéficie directement à l'EMOC.

## **PARTIE II : LA PERFORMANCE DE L'ÉMOC**

Apprécier la performance de l'EMOC dans l'exécution de ses missions nécessite d'examiner les opérations dont il a été chargé. La qualité de la maîtrise d'ouvrage déléguée peut être analysée à titre principal à travers quatre questions générales posées au terme des chantiers :

- 1) le programme architectural et technique a-t-il été correctement défini par le maître d'ouvrage ou avec le concours de l'EMOC et sa mise en œuvre a-t-elle été menée à bien conformément aux attentes des utilisateurs ?
- 2) l'enveloppe financière allouée à l'opération a-t-elle été respectée ?
- 3) les délais impartis à l'EMOC pour mener à bien les travaux ont-ils été tenus ?
- 4) l'ensemble des actes, marchés et décisions afférents à l'opération ont-ils été pris dans le respect de la réglementation applicable ?

La première question renvoie à la qualité des prestations elles-mêmes. Les malfaçons patentes et les ratés architecturaux sont rares dans le cadre des opérations conduites par l'EMOC, puisqu'en cas de difficultés sur des chantiers qui sont presque tous « de prestige », le maître d'ouvrage donne toujours les moyens en temps et en argent à son mandataire afin d'y remédier. Dans les chantiers culturels – la rénovation du théâtre de l'Odéon ou de la verrière du Grand Palais en sont de bons exemples – la contrainte qui pèse sur le mandataire est celle du résultat, pas celle des moyens. La question de la qualité des réalisations se trouve donc déplacée vers celles du budget et des délais.

Les développements consacrés aux cinq opérations sélectionnées ici se concentrent donc sur la programmation des opérations et sur les trois autres questions, tout en évoquant la genèse des chantiers et leurs caractéristiques techniques.

Au terme de la présentation de ces cinq opérations, une synthèse relative à la performance de la maîtrise d'ouvrage des chantiers attribués à l'EMOC est proposée en reprenant les questions posées ci-dessus.

\*\*\*

### **I. CINQ EXEMPLES D'OPERATIONS**

#### **A. LA RÉNOVATION DES ESPACES D'ACCUEIL DU MUSÉE D'ORSAY**

Moins de six ans après son inauguration, qui avait eu lieu le 1<sup>er</sup> décembre 1986, le musée d'Orsay s'est engagé dans une réorganisation complète de ses espaces d'accueil (hall, billetterie, librairie) et des surfaces réservées aux expositions



temporaires. Ces travaux étaient rendus nécessaires par une série de maladroites, voire d'erreurs lors de la conception du musée.

Les premières études liées à ce projet, effectuées sous la responsabilité du SNT, remontent à 1992. Mais ce n'est qu'en mars 1997 qu'une décision de principe lançant l'opération a été arrêtée par la direction des musées de France. Le programme prévoyait alors l'avancée de la billetterie et des espaces d'accueil du public sous la marquise d'entrée, le déplacement dans la salle des colonnes de la boutique de la Réunion des musées nationaux (RMN), l'extension des espaces dédiés aux expositions temporaires au rez-de-chaussée grâce aux surfaces libérées par la librairie, et la création au premier sous-sol d'un accueil spécifique pour les groupes.

C'est d'abord la mission interministérielle pour les grands travaux (MIGT) qui s'est vue confier, en août 1997, la maîtrise d'ouvrage de l'opération en lieu et place du SNT. Mais très vite, la perspective d'une dissolution de la MIGT a ralenti le rythme d'avancement, si bien qu'un an plus tard, seules quelques études de programmation et de flux ainsi que les relevés de géomètre avaient été menés à bien. La MIGT ayant été finalement dissoute le 1<sup>er</sup> septembre 1998, c'est l'EMOC, créé quelques mois plus tôt, qui a repris l'opération.

Ce transfert a été opéré par une nouvelle convention de mandat, signée le 24 mars 1999, qui reprenait le programme arrêté en 1997 dans le cadre d'une opération de 24 mois à compter de la signature de la convention, inscrite dans une enveloppe de 58 MF (8,84 M€) en valeur juin 1998.

L'opération s'est finalement achevée par l'inauguration des nouveaux espaces le 31 mars 2004, soit avec exactement trois années de retard et plus de douze ans après que les premières études eurent été effectuées. Le coût total de l'opération atteint quant à lui 16,48 M€ pour ce qui concerne les travaux effectués sous la responsabilité de l'EMOC. Il est vrai que le programme réalisé est en fin de compte plus substantiel que ce qui avait été initialement prévu, même s'il n'est pas encore complet puisque la réfection du tympan Est, dont les désordres ont été constatés à cette occasion, a fait l'objet d'une nouvelle convention avec l'EMOC au printemps 2006 pour un coût prévisionnel de 7,15 M€<sup>20</sup>.

En cela, cette opération illustre les aléas, variations de programmes et problèmes techniques qui expliquent le caractère quasi-systématique des retards et surcoûts dans l'exécution des mandats pris en charge par l'EMOC.

---

<sup>20</sup> L'avenant n° 3 à la convention de mandat évoquait une extension des études engagées sur les structures métalliques du parvis à l'ensemble du tympan Est « *en vue de préparer une intervention globale sur le clos et le couvert du musée* ». Cette mention préparait l'hypothèse, non réalisée, selon laquelle les travaux sur ledit tympan seraient ajoutés à l'opération en cours. Tel n'ayant finalement pas été le cas, le mandat de l'opération de réaménagement intérieur du musée a couvert les études préalables de l'opération de réfection du tympan. C'est donc en fait le bilan financier de ce dernier qui ne sera pas exhaustif.

## 1. Les vicissitudes du projet

Le large dépassement des délais et du coût nécessaires à l'achèvement de l'opération résulte d'une combinaison d'événements et non pas d'un unique accident de parcours. Deux éléments apparaissent toutefois déterminants, chacun d'eux illustrant une difficulté majeure de programmation ou de procédure.

### a. La marquise corrodée

La programmation de l'opération reposait, depuis 1992, sur un projet de réaménagement intérieur qui n'impliquait pas de toucher aux structures du bâtiment, et notamment pas aux éléments architecturaux classés relevant de la réglementation sur les monuments historiques. Or, la vérification structurelle des auvents de la marquise métallique située sur le parvis Bellechasse menée au début de l'année 1999 révéla que « *par défaut d'entretien depuis des dizaines d'années, certains risques de chute d'éléments n'étaient pas à écarter.* »<sup>21</sup>. Le syndrome de la verrière du Grand Palais contribua alors à une mise en mouvement rapide des services concernés.

A la date de signature de la convention de mandat entre l'Etat et l'EMOC, c'est-à-dire au 24 mars 1999 et plus encore à la date de signature de l'avenant n° 1, il était donc connu que la marquise était corrodée, et que des travaux seraient nécessaires même si leur consistance n'était pas évaluée à ce stade. Si l'on peut comprendre que le choix ait été fait de ne pas empêcher le lancement d'une partie de la procédure liée aux réaménagements intérieurs dans l'attente des éléments d'évaluation liés à la marquise, il apparaît toutefois que dès sa signature, la convention était notoirement inexacte, tant pour le contenu du programme que pour le montant de l'enveloppe et les délais d'achèvement.

Mais à peine les études de diagnostic avaient-elles débuté sur la marquise que d'autres symptômes d'une détérioration avancée furent constatés sur les structures porteuses du parvis Bellechasse. Il était impossible de poursuivre le chantier sans régler ce problème, et très rapidement, la rénovation des structures du parvis fut incluse dans le projet par l'avenant n° 2 à la convention de mandat, signé le 15 juin 2000 pour un supplément de 3,99 M€.

A ce stade, l'opération est donc devenue extrêmement complexe puisqu'elle comprenait en réalité deux types de travaux, les uns de « simple » réaménagement intérieur pouvant être confiés à un maître d'œuvre du secteur concurrentiel, les autres touchant à des parties classées du bâtiment et devant donc être pris en charge, au niveau de la maîtrise d'œuvre, par l'architecte en chef des monuments historiques compétent.

Cette séquence de découvertes amène à s'interroger sur le fait que l'établissement public du musée d'Orsay chargé de la maîtrise d'ouvrage de la transformation de la gare au milieu des années 1980 n'ait pas constaté qu'en plusieurs endroits, les entreprises prestataires n'avaient pas renforcé les structures métalliques qui constituent la charpente même du bâtiment, et s'étaient contentés de les repeindre pour masquer les traces de corrosion. Le problème s'est en effet posé pour la marquise, pour les verrières de la façade du quai Anatole France, pour le parvis et pour le tympan Est.

---

<sup>21</sup> Compte-rendu du comité de pilotage, première réunion, 7 avril 1999.

Quelles que soient les raisons de ce manque de vigilance à l'époque, il apparaît que ce n'est qu'en 1999 que les études liées à la marquise et aux autres structures métalliques, relevant d'un diagnostic indispensable pour une programmation éclairée des travaux, ont été menées. Au cours de la phase contradictoire, il a été confirmé que ni la recherche d'éventuelles responsabilités fautives lors de la construction du musée, ni celle d'une hypothétique mise en œuvre des garanties attachées aux travaux passés n'ont été engagées par l'EMOC ou le musée d'Orsay, sans que les raisons de cette abstention soient indiquées.

Ces éléments expliquent l'essentiel de l'augmentation du budget de l'opération.

Mais à côté de ces extensions se sont aussi manifestées des modifications de programme, elles aussi coûteuses et génératrices de retard. Le meilleur exemple en est donné par l'essence du bois des mobiliers. Cette question, apparemment mineure était en réalité posée depuis 1999 et n'avait fait l'objet d'aucune coordination entre les différents acteurs du chantier. Le choix d'un bois foncé et dur, le wengé, a donc été fait en cours de consultation, puisque telle était la proposition du candidat retenu. Mais presque aussitôt, le président nouvellement nommé du musée, qui ne souhaitait pas faire référence à l'architecture d'origine du musée, a remis en cause ce choix en lui préférant un bois clair. La recherche d'une essence présentant des garanties de dureté équivalente avec une teinte plus claire a ainsi entraîné un retard supplémentaire de trois mois et demi. Le maître d'œuvre a de surcroît indiqué à la Cour, en réponse à ses observations provisoires, qu'après avoir en vain prévenu le président du musée du caractère inapproprié de ce choix, il avait demandé à être déchargé de ses éventuelles responsabilités devant un vieillissement prématuré du bois clair, par nature plus fragile que le bois foncé.

#### b. Les défaillances d'entreprises

Le second élément qui explique l'importance des retards et des surcoûts enregistrés par le projet tient aux défaillances de plusieurs prestataires dans la conduite des travaux, défaillances qui faisaient déjà suite à l'infructuosité de la plupart des marchés lors de la consultation initiale des entreprises.

La première a été celle de l'entreprise chargée du gros œuvre en début de chantier. Ensuite, une véritable séquence de défaillances a affecté en l'espace d'un an toutes les dimensions du réaménagement : l'entreprise chargée de la réalisation des mobiliers s'est vue retirer le marché après sa mise en redressement judiciaire en mai 2002 ; la société chargée des plâtreries et des faux plafonds, elle aussi placée en redressement judiciaire, a quasiment cessé toute activité pendant six mois ; la société chargée de l'agencement de la librairie, a déposé son bilan le 4 mai 2003.

Mais surtout, l'entreprise chargée des cloisons vitrées et de la reconstitution de la façade de la marquise, a vu ses deux marchés conclus le 1<sup>er</sup> avril 2002 pour respectivement 1 262 676 € et 259 072 € résiliés à ses frais et risques le 18 avril 2003. Il s'agissait là de l'épisode final d'une défaillance continue de l'entreprise. Le retard occasionné par cette seule défaillance peut être estimé entre 6 et 8 mois. Sans même prendre en compte les surcoûts mécaniques liés à ces délais supplémentaires sur les autres prestataires, la résiliation et la réattribution des marchés initiaux, même aux risques et périls de l'entreprise, a conduit à un montage plus cher de près de 400 000 €.

c. La gestion du mandat

Signée le 24 mars 1999 pour un montant de 8,84 M€ en valeur juin 1999, la convention de mandat, après six avenants conclus de décembre 1999 à janvier 2004, a finalement atteint 17,20 M€. Malgré cette évolution préoccupante de l'opération, la gestion du mandat ne s'est pas traduite par un pilotage affirmé des délais et des coûts.

En premier lieu, il n'a plus été fixé de nouvelle date d'achèvement prévisionnel des travaux à partir de l'avenant n° 3, alors même que ce dernier était signé plus de quatre mois après l'expiration du délai prévu par l'avenant n° 2.

En outre, les modalités de révision du montant de l'enveloppe financière n'ont pas pris en compte la variation réelle des prix sur la période concernée.

Compte tenu des retards enregistrés par l'opération, c'est l'avenant n° 3 qui est venu provisionner non une « révision » mais une « actualisation-révision » sans en expliciter les modalités. La valeur de l'indice BT01 a été appliquée rétrospectivement à l'enveloppe arrêtée par l'avenant n° 2 jusqu'au mois de novembre 2000, puis une valeur prévisionnelle de l'indice égale à 2 % lui a été appliquée, alors qu'en mai 2002, date de signature de l'avenant, les valeurs de l'indice étaient disponibles jusqu'au mois de décembre 2001 (publié au Journal officiel du 30 mars 2002). Par ailleurs, la provision de 2 % appliquée aux années 2001 et suivantes a été sensiblement sous-évaluée : en 2000 et 2001 la progression de l'indice (connue à la date de signature de l'avenant) a en réalité représenté respectivement 3,58 et 2,91 % ; en 2002 et en 2003, elle a atteint 2,96 et 3,47 %.

Cette tendance à sous-estimer systématiquement le niveau des révisions de prix se retrouve dans la plupart des opérations conduites par l'EMOC. Elle rend compte d'une pratique constante tenant à minimiser l'affichage des coûts non seulement au stade des conventions, mais en cours de gestion.

## **2. La maîtrise d'œuvre**

Au total, les dépenses liées à la maîtrise d'œuvre ont représenté 3,42 M€ en engagements (dont 3,35 M€ déjà mandatés), soit 20,33 % du coût total du projet, ce qui constitue un taux de rémunération exceptionnel, très supérieur à celui constaté sur un chantier comme l'Odéon (6,8 %) ou l'immeuble des Bons Enfants (9,7 %).

Ce niveau exceptionnel s'explique notamment par le dédoublement de la maîtrise d'œuvre entre d'une part les travaux liés aux aménagements intérieurs, pilotés par un groupement choisi après un appel d'offres sur performance, et d'autre part les travaux sur les structures effectués sous l'empire de la réglementation sur les monuments historique par l'architecte en chef des monuments historiques (ACMH) territorialement compétent.

S'agissant de la première maîtrise d'œuvre, son prix de base apparaissait élevé dès sa conclusion (1,115 M€), pour un projet dont le coût total était alors estimé à 8,84 M€, soit 12,6 % (MOE incluse). En proportion, ce taux n'a cessé de croître : après que le marché eut connu quatre avenants pour atteindre 2,01 M€ hors révisions de prix, l'EMOC lui a accolé un « marché complémentaire », conclu avec le même groupement pour 0,40 M€, soit 2,61 M€ au total en incluant les révisions de prix. Ces 2,61 M€

représentent 15,5 % du coût total du projet en comptant la part de travaux effectués sous la direction de l'architecte en chef des monuments historiques. Si l'on s'en tient aux opérations de réaménagement intérieur, le projet s'est en fait soldé sur un coût de 13,23 M€, ce qui veut dire que la maîtrise d'œuvre *stricto sensu* pourrait y représenter *in fine* 19,7 % (MOE incluse), soit un taux de rémunération de 22,23 %. Même pour des travaux intérieurs, il s'agit là d'un taux hors norme.

Interrogée sur ce niveau de prix, la mandataire du groupement a confirmé que l'évolution à la hausse du marché était bien due aux effets itératifs des extensions et modifications de programme, qui avaient fréquemment nécessité des reprises d'études :

*« Le taux d'honoraires constaté en fin d'opération a perdu toute signification car il consolide des aléas, des études abandonnées et des délais supplémentaires (...). La hausse des honoraires n'a été en aucune manière induite et a correspondu à la rémunération partielle des services supplémentaires imprévus d'un processus de construction qui s'est déroulé de manière anormale sans que la responsabilité de la maîtrise d'œuvre soit mise en cause. »<sup>22</sup>*

**Tableau n° 4 : Evolution du marché de maîtrise d'œuvre (aménagement intérieurs)**

	<b>Prestations</b>	<b>Montant TTC (hors révisions)</b>
Marché initial	Maîtrise d'œuvre – durée jusqu'au mois d'avril 2001	1 115 111 €
Avenant n° 1	- reprises d'études liées au chantier de la marquise - prolongation jusqu'au mois de janvier 2002	+ 190 310 €
Avenant n° 2	- reprises d'études liées au chantier sur les structures métalliques du parvis - prolongation jusqu'au mois de juin 2003	+ 367 430 €
Avenant n° 3	- études complémentaires sur les mobiliers - prolongation jusqu'au mois de janvier 2004	+ 226 503 €
Avenant n° 4	- fixation définitive de la rémunération	+ 103 729 €
Marché complémentaire		+ 46 398 €

Il peut ici être observé à quel point l'absence de diagnostic global et fiable sur les structures a eu un effet sur les coûts : concrètement, les reprises d'études liées à la seule marquise prévues par l'avenant n° 2 ont elles-mêmes été reprises du fait de l'état des structures du parvis. Par ailleurs, le coût des études complémentaires et des quelques trois mois de délais supplémentaires liés aux préférences changeantes du président du musée en matière de bois pour le mobilier apparaît élevé pour un ensemble

<sup>22</sup> Lettre du 9 février 2007 en réponse aux observations provisoires

constitué, concrètement, d'une banque d'accueil, d'un kiosque, de cinq postes pour la billetterie et de deux tables situées à l'entrée de la nef. Mais surtout, c'est l'allongement considérable des délais de travaux qui a renchéri le coût de la maîtrise d'œuvre privée sur ce chantier : prévu pour s'achever en avril 2001, son contrat s'est en effet prolongé jusqu'en mars 2004, les conditions de sa rémunération évoluant alors du forfait initialement négocié à une estimation des prestations supplémentaires au temps passé.

La maîtrise d'œuvre sur les parties classées été effectuée quant à elle pour un montant initial de 258 228 € représentant un taux de rémunération de 9,64 % à ce stade. Mais à l'inverse des travaux d'aménagement intérieur, celui-ci a légèrement décliné en cours d'exécution puisque soldé sur un montant de 298 243 €, il ne représente plus in fine qu'un taux de rémunération de 9,48 %.

\*

Au total, la rénovation des espaces publics et des structures métalliques du musée d'Orsay illustre les effets itératifs de la complexité sur les coûts et les délais. Certes, il n'était pas prévu initialement qu'un deuxième chantier s'ajouterait au premier après la découverte de la corrosion qui minait la marquise. La coexistence de deux maîtrises d'œuvre et de deux ensembles de prestataires issus de deux consultations distinctes obéissant à des réglementations différentes a résulté du choix de ne pas retarder davantage la mise en mouvement d'une opération dont la genèse était déjà ancienne.

