

Cour des comptes



TROISIÈME CHAMBRE

TROISIÈME SECTION

71113

RAPPORT PARTICULIER

(articles L. 143-3 et R. 143-1 du code des juridictions financières)

**L'ACTIVITÉ, LA GESTION ET LES COMPTES
DE LA CITÉ DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE
(CAPA)
EXERCICES 2004-2012 (COMPTES)
ET 2004-2013 (GESTION)**

Septembre 2014

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
PARTIE I : LA GESTATION D'UN PROJET VOLONTARISTE	11
A. Le projet culturel : un pari sur la synergie des rapprochements.....	11
B. Un statut industriel et commercial longuement discuté.....	18
C. L'externalisation des fonctions de service.....	22
PARTIE II : ACQUIS ET LIMITES D'UNE MISE EN ŒUVRE	25
A. Un palais et ses contraintes	25
B. Un réaménagement inégalement convaincant.....	26
C. Le musée : richesse et discontinuités d'un parcours.....	37
D. L'institut français d'architecture et la gestion des archives et de la bibliothèque	43
E. L'école de Chaillot.....	49
F. Les expositions temporaires : un enjeu majeur.....	56
G. Les manifestations publiques : un certain éparpillement.....	64
H. Une politique d'édition et de publication peu coordonnée	67
I. Une politique de fréquentation insuffisamment lisible	70
J. Une action internationale peu structurée.....	76
PARTIE III : UNE GESTION SOUS FORTES CONTRAINTES.....	79
A. Les rapports avec les tutelles.....	79
B. Les organes de gouvernance.....	83
C. L'organisation interne et la coordination des départements.....	89
D. Le budget et les comptes	94
E. Les ressources propres liées à l'activité.....	109
F. Les ressources humaines et les rémunérations.....	120
G. Les marchés.....	131
AVIS SUR LA QUALITÉ DE LA GESTION.....	137
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	141

SYNTHÈSE

La Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) a été créée en 2004 sous la forme d'un établissement public industriel et commercial en regroupant trois entités distinctes, dont deux services de l'État à vocation patrimoniale et marquées par une longue histoire - le musée des monuments français (MMF) et l'École de Chaillot - et l'association dénommée Institut français de l'architecture (IFA), créée en 1980 aux fins de promouvoir la culture architecturale contemporaine.

Le tournant opéré en 1998 en vue de réorienter fortement vers la période moderne et contemporaine un projet initialement limité au regroupement d'institutions patrimoniales a conduit à l'exclusion de la médiathèque du patrimoine et à la constitution de toutes pièces d'une bibliothèque limitée à la période moderne et contemporaine. En outre, la synergie attendue d'une présence sur le même site du palais de Chaillot d'activités relatives au patrimoine et à l'architecture a été affaiblie par la conservation des frontières et des appellations des trois composantes préexistantes de la Cité, laquelle développe de plus son activité dans une situation de concurrence qui lui est peu favorable, notamment face au musée d'Orsay ou au musée national d'art moderne (MNAM).

La cohérence du projet scientifique et culturel actuel - qui vient seulement d'être élaboré dix ans après la création de l'établissement - suscite encore des interrogations : à la fois dépôt de moulages et de reproductions de peintures témoignant de l'architecture française du moyen âge au 18^e siècle, galerie de maquettes et de documents audiovisuels présentant l'architecture des 19^e et 20^e siècles, lieu de formation pour les architectes du patrimoine, scène d'exposition de la création architecturale contemporaine, centre de débats sur celle-ci et sur les problématiques connexes de la ville, la CAPA vise des objectifs multiples pour des publics et selon des modes d'intervention différents.

Le ministère de la culture et de la communication a hésité de 1998 à 2003 sur le statut juridique le plus approprié à conférer à la CAPA. Le choix final du statut d'ÉPIC, traduit par un recours précipité à la voie législative, n'en a pas moins procédé d'une démarche volontariste visant à inscrire l'activité du nouvel établissement dans un cadre de gestion modernisé et à faciliter la mobilisation de ressources propres, lesquelles n'ont cependant pas atteint le niveau espéré. Il s'agissait en outre de faciliter l'intégration de salariés de droit privé - intégration qui s'est néanmoins révélée laborieuse. Pour pallier les contraintes de l'emploi public, il a été procédé à une externalisation de fonctions supports dont l'organisation par contrat « multiservices » a soulevé des problèmes de pilotage. L'option en faveur d'un régime de comptabilité commerciale, jugée au départ cohérente avec celle du statut industriel et commercial, a été remise en cause en 2012 pour des raisons de doctrine et sans étude de l'impact de cette modification pour l'établissement.

Malgré le succès public de plusieurs des manifestations organisées par le nouvel établissement et le positionnement reconnu qu'il a ainsi acquis sur les questions liées à la ville et au paysage, les choix de départ n'ont pas permis de fondre les entités préexistantes dans une entité au visage et au fonctionnement unifiés. En outre, le caractère par trop volontariste des projections de financement sur ressources propres a contribué à entraver la mise en œuvre d'un projet qui pariait sur la synergie entre patrimoine et création architecturale comme entre professionnels et large public.

L'adoption par la Cité, en concertation avec la tutelle, d'un projet culturel et scientifique et les ajustements annoncés de son décret constitutif devraient contribuer à mieux affirmer la cohérence de ses activités et sa capacité à développer et fidéliser ses divers publics.

RECOMMANDATIONS

Aux ministères de tutelle :

- **Recommandation n°1** : Mieux définir les missions respectives en matière de patrimoine et d'architecture entre la CAPA, le MNAM et le musée d'Orsay et encourager des concertations plus actives pour limiter toute concurrence inutile entre ces institutions ;
- **Recommandation n°2** : Veiller à ce que le transfert à la seule direction générale des patrimoines (DGP) de la tutelle exercée par le ministère de la culture et de la communication garantisse à la Cité un appui réactif et fiable sur les questions administratives et financières et les dossiers conditionnant le plus directement son activité, la gestion scientifique de ses collections muséales ou d'archives, et le rapport à ses publics et à ses partenaires ;
- **Recommandation n°3** : Élaborer, en coopération avec les opérateurs, des règles de déontologie et des modes de contrôle permettant une juste évaluation des apports de mécénat en nature ; contrôler la participation d'entreprises mécènes aux procédures de marché, pour s'assurer du caractère désintéressé des libéralités qu'ils accordent et éviter les risques de conflits d'intérêt et d'avantages fiscaux indus ; apporter aux opérateurs l'appui nécessaire pour la négociation et la mise en œuvre de leurs accords conventionnels ;
- **Recommandation n°4** : Rendre le mécanisme de fixation de la part variable de la rémunération du président plus rigoureux, plus réactif et plus simple ;

À la CAPA :

- **Recommandation n°1** : Exploiter de manière raisonnée les nouveaux indicateurs de mesure de la fréquentation et les observations en provenance du comité des visiteurs récemment mis en place ;
- **Recommandation n°2** : Rechercher un meilleur accompagnement des parcours du public au sein du bâtiment, notamment par une refonte d'ensemble de l'orientation et de la signalétique en cohérence avec le prochain programme scientifique et culturel ;
- **Recommandation n°3** : Rationaliser la programmation par un effort d'évaluation des manifestations passées, une vision stratégique pluriannuelle et un travail en équipe des différents services concernés, musée et IFA notamment ;
- **Recommandation n°4** : S'appuyer sur la création prochaine d'un responsable des éditions pour définir une politique éditoriale transversale, cohérente et sélective et mettre en place un contrôle de gestion sur les publications, comme sur l'activité internationale de l'établissement ;
- **Recommandation n°5** : Arrêter, en concertation avec le service interministériel des archives et dans les conditions nouvelles résultant du sinistre ayant affecté le dépôt de Fontainebleau, un échéancier de reversement des fonds confiés aux archives de l'IFA et mieux mettre en valeur celles-ci au sein du circuit muséographique ;