Cette opération pose donc la question de la phase préparatoire au lancement des chantiers. Il semble, et d'autres chantiers le montreront, que l'EMOC aurait dû être en mesure d'évaluer les implications du programme initial de l'opération, auquel il n'a pas pris part, et notamment de fournir un diagnostic précis sur l'état général des ouvrages qui lui étaient confiés avant d'engager les travaux. Le constat dressé ici laisse penser qu'une phase de préparation plus approfondie aurait évité de s'engager dans des travaux émaillés par de nombreuses reprises d'études qui conjuguées aux défaillances répétées d'entreprises, ont considérablement rallongé la durée du chantier et généré des effets sensibles sur les coûts et les délais.

## **B. LE THÉÂTRE NATIONAL DE L'ODÉON**

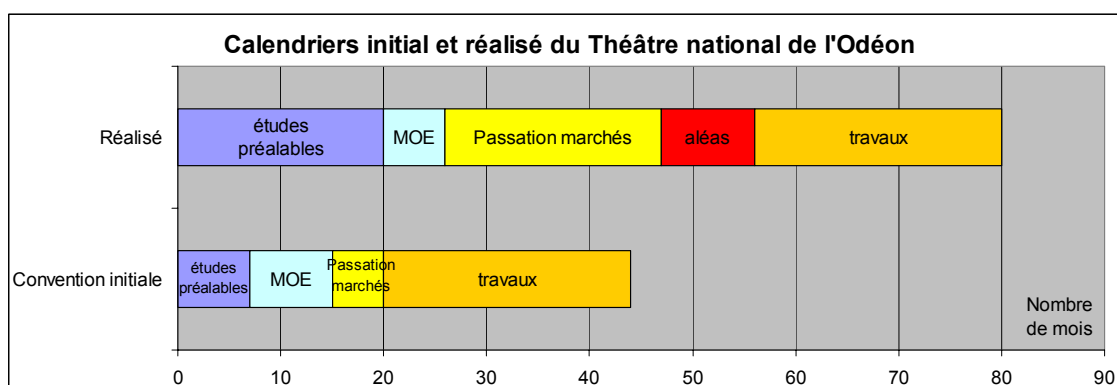
Depuis sa construction en 1782, le théâtre de l'Odéon avait fait l'objet d'une dizaine de restaurations ou de modifications de son décor intérieur, mais aucune restauration d'ensemble n'avait été réalisée depuis l'après-guerre. De 1983 à 1990, la transformation progressive du théâtre en « Théâtre de l'Europe », accueillant et co-produisant des spectacles à l'échelle européenne, a révélé l'obsolescence de l'appareil scénique et la vétusté des bâtiments. Aussi la décision de réhabiliter le bâtiment a-t-elle été arrêtée en 1992. La première étude a été lancée en 1995 et confiée au SNT, doté d'un budget de 9,3 M€ (61MF) ensuite porté à 23,5M€ (154MF). Le projet, qui prévoyait l'aménagement d'une seconde salle sous le parvis (propriété de la Ville de Paris) et la création de surfaces supplémentaires incompatibles avec le plan d'occupation des sols, excédait l'enveloppe prévisionnelle. Ces éléments ont été à l'origine d'un blocage prolongé.

L'opération a finalement été relancée en 1999 avec un programme moins ambitieux autour de trois volets :

- L'adaptation de l'outil scénique (scène et appareillages) aux besoins de la mise en scène contemporaine et à l'acheminement des décors ;
- L'amélioration du confort des spectateurs (visibilité, rafraîchissement de la salle, accueil) et la restauration des parties visibles du bâtiment ;
- L'amélioration des conditions de sécurité par une consolidation des corbeilles et une mise aux normes en matière d'amiante et de sécurité incendie.

Pour respecter l'enveloppe, trois éléments du projet initial ont été abandonnés : l'aménagement d'une seconde salle, la création de surfaces supplémentaires (devenue optionnelle) et la restauration du Petit Odéon. Le programme a en revanche retenu une solution technique ambitieuse pour adapter la salle à l'italienne aux exigences scéniques et de confort contemporaines : abaisser la scène anciennement inclinée au niveau de la rue et incliner le parterre des spectateurs.

La maîtrise d'ouvrage déléguée du projet a été confiée à l'EMOC par convention de mandat le 11 juin 1999 pour une durée de 44 mois (soit jusqu'en février 2003) et un montant de 24,24 M€ (valeur mars 1999). En fait, le théâtre rénové a été inauguré le 3 avril 2006 avec 36 mois de retard, pour un montant total de 37,89 M€, soit un dépassement de 40 % par rapport à l'enveloppe initiale actualisée par l'indice du coût de la construction à février 2003 (26,95 M€).



## 1. La complexité du montage juridique

Sur les trois années de retard prises par le projet, deux sont imputables à la longueur des procédures de choix de la maîtrise d'œuvre et d'autorisation des travaux. La troisième année est liée quant à elle à la combinaison d'un nombre de marchés infructueux de travaux et d'aléas techniques en cours de chantier.

### a. Le recours à une maîtrise d'œuvre « mixte »

Comme le théâtre est classé dans sa totalité au titre des monuments historiques depuis un arrêté du 7 octobre 1947, la maîtrise d'œuvre pour l'ensemble des interventions sur le théâtre national de l'Odéon relevait, non du régime de la loi MOP mais des droits exclusifs de l'architecte en chef des monuments historiques territorialement compétent.

En raison de la complexité technique du projet, toutefois, le maître d'ouvrage a choisi d'adjoindre à l'ACMH une équipe spécialisée, constituée de quatre bureaux d'études en scénographie, structures, électricité et génie climatique au terme d'un appel d'offres tel que défini par l'article 108 bis du code des marchés publics, alors applicable.

Ces modalités de maîtrise d'œuvre – élaborées par la DAJ du ministère, la DAPA, le SNT et l'EMOC – combinaient la réglementation des monuments historiques et le régime de droit commun de la maîtrise d'ouvrage publique autant qu'elles y dérogeaient. Ainsi, le titulaire des études préalables avait la garantie de remporter la maîtrise d'œuvre du projet, conformément à la réglementation des études sur les monuments classés<sup>23</sup> mais contrairement au code des marchés publics. Après de longs débats, ce dispositif a néanmoins été « toléré » par la commission supérieure des marchés de bâtiment et génie civil<sup>24</sup>.

Outre les problèmes de régularité qu'elle a soulevés, cette question juridique a retardé le lancement de l'opération. Le contrat d'études préalables a été notifié pour un montant de 0,37 M€ le 28 février 2000 au lieu du mois de juillet 1999 prévu initialement. A l'issue des études, le marché de maîtrise d'œuvre de 2,06 M€ (13,51MF) a été notifié le 25 janvier 2001, soit un an après la date prévue dans la convention de mandat.

b. La question du permis de construire concernant la charpente

La complexité du projet a également été à l'origine d'un allongement de la procédure d'autorisation. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat (liée en l'espèce au théâtre des Champs-Élysées), une restructuration lourde sur un monument historique ne peut être soumise à une simple déclaration de travaux et doit faire l'objet d'un permis de construire. Or, dans le cas de l'Odéon, l'escamotage nécessitait de remonter la charpente au-delà du plafond des hauteurs (fixé à 25m) et du gabarit existant. Bien qu'il emportât les faveurs de l'ACMH et des riverains en rapprochant l'édifice de sa configuration d'origine, le projet n'entraînait donc pas dans les dérogations prévues au POS et a suscité un refus de la préfecture.

La difficulté a finalement été contournée en 2002 par la décision du ministre de soumettre le projet à une simple déclaration de travaux, jointe à l'instruction donnée au préfet de ne pas s'y opposer. L'autorisation a été accordée en février 2003, soit deux ans après la date initialement prévue pour le démarrage des travaux.

Au cours de la phase contradictoire, l'EMOC a confirmé l'impact de ces procédures sur le calendrier de l'opération, tout en en réfutant la responsabilité : « *En ne s'en tenant qu'aux études et aux travaux dont l'EMOC avait la charge, on peut considérer que l'opération s'est déroulée normalement, sans aléas ni retards particuliers. Ce sont les différentes procédures, tenant au caractère très spécifique de*

---

<sup>23</sup> Conformément à la circulaire n° 63150 du 5 août 1985 relative à l'organisation des études et travaux sur les monuments historiques classés, le programme détaillé de l'opération doit être défini à l'issue d'une étude préalable confiée à l'ACMH.

<sup>24</sup> Avis du 6 janvier 2000 de la CSM.



*l'intervention au regard de la réglementation, qui expliquent l'essentiel du retard constaté ».*

Aux termes de la convention de mandat pourtant, l'EMOC avait pour mission « *la définition des conditions administratives et techniques selon lesquels sera étudié et réalisé le projet* » (article 3, 1°). En corollaire, il était en charge de la phase préalable et peut être tenu responsable des dépassements y afférant, du fait d'une sous-estimation des délais de validation par les tutelles et des risques juridiques du projet.

## **2. L'insuffisance des outils de suivi**

D'un montant initial de 24,24 M€ (valeur mars 1999), la convention de mandat a finalement atteint 37,89 M€, soit un dépassement de 40 % par rapport à l'enveloppe initiale actualisée à la date initiale d'achèvement en février 2003 (26,95 M€). Outre l'actualisation de l'enveloppe initiale, on distingue parmi les facteurs de surcoût :

- l'allongement du calendrier : le décalage dans le temps de l'opération est à l'origine de révisions de prix supplémentaires et constitue un surcoût en soi ;
- les aléas techniques : le creusement du parterre a révélé la faiblesse des fondations, nécessitant des fouilles archéologiques de juin 2003 à février 2004 puis un terrassement en sous-sol. Cet aléa, intégré dans la négociation des marchés infructueux, n'a pas eu d'impact sur les délais de passation mais a entraîné une hausse du montant des marchés (échafaudage et gros œuvre notamment) ;
- les modifications de programme : initialement écartée du programme, la restauration du Petit Odéon a finalement été réintégrée en 2001. Ont également été ajoutés l'aménagement de locaux sociaux, la constitution de réserves sous la grande salle, le rafraîchissement des bureaux, le mobilier des loges, la rénovation du foyer, les luminaires extérieurs et les grilles le long des arcades.

L'évolution de l'enveloppe a été entérinée par six avenants à la convention de mandat initiale. Calqués sur le suivi des marchés qui ne considèrent que les révisions de prix et les aléas, ces documents ne permettent ni de pondérer précisément la part des différents facteurs dans le coût final de l'opération, ni d'en dresser le bilan économique.

### **a. La neutralisation des allongements de calendrier par les révisions de prix**

Dans la convention de mandat et ses avenants, l'enveloppe initiale et les enveloppes complémentaires sont exprimées en valeur brute, hors révisions de prix. La date de valeur retenue est généralement proche de la date de signature de la convention (mars 1999 ici). Aux termes de l'article 5.1 de la convention, « *la régularisation pour révision de prix sera effectuée lors du dernier exercice* ». Les révisions de prix sont donc en principe calculées sur la base des indices de prix constatés et intégrées dans l'enveloppe par un avenant final.

Cette méthode de révision globale en fin de convention est destinée à faciliter le suivi des coûts au cours du temps, indépendamment des variations des prix. Toutefois, elle tend à majorer la part des révisions de prix dans le montant total de l'opération, à minimiser les extensions de programme et à neutraliser le coût des dépassements de

calendrier. En effet, les révisions de prix sont calculées indifféremment selon qu'elles portent sur le programme initial ou les extensions, et selon qu'elles relèvent du calendrier initial de l'opération ou de dépassement de délais.

Ainsi, selon la typologie des avenants, sur les 56 % de dépassement brut (13,75 M€) de l'enveloppe initiale, les révisions de prix représentent 7,49 M€, soit 30,9 % du montant final de l'opération. La part des aléas de chantiers représente 3,85 M€ et 15,7 % du montant final, tandis que les extensions de programme ne représentent pour leur part que 2,34 M€, soit 10 % du montant final.

Si l'on applique au contraire l'évolution de l'indice BT01 sur l'enveloppe et le calendrier initiaux de la convention de mandat (soit entre mars 1999 et février 2003), la part des révisions de prix dans le dépassement diminue pour ne représenter que 24 %. La prise en compte de l'évolution de l'indice entre la date initialement prévue et la date réelle de fin des travaux permet de calculer le coût lié à l'allongement du calendrier, qui représente 19 % du dépassement. Le reste, soit 57 %, correspond à la part cumulée des aléas et extensions de programme.

Afin d'améliorer la sincérité du coût final de l'opération, et de faire de la convention de mandat un véritable outil de pilotage, il conviendrait de comptabiliser ce surcoût lié à des allongements de calendrier aujourd'hui masqué dans l'enveloppe globale de révision des prix.

#### b. La neutralisation des changements de programme par les aléas techniques

La méthode par laquelle les aléas de chantier et les extensions de programme sont retracés souffre également d'un défaut de lisibilité. Pas plus les documents de suivi des marchés que la convention de mandat ne permettent de retracer avec exactitude la part des aléas et des modifications de programme dans le coût final du projet.

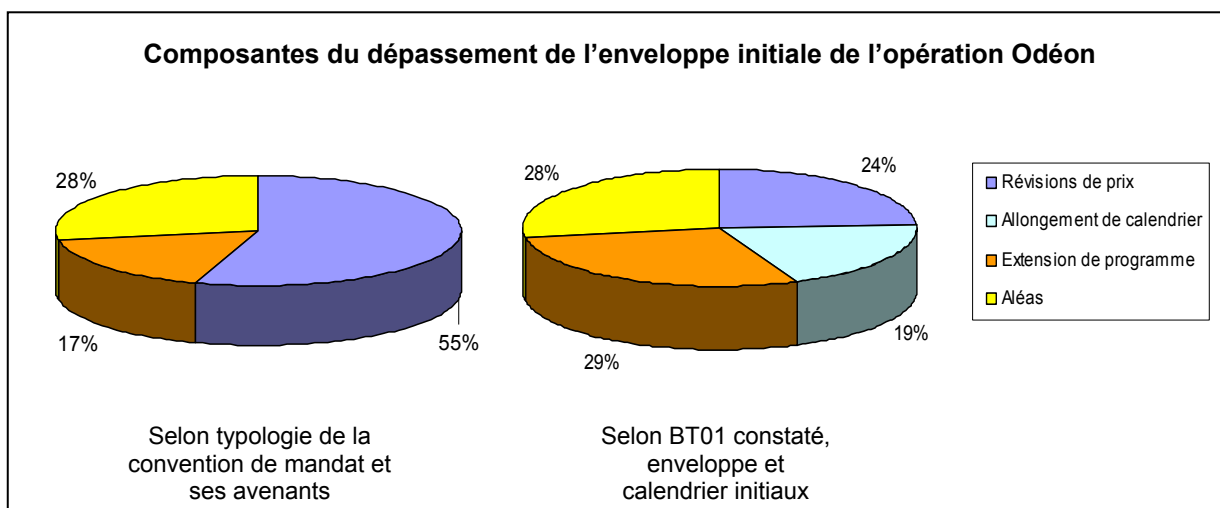
Dans les marchés, les provisions pour aléas formées initialement s'élèvent à 0,97 M€, soit 3,5 % du montant des marchés initiaux en moyenne. En cas d'avenant, la provision pour aléas est le plus souvent annulée et intégrée dans le montant de l'avenant avec les extensions de programme. Au total, 53 marchés ont été passés, modifiés par 30 avenants ou marchés complémentaires. Le total des marchés passés au 1<sup>er</sup> juin 2006 s'élève à 34,51 M€ soit un dépassement de 21,1 % par rapport au montant des marchés initiaux. Le montant final des aléas est obtenu par la somme de la provision pour aléas restante (0,4 M€) et du montant des avenants hors révision de prix (3,3 M€). L'ensemble (3,7 M€) représente 13,1 % du montant initial des marchés.

Dans la convention de mandat et ses avenants, le montant cumulé des modifications de programme s'élève à 2,36 M€, soit 17% du dépassement ; le montant des aléas (objet de l'avenant n°4) s'élève quant à lui à 3,8 M€, soit 28% du dépassement. Ce dernier chiffre, qui entérine les dépassements constatés sur les marchés, est présenté de manière globale, sans distinguer selon qu'il s'agit d'aléas techniques ou d'extensions de programme.

En raison de l'imprécision des documents de suivi des marchés qui confondent dans deux catégories (révisions et aléas) l'ensemble des sources de dépassement de l'enveloppe (révision selon calendrier initial, allongement de calendrier, aléas et changement de programme), la part des aléas dans le coût final de l'opération ne peut

être affinée davantage. La part des modifications de programme dans le dépassement s'obtient quant à elle par soustraction (du montant des révisions, de l'allongement de calendrier et des aléas) et s'établit à 3,9 M€, soit 29 % du dépassement et 10 % du montant final.

Au total, la part des quatre facteurs dans le surcoût du projet est ainsi répartie :



Ainsi, les documents de suivi de l'EMOC présentent, pour l'ensemble des marchés d'une opération (maîtrise d'œuvre, assistance à maîtrise d'ouvrage, travaux et autres), le montant initial et les montants finaux des engagements et mandatements. A ce titre, ils constituent un outil de gestion budgétaire et comptable efficace des marchés. En revanche, ils ne permettent ni de piloter les délais et les coûts en cours d'exécution, ni d'apprécier la qualité et évaluer la performance de la maîtrise d'ouvrage déléguée à l'issue des opérations. Ces éléments expliquent comment, en dépit du dépassement d'enveloppe et de calendrier, l'opération peut être comptée par l'EMOC parmi ses réussites et révèlent la nécessité de disposer de bilans économiques plus complets.

### C. LA RECONSTRUCTION DE L'IMMEUBLE DES BONS ENFANTS

La restructuration complète de l'immeuble de la rue des Bons Enfants, afin d'y installer l'essentiel des services du ministère de la culture, constitue elle aussi une opération ouverte depuis le début des années 1990. Après une phase de mise au point particulièrement longue, liée notamment au blocage du dossier par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et dont la Cour avait rendu compte en son temps, le projet est entré dans sa phase opérationnelle en août 1999 avec la signature de la convention confiant à l'EMOC le soin de mener à bien les travaux.

Au terme de la convention de mandat, les travaux devaient durer 42 mois, soit jusqu'au mois de février 2003, pour un déménagement prévu en mai 2003. En fait, les travaux se sont achevés fin novembre 2004 (sauf pour le 1 % artistique), et l'emménagement des services du ministère a eu lieu en février 2005. Avec un coût final de 70,67 M€ hors mobilier de bureau et déménagement, l'opération affiche un dépassement relativement limité de 16,5 % par rapport à ce qui était prévu, ce résultat

étant lié au fait qu'à l'inverse d'autres opérations, le programme n'a pas fait l'objet de remises en causes importantes.

## **1. La gestion du mandat**

La convention de mandat signée le 31 août 1999 portait sur un total de 54,12 M€ en valeur novembre 1998. Par la suite, cinq avenants ont été nécessaires pour piloter le projet, le plus important étant le n° 2, signé le 22 mai 2002, qui a porté l'enveloppe financière à 66,43 M€, soit une augmentation en valeur de 22 %.

Cette augmentation est décomposée en deux parts, l'une liée à l'évolution de l'indice BT01 depuis 1999, l'autre liée à « *l'évolution conjoncturelle récente des coûts de construction* ». Cette présentation traduit le fait qu'au cours des années 2000 à 2002, les coûts de construction ont augmenté plus que proportionnellement à l'indice BT01 utilisé pour les révisions, sous le double effet de la croissance économique et du renchérissement des coûts du travail. C'est la raison pour laquelle a été prévue, pour toutes les opérations de cette période, une actualisation supplémentaire dite « conjoncturelle » de 10 %.

Par ailleurs, comme sur l'opération du musée d'Orsay, il existe un décalage important entre la dernière valeur de l'indice BT01 prise en compte par les avenants pour l'actualisation réelle et la date de leur signature. Par exemple, pour l'avenant n° 2, la dernière valeur exacte prise en compte était celle de novembre 2000, alors qu'à la date de la signature de l'avenant, l'indice BT01 était connu jusqu'à janvier 2002. Et l'hypothèse prise en compte pour l'actualisation au-delà de novembre 2000 a été de 2 %, soit significativement moins que les valeurs finalement constatées et alors que cet écart pouvait déjà être anticipé : en somme, les valeurs portées dans l'avenant n° 2 étaient sensiblement sous-évaluées dès la signature de ce dernier. Du reste, c'est la raison pour laquelle l'avenant n° 3, signé vingt mois plus tard, prévoyait de nouveau un rattrapage de 1,85 M€ (sur les 2,55 M€ ajoutés à l'enveloppe) lié à l'évolution constatée et non anticipée de l'indice BT01. Mais là encore, et sans que les raisons en apparaissent clairement, l'avenant a été préparé sans que soient prises en compte les valeurs les plus récentes de l'indice.

Le programme étant ensuite demeuré stable, les avenants n° 4 et 5 ont surtout permis d'actualiser la valeur de la convention en fonction de l'évolution des prix compte tenu des retards du chantier. Finalement, au terme de l'avenant de clôture signé le 26 janvier 2005, l'enveloppe mise à disposition de l'EMOC aura représenté 71,27 M€, soit légèrement plus que le coût final.

## **2. La maîtrise d'œuvre**

Quoique désignée dès 1995 à l'issue d'un concours mené sans difficulté, la maîtrise d'œuvre a connu quelques vicissitudes à partir du lancement des procédures de travaux en 1999. Le groupement titulaire comportait deux architectes, l'un pour la restructuration de l'immeuble, et l'autre, pour les aménagements intérieurs, sans qu'aucun des deux soit subordonné à l'autre. Cette situation a continûment induit des crispations et n'a pas facilité la liaison entre les phases de travaux.

Initialement conclu pour 4,96 M€, le marché de maîtrise d'œuvre s'est finalement achevé sur un coût de 6,64 M€. Mais rapporté à la masse des travaux, ce

montant traduit en fait une relative stabilité du taux de rémunération. Les principaux postes qui expliquent ces quelques 1,68 M€ de rémunération complémentaire sont les ajustements au programme (+ 488 198 €), puis les prolongements des délais d'exécution (+ 515 319 €), le solde s'expliquant par une multitude de commandes ponctuelles (dont trois maquettes et 25 dessins pour 127 374 €) ou de missions d'assistance.

Ainsi, les avenants n° 6 et n° 7 au marché de maîtrise d'œuvre ont entériné des hausses de rémunération dues au dépassement des délais et aux modifications de programme, qui apparemment non imputables au maître d'œuvre, n'ont pas entraîné l'application de pénalités mais ont été calculées au prorata du temps passé au-delà du délai d'achèvement prévisionnel, même si le montant final a fait l'objet d'une négociation.

Ceci illustre à nouveau les lourdes incidences financières de ces changements d'orientation subis par les chantiers au cours de leur exécution qui affaiblissent le maître d'ouvrage délégué dans ses relations avec ses maîtres d'œuvres dont il rémunère les prestations supplémentaires quasiment à un prix de journée puisque si l'allongement des délais ne résulte pas de défaillances qui leur sont clairement imputables, il ne peut imposer les conditions de la rémunération forfaitaire du marché initial.

L'allongement des délais du chantier a également eu des conséquences coûteuses pour le marché d'ordonnancement, pilotage, coordination (OPC) qui prévoyait en principe un prix global et forfaitaire qui serait simplement révisable sur la base d'une formule incluant l'indice ingénierie. Pourtant, c'est une indexation mécanique du prix de l'OPC sur le prix révisé et le calendrier des travaux qui s'est imposée. La rédaction très directe de l'avenant n° 1 au marché en témoigne :

*« Le montant initial de la mission d'OPC est déterminé sur la base d'un montant prévisionnel des travaux de 33 000 000 € HT et d'une durée des travaux de 22 mois. Le volume effectif des travaux est porté à 45 000 000 € HT en valeur mai 2000, et le recalage du calendrier laisse apparaître une prolongation de la durée des travaux de 10 mois. En fonction de l'évolution de ces éléments, le montant de la mission du titulaire est majoré d'un montant de 100 953,40 € HT en valeur mai 2000 (...) »*

Si l'on peut comprendre que l'allongement des délais fasse l'objet d'une compensation compte tenu des exigences de présence sur le chantier des prestataires, il est discutable en revanche que l'augmentation du montant des travaux due aux mécanismes de révision de prix appliqués jusqu'à l'année 2005 – y compris la révision conjoncturelle portée par l'avenant n° 2 en mai 2002 - justifie elle aussi l'augmentation du marché d'OPC. Le passage de 33 M€ HT à 45 M€ HT entre 1999 et 2005 résulte en effet à hauteur de 2,65 M€ de l'augmentation du volume des travaux et de 9,35 M€ des révisions de prix : il ne s'agit donc que pour partie d'une augmentation en volume des travaux, mais bien pour l'essentiel d'une augmentation en valeur qui n'aurait pas dû donner lieu à compensation pour le marché d'OPC dont les prestations ont été elles aussi révisées.

\*

Avec 16 % de dépassement du budget prévu par la convention de mandat et un retard de 20 mois (qui en fait le chantier le moins en retard mené par l'EMOC après la rénovation de l'amphithéâtre Verniquet du Muséum national d'histoire naturelle –

9 mois – et l’extension de la Cité de la musique – 14 mois)<sup>25</sup>, le chantier de l’immeuble des Bons Enfants apparaît rétrospectivement comme ayant été relativement maîtrisé. Les responsables de l’établissement jugent d’ailleurs a posteriori que le délai initial prévu par la convention de mandat (42 mois) était difficile à tenir pour une opération revenant en fait à reconstruire le bâtiment.

Comme il a été indiqué plus haut à propos de l’évolution du mandat, les modifications de programme ont été relativement modérées, et en tous cas moins nombreuses et moins coûteuses que ce qui a pu être constaté dans d’autres opérations : sans doute s’agit-il là d’un constat normal pour un immeuble de bureaux, qui se prête moins aux évolutions programmatiques qu’un lieu accueillant du public. On peut néanmoins se demander si le dialogue entre les deux seuls partenaires (DAG / EMOC) également intéressés au respect de l’enveloppe budgétaire n’explique pas cette relative stabilité du projet en regard du trilogue constaté dans les autres opérations (utilisateur / direction centrale / EMOC) où les fonctions de donneur d’ordre et de financeur ne coïncident pas.

Deux déconvenues peuvent cependant être signalées.

Le jardin, ou plus exactement la « *forêt tempérée de l’hémisphère sud, stratifiée verticalement par des espèces végétales diversifiées* »<sup>26</sup>, n’est pas une réussite. Bien que leur choix ait fait l’objet d’un contrat d’assistance auprès d’un expert réputé, les eucalyptus acquis en Italie sont morts peu de temps après avoir été plantés.

La gestion du 1 % artistique a, quant à elle, connu quelques accrocs. Dès le mois de décembre 2003, la commission constituée par l’EMOC avait retenu trois artistes parmi les candidats. Le ministre ayant ajouté personnellement trois noms à cette liste, ce sont finalement six artistes qui ont été invités à remettre une esquisse, et l’un d’eux s’étant dédit, ce sont cinq œuvres qui ont fait l’objet de commandes fermes. L’œuvre la plus originale consistait en une installation acoustique aléatoire reliée aux ascenseurs : à intervalles irréguliers – et imprévisibles – les usagers de l’ascenseur devaient assister à un événement artistique. Mais malheureusement, l’œuvre n’a quasiment jamais fonctionné, et a été débranchée quelques semaines après l’emménagement des services dans l’immeuble.

#### **D. LA CINÉMATHÈQUE FRANÇAISE**

L’idée d’un équipement culturel entièrement dédié au cinéma est ancienne. Lorsque le projet de « Maison du cinéma » a vu le jour, il s’agissait de fédérer dans un même lieu trois acteurs de la politique du cinéma : les Archives françaises du film (AFM), département du centre national de la cinématographie (CNC) accueillant le dépôt légal du cinéma, la bibliothèque du film (BIFI) et la Cinémathèque française. Il comprenait, outre des salles de projection, une médiathèque, des espaces pédagogiques et d’exposition temporaire et le musée Henri Langlois.

---

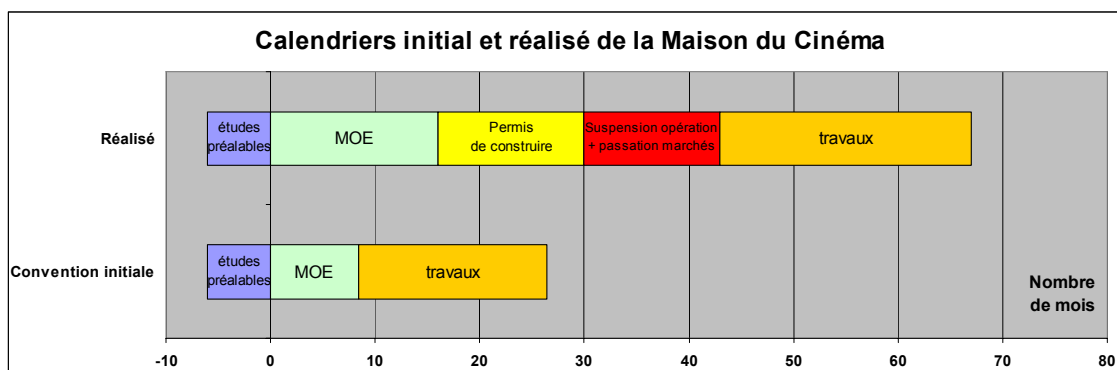
<sup>25</sup> Le dépassement de 16 % s’obtient en rapportant le budget alloué par la convention de mandat actualisé à la date d’achèvement prévisionnelle par la valeur de l’indice BT01, d’une part, et le montant total des engagements à ce jour d’autre part. Il est revenu sur cette méthode au point II.

<sup>26</sup> Document de présentation du projet par le maître d’œuvre

Initialement pressenti pour accueillir le bâtiment, le site du Palais de Tokyo a finalement été abandonné en raison du coût d'aménagement qu'il supposait, estimé à 76 M€. A sa place, l'*American Center* conçu par l'architecte Frank. O. Gehry à Bercy a été choisi en 1998 et acquis par l'Etat en février 1999 pour un montant de 23,5 M€ (154,13MF) et le coût d'aménagement estimé à 24,24 M€ (160MF), soit un coût total de l'opération de 47,7M€. Sa proximité avec la BNF et l'Inathèque situées sur l'autre rive de la Seine (et reliées depuis par la passerelle Simone de Beauvoir) permettait en outre de rassembler la totalité du dépôt légal consacré à l'image dans l'est parisien.

La DAG du ministère de la culture était maître d'ouvrage du projet. Prenant la suite de la MIGT, l'EMOC a été chargé de solder l'opération au Palais de Tokyo et a participé au choix du nouveau site dès 1998. La réalisation des études préalables lui a été confiée par convention du 11 mai 1999 pour un montant de 150 000 € (1 MF). Logiquement, il a ensuite été chargé de la maîtrise d'ouvrage par convention de mandat signée le 1<sup>er</sup> octobre 1999 pour un montant de 24,24 M€<sup>27</sup> (valeur janvier 1999) et une durée de 26 mois, soit un achèvement prévu pour décembre 2001.

Le bâtiment a été remis en mai 2005 avec trois ans et demi de retard, pour un montant total de 33,9 M€, soit 39,8 % de hausse apparente et 33,4 % de dépassement par rapport à l'enveloppe initiale actualisée à décembre 2001 suivant l'indice des prix à la construction (25,42 M€). Le coût lié à l'allongement du calendrier (obtenu par différence entre le montant final et le montant des révisions appliquées à l'enveloppe et au calendrier initiaux et les extensions de programme) représente 49 % du dépassement et les modifications de programme 31 %, les 20% restants étant imputables aux révisions de prix.



## 1. L'instabilité du programme

Sur les trois années et demi de retard, trois sont imputables à la phase préparatoire, du choix de la maîtrise d'œuvre au démarrage des travaux. En dépit d'études préalables qui avaient déjà duré six mois, cette étape qui devait occuper huit des 26 mois du calendrier initial a duré trois ans et demi et décalé le démarrage des travaux en juin 2003 pour la partie immobilière et septembre 2004 pour la muséographie.

<sup>27</sup> Le fait que ce montant (159 MF) soit exactement le même que celui de l'enveloppe initiale allouée au théâtre de l'Odéon est un hasard.

a. La difficile validation du programme immobilier

Le programme arrêté à l'issue des études préalables s'articulait autour de trois éléments : l'extension des espaces d'accueil et de billetterie ; la création d'un niveau supplémentaire par construction d'un plancher à mi-hauteur dans la salle de théâtre et la césure de la cage de scène ; la reconversion des studios et des ateliers d'artistes en salles de projection, d'exposition et en médiathèque. La création d'un accès commun aux trois salles de projection a été ajoutée ensuite, sur proposition du maître d'œuvre.

Pour la partie immobilière – le musée faisant l'objet d'un projet dans le projet – le choix du maître d'œuvre a été lancé en mars 1999 par appel public à la concurrence ; et a été notifié par l'EMOC le 12 janvier 2000 pour un montant de 1,61 M€. La validation de l'APD par le maître d'ouvrage n'est intervenue qu'en février 2001, 13 mois après la notification au lieu des six prévus<sup>28</sup>, après plusieurs modifications. Ce délai a encore été allongé de 14 mois par la procédure d'autorisation rendue nécessaire par le changement de destination des ateliers d'artistes et l'extension des surfaces. Le permis, demandé en juin 2001, a été accordé en avril 2002.

Alors que le projet était prêt à passer en chantier en février 2002 après les travaux de démolition, l'arrivée du nouveau ministre de la culture en mai 2002 a donné lieu à une nouvelle hésitation et à la suspension de l'opération. Il a fallu attendre février 2003 pour que celui-ci soit relancé et juin 2003 pour que démarrent les travaux.

Enfin, le projet a connu un ultime changement d'orientation avec la nomination d'un nouveau président de la Cinémathèque, M. Berri, qui a repoussé les délais de livraison de plus de huit mois supplémentaires. Ces modifications, qui touchaient la distribution des espaces d'expositions temporaires et ceux du musée, ont été entérinées dans un second avenant à la convention de mandat en mars 2004.

Force est de noter que les changements de programmes adoptés (intersion des espaces d'expositions permanente et temporaires) relèvent d'une réorientation du projet qui a bouleversé l'économie du programme initial, sans que le maître d'ouvrage délégué dispose de quelque moyen que ce soit pour en limiter les effets sur les coûts comme sur les délais.

b. Les attermoiements du projet muséographique

La forme du futur musée du cinéma et la part que devait prendre la collection de l'ancien musée Henri Langlois disparu dans l'incendie du Palais de Chaillot ont fait l'objet de vifs débats, opposant la direction de la Cinémathèque, ses conservateurs et les deux directeurs successifs du musée. Cette absence de consensus a été à l'origine de la scission précoce du programme entre immobilier et musée pour éviter que les difficultés du second ne freinent l'ensemble de l'opération.

En pratique, l'instabilité de la programmation muséographique s'est traduite par une succession des maîtres d'œuvre du projet qui a repoussé la livraison à fin 2005. Un premier marché a été notifié en septembre 2000 pour un montant de 0,40 M€, après trois

---

<sup>28</sup> Article 5 de l'acte d'engagement du marché de maîtrise d'œuvre n° 00-01572.



études de définition d'un montant de 0,11 M€. L'APD n'a toutefois été validé qu'en mai 2002<sup>29</sup> et le marché complété par avenant en mai 2003 pour un montant de 0,92 M€.

A l'arrivée du nouveau président de la Cinémathèque, M. Claude Berri, celui-ci a envisagé plusieurs modifications du projet muséographique. Le premier marché de maîtrise d'œuvre s'avérant incompatible avec le nouveau projet, celui-ci a été résilié en juin 2003, pour un coût de 0,23 M€. Un deuxième maître d'œuvre a alors été désigné en janvier 2004. Dans l'attente de la nouvelle programmation toutefois, la procédure a été déclarée sans suite et le candidat indemnisé à hauteur de 17 940 €. La désignation du maître d'œuvre définitif, est finalement intervenue en juin 2004 à l'issue d'un troisième concours et le marché a été notifié le 1<sup>er</sup> septembre 2004 pour un montant de 0,23 M€.

Ces décalages révèlent une sous-estimation des délais nécessaires à l'élaboration du projet. La durée de 26 mois inscrite dans la convention de mandat a négligé les délais de validation et d'autorisation de l'opération. Si l'EMOC ne peut être tenu responsable des délais de délivrance des permis, il a néanmoins explicitement la charge de la phase préparatoire de l'opération au termes de la convention de mandat. A fortiori quand il a été mandaté pour réaliser les études préalables au projet, l'EMOC est responsable de l'estimation des délais d'autorisation nécessaires et des coûts afférents.

Cette sous-estimation des délais de validation et l'instabilité du programme sont lourdes de conséquence sur le calendrier de réalisation et les coûts, comme l'a confirmé le ministère dans sa réponse : « *Les principales causes de dépassement sur le chantier de la Cinémathèque ont été les décisions de modification du programme global ainsi que le déplacement des espaces dédiés aux expositions temporaires (demande formulée par le président de la Cinémathèque).* »

Au total, le montant des modifications de programme a été entériné par deux avenants à la convention de mandat et porté à 2,96 M€, soit 31% du dépassement. Le coût induit par l'allongement du calendrier s'élève quant à lui à 4,52 M€. Sachant que sur 41 mois de retard, 35 sont liés à la phase préalable (soit 85 %), l'allongement de calendrier lié à l'instabilité du programme peut être évalué à 3,85 M€, et l'impact global des modifications de programme à 6,81 M€.