- **Recommandation n°6** : Renforcer la coopération de l'École de Chaillot avec les écoles nationales d'architecture, veiller aux conditions de succès de ses étudiants au diplôme spécialisé d'architecture, et redéfinir les formations destinées aux maîtres d'ouvrage publics à partir d'une étude des besoins ; développer le parcours doctoral de l'École de Chaillot, en s'appuyant sur la connaissance du patrimoine comme approche spécifique de l'architecture contemporaine ;
- **Recommandation n°7** : Renforcer le rôle d'orientation et de contrôle du conseil d'administration en adoptant un rythme de réunions plus soutenu ; réaffirmer son rôle en matière de gestion de personnel ;
- **Recommandation n°8** : S'adapter aux perspectives budgétaires plus contraintes (modification de l'équilibre entre les concours de l'État et les recettes propres) et adopter un plan d'économies de préférence à la systématisation de prélèvements sur le fonds de roulement ;
- **Recommandation n°9** : Soumettre au conseil d'administration des règles précisant le type de partenaires susceptibles de bénéficier de la mise à disposition commerciale des espaces de la Cité ;
- **Recommandation n°10** : Préparer le renouvellement des concessions commerciales à partir d'une évaluation réaliste des possibilités économiques et d'une définition circonstanciée des services attendus, en termes de variété d'offre pour la boutique et la librairie, d'efficacité et de qualité pour le restaurant ;
- **Recommandation n°11** : Faire de la conclusion d'un accord d'entreprise global un objectif prioritaire devant aboutir en 2015 ;
- **Recommandation n°12** : Développer les pratiques de fixation d'objectifs individuels et d'évaluation des agents pour permettre un dispositif de rémunération au mérite qui soit plus transparent et juridiquement mieux fondé ; mieux encadrer le système d'attribution des heures supplémentaires aux agents et à certains cadres ;
- **Recommandation n°13** : Conduire d'ici 2016 une étude des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des deux contrats multiservices et établir une comparaison des avantages et des inconvénients de leur renouvellement à l'identique par rapport à une gestion en lots séparés ;

À l'État et à la CAPA :

- **Recommandation n°1** : Modifier le décret constitutif consacrant la refonte des départements, la réorganisation de la représentation du ministère de la culture et du ministère de l'économie et des finances au conseil d'administration et l'attribution à l'établissement de la responsabilité domaniale sur l'ensemble du palais de Chaillot ; acter dans une prochaine loi de finances les incidences de cette dernière mesure en termes de budget et de plafond d'emploi.
- **Recommandation n°2** : Opérer les ajustements nécessaires en matière budgétaire et de plafond d'emplois au transfert à la CAPA de la gestion de la totalité du bâtiment du palais de Chaillot et inscrire cette mesure de rationalisation dans la perspective d'une valorisation culturelle et touristique commune pour l'ensemble du site du Trocadéro.

INTRODUCTION

La Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) est un établissement public industriel et commercial (ÉPIC) créé par l'article 8 de la loi n°2003-517 du 18 juin 2003¹, codifié à l'article L. 142-1 du code du patrimoine (CPat) :

« Art. L. 142-1 : La Cité de l'architecture et du patrimoine est un établissement public national à caractère industriel et commercial.

Elle a pour mission de promouvoir la connaissance du patrimoine et de l'architecture, leur histoire et leur insertion dans les territoires, ainsi que la diffusion de la création architecturale tant en France qu'à l'étranger. Elle participe à la valorisation de la recherche et à la formation des agents publics et des professionnels du patrimoine et de l'architecture.

Elle est administrée par un conseil d'administration et dirigée par un président nommé par décret. Le conseil d'administration est composé de représentants de l'État, de représentants élus du personnel et de personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de la culture.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article ».

L'application de cet article relève du décret n° 20 04-683 du 9 juillet 2004² codifié en partie réglementaire du code du patrimoine aux articles R. 142-1 à 28.

La CAPA est soumise au contrôle obligatoire de la Cour des comptes en application de l'article L. 133-1 du code des juridictions financières (CJF). C'est la première fois que la Cour exerce cette compétence depuis la création de l'établissement en 2004. Les derniers comptes soumis au contrôle portent sur l'exercice 2012, mais le contrôle de l'activité et de la gestion a porté jusqu'à l'année 2013 incluse.

À l'issue de l'instruction, après en avoir délibéré, la Cour a établi un relevé de constatations provisoires puis, après examen des réponses reçues et audition de l'actuel président de l'établissement comme de son prédécesseur, accompagné du directeur général en fonctions lors de la mise en place de l'établissement, le présent rapport particulier tel que prévu pour les entreprises publiques par l'article L. 143-3 du CJF. Il se termine par un avis sur la qualité de la gestion, mais ne propose aucun redressement dans les comptes.

En application des dispositions de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, le présent rapport, dès lors qu'il est rendu public, ne contient pas d'information relevant d'un secret protégé par la loi.

¹ Loi n° 2003-517 du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et renforçant la protection des auteurs.

² Décret n° 2004-683 du 9 juillet 2004 relatif à l'établissement public de la Cité de l'architecture et du patrimoine pris pour application de l'article L. 142-1 du code du patrimoine.

PARTIE I : LA GESTATION D'UN PROJET VOLONTARISTE

La genèse de l'actuelle Cité de l'architecture et du patrimoine a pris plus de quatorze années, entre l'annonce de la création au palais de Chaillot d'un « Centre national du patrimoine » le 7 mars 1993 et l'ouverture au public le 19 septembre 2007 du nouvel établissement. Marquée par deux alternances politiques, cette période a vu se succéder deux rapports de définition du projet, trois sigles différents³ et au moins cinq annonces ministérielles entre 1993 et 2002, trois chefs de mission de préfiguration ou d'établissement⁴, ainsi que plusieurs crises au sein des organes dirigeants de l'Institut français d'architecture qui est l'une des composantes de l'actuelle Cité

Le déroulement du projet a par ailleurs été marqué par l'incendie qui a ravagé, le 22 juillet 1997, la toiture de l'aile de Paris du Palais de Chaillot, contraignant à fermer le musée des monuments français et à interrompre les premiers travaux sur le bâtiment.

Un réexamen d'ensemble du projet opéré à l'automne 1997 a conduit à formuler trois orientations qui sont à la base de la situation actuelle :

- du point de vue *culturel* (A), l'abandon de la perspective initiale centrée sur le seul patrimoine en faveur d'un projet également ouvert à l'architecture contemporaine ;
- du point de vue de l'*organisation* (B), le choix de constituer l'établissement en forme industrielle et commerciale consacré, le 10 juin 2003, avec le vote au Sénat d'un « cavalier » à la loi sur le prêt en bibliothèque ;
- du point de vue de la *gestion* (C), une large externalisation de fonctions sous la forme d'un contrat multiservices.

A. LE PROJET CULTUREL : UN PARI SUR LA SYNERGIE DES RAPPROCHEMENTS

1. La genèse du projet

a. Le projet de « Centre de Chaillot pour le patrimoine monumental et urbain »

S'appuyant sur les propositions d'un rapport commandé à MM. Jean-Marie Pérouse de Montclos et Jean-Marie Vincent⁵, a été imaginé le projet de créer autour du musée des monuments français, un lieu culturel plus largement consacré au patrimoine bâti.

³ « Centre national du patrimoine » (1993), « Centre de Chaillot pour le patrimoine monumental et urbain » (1994), « Cité de l'architecture et du patrimoine » (1997).

⁴ M. Thierry Bondoux (janvier 1995) et Mme Florence Contenay (juin 2001) à la tête de la mission de préfiguration, puis M. François de Mazières à ce même poste (mai 2004) et à la présidence de l'établissement de juillet 2004 à fin 2012.

⁵ Projet de création d'un Centre national du patrimoine au Palais de Chaillot, 29 juillet 1994.

Le projet couramment appelé « Centre du patrimoine » devait s'appuyer sur trois pôles, deux déjà implantés au Trocadéro, le troisième à constituer à partir de divers services documentaires gravitant autour de l'administration des monuments historiques.