## **2. Le changement de porteur du projet**

Le projet de Maison du cinéma réunissait au départ quatre partenaires : l'Etat, propriétaire du bâtiment et du fonds cinématographique et muséographique ; les Archives françaises du film (AFF), rattachées au centre national de la cinématographie (CNC) ; la Cinémathèque française, association loi 1901 ; et la bibliothèque du film (BIFI), association loi 1901 née de la scission avec la Cinémathèque.

En l'absence de structure commune, la DAG du ministère de la Culture a été maître d'ouvrage de l'opération, le CNC co-signant les conventions de mandat d'études et de maîtrise d'ouvrage. Les autres partenaires ont quant à eux été associés au suivi de l'opération mais sans prendre de responsabilité juridique.

---

<sup>29</sup> Voir compte rendu de réunion de la mission de réalisation du 20 juin 2001.

Une « Mission de réalisation du 51, rue de Bercy » a été mise en place pour coordonner l'opération. En pratique, la mission a assuré la circulation de l'information et le secrétariat des réunions rassemblant les partenaires, l'EMOC et les maîtres d'œuvre, mais elle n'avait pas de pouvoir de décision. En outre, aucune décision n'a été arrêtée sur la structure en charge de la gestion future du bâtiment. En particulier, la Cinémathèque s'opposait à toute création d'un GIP, susceptible de menacer son existence.

L'absence d'interlocuteur unique ou, à défaut, de pilote capable d'arbitrer les conflits entre les partenaires, a contribué à la multiplication des modifications de programmes et à l'allongement considérable de la phase préparatoire. La présence de l'EMOC comme intermédiaire entre le maître d'ouvrage, les partenaires du projet et le maître d'œuvre n'a pas permis d'améliorer le processus de décision.

A l'inverse, la décision prise en 2003 d'abandonner les scénarios GIP et mission de réalisation et de transférer la gestion future du bâtiment à la Cinémathèque française a permis la relance des travaux. Cette décision s'est accompagnée d'une modification des statuts de la Cinémathèque, d'un changement de son président et d'une fusion avec la BIFI programmée pour le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Au total, le président de la Cinémathèque émet un jugement positif sur l'opération : « *Les travaux menés par l'EMOC ont été livrés dans les délais convenus suite à la redéfinition du projet, avec des équipements en ordre de marche* »<sup>30</sup>.

De fait, sortie de son contexte et prise indépendamment de ses objectifs de départ, une même opération considérée comme mitigée par ses financeurs peut être vue comme une réussite par ses bénéficiaires. Cette appréciation – qui ne peut être partagée si on se place du point de vue des délais et des coûts prévus à l'origine – milite pour un renforcement du suivi des coûts et du calendrier dans le temps, afin de mettre en évidence les conséquences de changements de programme à l'échelle de l'opération, et non dans l'horizon temporel des dirigeants les plus récents.

## **E. LE GRAND PALAIS**

Edifié entre 1897 et 1900, le Grand Palais a présenté dès les années 50 des fissurations révélant la fragilité de ses fondations. En raison du vieillissement des pilotis sur lesquels reposait le bâtiment côté Seine, le palais s'est enfoncé et l'ensemble des structures, façades et ornements compris, ont été déstabilisés. En outre, l'armature de fer de la nef a connu des phénomènes de déformation et de corrosion menaçant la sécurité des visiteurs. En 1993, la chute d'un rivet a conduit brutalement à la fermeture de la nef et au lancement d'un vaste projet de restauration du bâtiment.

Le SNT a été initialement chargé des études préalables et de la conduite de l'opération. En 1995, il a conclu un contrat de maîtrise d'œuvre de 2,93 M€ (19,25 MF) correspondant à une première estimation des travaux de 31,25M€ HT (205 MF). Au cours de l'année 1997 cependant, la fixation du coût définitif des travaux à 62,75M€ HT

---

<sup>30</sup> Lettre du 8 février 2007 en réponse aux observations provisoires.

(411,6MF) a été source d'un blocage entre les ministères de la culture et des finances<sup>31</sup>. Ce n'est qu'en mars 1999 que le projet a pu être relancé, après remise au secrétaire général du Gouvernement du rapport de M. Chabanol, conseiller d'Etat. Le montant des travaux a été ramené à 53,36M€ HT (350 MF) et la maîtrise d'ouvrage confiée à l'EMOC par convention de mandat du 28 juin 1999.

D'un montant de 60,98 M€, la convention initiale comprenait les dépenses déjà engagées par le SNT (5,03M€), de nouvelles études préalables confiées à l'EMOC par convention du 14 juin 1999 (0,076 M€) et les travaux de restauration de la nef et des galeries Sud (55,87 M€). Sa durée a été fixée à 27 mois, soit jusqu'au mois de juillet 2002. Une seconde phase de travaux – comprenant la confortation des galeries Nord et la restauration des façades et statuaires – a été ajoutée au programme par avenant à la convention de mandat en février 2001 pour un montant de 58,54 M€.

La première phase des travaux a été achevée en septembre 2004, soit avec deux ans et deux mois de retard, tandis que la seconde phase a été lancée en mars 2005. Par ailleurs, des travaux de mise en sécurité et d'aménagement ont été intégrés dans le programme en avril 2005 pour permettre la réouverture de la nef au public en septembre 2005 à la demande du ministre. A la même date, une réduction drastique des travaux prévus au titre de la seconde phase (23,56 M€) ramène l'ensemble de l'opération à une enveloppe de 106,05 M€.

Par sa complexité administrative et juridique (comparable au théâtre de l'Odéon), son calendrier de réalisation (plus d'une décennie) et son budget, la restauration du Grand Palais est une opération hors normes. Elle n'en questionne pas moins deux aspects de la maîtrise d'ouvrage déléguée, l'évaluation de l'enveloppe initiale et la gestion des marchés.

## **1. La sous-évaluation de l'enveloppe initiale**

Le débat qui a opposé les ministères de la culture et des finances sur le coût prévisionnel des travaux et les modifications du projet décidées par la suite illustre les ambiguïtés de la programmation d'une opération de restauration d'une telle envergure, qui prive l'enveloppe financière initiale de toute portée limitative.

L'opération Grand Palais a présenté dès l'origine une complexité et une ampleur telles que le maître d'ouvrage était dans l'incapacité de déterminer ex ante l'étendue des travaux et l'estimation prévisionnelle de leur coût. Le maître d'œuvre a ainsi été chargé de préciser le coût des travaux dans le cadre des études d'avant projet. Malgré le risque de dérive du coût lié à la fixation de l'enveloppe financière par le maître d'œuvre lui-même, aucune formule incitative à la maîtrise des coûts n'était prévue dans le contrat de ce dernier pour le calcul du forfait définitif de rémunération.

Une première réévaluation du coût prévisionnel des travaux est apparu dans l'avant-projet sommaire (APS) portant le montant de 31,25 M€ à 55,38 M€ HT en avril 1996. L'avant-projet définitif (APD) validé en février 1997 – et le projet d'avenant qui a

---

<sup>31</sup> Après un avis défavorable de la CSM-BGC le 24 juin 1997 sur laquelle le directeur du SNT passe outre en décembre 1997, l'avenant au marché de maîtrise d'œuvre fait l'objet d'un refus de visa du contrôleur financier.

suscité alors l'opposition du ministère des finances – a fixé ce coût à 62,75 M€. L'écart est expliqué par la sous-estimation du coût initial en l'absence de références et de projets comparables, le choix de la technique des parois moulées pour rendre possible des aménagements en sous-sol et la décision de réaliser les travaux en site occupé. Après négociation, ce montant a été ramené à 53,36 M€ HT dans l'avenant n° 2 notifié en décembre 1999, dont 41,56 M€ pour la première phase et 11,8 M€ pour la seconde.

**Tableau n° 5 : Evolution du coût prévisionnel des travaux du Grand Palais**

	Evaluation du marché initial (22/12/95)	APS (19/04/96)	APD (06/02/97)	Avenant n° 2 (13/12/99)
Fondations	100 MF	192 MF	221,9 MF	178,5 MF
Charpentes	70 MF	105,5 MF	111,3 MF	105,7 MF
Verrières et toiture	35 MF	65,8 MF	78,4 MF	65,8 MF
<b>Total travaux HT</b>	<b>205 MF (31,25 M€)</b>	<b>363,3 MF (55,38 M€)</b>	<b>411,6 MF (62,75 M€)</b>	<b>350 MF (53,36 M€)</b>

Sur le plan juridique, le débat a été tranché par le rapport de M. Chabanol faisant valoir le caractère provisoire du prix initial, tel que prévu par l'article 2 alinéa 5 de la loi MOP : « *Lorsque le maître d'ouvrage décide de réutiliser ou de réhabiliter un ouvrage existant, l'élaboration du programme et la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle peuvent se poursuivre pendant les études d'avant-projet* ». En ce sens, l'avenant n° 2 n'a pas constitué un bouleversement de l'économie du marché de maîtrise d'œuvre mais a fixé la rémunération définitive sur la base d'études complémentaires.

Sur le plan opérationnel en revanche, ce raisonnement ne résout pas les effets de l'absence de prix définitivement arrêtés dès le départ. Pour les opérations classiques, le maître d'ouvrage dispose de moyens pour contraindre le maître d'œuvre à respecter l'enveloppe initiale (en l'obligeant à reprendre gratuitement ses études ou en plafonnant la variation de coût par exemple). Dans le cas du Grand Palais, « *le mécanisme de régulation dont la présence est habituelle dans les marchés de maîtrise d'œuvre constituait en l'espèce une garantie illusoire (...). La notion même d'enveloppe financière initiale, sur laquelle repose en définitive la régulation du marché, n'y a pas grand sens. Techniquement d'abord, le problème était trop complexe pour que l'on puisse, à la signature du marché, déterminer la nature même des travaux nécessaires (...). Financièrement ensuite, était-il pensable que, à l'issue d'études déterminant la nécessité d'effectuer les travaux, on en revienne à l'enveloppe financière initiale avec l'assurance que les travaux qu'elle permettrait de financer étaient (...) insuffisants à assurer sa consolidation définitive ?* »<sup>32</sup>.

Si l'évolution du coût des travaux au vu d'études complémentaires se comprend aisément dans le cas d'espèce, elle n'en a pas moins privé le maître d'ouvrage d'outil

<sup>32</sup> Cf. rapport de M. Chabanol au secrétaire général du Gouvernement, 19 mars 1999, p. 5.

pour contenir le budget du projet dans des limites fixées au départ. En outre, le maître d'ouvrage n'a eu aucun moyen d'évaluer la performance de la maîtrise d'œuvre sur le plan financier, l'enveloppe étant fixée ex post par le maître d'œuvre lui-même.

Par la suite, en février 2002, l'enveloppe a été abondée de 58,54 M€ pour financer la seconde phase des travaux, comprenant la poursuite des travaux de confortation sur la partie nord et la restauration des autres éléments de l'édifice : façades, balustrades, statues, sculptures.

Enfin, l'arrivée du nouveau ministre de la culture le 31 mars 2004 s'est accompagnée d'un changement de contenu et d'organisation du projet, autour du nouvel objectif d'ouverture de la nef pour les journées du patrimoine en septembre 2005. Pour l'atteindre, une étude sur les conditions d'une réouverture partielle au public a été menée par l'EMOC au dernier trimestre 2004 et un programme de travaux défini début 2005 sous la maîtrise d'œuvre de l'ACMH pour un montant de 4,7 M€. Le programme de la seconde phase a quant à lui été diminué de 23,6 M€, portant le coût global du projet à 106 M€. Ces modifications de programme et de calendrier ont été entérinées par trois avenants à la convention de mandat initiale.

## **2. La gestion des deux principaux marchés**

Malgré la longueur de la phase d'études préalables, qui s'est étendue sous des formes diverses de 1993 jusqu'au mois de mai 2000, la sélection des principales entreprises prestataires a encore occasionné délais et ajustements qui témoignent de la complexité du chantier.

Deux lots représentaient, dans l'appel d'offres restreint lancé le 26 mai 2000, l'essentiel du coût du projet : le lot n° 1 - Fondations, gros œuvre (conclu pour 25,37 M€) et le lot n° 2 - Charpente métallique, verrière (conclu pour 23,88 M€).

Pour le lot n° 1, trois procédures successives ont dû être reprises. Après un premier appel d'offres restreint lancé le 26 mai 2000, auquel n'a répondu qu'un seul groupement pour un montant supérieur de 30 % à l'estimation du maître d'œuvre, la procédure a été relancée le 10 novembre 2000 sous la forme d'un appel d'offres ouvert fondé sur une solution technique différente. Face à deux offres encore supérieures à l'estimation du maître d'œuvre de respectivement 18 et 42 %, la consultation a été à nouveau déclarée infructueuse et une troisième procédure a été relancée le 13 mars 2001, cette fois négociée dans le cadre de l'article 104 du code des marchés publics. Celle-ci a abouti à la conclusion d'un marché le 22 octobre 2001 – soit avec un retard d'un an sur le calendrier initialement prévu – pour un montant de 25,37 M€ (y compris les tranches conditionnelles non affermies). In fine, il semble que la raison d'être de ce retard ait tenu à l'insuffisance des études préalables, qui se sont trouvées « démodées » par les propositions des entreprises<sup>33</sup>. Il convient toutefois de reconnaître qu'une fois connus les résultats de la première consultation, l'EMOC et son maître d'œuvre ont su

---

<sup>33</sup> Il est significatif que le rapport de présentation du marché, reprenant les termes du rapport d'analyse des offres, indique avec honnêteté à propos d'une des offres : « L'offre du groupement est très complète, très fouillée techniquement. Les seules objections que nous puissions émettre procèdent, justement, de ces entendus techniques fouillés qui ont mis en relief certaines imprécisions du projet. »

réagir pour rétablir une procédure qui paraissait compromise et obtenir une diminution importante (9,2 M€) du prix du marché.

Le lot n° 2, quant à lui, a d'abord fait l'objet du même appel d'offres restreint lancé le 16 mai 2000, mais comme pour le lot n° 1, les offres reçues en juillet 2000 excédaient de plus de 33 % pour la plus basse l'estimation du maître d'œuvre. Là aussi, la procédure a donc été déclarée infructueuse et reprise sous la forme d'un appel d'offres ouvert lancé en novembre 2000, après que le maître d'œuvre eut « *tout en restant dans le coût d'objectif qui lui était imparti et compte tenu de son taux de tolérance, (...) réévalué son projet ayant sous-estimé, dans le 1<sup>er</sup> appel d'offres, le niveau général des prix suite à la conjoncture économique, et en tenant compte également de certaines difficultés spécifiques exposées par les entreprises lors du 1<sup>er</sup> appel d'offres.* »<sup>34</sup>. De fait, le maître d'œuvre a réévalué son estimation de 23 % entre les deux consultations, ce qui revenait presque à se mettre au niveau des premières offres.

Ce second appel d'offres n'a débouché que sur deux candidatures et deux offres reçues le 1<sup>er</sup> février suivant. La première étant jugée techniquement supérieure et étant par ailleurs inférieure de 1,6 M€ à la seconde, c'est elle qui a été choisie le 6 juillet 2001. Mais en réalité, celle-ci n'avait quasiment pas changé entre les deux consultations, et n'était inférieure, lors de l'appel d'offres ouvert, que de 1 % à son montant lors de l'appel d'offres restreint. La succession des deux consultations a donc clairement eu pour objet de « recalcr » l'estimation du maître d'œuvre, et non les offres.

Par la suite, l'évolution de ces deux marchés a épousé celle du chantier du Grand Palais. Le lot n° 1 Gros œuvre, d'un montant initial de 25,37 M€ (comprenant deux tranches conditionnelles affermies par la suite) a finalement été porté à 27,1 M€ (soit + 6,8 %) au terme de deux avenants. Le lot n° 2 Charpente et verrière, d'un montant initial de 23,89 M€ (comprenant une tranche conditionnelle affermie ensuite) a été porté à 28,07 M€, soit +17,5 %.

\*

En acceptant de prendre en charge l'opération de rénovation du Grand Palais, l'EMOC a dû faire face à un programme et à une situation auxquels il n'avait pas pris part. Dans le cas du Grand Palais, ce programme, sous-évalué et techniquement mal connu, résultait pour l'essentiel des études des architectes détenteurs de droits exclusifs vis-à-vis du bâtiment, c'est-à-dire en dernier lieu de l'architecte en chef des monuments historiques.

Si cette considération tend à relativiser la responsabilité de l'EMOC dans les difficultés constatées lors des phases préparatoires, elle pose néanmoins, de nouveau, la question de l'expertise préalable des opérations assignées au mandataire.

---

<sup>34</sup> Rapport de présentation du marché n° 01-01729, page 10.

## **II. UNE PERFORMANCE CONTRASTÉE**

Sur la base des cinq exemples d'opérations développés ci-dessus, et en leur ajoutant certaines observations afférentes à d'autres chantiers achevés ou en cours, il est possible de dresser un bilan synthétique de la performance de l'EMOC.

Il convient à cet égard de reprendre les quatre questions posées en introduction à la présente partie :

- 1) l'exécution technique des opérations est-elle satisfaisante et correspond-elle aux attentes des utilisateurs ?
- 2) l'enveloppe financière allouée à chacune des opérations a-t-elle été respectée ?
- 3) les délais impartis à l'EMOC pour mener à bien les travaux ont-ils été tenus ?
- 4) les actes, marchés et décisions afférents aux opérations ont-ils été pris dans le respect de la réglementation ?

Les réponses que l'on peut apporter à ces questions témoignent d'une performance contrastée : si l'exécution technique des projets apparaît de qualité, en revanche, le respect des budgets et des calendriers impartis est loin d'être acquis. Mais dès lors que l'on analyse les causes de cette situation, il apparaît qu'à plusieurs égards, l'EMOC ne peut en être tenu pour le seul responsable. Souvent, et notamment dans le cas des modifications de programme, c'est le mode de fonctionnement du mandat qui en cause en ce qu'il ne permet pas à l'établissement d'être pleinement responsabilisé sur un programme et des objectifs, ceux-ci étant remis en cause par ses mandants administratifs ou politiques.

### **A. LES CONDITIONS D'EXERCICE PAR L'EMOC DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE DÉLÉGUÉE**

#### **1. L'exécution technique des opérations**

Au terme des travaux, il semble que l'exécution technique des projets confiés à l'EMOC soit jugée par ses mandants et les utilisateurs de qualité. Cela signifie que sur la période récente, et pour s'en tenir aux ouvrages récemment achevés, il n'apparaît pas que des défauts substantiels de réalisation se soient manifestés. Ce constat s'explique par le fait qu'en égard à la nature des ouvrages en cause, célèbres et prestigieux, l'EMOC et ses prestataires – maîtres d'œuvre en tête – se voient assigner une obligation de résultat technique, quels qu'en soient le coût et les délais nécessaires. Les dépassements des enveloppes budgétaires et des délais de réalisation évoqués ci-dessous en témoignent.