À l'origine d'un tel projet, la direction du patrimoine d'alors avait conçu celui-ci avec le souci d'en conserver pleinement la maîtrise et de s'en tenir à une structuration administrative minimale : service à compétence nationale (SCN) ou groupement d'intérêt public (GIP)⁶.

b. Une réorientation et son contexte

Suivant les propositions d'un rapport confié à l'historien de l'architecture moderne, M. Jean-Louis Cohen⁷, le pôle de Chaillot, qui avait pris en février 1998 le nom de « Cité de l'architecture et du patrimoine » (CAPA), a connu une importante réorientation l'ouvrant à l'architecture moderne et contemporaine. Le périmètre du projet écartait désormais la médiathèque du patrimoine pour inclure en revanche l'Institut français d'architecture (IFA). Cette redéfinition était consécutive au rapatriement au ministère chargé de la culture de la direction de l'architecture, puis à la constitution d'une nouvelle direction du patrimoine et de l'architecture.

c. Rupture et continuité

Un examen plus attentif des documents de communication portant sur les projets successifs conduit à relativiser quelque peu l'ampleur de la rupture opérée après 1997.

Dès l'annonce du projet de Centre du patrimoine, il y était envisagé d'y créer « une section "XX^e siècle", créée de toutes pièces, à partir de la commande de nouveaux moulages d'éléments représentatifs de ces époques.⁸ » L'exécution des premières commandes a cependant été interrompue lors de la redéfinition du projet en 1997. La direction du patrimoine avait également proposé de prolonger la période couverte par le projet au-delà du début du XX^e siècle en accueillant l'IFA à Chaillot⁹, perspective qui ne sera actée qu'après la redéfinition d'ensemble du projet opérée en 1997.

À l'issue d'une période d'interrogation, l'alternance politique de 2002 n'a pas, pour l'essentiel, remis en cause la définition qui en avait été retenue en 1998¹⁰, mais a conduit à un nouveau changement d'équipe de préfiguration opéré à la fin 2003-début 2004.

⁶ Le transfert de la tutelle du MMF de la direction des musées de France à la direction du patrimoine a été opéré par le décret n° 95-419 du 20 avril 1995. A par ailleurs été constituée par agrégation de services existant au sein de la sous-direction des monuments historiques une « médiathèque de l'architecture et du patrimoine » (MAPA).

⁷ Une cité de l'architecture et du patrimoine, 12 février 1998.

⁸ Discours de M. Jacques Toubon, 30 novembre 1994.

⁹ Note à l'attention du ministre, 21 novembre 1995

¹⁰ M. Jean-Jacques Aillagon, conférence de presse du 29 octobre 2003.

2. Un arbitrage et ses paris

Les choix qui ont en définitive guidé la création de la Cité étaient fondés sur l'idée selon laquelle une « dynamique » culturelle nouvelle pourrait résulter du rapprochement entre patrimoine bâti et architecture vivante, entre public savant et large public, mais aussi de l'intégration dans une même institution des composantes préexistantes (le MMF, l'école de Chaillot et l'IFA).

Il s'est d'abord agi, en rupture avec le projet précédent, de proposer une lecture de l'histoire de l'architecture qui permette « *de découvrir le passé, le présent et, éventuellement, l'avenir de cette activité fondamentale* ». M. François de Mazières, le premier président de la Cité, estime avoir enrichi ce pari de celui de rendre compte des enjeux de « la ville qui se construit ».

Le rapport Cohen visait par ailleurs à « mettre en contact trois milieux dont la connaissance mutuelle est essentielle : les citoyens et leur représentants, les professions de l'architecture, du patrimoine et de la ville et le monde de l'enseignement et de la recherche ». Un objectif de 400 000 visiteurs était évoqué à l'ouverture de la Cité.

Ce même rapport faisait enfin le pari que la création de la Cité dépasse la simple « *cohabitation* » ou le « *collage* » d'institutions et d'activités préexistantes pour susciter une synergie nouvelle allant jusqu'à en faire « *un lieu d'expression des attentes de la société en matière de qualité et de pertinence sociale du cadre bâti* ».

On le verra, ces trois paris, s'ils sont usuellement réaffirmés depuis lors, n'ont été que partiellement validés à l'expérience.

3. Le prix à payer

La réorientation volontariste opérée en 1997-1998 a dû composer avec le respect des organismes préexistants, l'exclusion d'un certain nombre d'entités prévues dans le projet initial et l'absence de définition d'une claire complémentarité avec certaines autres institutions culturelles parisiennes.

a. Le respect des organismes préexistants

Le nouveau projet de la Cité s'est d'emblée fondé sur l'hypothèse de la création d'un ensemble unique intégrant les composantes préexistantes jusqu'alors organisées en services à compétence nationale (le MMF et le Centre d'études supérieures d'histoire et de conservation des monuments anciens, dit « école de Chaillot ») ou en association (IFA). Il entendait cependant « *recomposer les entités existantes et créer une institution nouvelle et autonome, garantissant les interactions nécessaires* ».

Le rapport Cohen prévoyait à cet effet la mise en place de trois départements nouveaux dans leur périmètre et leur appellation :

- un « musée d'architecture » adjoignant à l'ancien MMF une galerie d'architecture moderne et contemporaine et lui rattachant la présentation de la collection des plans et reliefs (aux Invalides) ;
- un « collège d'architecture et du patrimoine » appelé à fédérer l'école de Chaillot, un nouvel « *institut du projet urbain* », un « *centre d'études avancées* » et un « forum de la maîtrise d'ouvrage » ;

- une « Agence d'action architecturale » s'inscrivant dans la suite de l'IFA avec pour mission d'« observer, critiquer et converser » dans son domaine.

Les projets successifs de décrets relatifs à l'organisation de la Cité tendront, au fil des arbitrages, à tenir davantage compte de l'acquis des institutions préexistantes, même si, à la veille de la réunion interministérielle du 12 mai 2004 qui a conclu cette laborieuse élaboration, la direction du budget a plaidé pour que le décret « s'en tienne à des services communs » sans consacrer l'existence de départements. La rédaction retenue n'a pas pour autant donné suite à cette préconisation :

« Art. 3. – La cité de l'architecture et du patrimoine comprend trois départements : le département du patrimoine, dénommé Musée des monuments français, le département de l'architecture, dénommé Institut français d'architecture, le département de la formation, dénommé Centre des hautes études de Chaillot ».

Le retour final aux trois composantes fondatrices du projet de la Cité et à leurs appellations historiques n'écartait donc pas le risque signalé par le rapport Cohen, d'une « *configuration censée produire des interactions par les seules vertus de la coopération* ». L'approche verticale que ce choix tend à perpétuer dans l'activité de la Cité a eu pour conséquence que la nouvelle bibliothèque d'architecture moderne et contemporaine, créée comme un service interne à l'IFA, n'absorbe pas l'ancienne bibliothèque du MMF, ou encore que des fonctions qui auraient pu être largement mutualisées comme l'édition ou les expositions soient dupliquées au sein de ces mêmes départements.

Ce principe d'organisation a été cependant tempéré par un système de gouvernance de l'établissement donnant au président la triple prééminence d'un mandat de cinq ans (contre des durées de trois ans pour les chefs de département), du pouvoir d'« arrêter le programme d'activité » et de proposer la nomination des chefs de département.

La fixation à ce degré de détail du mode de structuration interne de l'établissement et des intitulés des départements dans les « dispositions générales » d'un décret en Conseil d'État n'a pu qu'en freiner l'évolution. Comme on le verra, la lettre de mission récemment adressée par la ministre au nouveau président de la Cité¹¹ appelle cependant à « une réelle synergie entre les trois entités constitutives de la Cité », en indiquant que leur « *pérennité dans l'organigramme pourrait être questionnée* ».

b. Des laissés pour compte

Plusieurs composantes du projet initial ont été abandonnées à l'issue de la réorientation engagée après 1997.

S'il n'y a guère lieu de regretter l'absence de la Fondation du patrimoine ou l'abandon du rattachement du musée des plans-reliefs envisagé par le rapport Cohen, l'exclusion de la médiathèque de l'architecture et du patrimoine paraît aussi dommageable à ce service qu'au projet de Chaillot lui-même.

¹¹ Note du 14 juin 2013.

Dès le rapport Vincent-Pérouse de Montclos, le projet de Centre national du patrimoine comportait le regroupement dans une entité unique et le transfert à Chaillot de tout un ensemble d'institutions de conservation documentaire ou photographique liées plus ou moins directement à l'activité de la Commission supérieure des monuments historiques. Cette option avait dû être confirmée fin 1995, face à la proposition alternative qui aurait inclus ce pôle dans le futur Institut national d'histoire de l'art (INHA). La programmation architecturale initiale du Centre national du patrimoine prévoyait qu'au total quelque 5 000 m² lui seraient dévolus et que la nouvelle bibliothèque celles de l'école de Chaillot et du MMF.

Après son exclusion du projet de Cité et la vente des hôtels de Croisilles et de Vigny (2005), la Médiathèque de l'architecture et du patrimoine (MAPA) a dû se réinstaller à Charenton-le-Pont puis y engager un projet de réhabilitation portant sur quelque 5 000 m², pour un montant de l'ordre de 18 M€.

Pour la Cité, l'exclusion de la MAPA a conduit à perpétuer la dissociation préexistante entre des fonds patrimoniaux par nature complémentaires de ceux du MMF. On peut surtout s'interroger, dans un domaine où ni la BNF ni l'INHA ne prétendent pouvoir offrir aux spécialistes une collection bibliographique de référence, sur l'intérêt de séparer durablement les fonds d'archives et de livres issus de la commission des monuments historiques, à la fois d'une bibliothèque nouvelle consacrée à la seule architecture moderne et contemporaine et des archives recueillies par l'IFA. L'éclatement de ces fonds en trois lieux distincts de consultation n'est en effet propice ni à la notoriété de chacun d'entre eux, ni au renouvellement de leurs publics¹².

La Cour observe que l'élaboration du projet culturel sous-jacent à la création de la Cité a été marquée entre 1993 et 2004 par d'importantes évolutions de son périmètre et de ses objectifs ainsi que par plusieurs renouvellements des équipes de conception et de mise en œuvre. Il n'est pas assuré pour autant que l'arbitrage finalement rendu garantisse la cohérence des missions confiées au nouvel établissement et sa bonne adaptation au lieu et à ses acquis. La synergie attendue d'une présence sur le même site d'activités relatives au patrimoine et à l'architecture a été affaiblie par la conservation des frontières et des appellations des trois composantes préexistantes de la Cité. En outre, la volonté de réorienter fortement le projet vers la période moderne et contemporaine a conduit à des arbitrages pour partie contre-productifs, notamment l'exclusion de la médiathèque du patrimoine.

c. Des complémentarités et des coopérations restant incertaines

La décision de créer un pôle culturel dédié au patrimoine et à la création architecturale n'est pas intervenue dans un environnement parisien vierge en ces domaines.

¹² La médiathèque de l'architecture et du patrimoine a ainsi constaté après sa réinstallation à Charenton une chute marquée de sa fréquentation ; elle fait de plus état d'une faible fréquentation par les élèves de l'École de Chaillot alors que ses fonds seraient également pour eux d'un intérêt tout particulier.

L'ancienne Caisse nationale des monuments historiques, l'Union centrale des Arts décoratifs, l'École nationale supérieure des beaux-arts (ENSBA), le musée Carnavalet et la Bibliothèque historique de la Ville de Paris, les écoles d'architecture, la Maison européenne de la photographie disposent notamment de collections graphiques et photographiques ou de fonds d'archives et, pour certaines de ces institutions, peuvent avoir une politique d'exposition et de publication en cette même matière.

Du point de vue documentaire, le regroupement de ressources publiques, jusque-là dispersées entre diverses institutions culturelles, entrepris avec la création de l'INHA n'excluait pas *a priori* l'architecture.

On doit également citer l'importante activité d'expositions et de conférences sur l'architecture et l'espace urbain déployée depuis 1988 sur quelque 2 000 m² au pavillon de l'Arsenal, même si cette institution municipale se centre sur le développement bâti de Paris et son agglomération.

Dans le champ des institutions d'État, c'est cependant face au rôle joué par le musée d'Orsay en ce qui concerne le 19^e siècle, et le Centre Georges Pompidou pour l'époque plus récente, que la Cité se devait de prouver son apport original. Elle semble n'avoir qu'imparfaitement réussi à le faire.

La volonté de constituer une collection de maquettes et de développer une action culturelle sur l'architecture moderne et contemporaine ne pouvait par ailleurs ignorer le rôle pionnier joué en la matière par le Fonds régional d'art contemporain (FRAC) de la région Centre.

• **Le musée d'Orsay**

Musée consacré à l'art du 19^e siècle jusqu'à 1914, Orsay a toujours entendu proposer des éclairages sur l'évolution de l'architecture et des arts décoratifs en France comme à l'étranger. Le circuit muséal comporte, en permanence, plusieurs « cabinets d'architecture » où des dessins sont présentés par roulement de quatre mois environ.

Le musée a de plus constitué en moins de trente ans une collection de quelque 20 000 dessins d'architecture. Il estime éviter toute concurrence avec le MMF en cette matière, mais dispose d'un pouvoir économique nettement supérieur sur le marché des acquisitions.

Ayant inauguré sa programmation en 1986 avec une exposition d'architecture et de design consacrée à Chicago, le musée a en outre programmé depuis lors plus de 30 expositions touchant à ce domaine, autour d'approches thématiques et, plus rarement, autour de figures individuelles d'architectes.

En cette matière, aucune coopération n'a à ce jour abouti entre les deux institutions. La Cité a été amenée à accueillir l'exposition Labrouste, coproduite avec la BNF et le Museum of Modern Art (MOMA) de New York, après le retrait d'Orsay qui s'est alors réorienté vers l'exposition sur Baltard qu'elle considère comme un grand succès¹³. Selon la direction du musée d'Orsay, une proposition adressée, en 2011, à la Cité en vue de partager entre les deux lieux une présentation de l'œuvre de Frank Lloyd Wright, coproduite avec le MOMA, est restée sans réponse.

¹³ Elle a accueilli quelque 130 000 visiteurs payants, contre 17 750 visiteurs-13 815 visiteurs payants - pour l'exposition Labrouste à Chaillot.

• **Le Centre Georges Pompidou**

Si la définition de ses missions par la loi n°75-1 du 3 janvier 1975¹⁴ vise plutôt la « création artistique » et l'« esthétique industrielle », le Centre Georges Pompidou s'est affirmé comme un acteur important dans le domaine de l'architecture et y dispose aujourd'hui d'un acquis de référence internationale. Une certaine ouverture à ce secteur, suscitée dès l'origine par le rattachement à Beaubourg du Centre de création industrielle (CCI) antérieurement créé au sein du musée des Arts décoratifs, a trouvé une orientation plus muséale et esthétique à partir de 1984, avec plusieurs expositions de référence et la publication d'une collection reconnue de monographies d'architectes, puis s'est approfondie avec la fusion, en 1993, du CCI et du MNAM en un nouveau département conjoint sur le modèle historique du MOMA de New York. Le Centre s'est alors reconnu un rôle de témoignage du développement des avant-gardes de l'architecture moderne et contemporaine, passant tant par des expositions sur les « grands noms » et les principaux mouvements en ce domaine que par la constitution d'une collection de référence.

L'institution estime avoir constitué l'une des principales collections en matière d'architecture contemporaine, qui exclut la constitution de fonds archivistiques ou documentaires complets et se centre, dans une approche nettement muséale, sur l'acquisition de pièces de premier plan, inventoriées, traitées dans les mêmes conditions que les œuvres proprement artistiques. Cette orientation se différencie donc assez nettement de celle qui a conduit au recueil par l'IFA d'un ensemble d'archives sans équivalent en France.