Quatre nuances ou précisions doivent cependant être apportées à ce constat général.

1°) Dans plusieurs cas, le programme finalement mis en œuvre ne correspond plus au programme initial jusqu'à abandonner certains de ses principes directeurs. Dans le cas de modifications importantes arbitrées à un niveau politique, il est clair que

l'EMOC ne peut être tenu pour responsable. Ainsi le projet de Maison du Cinéma, qui justifiait l'investissement de l'Etat, correspond en fait au siège d'une Cinémathèque étendue sans que le rapprochement esquissé avec les centres de ressources du CNC soit mené à bien. L'immeuble des Bons Enfants, quant à lui, n'a pas donné lieu à tous les regroupements de services qui avaient été envisagés lors de sa conception. De façon plus générale, cela signifie qu'au-delà de l'achèvement des *travaux* eux-mêmes, il convient de s'interroger sur la réalisation des *programmes*, celle-ci pouvant appeler un jugement différent de celui-là.

2°) Les vicissitudes techniques relevant d'une insuffisance des projets ou d'une mauvaise réalisation sont couramment corrigées en cours de chantier. Tel est le cas du dispositif de chauffage et de climatisation de la marquise du musée d'Orsay : malgré le soin apporté à sa conception, il s'est avéré insuffisant pour offrir des conditions de travail satisfaisantes aux agents de la billetterie, si bien qu'il a fallu étudier et mettre en place des dispositifs additionnels dans les guérites. C'est dire qu'il est difficile de dissocier l'exécution technique globale des projets des modifications de programme, lesquelles sont fréquentes et coûteuses comme il est indiqué ci-dessous.

3°) Certaines caractéristiques des projets se révèlent à l'usage inutiles, inadéquates ou délaissées. Les bureaux de l'immeuble des Bons Enfants en offrent un exemple. En effet, leur répartition a été conçue autour de cloisons de verre, chacune des parois étant constituée en son centre d'un verre dépoli opaque et sur les côtés d'un verre poli transparent afin d'offrir à chaque agent l'intimité de bureaux particuliers tout en préservant, grâce à la transparence des marges, une impression d'ouverture. Or, un an après l'emménagement des services, il apparaît que de nombreux agents ont délibérément occulté les marges transparentes des cloisons (par le positionnement d'une armoire, par le collage de posters ou de cartes postales...). En apparence anecdotique, c'est en fait un élément notable du projet architectural de l'aménagement intérieur qui se trouve aujourd'hui oblitéré par plusieurs des utilisateurs du bâtiment.

4°) Enfin, les jugements relatifs à la réalisation technique des projets ne se forment qu'avec le temps, car les véritables défaillances n'apparaissent qu'à l'usage après plusieurs mois, voire plusieurs années. L'exemple du musée d'Orsay développé précédemment est éloquent à cet égard : le bâtiment n'avait qu'une dizaine d'années lorsqu'il a été constaté que les espaces publics ne convenaient pas. Surtout, ce sont les travaux récents qui ont révélé que les prestataires de l'époque, au début des années 1980, n'avaient pas conforté les structures métalliques que les travaux - notamment l'aménagement de l'auditorium et de la station de RER - avaient fragilisées.

## **2. Le dépassement des enveloppes initiales**

Toutes les opérations prises en charge par l'EMOC depuis 1998 et dont le coût final peut être connu aujourd'hui témoignent d'un dépassement de l'enveloppe financière qui leur était initialement allouée.

### **Le dépassement des enveloppes financières : la méthodologie employée**

Afin d'établir en toute rigueur le constat d'un dépassement systématique des enveloppes allouées aux projets, il convient au préalable de préciser suivant quelle méthode la comparaison des enveloppes



initiales et des montants finaux doit être établie<sup>35</sup>. Celle qui est proposée ici compare, pour les opérations réputées achevées :

- au numérateur, le montant total des engagements passés en juillet 2006 :

Ce montant diffère quelque peu – mais très peu – du montant total des mandats, mais il est plus proche que ce dernier du coût final dans la mesure où même sur ces projets achevés, quelques marchés doivent encore être soldés ; il diffère aussi en moindre valeur du montant fixé par le dernier avenant à la convention de mandat, qui comprend parfois une légère marge avant l'achèvement des projets.

- au dénominateur, le montant de la convention de mandat initiale actualisé à la valeur de l'indice BT01 jusqu'à la date de livraison prévue par cette même convention :

En effet, il n'est pas possible de prendre tel quel le montant inscrit dans les conventions de mandat, puisque ceux-ci sont établis à une date de valeur souvent antérieure à la convention elle-même, et en tous cas antérieure à la date d'achèvement des travaux. Il est donc implicitement admis, dès la convention de mandat, que le chiffre avancé sera augmenté d'un facteur représentatif des révisions de prix. En revanche, il ne serait pas pertinent de réviser cette valeur jusqu'à la date prévisionnelle de l'inauguration : les révisions de prix intervenues au-delà de la date d'achèvement font partie intégrante du dépassement. Quant au choix de l'indice BT01, il s'impose puisque c'est lui qui régit la révision des prix de la majorité des marchés, et notamment des plus importants (gros œuvre, plâtrerie, peinture...).

Sur ces bases, les projets achevés par l'EMOC se présentent ainsi :

**Tableau n° 6 : Le dépassement des enveloppes prévisionnelles**

En M€	Montant de la convention de mandat initiale (pour mémoire)	Montant révisé à la date d'achèvement prévisionnel	Coût final	Dépassement (en valeur)	Dépassement (en %)
Centre national de la danse	6,83	7,21	15,69	8,48	118 %
Musée d'Orsay	8,84	9,32	16,48	7,16	77 %
Louvre - Galerie d'Appolon	2,90	3,14	5,33	2,19	70 %
Musée de l'Orangerie	15,24	16,95	27,69	10,74	63 %
Pavillon Gabriel (Versailles)	3,13	3,22	5,22	2,00	62 %

<sup>35</sup> Un exemple illustre cette nécessité. Dans le cadre de la préparation du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2006, l'EMOC avait rempli, à la demande de la DAG, deux fiches relatives à deux indicateurs représentant respectivement le respect des coûts prévisionnels des travaux et le respect des délais prévus. Pour le premier, l'établissement affichait une performance satisfaisante, avec des dépassements limités à 4 % en 2004, 9 % en 2005 et 9 % de prévu en 2006. Or, le dénominateur pris en compte était le montant de la convention de mandat initiale corrigé des modifications de programme et des révisions de prix jusqu'à la date d'achèvement du projet. La première correction pouvait se comprendre du strict point de vue de l'EMOC, mais elle était inadaptée pour apprécier le coût des projets en tant que tels pour la collectivité publique. La seconde correction ne se justifiait dans aucun cas puisqu'elle revenait à neutraliser, via les révisions de prix, les coûts liés au dépassement des délais de réalisation. Conscient du caractère problématique de ces indicateurs, le ministère ne les a finalement pas inclus dans le projet annuel de performance.

Amphithéâtre Verniquet	5,34	5,75	8,27	2,52	44 %
Théâtre de l'Odéon	24,24	26,95	37,89	10,94	41 %
Louvre - Salle des Etats	4,06	4,40	6,08	1,68	38 %
Cinémathèque	24,24	25,76	33,89	8,13	32 %
INHA - bâtiment Vivienne	15,65	16,45	21,53	5,08	31 %
Extension de la Cité de la musique	5,19	5,53	6,86	1,33	24 %
Immeuble des Bons Enfants	54,12	60,18	70,67	10,49	17,4 %
Ecole d'architecture de Versailles	9,49	10,48	12,06	1,58	15 %
Union centrale des arts décoratifs	18,54	20,62	22,24	1,62	8,7 % <sup>36</sup>
Palais de Tokyo - jeune création	4,76	4,79	4,70	- 0,09	- 2 %

Source : Cour des comptes, à partir des conventions de mandat, de la table INSEE de l'indice BT01 et des bilans des opérations au mois de juillet 2006.

Comme il apparaît, exception faite de l'UCAD et du Palais de Tokyo (du fait d'une réduction drastique du périmètre d'intervention), les dépassements sont systématiques et varient de 1 à 11 M€ en valeur et de 15 à 118% en pourcentage.

Ces dépassements s'expliquent par différents facteurs, tantôt « objectifs » comme la découverte d'éléments devant nécessairement être pris en compte dans le projet, tantôt « subjectifs » à travers les modifications de programmes demandées par les dirigeants des futurs utilisateurs, tantôt imprévisibles comme dans le cas des aléas de chantier.

### 3. Le dépassement des délais de réalisation

Les dépassements des délais de réalisation des opérations sont eux aussi substantiels et systématiques. Si l'on considère les quinze opérations achevées par l'EMOC depuis sa création, le retard minimum s'est élevé à 9 mois (pour l'extension de la Cité de la musique), le retard maximum étant quant à lui de 45 mois (pour la Cinémathèque).

**Tableau n° 7 : Le dépassement des délais prévisionnels**

	Date d'achèvement prévue	Date d'achèvement effective	Retard
--	--------------------------	-----------------------------	--------

<sup>36</sup> Le montant de la convention pris en compte ici est en fait celui arrêté en 2001 après une redistribution des opérations. C'est la raison pour laquelle le dépassement apparaît relativement modéré : si l'on rapportait le coût final au coût estimé en 1995, soit 14,28 M€, il serait évidemment beaucoup plus important.

Cinémathèque	Décembre 2001	Septembre 2005	45 mois
Musée de l'Orangerie	Février 2003	Mai 2006	39 mois
Salle des Etats (Louvre)	Janvier 2002	Mars 2005	38 mois
Musée d'Orsay	Mars 2001	Mars 2004	36 mois
Théâtre de l'Odéon	Février 2003	Février 2006	36 mois
Centre national de la danse	Juillet 2001	Avril 2004	33 mois
Galerie d'Apollon (Louvre)	Mars 2002	Novembre 2004	31 mois
Pavillon Gabriel (Versailles)	Décembre 2000	Juillet 2003	31 mois
INHA – bâtiment Vivienne	Octobre 2001	Mars 2004	29 mois
Ecole d'architecture de Versailles	Février 2003	Juillet 2005	28 mois
Grand Palais (1 <sup>ère</sup> phase)	Juillet 2002	Septembre 2004	26 mois
Immeuble des Bons Enfants	Février 2003	Novembre 2004	20 mois
Amphithéâtre Verniquet	Septembre 2002	Octobre 2003	14 mois
Palais de Tokyo (jeune création)	Septembre 1999	Décembre 2001	13 mois
Extension Cité de la musique	Octobre 2004	Juillet 2005	9 mois

Ces retards s'expliquent souvent par les mêmes raisons que pour les dépassements des enveloppes budgétaires, dont ils sont eux-mêmes une cause<sup>37</sup> : reprises d'études liées à des changements de programme, suspensions politiques des chantiers... D'une façon plus générale, il semble que leur origine soit à rechercher dans la conjonction de deux phénomènes :

- la sous-évaluation du temps nécessaire à la réalisation des opérations, et notamment pour mener à bien les phases préparatoires (du choix du maître d'œuvre au lancement de la consultation pour les travaux) : en effet, même si les chantiers connaissent aléas et retards, par exemple dans le cas de défaillances d'entreprises, ce ne sont pas eux qui comptent le plus dans le dépassement des délais, mais plutôt les phases administratives préalables. En particulier, le temps nécessaire à l'obtention des permis de construire, ou même au dépôt de simples déclarations de travaux, apparaît sous-évalué, ce

---

<sup>37</sup> Il est intéressant de constater que l'EMOC lui-même ne parvient pas à neutraliser ces retards par la prise en compte des modifications de programme. L'indicateur de respect des délais de réalisation renseigné à titre expérimental dans le cadre du projet annuel de performance neutralisait ces modifications, comme le faisait l'indicateur de respect des enveloppes mentionné ci-dessus. Mais alors que cette correction aboutissait dans ce dernier cas à une performance en apparence satisfaisante, ce n'était toujours pas le cas de l'indicateur de délais, qui reflétait encore des retards de 40 à 60 % sur le calendrier imparti.

phénomène étant accentué par le choix consistant, en cas de recours contentieux, à attendre que ceux-ci soient purgés pour engager les travaux : c'est notamment ce qui a été demandé à l'EMOC dans le cadre de l'opération de l'immeuble des Bons Enfants ;

- la fragilité intrinsèque, en termes de délais, d'opérations reposant sur un enchevêtrement de réglementations dont les exigences procédurales sont fréquemment bloquantes. C'est le cas du code des marchés publics en cas d'infructuosité de la première consultation, configuration qui s'est répétée à de nombreuses reprises au cours des années 2000-2002, à la suite de sous-estimations très fréquentes des études de projet. Mais c'est aussi le cas de la réglementation sur les monuments historiques, notamment lorsque des validations de prototypes ou de procédés (marquise du musée d'Orsay, quadriges du Grand Palais, colonnes du foyer de l'Odéon) sont requises de l'inspection des monuments historiques.

#### **4. L'application de la réglementation**

Les projets menés à bien ces dernières années n'ont pas été marqués par des blocages réglementaires ou des contentieux liés à l'application des règles de la commande publique (exception faite du marché de maîtrise d'œuvre du Grand Palais, bloqué de 1997 à 1999 et que seule l'intervention du rapport de M. Chabanol a permis de reprendre). Certes, il est arrivé fréquemment que les commissions d'appels d'offres, en amont, et les commissions spécialisées des marchés de l'Etat, en aval, formulent des remarques et exigent des précisions vis-à-vis de tel ou tel marché. Ainsi notamment pour le recours répété à la procédure négociée suite à l'infructuosité des appels d'offres<sup>38</sup> due le plus souvent à la sous-estimation du coût des travaux par la maîtrise d'œuvre. Mais en regard de la masse des marchés passés chaque année (240 dossiers de marchés ouverts en 2005), ces cas apparaissent relativement peu nombreux. Ce constat s'explique par l'expérience acquise par les équipes de l'EMOC, héritières de celles du Grand Louvre, dans la passation des marchés. La présence de la contrôleuse d'Etat et de l'agent comptable au sein des commissions d'appels d'offres contribue également à un contrôle préalable en la matière.

Cela ne signifie pas que la gestion des marchés, une fois ceux-ci conclus, soit exempte de reproche. Il a été observé que de nombreux avenants viennent s'ajouter aux marchés initiaux et modifient fréquemment leurs montants dans des proportions incompatibles avec l'application rigoureuse du code des marchés publics. Ceci est particulièrement vrai des marchés de maîtrise d'œuvre. Mais dans la majorité des cas, ces aléas de gestion procèdent directement des accidents des chantiers et des modifications de programme exigées par les maîtres d'ouvrages ou les futurs utilisateurs. Cette situation n'est pas satisfaisante, mais ses causes apparaissent donc extérieures à l'application de la réglementation elle-même et tiennent plutôt aux conditions de pilotage des projets.

---

<sup>38</sup> Dans le cas de la Cinémathèque, ce sont pas moins de 15 lots qui ont été déclarés infructueux pour laisser la place à une procédure négociée.

## B. LES CAUSES DE CETTE PERFORMANCE CONTRASTÉE

### 1. La sous-évaluation du coût des projets

Tant l'EMOC que ses tutelles s'accordent à reconnaître que les opérations programmées ces dernières années ont été sous-évaluées, que ce soit en termes strictement budgétaires ou de façon plus générale en termes de volume et d'ampleur des travaux. Cette sous-évaluation s'explique par des études incomplètes ou par la validation de programmes conçus sur une base minimale, qu'il faudra amplifier par la suite. Elle traduit la volonté d'obtenir un feu vert politique et budgétaire en vue de lancer les projets, dont on sait qu'il faudra bien, une fois lancés, couvrir le coût réel.

Cette attitude est générale et s'observe à tous les niveaux (établissements publics utilisateurs vis-à-vis de leurs directions de tutelle ; directions vis-à-vis du cabinet du ministre ; ministère de la culture dans son ensemble vis-à-vis du Premier ministre et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie).

La sous-évaluation des projets se manifeste sous plusieurs formes.

Tout d'abord, la valeur de l'enveloppe initiale est toujours exprimée, dans les conventions de mandat, à une date antérieure au lancement des travaux. Parfois, cette date de valeur est même significativement antérieure à la date de signature de la convention de mandat elle-même : valeur juin 1998 pour une convention signée en mars 1999 dans le cas du musée d'Orsay, valeur novembre 1998 pour une convention signée en août 1999 dans le cas de l'immeuble des Bons Enfants...

Et cette habitude perdure, si l'on en juge par des exemples plus récents : valeur août 2002 pour une convention signée en juillet 2005 dans le cas du centre des archives de Pierrefitte, valeur décembre 2002 pour une convention signée en juillet 2006 dans le cas de la rénovation du quadrilatère Richelieu. Cela signifie que l'enveloppe a été déterminée sur la base d'estimations de prix qui, à les supposer exactes, auront nécessairement connu une augmentation lorsque la consultation publique des entreprises sera effectivement lancée deux ans plus tard.

Cet effet a été particulièrement dommageable au cours des années écoulées puisqu'entre 2000 et 2005, l'indice des prix à la construction sur lequel sont indexés les prix de la plupart des prestataires de l'EMOC a connu tous les ans une augmentation supérieure de 1 à 2 points à celle de l'indice des prix à la consommation. Dans le cas extrême de la rénovation du quadrilatère Richelieu, cela signifie qu'avant même le premier coup de pioche, l'enveloppe mentionnée par la convention, soit 120,8 M€, en étant exprimée en valeur décembre 2002, est déjà sous-estimée d'au moins 15,2 M€, soit 12,6%. Le même raisonnement peut être appliqué au centre des archives de Pierrefitte, pour lequel le montant de l'opération (117,8 M€) porté dans la convention de mandat est *ab initio* sous-estimé d'au moins 14,8 M€ soit 12,6% également<sup>39</sup>.

Cette pratique de sous-évaluation se maintient tout au long de la vie des conventions de mandat, quand bien même il devrait être possible de réduire au maximum l'écart à combler lors du dernier avenant à l'achèvement des travaux.

---

<sup>39</sup> Six révisions successives de 2 %.

En réponse aux observations de la Cour, la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et la direction de l'administration générale du ministère de la culture se sont déclarés prêts à afficher, dès la convention de mandat initial, le coût des révisions de prix nécessaires jusqu'à la date d'achèvement des travaux. Si cette intention est suivie d'effet, les conventions de mandat et de leurs bilans d'exécution gagneraient en transparence et en lisibilité.