Sans compter les modules relatifs à l'architecture dans de grandes expositions pluridisciplinaires comme Vienne ou Paris-Berlin, les expositions sur l'architecture représentent plus de 10 % de l'ensemble des présentations organisées par le Centre Pompidou depuis sa création, pour un nombre de visiteurs s'échelonnant le plus souvent entre 25 000 et 100 000 visiteurs.

Au-delà des préventions suscitées par une tentative inaboutie de l'équipe de préfiguration d'obtenir un transfert à Chaillot de la collection d'architecture du Centre Pompidou, la direction de ce dernier considère que sa vocation propre en ce domaine touche aux courants ou personnalités les plus notoires, alors que la Cité aurait une mission plus sociologique, professionnelle ou urbanistique de l'art de bâtir et un public plus ciblé.

Il reste que la programmation à la Cité d'une exposition consacrée à Marcel Breuer s'écarte sans doute d'un tel critère. Pour le cinquantenaire de Le Corbusier, la Cité n'a, en définitive, pas souscrit à la proposition du Centre de se consacrer à une présentation des « grands corbuséens » dans le monde en optant pour une exposition sur Chandigarh, réalisation dont le Centre traitera également dans sa grande exposition sur Le Corbusier. Les risques de concurrence ou de complémentarités incertaines entre les deux institutions ne sont donc pas totalement écartés.

¹⁴ Loi n° 75-1 du 3 janvier 1975 portant création du centre national d'art et de culture Georges Pompidou.

La Cour relève que l'absence de clarification des compétences respectives de la CAPA, du musée d'Orsay et du MNAM a conduit la Cité à développer son activité en matière d'architecture dans une situation de partage des rôles mal défini et de concurrence peu favorable. Il est, en outre, dommageable que le rapport Cohen n'ait pas été l'occasion de conduire une réflexion plus circonstanciée sur les précédents étrangers d'institutions spécialisées¹⁵, laquelle aurait sans doute permis de mieux mesurer les contraintes propres au projet parisien et de mieux ajuster certains des arbitrages opérés pour sa définition.

B. UN STATUT INDUSTRIEL ET COMMERCIAL LONGUEMENT DISCUTÉ

Une analyse approfondie de la trentaine de documents recueillis par la Cour sur la genèse administrative du projet entre 1998 et 2004 met en évidence les oscillations qui ont caractérisé le choix du statut juridique à conférer à la nouvelle structure.

Ce choix apparaît relativement ouvert en 1998, date où sont envisagés les statuts d'établissement public, d'un SCN ou de groupement d'intérêt public (GIP). Il s'arrête ensuite au statut d'établissement public, mais avec une forte hésitation entre établissement public administratif (EPA) et établissement public industriel et commercial (ÉPIC), les deux options ayant chacune leurs défenseurs ardents au sein de l'administration, après comme avant l'alternance politique de 2002.

À la faveur d'un amendement gouvernemental de dernière minute, la loi du 18 juin 2003 finit par trancher, dans des conditions d'impréparation manifeste, en faveur de la formule de l'ÉPIC. Ce n'est par ailleurs que postérieurement à la dernière réunion interministérielle sur le sujet, et en dépit des doutes d'une partie du ministère de la culture et de la forte opposition des syndicats exprimée en comité technique paritaire (CTP) ministériel, que la décision a été prise par le cabinet du Premier ministre de placer l'établissement sous un régime de comptabilité commerciale aujourd'hui remis en cause.

1. Le choix controversé du statut d'ÉPIC et le recours *in extremis* à la loi

Le rapport Cohen excluait que le futur établissement revête la forme d'un SCN qui apparaîtrait selon lui comme une simple émanation de l'État pour les partenaires professionnels du projet, mais aussi celle d'un ÉPIC ou d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (ÉPCST), invoquant à cet égard « *diverses raisons* » qu'il n'explicite pas davantage. Il argumentait donc en faveur d'un établissement public administratif disposant, le cas échéant, d'une filiale, l'État étant selon lui peu apte à « *constituer des partenariats solides symboliquement et financièrement avec le secteur privé à l'échelle européenne* ». Il signalait néanmoins deux difficultés, d'ordre social (l'intégration des personnels de droit privé de l'IFA) et politique (jugant, à tort, inévitable le recours à la voie législative pour créer un tel EPA).

¹⁵ Rotterdam (*Nederlands Architectuurinstituut* - NAI), Frankfort (*Deutsches Architektur Museum* - DAM), Montréal (Centre canadien d'architecture - CCA), Barcelone (Centre de culture contemporaine) ou Bruxelles (Archives d'architecture moderne - AAM).

L'administration du ministère va cependant passer près de deux ans à examiner les divers choix possibles, la direction de l'architecture et du patrimoine (DAP) privilégiant le statut d'ÉPIC et la direction de l'administration générale (DAG) celui d'EPA rattachable à la catégorie d'établissement public née avec le Centre Georges Pompidou (loi n° 75-1 du 3 janvier 1975). La première mettait en avant l'existence de missions de nature commerciale (formation, location d'espaces ...) et l'importance des ressources propres attendues, ainsi que l'intégration plus facile des agents de l'IFA dans un ÉPIC. La seconde faisait, au contraire, valoir la prédominance de missions de nature publique et le caractère nettement majoritaire des financements d'État dans le budget du futur organisme. L'expertise juridique demandée par la DAG à un membre du Conseil d'État avait conclu quant à elle, le 5 janvier 2000, en faveur d'un rattachement à la catégorie créée par le Centre Georges Pompidou, les deux formules d'EPA ou d'ÉPIC étant envisageables mais celle d'EPA lui paraissant préférable.

Plusieurs mois après un arbitrage rendu par le cabinet du ministre le 13 mars 2001 sans la DAG, en faveur du statut d'ÉPIC, la DAP a proposé le 22 novembre 2001 un projet de décret qui prévoyait que le futur EPIC ferait recours à la comptabilité publique et serait doté d'un agent comptable nommé par arrêté conjoint.

Dans une note du 18 décembre 2001, la DAG souscrivait toujours à la possibilité de créer l'établissement par décret, mais en le rattachant à la catégorie de la loi du 3 janvier 1975 et en optant pour le statut d'EPA. Elle suggérait cependant une disposition législative pour permettre aux personnels de l'IFA d'être recrutés sur des contrats à durée indéterminée (CDI) de droit public et pour des catégories d'emploi très spécifiques, ainsi que l'inscription de l'établissement sur la liste annexée au décret n° 84-38 du 18 janvier 1984¹⁶ afin de lui permettre de gérer des activités commerciales.

Suite à une nouvelle argumentation contraire de la DAG, un arbitrage inverse a été pris par le directeur de cabinet le 5 mars 2002 « en faveur du caractère de service public administratif », tout en prévoyant que « les agents de l'IFA bénéficieront, par une disposition législative d'une mesure leur permettant de conserver un statut d'agent contractuel (indéterminé ou non) » et que « le statut d'EPA ne sera pas un obstacle aux activités de nature à générer un développement des ressources propres qui doit demeurer un objectif ».

Après les élections de 2002, le choix de l'EPA était remis en cause et, le 8 octobre 2002, le nouveau cabinet revenait au choix de l'ÉPIC, tandis que la DAPA, renonçant au rattachement à la catégorie du Centre Georges Pompidou, suggérerait, le 20 janvier 2003, que « la solution législative permettrait de passer outre l'avis du Conseil d'État » pour demander « la confirmation de la décision de J-J. Aillagon ». Un arbitrage interministériel a dû être organisé par le cabinet du Premier ministre afin de valider la disposition législative à adopter pour créer la Cité sous forme d'ÉPIC, le recours à un amendement gouvernemental ayant pour effet d'éviter la consultation préalable du Conseil d'État dont l'issue était incertaine.

¹⁶ Décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 fixant la liste des établissements publics de l'État à caractère administratif prévue au 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

La disposition finalement retenue a fait l'objet de l'article 8 de la loi n° 2003-517 du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du droit de prêt en bibliothèque et renforçant la protection sociale des auteurs. Elle revêt indiscutablement le caractère d'un « cavalier » législatif.

La Cour constate que l'État a hésité plusieurs années quant au choix du statut juridique sous lequel créer la CAPA. Les directions du ministère étant profondément divisées, le processus de décision a été marqué par le recours à des expertises extérieures dont il n'a pas été tenu compte, mais aussi par de longues périodes de latence. Le choix final du statut d'ÉPIC arrêté par voie législative a été pris par amendement gouvernemental, ce qui l'a dispensé de consulter le Conseil d'État et d'un réel examen au fond par l'Assemblée nationale.

Sur le fond, le statut d'ÉPIC a essentiellement été destiné à faciliter l'intégration de salariés de droit privé dans la CAPA, intégration qui s'est pour autant avérée très laborieuse (Cf. ci-après, ressources humaines). Les ressources propres n'ont jamais atteint la proportion de plus de 30 % qui constituait l'objectif recherché, les manifestations professionnelles y contribuant pour leur part très peu. Après dix ans d'expérience, il apparaît que le statut d'EPA multiculturel rattaché à la catégorie de l'établissement public du centre Georges Pompidou aurait sans doute été la meilleure solution, d'ailleurs préconisée par la mission de conseil juridique du ministère de la culture.

Pour autant, il ne paraît pas souhaitable, aujourd'hui, de transformer la CAPA en EPA, sauf à ce qu'une étude d'impact démontre que les avantages de cette modification statutaire l'emporteraient nettement sur les inconvénients d'un tel changement de statut.

2. Le régime financier et comptable de la CAPA

a. Un arbitrage de dernière heure en faveur du régime de la comptabilité privée

L'article 8 de la loi du 18 juin 2003 créant la CAPA appelait la publication d'un décret en Conseil d'État pris pour son application. Toutes les projets de texte préparés jusqu'en mai 2004 prévoyaient l'application de la comptabilité publique et la nomination d'un agent comptable par arrêté du ministre du budget. En revanche, le « bleu » de la réunion interministérielle (RIM) du 12 mai 2004 précisait : « Postérieurement à la réunion, le cabinet du Premier ministre décide que l'établissement public sera soumis aux règles de la comptabilité privée » et « *valide le projet de décret* » modifié qui comporte désormais un article 15 ainsi rédigé : « L'établissement est soumis aux règles de la comptabilité privée. L'établissement est soumis au contrôle économique et financier de l'État prévu par le décret du 26 mai 1955 ». Cette RIM a été présidée par le conseiller technique au cabinet du Premier ministre chargé des médias et du cinéma, alors placé auprès de M. François de Mazières, lequel avait été chargé de la préfiguration de la CAPA par arrêté pris la veille de la RIM.

L'hypothèse d'adopter la comptabilité privée avait fait l'objet d'une sérieuse mise en garde de la part de la DAG « sur le danger que représenterait la mise en place d'un système de comptabilité privée au sein de cet établissement public. En effet, bien qu'il s'agisse d'un ÉPIC, la structure sera financée à plus de 80 % par une subvention de fonctionnement et son activité ne nécessite pas, pour son bon déroulement, de règles de gestion particulièrement souples. Ainsi ces règles nouvelles qui signifient la suppression de la séparation entre ordonnateur et comptable et de la responsabilisation du comptable retirent des garanties de bonne gestion publique sans apporter de contrepartie avantageuse. En outre cela créerait un précédent au sein des EP sous tutelle du ministère.». La directrice ajoutait une mention manuscrite : « L'affaire relève plus du snobisme que d'une recherche d'efficacité (...). En outre ce choix va soulever un tollé syndical vu la sensibilité du sujet ÉPIC. Enfin il serait souhaitable que cet établissement fasse la preuve de son existence et de son aptitude à fonctionner avant de se lancer dans le grand vent du privé ». Cette objection est demeurée vaine, le cabinet du Premier ministre ayant pris sa décision « postérieurement » à la RIM par un arbitrage non concerté.

L'étude d'impact du projet de décret n'a cependant pas été modifiée pour argumenter sur la substitution de la comptabilité commerciale à la comptabilité publique. Le compte rendu fait par le chef du bureau juridique du ministère après la séance d'examen du projet par le Conseil d'État le 30 juin 2004 signalait que : « le président de la section de l'intérieur a indiqué qu'il s'agit d'une question d'opportunité. La section ne s'est donc pas prononcée sur ce sujet ». Le texte a été examiné par le CTP ministériel le 2 juillet 2004, et sa disposition maintenue malgré la vive opposition des syndicats, également hostiles au statut d'ÉPIC retenu par le législateur. Le décret a été publié le 10 juillet 2004, consacrant la soumission de la CAPA aux règles de la comptabilité commerciale. L'établissement a vécu dix ans sous ce régime financier sans qu'aucun dysfonctionnement ait été identifié par les ministères de tutelle ni par les corps d'inspection, ses directeurs généraux délégués estimant même que la comptabilité commerciale avait favorisé l'adoption rapide de procédures rigoureuses de gestion, de comptabilisation des dépenses, ainsi que de contrôle interne et de gestion de la trésorerie

b. Le choix inverse intervenu en 2012

Dix ans plus tard, c'est le chemin inverse qui a été parcouru, l'article 34 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) faisant rentrer l'établissement dans le champ de la comptabilité publique.

Sur le fond, c'est l'application mécanique de la comptabilité publique à toutes les administrations publiques qui a entraîné ce changement pour la CAPA, tandis que des dérogations étaient admises pour l'Institut de France et les Académies, les autorités publiques indépendantes et d'autres établissements, qualifiés de « vrais ÉPIC » tels que l'INA ou la Monnaie de Paris, (note interne de la direction générale des finances publiques (DGFIP) du 10 février 2012). La direction générale des patrimoines (DGP) affirme avoir été étrangère à la décision, ce qui signale une liaison défailtante avec le secrétariat général sur cette question essentielle.

Faute d'une veille juridique appropriée et d'une information suffisamment explicite par le ministère, l'établissement n'a découvert cette transformation majeure de son organisation que six mois plus tard, par une lettre conjointe des directeurs du budget et des finances publiques du 7 mai 2013 lui annonçant que le passage

devrait être opéré au 1^{er} janvier 2014. C'est donc seulement à la mi-2013 que la Cité a engagé les réflexions et les travaux nécessaires, sans soutien méthodologique du secrétariat général du ministère de la culture.

Quoi qu'il en soit, elle a dû, à compter du 1^{er} janvier 2014, appliquer les règles de la gestion publique : nomination d'un comptable public, séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, liquidation et recouvrement des recettes, principes d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement des dépenses¹⁷. Il s'ensuit que la Cour exercera également sa compétence juridictionnelle à l'égard de la CAPA à compter de l'exercice 2014. La Cité devra par ailleurs présenter un budget en AE/CP au 1^{er} janvier 2016.

Ces changements ont induit des modifications substantielles au sein de l'établissement, en termes d'organisation et de gestion (création d'une agence comptable avec recrutement d'un comptable public s'imputant à l'intérieur du plafond d'emplois et du plafond de masse salariale actuels), d'adaptation des procédures, des outils de gestion et des systèmes d'information, de domiciliation bancaire et ouverture d'un compte au Trésor, ainsi que de formation des personnels. Ils devraient s'opérer à moyens constants, aucune mesure nouvelle n'ayant été prévue afin d'y faire face. L'établissement dispose donc désormais d'un agent comptable installé le 2 janvier 2014, qui exercera ses fonctions à plein temps les premières années.

La Cour constate que le choix initial d'un régime de comptabilité commerciale a été retenu *in extremis* en 2004 par une décision prise hors réunion interministérielle par le seul cabinet du Premier ministre et sans avoir été ni proposé par le ministère de la culture ni défendu par la direction du budget. En sens inverse, le retour à la comptabilité publique en 2014 n'a pas été préparé en concertation avec l'établissement, et le ministère de la culture s'est trop peu impliqué dans le suivi du dossier.