Par ailleurs, l'enveloppe financière arrêtée sur la base des études préalables est fréquemment remise en cause par les maîtres d'œuvre dans leurs avant-projets sommaires ou définitifs. De nombreux exemples pourraient être cités. L'un des plus significatifs concerne le Centre national de la danse : alors que la convention de mandat signée en mars 1999 prévoyait un volume de 7,17 M€ de travaux pour la partie immobilière du projet, les maîtres d'œuvre ont estimé, dans leurs études d'avant projet, que cette somme était insuffisante et ont obtenu, après un examen contradictoire de leurs propositions, un abondement de 1,72 M€, soit + 24 %, entériné par un avenant à la convention de mandat signé en février 2001 (d'autres augmentations suivront, de façon plus ponctuelle : + 0,46 M€ un an plus tard, + 0,99 M€ deux ans plus tard...). De tels ajustements obligent à s'interroger sur la qualité des études préalables qui ont conduit à la première évaluation du coût des aménagements immobiliers. Dans le même ordre d'idée, le coût du chantier de rénovation du musée de l'Orangerie, estimé à 11,89 M€ au stade de la sélection du maître d'œuvre, a été porté à 14,36 M€, soit + 21 %, dès que celui-ci eut rendu ses études d'avant-projet.

Au cours de la phase contradictoire, l'un des interlocuteurs de la Cour, architecte en chef des monuments historiques, a expliqué ce mécanisme :

*« Lors de l'élaboration d'un tel programme, il est conçu, prévu et estimé ce que l'on pourrait appeler le projet idéal, qui répond à toutes les demandes et tous les besoins (...).*

*A un certain moment, le maître d'ouvrage détermine le financement qui peut être prévu. Et, malheureusement, ce financement ne correspond pas au montant de l'estimation du projet idéal. Il faut alors abandonner des postes, couper dans le projet initial pour qu'il soit moins coûteux, le rendre réalisable (...).*

*Puis, au fil delà réalisation et lorsque cela est autorisé, devant les besoins qui continuent à s'exprimer, un certain nombre de prestations qui avaient été mises de côté sont réintégrées dans le programme grâce à une extension budgétaire (...).*

*Ces avenants et travaux supplémentaires sont donc liés aux cadres budgétaires limités initialement et dans lesquels il a fallu se glisser pour réaliser l'opération et aux besoins auxquels il a été possible de répondre grâce aux compléments de financement qui ont pu être dégagés ultérieurement pour mieux finaliser la réalisation ».*

Enfin, cette sous-évaluation chronique se manifeste fréquemment au moment du lancement de la consultation principale pour les marchés de travaux. Les appels d'offres qui en découlent sont souvent déclarés infructueux du fait d'écarts importants entre les estimations du maître d'œuvre et le montant des offres des entreprises, ce qui ouvre la voie à une phase de négociation directe. Presque tous les chantiers conduits entre 2000 et 2004 ont souffert de ce problème, qui a eu de surcroît un impact important en termes de délais. Dans certains cas, le résultat de l'appel d'offre conduit le maître d'œuvre dont

l'estimation a été prise en défaut à estimer que ce sont les entreprises qui n'ont pas bien compris les exigences du cahier des charges, tout en se rangeant finalement aux propositions de ces dernières. C'est ce qui s'est produit, par exemple, avec le marché de gros œuvre passé pour la rénovation du théâtre de l'Odéon : estimé d'abord à 4,56 M€, celui-ci a finalement été conclu pour un montant de 6,42 M€ et clos sur un total de 7,026 M€. Il en a été de même pour le marché de gros œuvre passé dans le cadre de la construction de la Cinémathèque, qui a été conclu pour un montant de 5,47 M€ au terme d'une procédure négociée qui faisait suite à une déclaration d'infructuosité liée au fait que l'estimation était encore inférieure de 1 M€ à l'offre moins-disante.

Ainsi, à tous les stades du projet, depuis les études préalables qui servent de fondement à la première enveloppe jusqu'aux estimations préalables aux appels d'offres en passant par la gestion des dates de valeur et des mécanismes de révision souvent improprement qualifiés d'actualisation, tout semble contribuer à ce que les projets paraissent coûter moins cher que ce qui est prévisible au moment où sont formées ces évaluations.

C'est la raison pour laquelle il apparaît indispensable que l'EMOC, avant d'accepter de prendre en charge telle ou telle opération, se livre à une analyse approfondie des éléments financiers préparés en vue de la convention de mandat et puisse les valider afin d'être, par la suite, pleinement responsable du respect de l'enveloppe allouée.

## **2. La complexité juridique des opérations**

La plupart des projets conduits par l'EMOC ces dernières années sont des opérations lourdes de réhabilitation à forte dominante technique qui ne sont pas sans incidences sur leur complexité juridique.

Ainsi le premier élément à prendre en compte concerne les permis de construire qui ne sont jamais « standard » : la plupart des opérations a nécessité une instruction approfondie au stade du permis de construire du fait de partis pris architecturaux présentant des incompatibilités avec le plan d'occupation des sols (extension des surfaces comme dans le cas des Bons Enfants, élévation d'un élément en hauteur comme dans le cas de l'Odéon...). Systématiquement, la longueur de cette phase a été sous-évaluée.

En réponse à une interrogation de la Cour au cours de la phase contradictoire, l'EMOC a assuré que les commissions techniques chargées d'examiner les projets avant leur passage devant les jurys portaient systématiquement leur attention sur les règles d'urbanisme. Il convient de prendre acte de ce fait, qui toutefois n'engage pas les jurys. Pour autant, il est avéré que dans les cas où les projets sélectionnés exigeaient des dérogations auxdites règles d'urbanisme, le temps nécessaire à l'obtention des autorisations a été largement sous-estimé, d'autant que s'y est ajouté, par exemple dans le cas de l'immeuble des Bons Enfants, le délai nécessaire pour purger les recours contentieux engagés sur ce fondement.

Ensuite, l'EMOC a souvent appliqué, en matière de maîtrise d'œuvre, un régime mixte loi MOP / monuments historiques, aboutissant, tantôt à une double maîtrise d'œuvre comme dans le cas du musée d'Orsay, tantôt à un groupement mixte multidisciplinaire comme dans le cas du théâtre de l'Odéon. Dans d'autres cas, le même

projet a fait l'objet d'un partage entre deux maîtrises d'œuvre, chacune responsable d'une partie des travaux : immobilier / muséographie dans le cas de la Cinémathèque et de la Cité de l'architecture et du patrimoine, structure / aménagements intérieurs dans le cas des Bons Enfants...

A chaque fois, il existe des raisons objectives (le classement du bâtiment, la dimension technique des travaux...) ou liées aux demandes des futurs utilisateurs (la muséographie de la Cinémathèque) pour scinder la maîtrise d'œuvre et en répartir les attributions sur plusieurs acteurs, entre lesquels la constitution d'un groupement est soit juridiquement impossible, soit ne fonctionne qu'en titre mais n'a pas d'implication opérationnelle. Ainsi, l'un des maîtres d'œuvres interrogé au cours de la phase contradictoire a-t-il indiqué qu'il n'était pas responsable du pilotage des prestations de ses co-titulaires (en l'occurrence des bureaux d'études), alors que la convention le désignait clairement comme mandataire et responsable du groupement.

Enfin, la consultation principale organisée pour chaque projet par l'EMOC, avec l'appui du ou des maîtres d'œuvre, a souvent procédé à un allotissement très large, fondé sur l'idée d'une spécialisation de chaque prestation : 26 lots dès l'origine pour l'Odéon, 32 pour la Cinémathèque et le Centre national de la danse, 38 pour la Cité de l'architecture et du patrimoine... Encore ces lots n'épuisent-ils pas la totalité des prestataires puisque s'y ajoutent tous les titulaires de commandes ou de marchés conclus séparément : in fine, la construction de la Cinémathèque aura ainsi nécessité 83 marchés modifiés par 73 avenants.

Cette spécialisation apparaît inspirée par la pratique des chantiers de taille modeste auxquels s'applique la réglementation sur les monuments historiques, qui met aux prises le maître d'œuvre ACMH avec une multitude d'artisans hautement qualifiés. Peu d'exceptions à cette pratique ont été notées ces dernières années, la principale étant le chantier de l'université Paris 7 qui correspond cependant à une construction neuve et pour laquelle il a été procédé à la sélection d'une entreprise générale de travaux, qui a constitué l'interlocuteur unique du maître d'œuvre et opère sa propre conduite de chantier.

L'allotissement constitue dans la plupart des cas une obligation au regard du code des marchés publics. Il n'en a pas moins pour conséquence de conduire à un renforcement des équipes du côté de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre : il est l'une des raisons pour lesquels l'EMOC recourt systématiquement à un marché d'OPC (marché public d'ordonnancement, de pilotage et de coordination du chantier), dont le coût est substantiel : 604 180 € pour les Bons Enfants, 256 713 € pour la Cinémathèque... Au cours de la phase contradictoire, le président de la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) a par exemple, et sans que l'on puisse en tirer un enseignement général, fait observer à la Cour que la fraction de chantier conduite par le biais de l'entreprise générale de travaux avait été menée à bien avec davantage d'allant que le reste de l'opération, caractérisée par un allotissement très large.

Au total la complexité des montages, liée à celle des opérations menées sur des bâtiments classés, célèbres et signés, a eu dans presque tous les cas des effets en termes de calendrier et de coût.



### **3. L'insuffisante implication opérationnelle du maître d'ouvrage et les relations avec les maîtres d'œuvre**

Même si la direction de l'exécution des travaux constitue toujours l'une des missions contractuelles du maître d'œuvre, qui représente entre 30 et 50 % de sa rémunération, et que la coordination au quotidien des prestataires relève d'un pilote employé à cet effet, plusieurs des interlocuteurs de la Cour ont fait valoir que le maître d'ouvrage devait être impliqué dans les opérations de chantier, ne serait-ce que pour en garantir la « mise sous tension ». De ce point de vue, il doit être observé qu'à la différence d'autres maîtres d'ouvrage, l'EMOC ne dispose pas d'équipes présentes en permanence sur ses chantiers. Dans le cas des opérations conduites en province, sa présence y est même occasionnelle.

Le système de gestion des opérations adopté par l'EMOC, qui repose sur un chef de projet assisté d'une ou deux personnes, se traduit par le fait qu'aucun des cadres de l'établissement ne se consacre à temps plein à un projet, quel qu'en soit le stade d'avancement, alors qu'on pourrait s'attendre à ce qu'au moins en phase de travaux et pour les plus importantes des opérations, les chefs de projets soient pleinement mobilisés. Par exemple, dans le cas du théâtre de l'Odéon, les données communiquées par l'EMOC tendent à montrer que le chef de projet y a consacré 40 % de son temps de 1999 à 2005, sans évolution à la baisse ou à la hausse. Dans le cas de la Cinémathèque, la part de temps consacrée à l'opération par le chef de projet a certes progressé pour passer de 30 % de 1999 à 2003 à 60 % en 2005, c'est-à-dire en phase d'achèvement, mais elle n'a jamais représenté un temps plein en dépit des difficultés du chantier.

Cette organisation mériterait d'être réexaminée par l'établissement, afin que celui-ci réfléchisse aux moyens de s'impliquer davantage dans la surveillance opérationnelle des chantiers, gage de leur bon avancement. La phase contradictoire menée par la Cour des comptes a suffisamment montré, notamment du côté des utilisateurs des services de l'EMOC, que des progrès étaient attendus sur ce front.

De surcroît, une implication plus constante de l'EMOC sur les chantiers lui permettrait de veiller à la bonne exécution, par les maîtres d'œuvre, de leurs missions contractuelles. En effet, les bouleversements qui ont affecté quasiment toutes les opérations prises en charge par l'EMOC ces dernières années, qu'ils résultent d'aléas techniques ou de modifications de programme, ont conduit à ce que ne puissent plus être appliqués les dispositifs initiaux visant à ce que les maîtres d'œuvres soient responsabilisés vis-à-vis des coûts d'objectif associés à leurs projets. Ce faisant, le caractère forfaitaire, et donc responsabilisant de leur rémunération a évolué dans le sens d'une rémunération au temps passé.

La professionnalisation attendue de la création de l'EMOC pour une meilleure conduite des chantiers culturels n'a pas eu tous les effets escomptés, qu'il s'agisse de la capacité à organiser des opérations complexes ou à en assurer le pilotage.

### **4. L'instabilité des programmes**

La première cause du dépassement systématique des délais et des budgets prévus par les conventions de mandat tient aux modifications de programme qui rythment la vie des projets jusqu'au jour de l'inauguration. Ces modifications, qui relèvent d'après la lettre de la loi MOP du maître d'ouvrage en titre, suscitent de nombreuses

interrogations, qui vont de la qualité des programmes initiaux aux relations entre l'EMOC et ses mandants. Mais au préalable, il est utile de caractériser ce phénomène.

En amont de ces modifications de programme, d'abord, figurent parfois les suspensions prononcées à un niveau politique afin de « faire le point » sur des projets en cours de réalisation, et qui ont un effet mécanique sur les coûts du seul fait de l'allongement des délais qu'elles induisent : c'est notamment ce qui s'est passé dans le cas de la Cinémathèque, dont le chantier a été suspendu juste après les travaux de démolition à l'arrivée d'un nouveau ministre de la culture en mai 2002, pour n'être relancé qu'un an plus tard, en juin 2003. C'est aussi, avec des résultats différents, ce qui s'est passé sur le chantier du Grand Palais en 2004, lorsque le ministre de la culture nouvellement nommé décida de suspendre la consultation en cours en vue d'une concession de travaux publics et d'une délégation de service public pour lui préférer un objectif de court terme visant à rouvrir la nef en septembre 2005 et à réduire de 23,5 M€ le volume des travaux prévus au titre de la deuxième phase.

Dans d'autres cas, la programmation se trouve rapidement bouleversée par la survenance ou la découverte d'événements imprévus. Le musée d'Orsay et l'état de corrosion de sa marquise et de ses structures métalliques illustrent ce cas de figure. De façon plus ambiguë compte tenu de la façon dont le problème a été traité, peut être mentionnée la découverte dans le cadre du chantier du musée de l'Orangerie, en août 2003, de vestiges du mur d'enceinte des Fossés Jaunes, édifié entre le milieu du XVIème et la fin du XVIIème siècle : après que les fouilles archéologiques de dégagement eurent été menées à bien entre les mois de septembre et de décembre 2003 ; le ministre décida, en janvier 2004, que les blocs de pierre ainsi dégagés seraient présentés au public dans le cadre d'un projet muséographique remanié. Cette décision, qui nécessitait la reprise de tout le schéma de présentation des salles du sous-sol, a été entériné par avenant à la convention de mandat en juin 2004, pour un coût de 3 M€<sup>40</sup>. Sans discuter l'intérêt archéologique de ces vestiges, il peut toutefois être remarqué que l'option de la présentation sur place laisse quelque peu dubitatif dans le cadre d'un musée dédié à l'art du début du XXème siècle, à quelques centaines de mètres d'un ensemble de vestiges de la même enceinte mieux conservés et plus complet au sein du musée du Louvre. Cette impression accrédite l'idée que ce schéma reposait moins sur un choix scientifique ou sur un aménagement réfléchi du musée de l'Orangerie lui-même que sur le souci de ne pas heurter la communauté archéologique au moment où l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) perdait certains de ses droits exclusifs, suscitant un mouvement de protestation relayé par les médias.

Par ailleurs, il est arrivé fréquemment au cours des dernières années que ce soit le périmètre d'une opération confiée à l'EMOC qui ait été étendu, sans que ces ajouts traduisent une évolution fondamentale du programme considéré dans sa globalité. C'est notamment ce qui s'est passé dans le cas des opérations dont une partie était assurée par le SNT et qui a été postérieurement transférée à l'EMOC pour éviter les chantiers conjoints.

---

<sup>40</sup> Au conseil d'administration, c'est la représentante de la DAG qui a indiqué elle-même que « l'arrêt du chantier et la reprise du projet ont entraîné un surcoût de 3 M€ », cf. compte-rendu de la séance du 10 juin 2004, page 12.

De façon un peu différente, le mandat de l'établissement a été complété, dans le cas de l'immeuble des Bons Enfants, par la construction du restaurant et des équipements de cuisine. Dans le cas du Centre national de la danse, il est vite apparu que l'aménagement des équipements mobiliers scéniques ne pouvait pas être dissocié de l'aménagement immobilier, qui seul avait été confié à l'EMOC dans son mandat initial.

Troisième cas de figure, il arrive que les modifications de programme viennent combler des oublis peu justifiables du programme initial. Par exemple, une partie des ajustements opérés à la Cité de l'architecture et du patrimoine visaient à aménager un espace de restauration pour les visiteurs et à compléter l'éclairage d'une salle, qui avait été « oublié ».

Ces trois catégories ne correspondent donc pas toutes à des modifications de programme *stricto sensu*, mais elles témoignent *a minima* de l'instabilité du montage initial (dans le cas d'une répartition changeante entre mandataires ou prestataires), d'un mauvais calibrage du mandat ou d'une insuffisance des programmes initiaux.

Souvent, cependant, les modifications de programme ne relèvent ni de la force majeure, ni d'extensions ou de corrections bienvenues, mais seulement de préférences changeantes avec le temps. C'est particulièrement le cas lors des changements de dirigeants du côté des futurs utilisateurs. Quelques exemples ponctuels en ont déjà été donnés, à travers le changement d'essence du bois des mobiliers au musée d'Orsay à l'arrivée du nouveau président ou la transformation des bureaux simples des directeurs du ministère de la culture en bureaux doubles dans l'immeuble des Bons Enfants à l'occasion d'un changement à la tête de la direction de l'administration générale.

Plus significatifs et de plus grande conséquence – y compris en termes de future exploitation – apparaissent les modifications demandées à leur arrivée par les présidents de la Cinémathèque et de la Cité de l'architecture et du patrimoine.

Dans le premier cas, le déplacement du niveau consacré aux expositions temporaires demandé par M. Claude Berri peu après son arrivée en septembre 2003 (lié à son souhait de réserver à celles-ci l'étage noble du bâtiment de Franck Gehry, le 5<sup>ème</sup>, disposant d'un éclairage zénithal) s'est traduit par la résiliation du marché de maîtrise d'œuvre et par la dissociation des expositions permanentes sur des niveaux discontinus (2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> étages). Il a été indiqué plus haut que le coût de l'ensemble des modifications de programme intervenue sur cette opération était estimé à 6,81 M€.

Dans le second cas, les modifications de programme demandées par M. François de Mazière, nommé en juillet 2004 président de la Cité de l'architecture et du patrimoine, a été pris en compte par l'avenant n° 5 à la convention de mandat signé en juin 2005. Ces modifications ont apporté des inflexions sensibles au projet initial puisqu'elles visaient à étendre les surfaces dédiées aux expositions temporaires, à créer une entrée spécifique rue Albert de Mun, à aménager des espaces de réception destinés à être loués ou mis à disposition de mécènes, à supprimer la mezzanine de la galerie d'architecture contemporaine et à revoir les circulations verticales. Le total des ces modifications était alors estimé à 4,23 M€ indépendamment de leur impact sur les délais, sur un projet que le précédent avenant évaluait à 62,03 M€.