C. L'EXTERNALISATION DES FONCTIONS DE SERVICE

Juridiquement, la forme industrielle et commerciale d'un établissement public et le large recours à la sous-traitance ne sont pas nécessairement liés : un EPA peut fort bien sous-traiter certaines de ses fonctions et un ÉPIC décider de ne pas le faire.

L'étude de la mission juridique du Conseil d'État auprès du ministère de janvier 2000 indiquait qu'il se pourrait que le choix d'un EPA fasse « *sans doute obstacle, même si ce point ne paraît pas avoir été jugé, à ce qu'une composante permanente des activités de la cité (la surveillance) soit sous-traitée à des entreprises privées* ». Malgré son caractère hypothétique et bien que son statut d'EPA n'ait pas empêché le musée du Quai Branly de recourir largement à la sous-traitance, cette mise en garde a sans doute, dans le cas de la Cité, renforcé dans leur conviction les tenants d'une forme de gestion liant d'emblée le choix de l'EPIC et celui d'une sous-traitance étendue.

¹⁷ Courrier conjoint du directeur général des finances publiques et du directeur du budget en date du 13 avril 2013.

1. Le choix d'une externalisation « multiservices » de toutes les fonctions logistiques

Le choix d'une large externalisation de ces fonctions n'impliquait pas nécessairement que celle-ci fasse l'objet d'une procédure d'allocation unique. La formule du contrat multiservices à laquelle la Cité a fait recours à l'instar du musée du quai Branly ne s'explique pas davantage par l'ampleur particulière des moyens en personnels à mobiliser. Selon le dépouillement du questionnaire récemment adressé par le ministère aux divers établissements culturels pratiquant une forme ou une autre de sous-traitance, la Cité dispose au titre de son contrat d'externalisation de 70 équivalent temps plein (ETP), hors événements exceptionnels, soit quelque trois fois moins que le musée du quai Branly (200 personnes) ; elle se trouve bien en deçà d'institutions comme le Centre Georges Pompidou (179 personnes), le musée du Louvre (282), la BNF (400 agents) ou le musée et domaine de Versailles (650 ETP), toutes institutions qui ont souscrit des contrats séparés par fonction.

2. Le recours au « dialogue compétitif »

Le choix initial de l'établissement était d'organiser l'externalisation souhaitée selon la procédure des contrats de partenariat public-privé (PPP) instaurée par l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004. Par un avis en date du 7 décembre 2005, la mission PPP, dont l'aval est nécessaire, s'est opposée au choix d'une telle procédure en déniant que le projet ait eu, en l'absence d'association du partenaire privé à un investissement initial, le caractère de « mission globale » requis par les textes.

L'établissement a alors recouru à la procédure du « dialogue compétitif » tel qu'il venait d'être précisé par l'article 38 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005¹⁸. Si cette procédure-là n'est pas soumise à la condition d'une association du prestataire à l'investissement, elle n'est possible, comme le PPP, que lorsqu'un marché est « complexe », et notamment parce que « le pouvoir adjudicateur n'est objectivement pas en mesure de définir seul et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ». L'invocation de cette condition n'allait pas de soi, chacune des fonctions visées étant assurée en interne dans plusieurs autres établissements culturels. La Cité a donc dû invoquer l'insuffisance de « son savoir et de ses capacités » et le fait que « *pour acquérir les connaissances et la compétence nécessaires, la Cité devrait investir des sommes importantes et y consacrer une période de temps disproportionnée* »¹⁹, argumentation que la mission PPP n'a admise qu'avec une certaine prudence : « Le projet tel qu'il est présenté [...] paraît présenter un caractère de complexité etc. »

Pour autant, la procédure ainsi adoptée offrait l'avantage de pouvoir affiner à travers le dialogue avec le prestataire certaines des options de mise en œuvre qu'une procédure classique de marché aurait contraint à préciser *a priori*. Ceci peut avoir son importance pour des interventions dans un bâtiment présentant des caractéristiques très spécifiques.

¹⁸ Décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

¹⁹ Rapport à la mission PPP.

3. Une alternative aux contraintes de l'emploi public

L'argumentation produite par l'établissement indique par ailleurs ce qu'a été la motivation principale de cette stratégie d'externalisation extensive : « *ses autorités de tutelle n'entendent pas mettre en place, que ce soit par le biais d'ouverture de postes budgétaires ou par la mise à disposition de personnels de l'État, les effectifs qui permettraient de satisfaire ses besoins pour ce qui concerne les tâches de gardiennage, d'accueil, de maintenance et d'entretien* ». Selon cette même argumentation, il n'est pas jugé « opportun de mobiliser des ressources humaines rares pour des tâches non spécifiques » et encore moins « envisageable de constituer des équipes permettant à la Cité de satisfaire ses besoins par l'internalisation des fonctions support. »

La Cour observe qu'en dépit d'avis juridiques parfois contraires, la conviction s'est imposée lors des arbitrages qui ont donné sa configuration définitive au projet de la CAPA que la conjonction du statut d'ÉPIC, d'un régime de comptabilité commerciale et du recours à un contrat multiservices serait de nature à offrir à la fois une souplesse de gestion et un pilotage de type entrepreneurial jugés plus performants dans un contexte de resserrement des contraintes sur le financement et l'emploi public. Ce mode de gestion a aussi permis de pallier les limites et contraintes propres à l'emploi public. Ce pari n'a cependant pas tenu toutes ses promesses et a été remis en cause quant au régime de comptabilité.

PARTIE II : ACQUIS ET LIMITES D'UNE MISE EN ŒUVRE

A. UN PALAIS ET SES CONTRAINTES

La Cité a établi en juin 2010 un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) visant, pour la période 2010-2014, à optimiser la gestion de son parc. Celui-ci s'organise autour de l'aile de Paris du palais de Chaillot et s'étend aux locaux du centre d'archives du XX^e siècle qui sont restées localisées 127-129 rue de Tolbiac (environ 2 000 m²) et à un ensemble de locaux de réserve et de stockage à l'extérieur de Paris (8 000 m² environ).

1. Un site prestigieux mais très dégradé

Représentant l'un des plus vastes palais nationaux parisiens, le palais de Chaillot dispose d'un fort potentiel de visibilité touristique et culturelle renforcé par son architecture monumentale des années 1930 et par la concentration d'institutions culturelles prestigieuses se rattachant à cette « colline des musées » qui s'élève face au quai Branly.

Le mauvais état extérieur du bâtiment, la dégradation de ses abords et d'une partie des jardins, la signalisation externe déficiente des institutions qui l'occupent, le vieillissement de certaines d'entre elles contribuent cependant à ce que ce potentiel reste largement inemployé. De fait, les musées des deux ailes du palais de Chaillot sont le plus souvent ignorés des flux massifs de touristes qui traversent son parvis.

Une opération de ravalement d'ensemble du Palais avait été envisagée en 2008 dans le cadre d'un partenariat avec la société Karcher. L'étude préalable alors réalisée faisait état de 25 mois de travaux pour un coût d'objectif en valeur courante approchant 8 M€. Cette perspective n'a pas été concrétisée.

2. Potentiel et contraintes d'un bâtiment

La création de la Cité a conduit à confier à la même institution culturelle l'ensemble de l'aile est du Palais de Chaillot (à l'exception de la desserte du théâtre), partagée de longue date entre l'ancien MMF, la Cinémathèque française et l'atelier de moulages de la RMN, ainsi que divers occupants secondaires et appartements de fonction.

Le bâtiment comporte jusqu'à neuf niveaux s'articulant en trois parties dont chacune obéit à ses modes de circulation horizontale et verticale. L'espace dévolu à la Cité comporte ainsi de nombreuses contraintes auxquelles s'ajoutent celles tenant au maintien en leur emplacement initial des galeries de sculpture et de peinture.