Ces modifications de programme sont toujours argumentées, et leur pertinence en tant que telle n'est pas discutable. Parfois, elles se substituent à des options qui

n'étaient ni erronées, ni caduques, mais simplement différentes. D'autres fois, comme dans le cas de la Cité de l'architecture et du patrimoine, elles procèdent à la fois d'une réorientation éditoriale du projet et d'une remise en cause de la qualité des études et des projets qui justifiaient les choix antérieurs.

Ce phénomène est bien illustré par la question de l'emplacement de la *Joconde* au musée du Louvre. En effet, le programme initial de rénovation de la salle des Etats, fixé par la convention de mandat signée le 26 juillet 1999, prévoyait que celle-ci serait consacrée à la peinture vénitienne du XVIème siècle, avec pour point d'orgue la présentation des *Noces de Cana* sur une cimaise centrale et de la *Joconde* sur le petit côté de la salle, mitoyen de la grande galerie. Dès le programme initial, il était donc prévu une exception à l'accrochage par écoles, la salle des Etats étant la mieux à même d'accueillir les visiteurs très nombreux qui se pressent devant l'œuvre de Léonard de Vinci (qui ne relève pas de l'école vénitienne). Mais à son arrivée à la présidence du musée en mars 2001, M. Henri Loyrette sollicita de nouvelles études de flux qui aboutirent à une interversion des deux œuvres. Cette modification de programme (la *Joconde* sur la cimaise centrale, les *Noces de Cana* sur le mur mitoyen de la grande galerie) a été entériné par l'avenant n° 1 à la convention de mandat, signé le 12 février 2002. Le coût en était estimé alors à 771 000 €, auxquels il conviendrait d'ajouter le coût induit par les quelques dix mois de délais supplémentaires provoqués par ce changement<sup>41</sup>.

Au demeurant, il n'apparaît pas que l'EMOC se soit montré particulièrement ferme pour modérer (voire refuser) les modifications demandées en cours d'exécution. Outre le risque de dissuader ses maîtres d'ouvrage habituels de lui confier de nouveaux chantiers s'il adoptait une vision trop rigide de sa mission, il estime que son rôle de mandataire le place au service des futurs utilisateurs, même lorsque c'est au prix d'amendements coûteux aux programmes validés.

La seule solution pour pallier les inconvénients majeurs de l'instabilité des programmes réside donc de façon générale dans une autodiscipline des maîtres d'ouvrages eux-mêmes, et dans l'obligation qui devrait être imposée à l'EMOC de chiffrer très précisément le coût des changements demandés ainsi que leur impact en termes de délais et d'exploitation future avant d'accepter, au besoin, qu'un avenant vienne entériner ces modifications ou qu'elles fassent l'objet, lorsqu'elle s'y prêtent, d'une convention de mandat séparée.

\*

La question de la performance de l'EMOC conduit donc à s'interroger, certes sur les pratiques de l'établissement, mais aussi sur la nature et les contours des mandats qui lui sont confiés.

La logique du mandat, en effet, ne peut fonctionner de manière satisfaisante que si le mandataire témoigne d'une valeur ajoutée dans la conduite des projets. Les équipes

---

<sup>41</sup> A titre incident, on peut se demander au vu de cette remise en cause s'il était justifié d'attribuer à l'opération un coefficient de complexité maximal, synonyme de rémunération du maître d'œuvre majorée, alors que celle-ci était précisément justifiée du fait de l'enjeu que constituaient les places respectives de la *Joconde* et des *Noces de Cana*.

de l'EMOC, si elles sont composées de professionnels réunis à cet effet, devraient être davantage responsabilisées dans la conduite des opérations, que ce soit en matière budgétaire, de calendrier, d'implication opérationnelle ou de stabilité de la programmation. En contrepartie, l'EMOC devrait rendre compte régulièrement à ses mandants de l'exécution de ses missions à travers des instruments de pilotage au service tant du bon déroulement des opérations que du contrôle indispensable des maîtres d'ouvrage sur les obligations du mandataire.

### **C. LES PERSPECTIVES D'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE DE L'ÉTABLISSEMENT**

L'analyse des facteurs qui expliquent, à titre principal, la performance contrastée de l'EMOC en matière de maîtrise d'ouvrage montre que l'essentiel se joue dans la capacité à offrir aux projets stabilité et continuité, d'une part, et à permettre à l'établissement de jouer son rôle d'opérateur spécialisé en situation de pleine responsabilité.

C'est dire que l'amélioration des pratiques professionnelles de l'établissement, même si elle est de nature à contribuer de manière substantielle à sa performance, ne peut prétendre à elle seule résoudre toutes les difficultés évoquées par le présent rapport.

#### **1. La question de l'expertise des programmes en amont de l'intervention de l'EMOC**

Une partie des difficultés constatées dans le cours des projets résulte de lacunes ou d'erreurs dans les programmes confiés à l'EMOC, qu'il s'agisse des programmes architecturaux (surfaces, liste des activités, définition des besoins, contraintes techniques, contraintes d'assiette, exigences fonctionnelles...) ou de l'équilibre général des projets (enveloppe financière, délais, articulations entre bâtiment et muséographie...).

Une association plus systématique de l'établissement aux études préalables pourrait être un premier moyen d'améliorer les choses. Mais l'essentiel se joue ailleurs : dans la capacité de l'établissement à expertiser et au besoin à contredire les programmes avant qu'il en prenne la responsabilité et qu'il en assume les différents paramètres.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, l'EMOC lui-même s'est déclaré prêt à déployer une expertise plus ambitieuse en amont des conventions de mandat, notamment « *en demandant aux économistes de la construction en charge de l'évaluation une analyse des risques de dérapage des coûts* » et « *en améliorant sa capacité de résistance aux demandes du maître d'ouvrage de recherche d'économies non raisonnables ou non compensées par des réductions de programme.* »<sup>42</sup>

Cette expertise vaut aussi pour la programmation des délais nécessaires à la réalisation des projets, l'établissement s'étant déclaré prêt à améliorer ses évaluations en la matière « *en refusant les calendriers irréalistes, en évaluant de façon plus objective*

---

<sup>42</sup> Lettre du président de l'EMOC en réponse au relevé d'observations provisoires de la Cour des comptes, 13 février 2007.

*les temps d'approbation du maître d'ouvrage et de l'utilisateur, et en prenant plus de précaution dans l'évaluation des temps de réalisation. »<sup>43</sup>*

L'établissement est donc prêt à déployer une analyse beaucoup plus approfondie qu'actuellement des projets au stade préparatoire. Ainsi, l'EMOC serait mieux armé pour résister ensuite aux évaluations à la hausse des maîtres d'œuvre qui, selon lui, considèrent aujourd'hui le budget prévisionnel initial comme un coût plancher.

L'EMOC ne doit ainsi pas accepter, dans le cadre des conventions de mandats, les programmes tels qu'ils lui sont soumis avant d'avoir déployé une véritable contre-expertise préalable à leur prise en charge, afin d'être en mesure de s'engager pleinement sur leurs grands équilibres et notamment sur leurs coûts et leurs délais.

A cet égard, le coût prévisionnel des projets devrait être évalué sur la base d'une analyse des prix fondée sur les données les plus récentes, être exprimé en valeur à la date de conclusion de la convention de mandat et intégrer des provisions de révision fondées sur des prévisions d'évolution des prix réalistes. La provision pour aléas devrait être augmentée mais « gelée » pour ne couvrir que les éléments réellement imprévisibles.

Cette capacité d'expertise financière et opérationnelle doit se poursuivre ensuite, en cours de gestion du mandat, vis-à-vis des propositions du maître d'œuvre, dont il appartient à l'EMOC de vérifier continûment le bien fondé et la pertinence en sa qualité de garant de la bonne exécution du programme approuvé par lui.

## **2. La stabilisation des programmes et l'encadrement des éventuelles modifications**

Les modifications de programme sont à titre principal responsables de surcoûts et de délais supplémentaires (ceux-ci induisant ceux-là quelles que soient les modifications en cause). Si le renforcement de l'expertise sur les programmes en phase préparatoire, évoqué ci-dessus, est de nature à limiter le risque de modifications, il convient surtout d'encadrer celles-ci lorsqu'elles interviennent une fois le projet du maître d'œuvre approuvé et a fortiori en phase de travaux, c'est-à-dire au moment où elles sont les plus coûteuses.

Si l'on ne peut exclure la prise en compte de changements de programme induits par des sujétions imprévues, l'EMOC doit être mieux armé pour résister à des modifications provenant de nouvelles expressions des besoins des utilisateurs ou des préférences versatiles des dirigeants concernés. Ainsi dans le cas normalement exceptionnel où l'EMOC serait en mesure d'établir que de telles modifications seraient de nature à bouleverser l'économie des marchés publics en cours d'exécution, devrait-il se voir reconnaître le droit de refuser de les exécuter. A tout le moins et dans les cas les plus courants où les incidences des modifications sur le déroulement du chantier sont lourdes tout en ne bouleversant pas son économie, il est indispensable que l'EMOC se livre à une analyse exhaustive de leurs implications en termes de coût et de délais et en informe clairement et dans les meilleurs délais le maître d'ouvrage avant toute décision.

---

<sup>43</sup> Idem.

Ce « devoir d'alerte » du maître d'ouvrage délégué, qu'il n'exerce pas de façon suffisamment affirmée aujourd'hui, relève de sa responsabilité de pilote des opérations, qu'il est censé mener avec efficacité, dans le respect des principes de la commande publique et le souci du bon emploi des fonds publics.

Conformément aux principes posés par la loi MOP, les programmes, au stade des avant-projets définitifs, devraient donc être considérés comme stabilisés et ne plus faire l'objet de modifications ultérieures, y compris en cas de changements de responsables du côté des futurs utilisateurs ou des maîtres d'ouvrage.

Dans les cas où de telles modifications s'avèreraient réellement indispensables, elles devraient n'être décidées par le maître d'ouvrage qu'au vu d'évaluations précises fournies par l'EMOC quant à leurs implications en termes de coût et de délais. Ce dispositif autoriserait une forme de traçabilité des décisions relatives à ces changements dans le cadre d'un échange formel de fiches de modifications de programmes. Enfin ces modifications devraient ensuite faire l'objet d'avenants aux conventions de mandat ou lorsqu'elles s'y prêtent (dans le cas par exemple d'extensions de programme susceptibles d'être « isolées » du programme de base), de conventions connexes assorties d'un suivi budgétaire et opérationnel spécifique destiné à en isoler l'impact au sein du bilan global des projets.

### **3. L'amélioration de la conduite opérationnelle des projets et des chantiers**

La conduite opérationnelle des projets recouvre de nombreux aspects, mais deux apparaissent particulièrement sensibles en ce qu'ils touchent à l'exécution des travaux : la présence sur le terrain et la mise sous tension du chantier, qui ne constituent pas des compétences du maître d'ouvrage délégué *stricto sensu* mais contribuent à sa performance ; et le suivi exercé sur les prestations du maître d'œuvre en phase d'exécution des travaux.

S'agissant du premier point, la phase contradictoire a montré combien la présence des équipes de l'EMOC sur les chantiers était susceptible d'aider à leur bon déroulement, mais aussi de faciliter les relations entre le maître d'ouvrage délégué et le futur utilisateur des équipements.

S'agissant des relations avec les maîtres d'œuvres, la Cour a constaté que les difficultés rencontrées au cours des travaux expliquaient et le plus souvent justifiaient les nombreux avenants aux marchés initiaux qui ont fait évoluer, dans toutes les opérations récentes, le dispositif de la rémunération forfaitaire dans le sens d'une facturation au temps passé. L'EMOC doit donc avant tout créer les conditions normales de déroulement des chantiers afin d'en éviter les perturbations et s'efforcer ainsi de préserver le caractère incitatif et responsabilisant de la rémunération globale et forfaitaire des prestataires, maître d'œuvre en tête.

La responsabilité du maître d'ouvrage délégué doit en effet s'étendre à la surveillance constante, sur place, des conditions d'avancement des chantiers. De ce point de vue, la présence des chefs de projet de l'EMOC sur le terrain qu'il conviendrait de responsabiliser sur les délais fixés et la réactivité de l'établissement aux incidents qui ponctuent au quotidien les chantiers doivent être améliorées.

S'agissant des relations avec les maîtres d'œuvre en phase de travaux, il appartient à l'EMOC de faire en sorte que le caractère forfaitaire de leur rémunération puisse être respecté et conserve sa portée incitative, de même qu'il lui appartient de mobiliser effectivement, lorsque les conditions en sont réunies, les dispositifs de pénalisation prévus dans les marchés.

#### 4. Les outils de suivi et de bilan des conventions de mandat

Bien que l'EMOC produise de nombreux chiffres, dans son rapport d'activité ou à travers ses comptes, les conventions de mandats ne donnent pas lieu à un véritable suivi, fondé sur un bilan continu des différents postes de dépenses initialement prévus et permettant, à l'issue des opérations, de dresser un bilan d'exécution économique.

En effet, les seuls états disponibles actuellement sont les états de suivi des marchés, d'une part, et les états budgétaires d'autre part (autorisations d'engagements / crédits de paiement) : le fait que ces documents tiennent lieu de suivi et de bilan des opérations accrédite l'idée que l'EMOC ne rend pas compte de son activité comme devrait le faire un mandataire, c'est-à-dire en rapportant les résultats des opérations aux programmes initiaux et modifiés de ses mandats et en décomposant systématiquement les éléments de coût et de délais afin d'en expliquer l'origine.

En réponse aux observations provisoires, l'établissement a reconnu la nécessité de développer ses instruments de suivi, mais a souhaité distinguer les indicateurs *administratifs*, des indicateurs de *performance*, en sous-entendant que seuls les premiers rendraient compte de son activité en propre, tandis que les seconds relèveraient davantage d'une responsabilité diffuse :

*« Bien entendu, l'EMOC est conscient de la nécessité de mettre au point des indicateurs de performance et a engagé un travail dans ce sens, mais ce ne peut être des indicateurs simples comme l'évolution des mandatements ou du niveau des engagements, ni même d'un ratio (mandatements) rapporté aux effectifs. Nous pensons que ces indicateurs pourrait essayer de mesurer la performance dans le domaine administratif : durée de mandatement, temps de procédure. Dans le domaine opérationnel, la performance nous paraît difficile à évaluer en ce qui concerne les études préalables ou les missions d'assistance. En ce qui concerne les conventions de mandat de maîtrise d'ouvrage, des premiers essais de calcul d'indicateur ont été réalisés et critiqués par la cour. Le travail à ce sujet doit être poursuivi la difficulté principale étant, pour l'évaluation de la performance de l'établissement de corriger contrairement les données brutes des conséquences des décisions prises par maître d'ouvrage en cours d'opération. Les outils sont donc à étudier et liaison avec notre tutelle ; ce sera la tâche de l'année 2007. »<sup>44</sup>*

Cette distinction n'est pas infondée, mais il serait contre-productif d'en faire la *summa divisio* de tout le dispositif du contrat de performance conclu entre l'Etat et l'établissement puisque cela reviendrait implicitement à ne pleinement responsabiliser ce dernier que sur des métiers supports (passation des marchés, mandatements...) en

---

<sup>44</sup> Lettre du 13 février 2007 en réponse aux observations provisoires.



continuant à diluer les responsabilités sur les missions principales (application du programme, suivi de la maîtrise d'œuvre...).

Aussi les outils de suivi et de bilan devraient-ils retracer l'ensemble des caractéristiques des opérations.

Les états actuellement produits par l'EMOC relevant davantage du suivi des marchés que du suivi et du bilan des mandats, il convient que l'établissement soit doté, dans le cadre de son contrat de performance, de nouveaux outils plus transparents et plus complets afin de rendre compte de son activité et de sa performance.

Ces outils devront couvrir toutes les tâches et responsabilités qui incombent à l'EMOC, tant en matière administrative qu'opérationnelle. C'est à travers la décomposition des différentes données que l'imputation éventuelle des responsabilités propres à chacun des acteurs des opérations pourra être établie.

## **5. L'intégration de l'EMOC dans la démarche de performance du ministère de la culture**

La création d'outils de suivi et de bilans plus complets, opération par opération, devrait être prolongée par une intégration plus affirmée de l'EMOC dans la démarche de performance du ministère de la culture. Alors que l'établissement reçoit entre le quart et le tiers, selon les années, des crédits d'investissement du ministère (cette proportion étant beaucoup plus importante si l'on s'en tient aux grands chantiers), il n'a pas fait l'objet jusqu'à présent d'une intégration au projet annuel de performance.

La désignation de l'EMOC comme opérateur principal de l'Etat et la mise au point du contrat de performance qui doit le lier à ses directions de tutelle, toutes deux annoncées à la Cour pendant la phase contradictoire, dessinent le cadre d'un pilotage plus ambitieux, à la fois plus responsabilisant pour l'EMOC mais aussi plus exigeant en termes de qualité.

En premier lieu, le contrat de performance peut être le lieu d'un dialogue contradictoire mais fructueux entre mandant, mandataire et utilisateurs sur les rôles et responsabilités respectifs de chacun et sur les outils nécessaires au suivi et à l'évaluation des opérations. Il devrait aussi être le cadre des limites et des conditions dans lesquelles la diversification des activités de l'EMOC peut se développer et contribuer à sa performance d'ensemble, sans risque de dispersion par rapport à son cœur de métier; Il devrait ainsi permettre d'alimenter un projet et un rapport annuel de performance plus substantiels sur les conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage dans ce cadre, et partant, une évaluation par le Parlement plus incisive qu'elle ne peut l'être actuellement.

L'attribution du statut d'opérateur principal de l'Etat à l'EMOC et la mise en place du contrat de performance doivent ainsi être l'occasion de renforcer le pilotage de l'établissement, qui doit être pleinement intégré à la démarche de performance du ministère de la culture.

\*\*\*

## CONCLUSION

Depuis sa création en 1998, l'EMOC a achevé un certain nombre de chantiers importants qui traduisent tous une réussite technique globale mise en avant par les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre, mais au prix d'un dépassement des enveloppes budgétaires et des délais impartis.

Ces dépassements ont de multiples causes, mais quatre d'entre elles sont communes à la plupart des opérations : une sous-évaluation du volume des travaux dans le but d'obtenir à court terme un *nihil obstat* budgétaire, une complexité juridique qui occasionne blocages et coûts additionnels, une implication opérationnelle du maître d'ouvrage délégué insuffisante en phase de travaux, et surtout une instabilité de la programmation en cours de chantier.

Ces éléments justifient un constat critique sur le pilotage d'ensemble des opérations prises en charge par l'EMOC depuis sa création alors que celui-ci avait été créé précisément dans le but de renforcer et de professionnaliser la maîtrise d'ouvrage du ministère de la culture.

Au terme de la phase contradictoire menée avec de nombreux interlocuteurs, la Cour observe cependant que l'établissement ne peut pas être tenu pour le seul responsable de ces difficultés puisque les moyens de jouer pleinement son rôle de mandataire ne lui ont jamais été donnés. La performance contrastée évoquée par la Cour est davantage celle des ensembles indissociables que constituent les cabinets ministériels, les directions d'administration centrales, l'EMOC et les utilisateurs finaux des grands équipements culturels.

Aussi la juridiction attire-t-elle l'attention sur le bilan qui doit être tiré des huit ans d'existence de l'EMOC et sur les objectifs assignés à ce dernier.

Le régime du mandat de maîtrise d'ouvrage (tel qu'il est pratiqué par exemple par des collectivités territoriales vis-à-vis de sociétés d'économie mixtes) opère en principe un véritable transfert de *responsabilité* qui n'existe pas pour les chantiers du secteur culturel. Il convient donc de poser clairement la question du rôle de l'EMOC : s'agit-il, pour lui, de n'être qu'un prestataire du maître d'ouvrage en matière de marchés publics, ou doit-il jouer le rôle d'un opérateur global responsabilisé sur sa performance ?

Si cette deuxième conception, conforme à l'esprit qui a présidé à la création de l'EMOC en 1998, doit prévaloir, la Cour considère qu'il devrait être de la capacité de l'établissement d'expertiser les programmes et leurs conditions de réalisation avant d'accepter les mandats correspondants. Elle observe aussi qu'une fois nouée la relation mandant / mandataire, ce dernier devrait avoir l'autorité suffisante pour garantir la stabilité et la pertinence du programme, gage de l'efficacité de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise de la dépense publique. C'est à ce prix que la complexité et le prestige des opérations confiées à l'EMOC cesseront de reléguer les enjeux de performance et d'efficience au second plan.

## ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AYANT PRIS PART À LA PHASE CONTRADICTOIRE

Destinataires	Document	Réponses parvenues (au 12 février 2007)
Président de l'EMOC (M. Jean-Claude DUMONT)	ROP complet	Lettre du 13 février 2007
Directrice de l'administration générale (Mme Martine MARIGEAUD)	ROP complet	Lettre du 1 <sup>er</sup> mars 2007
Directeur de l'architecture et du patrimoine (M. Michel CLEMENT)	ROP complet	Réponse commune DAG
Contrôleuse d'Etat auprès de l'EMOC (Mme Josette CHABRIER)	ROP complet	Lettre du 12 février 2007
Directeur du budget (M. Philippe JOSSE)	ROP complet	Lettre du 8 février 2007
Directrice des musées de France (Mme Francine MARIANI-DUCRAY)	Extraits « Musée d'Orsay » + synthèse sur la performance	Réponse commune DAG
Président du musée d'Orsay (M. Serge LEMOINE)	Extraits « Musée d'Orsay » + synthèse sur la performance	Lettre du 1 <sup>er</sup> février 2007
Directrice du Centre national de la cinématographie (Mme Véronique CAYLA)	Extraits « Cinémathèque » + synthèse sur la performance	Réponse commune DAG
Président de la Cinémathèque (M. Claude BERRI)	Extraits « Cinémathèque » + synthèse sur la performance	Lettre du 8 février 2007
Directeur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (M. Jean DELPECH DE SAINT-GUILHEM)	Extraits « Théâtre de l'Odéon » + synthèse sur la performance	Réponse commune DAG
Directeur du Théâtre de l'Odéon (M. Georges LAVAUDANT)	Extraits « Théâtre de l'Odéon » + synthèse sur la performance	Lettre du 6 février 2007
Président du musée du Louvre (M. Henri LOYRETTE)	Synthèse sur la performance	Pas de réponse
Président de la Cité de l'architecture et du patrimoine (M. François de MAZIERE)	Synthèse sur la performance	Lettre du 6 février 2007

Mme Adeline RISPAL, agence Repérages	Extraits « Musée d'Orsay »	Lettre du 9 février 2007
M. Benjamin MOUTON, architecte en chef des monuments historiques	Extraits « Musée d'Orsay »	Lettre du 12 février 2007
M. Francis SOLER, agence Architecture Francis Soler	Extraits « Bons Enfants »	Pas de réponse
M. Frédéric DRUOT, agence	Extraits « Bons Enfants »	Pas de réponse
M. Alain-Charles PERROT, agence AC Perrot.	Extraits « Théâtre de l'Odéon » Extraits « Grand Palais »	Lettre du 17 janvier 2007

## ANNEXE 2 : LES COMPTES DE RÉSULTATS DE L'EMOC

### 1 – La gestion de l'établissement

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Frais de personnel	3 969 586	4 760 063	4 861 829	4 931 320	4 912 529	4 939 636
Charges fonctionnement	2 578 272	2 774 429	2 766 571	2 582 897	2 529 526	2 512 973
<i>dont Achats matières et fournitures</i>	137 822	130 299	105 286	117 970	91 343	92 170
<i>dont Achats sous-traitance-services</i>	1 575 149	1 628 826	1 816 179	1 753 110	1 813 020	1 837 483
<i>dont Autres services extérieurs</i>	447 676	519 400	417 729	397 762	366 211	347 029
<i>dont Autres charges</i>	283 077	332 935	297 226	182 667	125 067	125 067
<i>dont Charges except. en capital</i>	44 932	32 785	0	0	0	0
<i>dont DAP</i>	89 617	130 185	130 149	131 387	133 885	105 398
<b>Total Charges</b>	<b>6 547 858</b>	<b>7 534 492</b>	<b>7 628 400</b>	<b>7 514 217</b>	<b>7 442 055</b>	<b>7 452 609</b>
Subvention d'exploitation	3 819 130	6 514 131	0	6 990 737	6 465 994	2 187 497
Produits financiers	2 872 337	2 769 963	1 602 332	1 182 957	1 287 385	2 631 694
Autres produits	566 823	181 929	133 571	55 840	88 395	19 903
<b>Total Produits</b>	<b>7 258 291</b>	<b>9 466 023</b>	<b>1 735 903</b>	<b>8 229 535</b>	<b>7 841 774</b>	<b>4 839 095</b>
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>710 433</b>	<b>1 931 531</b>	<b>-5 892 497</b>	<b>715 318</b>	<b>399 719</b>	<b>- 2 613 514</b>

### 2 – La gestion du Grand Palais

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Frais de personnel	0	0	82 185	78 208	78 870	261 777
Charges de fonctionnement	958 939	1 170 837	1 200 102	1 224 284	1 938 335	2 775 499
<i>dont Achats matières et fournitures</i>	759 786	708 238	631 861	575 329	664 899	785 926
<i>dont Achats sous-traitance-services</i>	195 526	363 468	457 048	470 472	523 460	610 028
<i>dont Autres services extérieurs</i>	3 627	98 458	99 779	168 166	739 531	1 341 574
<i>dont Autres charges</i>	0	0	5 304	2 731	2 628	27 237
<i>dont DAP</i>	0	672	6 110	7 584	7 818	7 818
<b>Total Charges</b>	<b>958 939</b>	<b>1 170 837</b>	<b>1 282 287</b>	<b>1 302 492</b>	<b>2 017 205</b>	<b>3 037 276</b>
Subvention d'exploitation	506 669	425 393	207 358	1 081 694	1 048 837	86 704
Prestations de service	0	6 417	26 000	19 895	417 491	3 006 024
Autres produits courants	0	2 883	674 171	336 096	494 135	790 816
Produits exceptionnels	0	36 542	16 447	3 233	11 387	28 847
<b>Total Produits</b>	<b>506 669</b>	<b>471 234</b>	<b>923 977</b>	<b>1 440 918</b>	<b>1 971 850</b>	<b>3 912 390</b>
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>-452 270</b>	<b>-699 603</b>	<b>-358 311</b>	<b>138 426</b>	<b>-45 355</b>	<b>+ 875 114</b>

### 3 – La liquidation de l'EPPV

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total Charges	1 064 598	4 226	48 782	32 411	4 000	12 240
Total Produits	194 245	67 235	0	0	0	138 235
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>-870 353</b>	<b>63 009</b>	<b>-48 782</b>	<b>-32 411</b>	<b>-4 000</b>	<b>125 995</b>

### 4 – La comptabilisation des conventions de mandats (compte 4432)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Compte de tiers dépenses	26 590 608	50 654 749	112 787 439	215 560 259	363 488 757	528 772 816	668 097 899
Comptes de tiers recettes	71 090 441	102 378 959	178 812 328	247 486 994	410 339 999	647 953 574	733 201 295

### 5 – Le fonds de roulement

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Capitaux propres	6 219 598	19 752 484	21 047 420	14 747 830	15 569 163	13 044 027	11 568 871
Sub. d'investissement	108 650 325	122 839 518	123 229 787	127 029 023	137 472 414	161 957 242	161 819 992
<b>Total ressources propres</b>	<b>114 869 924</b>	<b>142 592 002</b>	<b>144 277 207</b>	<b>141 776 853</b>	<b>153 041 577</b>	<b>175 001 268</b>	<b>173 388 864</b>
Immo. incorporelles	70 925	97 245	110 899	92 367	84 022	71 571	53 316
Immo. corporelles	94 376 706	104 842 241	112 033 776	119 696 008	131 081 593	144 190 527	155 669 596
Immo. financières	16 204	0	0	2 000	0	9 000	8 000
<b>Total actif immobilisé net</b>	<b>94 463 835</b>	<b>104 939 486</b>	<b>112 144 674</b>	<b>119 790 376</b>	<b>131 165 615</b>	<b>144 271 098</b>	<b>155 901 072</b>
<b>Fonds de roulement</b>	<b>20 406 088</b>	<b>37 652 516</b>	<b>32 132 533</b>	<b>21 986 477</b>	<b>21 875 963</b>	<b>30 730 170</b>	<b>17 487 792</b>

### 6 – Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Créances	26 829 241	51 620 520	112 997 687	216 134 863	363 728 515	528 934 574	668 277 330
<i>dont compte tiers dépenses</i>	<i>26 590 608</i>	<i>50 654 749</i>	<i>112 787 439</i>	<i>215 560 259</i>	<i>363 488 757</i>	<i>528 772 816</i>	<i>668 097 899</i>
Valeurs de placement	56 810 519	66 898 300	77 821 380	49 844 891	61 883 775	148 338 559	75 185 202
Disponibilités	9 294 463	22 067 167	21 198 894	4 373 228	7 145 275	7 647 632	7 306 555
<b>Total actif circulant</b>	<b>92 934 223</b>	<b>140 585 988</b>	<b>212 017 961</b>	<b>270 352 982</b>	<b>432 757 564</b>	<b>684 920 765</b>	<b>750 769 087</b>
Dettes d'exploitation	72 528 135	102 933 471	179 885 428	248 366 505	410 881 602	654 190 595	733 201 295
<i>dont comptes tiers recettes</i>	<i>71 090 441</i>	<i>102 378 959</i>	<i>178 812 328</i>	<i>247 486 994</i>	<i>410 339 999</i>	<i>647 953 574</i>	<i>732 102 598</i>
<b>Total passif exigible</b>	<b>72 528 135</b>	<b>102 933 471</b>	<b>179 885 428</b>	<b>248 366 505</b>	<b>410 881 602</b>	<b>654 190 595</b>	<b>733 201 295</b>
<b>BfR</b>	<b>-45 698 894</b>	<b>-51 312 951</b>	<b>-66 887 741</b>	<b>-32 231 642</b>	<b>-47 153 087</b>	<b>-125 256 020</b>	<b>- 64 923 965</b>
<i>dont BfR opérations</i>	<i>-44 499 833</i>	<i>-51 724 210</i>	<i>-66 024 889</i>	<i>-31 926 736</i>	<i>-46 851 241</i>	<i>-119 180 758</i>	<i>- 64 004 699</i>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Trésorerie (FR – BfR)	66 104 982	88 965 467	99 020 274	54 218 119	69 029 050	155 986 191	82 411 757
Produits financiers	1 422 478	2 978 188	2 769 963	1 602 332	1 182 957	1 287 385	2 631 694

### ANNEXE 3 : ÉVOLUTION DES CONVENTIONS DE MANDAT AFFÉRENTES AUX CINQ OPÉRATIONS ÉVOQUÉES PAR LE RAPPORT

**Tableau n° 8 : Evolution du mandat de l'opération Musée d'Orsay**

<b>Convention</b>	<b>Date de signature</b>	<b>Objet</b>	<b>Montant de l'enveloppe TTC</b>	<b>Date d'achèvement</b>
Convention initiale	24 mars 1999	Programme initial	8,84 M€ (valeur juin 1998)	24 mars 2001
Avenant n° 1	21 décembre 1999	+ restauration de la marquise et des verrières latérales sur le quai Anatole France	9,91 M€ (valeur juin 1998)	24 novembre 2001
Avenant n° 2	15 juin 2000	+ restauration des structures porteuses du parvis Bellechasse	12,84 M€  (8,84 M€ valeur juin 1998 + 3,99 M€ valeur décembre 1999)	24 novembre 2001
Avenant n° 3	3 mai 2002	+ provisionnement du coût lié aux révisions de prix  + extension des études sur les structures métalliques du parvis au tympan Est	13,92 M€ (sans date de valeur)	Sans précision
Avenant n° 4	17 octobre 2002	+ réalisation des dispositifs de sécurité incendie dans les zones adjacentes au chantier	14,30 M€	Sans précision
Avenant n° 5	12 décembre 2002	+ prise en compte des surcoûts liés à l'allongement des délais  + modifications mineures demandées par le musée	16,204 M€	Avril 2003
Avenant n° 6	16 janvier 2004	+ impact du report lié aux défaillances d'entreprises	17,204 M€	Fin janvier 2004

**Tableau n° 9 : Evolution du mandat de l'opération Théâtre de l'Odéon**

<b>Convention</b>	<b>Date de signature</b>	<b>Objet</b>	<b>Montant</b>	<b>Dont Programme</b>	<b>Dont Révision</b>	<b>Dont Aléas</b>
Convention initiale	10 juin 1999	Programme initial (valeur 03/99)	<b>24 239 394</b>		0	0
Avenant n°1	16 janvier 2001	Extension programme	1 524 490	1 524 490	0	0
Avenant n°2	31 mai 2001	Extension programme	152 449	152 449	0	0
Avenant n°3	16 décembre 2002	Actualisation sur BT01 théorique	4 588 715		2 591 633	0
		Hausse coût construction 10 %			1 997 082	0
		Modification calendrier (m0 +51)			0	0
Avenant n°4	23 avril 2004	Reconstitution réserves aléas suite à des dépassements de marchés	3 800 000		0	3 800 000
Avenant n°5	31 décembre 2004	Extension programme	483 000	483 000	0	0
Avenant n°6	16 juillet 2005	Actualisation sur BT01 constaté	3 103 000	200 000	2 903 000	0
		Extension programme			0	0
<b>Total</b>			<b>37 891 048</b>	<b>2 359 939</b>	<b>7 491 715</b>	<b>3 800 000</b>
<b>Dépassement par rapport au montant initial</b>			<b>56,3 %</b>	<b>9,7%</b>	<b>30,9 %</b>	<b>15,7 %</b>



**Tableau n° 10 : Evolution du mandat sur l'opération Bons Enfants**

<b>Convention</b>	<b>Date de signature</b>	<b>Objet</b>	<b>Montant de l'enveloppe</b>	<b>Date d'achèvement</b>
Convention initiale	31 août 1999	Programme initial	54,12 M€ (valeur novembre 1998)	28 février 2003
Avenant n° 1	24 janvier 2001	+ équipement de la cuisine et de la cafétéria  + placards intégrés dans les bureaux  + vitrages anti-intrusion	56,10 M€ (valeur novembre 1998)	inchangée
Avenant n° 2	22 mai 2002	+ 5,73 M€ de révision liée à l'indice BT01  + 4,65 M€ de révision conjoncturelle	66,43 M€ (francs courants)	inchangée
Avenant n° 3	17 février 2004	+ protection des sous-sols contre la crue centennale (0,70 M€)  + 1,85 M€ liés à l'évolution constatée de l'indice BT01	69,033 M€	Non précisée, alors qu'au moins 12 mois de retard
Avenant n° 4	19 juillet 2004	+ études et travaux divers demandés par la DAG : 0,402 M€	69,435 M€	Non précisée, alors qu'au moins 18 mois de retard
Avenant n° 5	26 janvier 2005	+ 0,278 M€ de surcoût des travaux demandés par l'avenant n° 4  + 1,013 M€ liés à l'évolution constatée de l'indice BT01  + 0,543 M€ de provision pour aléas	71,269 M€	Non précisée : bâtiment déjà livré à cette date

**Tableau n° 11 : Evolution du mandat sur l'opération Cinémathèque**

<b>Convention</b>	<b>Date de signature</b>	<b>Objet</b>	<b>Montant total</b>	<b>Dont Programme</b>	<b>Dont Révisions</b>	<b>Dont Délais</b>
Convention d'études	15 mai 1999	Etudes préalables	152 449		0	0
Convention initiale	1 <sup>er</sup> octobre 1999	Programme initial (valeur 01/99)	<b>24 239 394</b>		0	0
Avenant n°1	4 juin 2002	Actualisation sur BT01 théorique	3 994 164		2 210 511	0
		Hausse coût construction 10 %			1 783 654	0
Avenant n°2	8 mars 2004	Complément d'actualisation	5 658 000		0	1 950 000
		Incidence arrêt de l'opération			0	750 000
		Extension programme (double)		2 958 000	0	0
<b>Total</b>			<b>33 891 558</b>	<b>2 958 000</b>	<b>3 944 164</b>	<b>2 700 000</b>
<b>Variation par rapport au montant initial</b>			<b>39,8 %</b>	<b>12,2%</b>	<b>16,5 %</b>	<b>11,1 %</b>

**Tableau n° 12 : Evolution du mandat relatif à l'opération Grand Palais**

<b>Convention</b>	<b>Date de signature</b>	<b>Objet</b>	<b>Total</b>
Convention d'études n° 1	14 juin 1999		5 030 818 €
Convention de mandat n° 1	28 juin 1999		<b>60 979 607 €</b>
dont études SNT			5 030 818 €
dont études EMOC			76 225 €
dont programme initial		Phase 1 : fondations, charpentes et couverture de la nef et des galeries sud	55 872 565 €
Avenant n° 1	2 février 2001	Phase 2 : fondations, charpentes et couverture des galeries nord + façades et statuaire	58 540 423 €
Avenant n° 2	1 <sup>er</sup> octobre 2002	Actualisation des coûts	10 510 000 €
Avenant n° 3	26 avril 2005	Réduction programme 2 <sup>e</sup> phase	-23 565 000 €
		Travaux pour réouverture au public	4 700 000 €
<b>Total opération hors études SNT et EMOC</b>			<b>106 057 987 €</b>
Convention de gestion	23 août 2001		
Convention de mandat n° 2	3 juillet 2002	Installations électriques	2 500 000 €
Convention d'études n° 2	17 octobre 2002	Scénarios de réaménagement, préparation consultation pour DSP	300 000 €
<b>Total général (études SNT &amp; EMOC 1&amp;2 + opération restauration + gestion)</b>			<b>113 965 030</b>