Malgré une superficie aussi vaste, la programmation architecturale du projet s'est donc heurtée à de sérieuses difficultés d'allocation des espaces et n'a pu éviter ni une mauvaise lisibilité des circulations proposées au public, ni des problèmes de fonctionnement des services non négligeables.

3. Un chantier long et coûteux

La redéfinition du projet opérée en 1997 visait un achèvement au début 2003. De fait, cette ouverture n'est intervenue qu'à la mi-septembre 2007. Si l'incendie survenu à l'été 1997 a précipité la relocalisation de l'ensemble des divers occupants antérieurs qui n'avaient plus vocation à rester sur le site, notamment la Cinémathèque française, le musée Henri Langlois, l'atelier de moulage de la Réunion des musées nationaux (RMN) et la fondation France Liberté, le chantier a subi les effets des importantes redéfinitions de programme opérées entre-temps ainsi que de quelques imprévus²⁰, peu évitables dans tout projet concernant un bâtiment existant.

Le projet a également connu une augmentation de son coût global qui s'est élevé en définitive à 75,4 M€²¹, au lieu des 49,63 M€ annoncés initialement. Ce coût a dû prendre en compte les redéfinitions de programmes intervenues en 1997-1998, les nombreux aléas tenant à l'état du bâtiment ainsi que les coûts d'aménagements fonctionnels indispensables que la programmation initiale n'avait pas anticipés, comme l'éclairage des espaces muséographiques.

B. UN RÉAMÉNAGEMENT INÉGALEMENT CONVAINCANT

Si ce rapport ne porte pas sur la conduite du chantier de réhabilitation en tant que tel, il se doit d'évoquer les choix alors retenus, puisqu'ils conditionnent largement le fonctionnement actuel de la Cité vis-à-vis de ses services et de ses publics.

1. Un projet avec d'importants ajustements au cours d'une décennie de mise en œuvre

À la différence du projet culturel, la conduite du projet architectural a bénéficié d'une remarquable continuité, le maître d'œuvre choisi en 1995 ayant été conservé après l'abandon du « Centre pour le patrimoine monumental et urbain » et ayant assuré la conduite du chantier jusqu'à l'ouverture de la Cité. Il a également pris en charge la conception de la nouvelle galerie d'architecture prévue au premier étage qui avait, dans un premier temps, été confiée par concours à une autre équipe.

Le dialogue entre la direction du projet et ce maître d'œuvre a cependant pris en compte, en cours de chemin, d'importants changements de parti. Certains n'ont pas été heureux, tel l'abandon de l'espace du pavillon de Tête situé sous le hall d'entrée, transféré au théâtre par décision du ministre qui a eu pour conséquence un accès moins direct aux salles d'expositions temporaires situées en niveau inférieur.

En revanche le président du nouvel établissement public a souhaité corriger à temps plusieurs choix antérieurs jugés préjudiciables du point de vue architectural et culturel. On lui doit notamment le remplacement du projet d'escalier central circulaire qui coupait en deux la grande galerie du côté jardin (« galerie Carlu ») par un

²⁰ Notamment l'importante fissure du gros œuvre ancien de la dalle des grandes galeries qui a obligé à d'importants travaux de consolidation et à la redéfinition de certains des aménagements prévus.

²¹ Crédits engagés au 31 décembre 2006, source Cour des comptes rapport public thématique « *Les grands chantiers culturels* » p. 150. La CAPA a bénéficié en 2005 de 6,65 M€ (création d'une entrée spécifique rue Albert de Mun, aménagement d'espaces de réception...) et de 16,85 M€ supplémentaires provenant de la dotation en capital exceptionnelle de 100 M€ dégagé en faveur du patrimoine monumental à partir des recettes de privatisation des autoroutes pour l'année 2006.

escalier droit ménagé entre celle-ci et la « galerie Davioud »²² ; la suppression de la mezzanine prévue par le concepteur initial de la galerie moderne et contemporaine de ce même côté et la réouverture de toutes les baies sur le jardin ainsi que des lanterneaux ; l'intégration dans le circuit du public de la galerie des peintures murales et des vitraux pour laquelle n'était jusque-là prévue qu'une visite sur demande et la décision d'assurer l'éclairage de la galerie des moulages et de celle des peintures, non prévu par le programme antérieur. M. de Mazières souligne que ces réorientations ont permis à la fois de sauvegarder l'accessibilité publique des composantes principales de l'ancien MMF et de préserver l'unité des grandes galeries curvilignes, notamment côté Seine, espace qui s'est avéré un élément essentiel de l'attrait du lieu pour les partenaires de la Cité.

Le choix de localiser la bibliothèque au 1^{er} étage du pavillon de Tête, les galeries d'expositions temporaires dans le socle et la galerie d'actualité en sous-sol du pavillon d'About ainsi que la décision d'y ouvrir une seconde entrée au public peuvent en revanche prêter à discussion.

2. La recherche d'une requalification architecturale

L'espace intérieur de l'aile Paris offre désormais au regard des volumes amples et lumineux, qui contrastent avec la dégradation des façades et de certains abords. L'histoire complexe du bâtiment accède par ailleurs à une lisibilité inédite avec la remise à jour des piliers du hall de Tête ou de la verrière zénithale de la galerie des moulages qui, dissimulés en 1937 par des coffrages, témoignent à nouveau de l'architecture composite du vieux Trocadéro (1878). Le maître d'œuvre a par ailleurs choisi de signaler certaines de ses interventions par un traitement spécifique²³ et de symboliser ainsi la troisième campagne architecturale dont le bâtiment actuel a fait l'objet. Enfin, s'ils sont moins ostensibles, d'importants travaux de création de niveaux intermédiaires ont permis la densification des espaces des pavillons dévolus aux bureaux, activités pédagogiques et locations d'espace.

3. Des espaces d'exposition temporaire peu attractifs

Le programme architectural de la Cité a voulu dégager plusieurs espaces dédiés à cette activité, tout en ménageant la possibilité d'utiliser plusieurs des espaces muséographiques permanents pour de telles présentations, ce qui porte à près de 9 000 m² les surfaces théoriquement utilisables à cet effet.

Pour autant, plusieurs choix de localisation ne se sont pas avérés optimaux.

a. La galerie d'actualité : une localisation par défaut

L'insertion tardive dans le projet d'une « galerie d'actualité » a voulu répondre à la forte attente de la tutelle de voir symboliser son soutien à la création architecturale. N'a cependant pu être affecté à cette fonction emblématique qu'un lieu étriqué (288 m²), situé à l'opposé de la principale entrée du public et dans un

²² Outre la desserte de la galerie d'architecture moderne et contemporaine, également assurée par un ascenseur, cette circulation verticale à mi-parcours des galeries est requise par les règles de sécurité.

²³ Notamment dessin délibérément contemporain des socles et présentoirs de la galerie des moulages ; traitement de divers espaces de circulation entièrement peints dans une dissonance de rouge vif et de fuchsia, « fil rouge » visant, selon le maître d'œuvre, à signaler au public des passages importants pour son parcours.

sous-sol sans lumière naturelle. Corrélativement la décision a alors été prise d'établir une seconde entrée du public avec billetterie au pavillon d'About.

L'espace ainsi conçu a été d'un usage limité. Seules six expositions y ont été organisées en tout ou en partie, dont l'accès est toujours resté gratuit. Dès 2009, son utilisation pour des manifestations publiques a été suspendue, en partie pour des raisons budgétaires. Corrélativement était abandonnée la seconde entrée payante du Palais. L'accès du public au pavillon d'About demeure néanmoins possible pour les manifestations gratuites qui y sont organisées.

L'abandon de la galerie d'actualité en tant qu'espace d'exposition prive par ailleurs d'une large part de son utilité le vaste escalier circulaire créé pour desservir les niveaux inférieurs du pavillon d'About²⁴,

Malgré l'ampleur exceptionnelle du Palais, peu d'alternatives réalistes se présentent, en l'état actuel d'affectation de ses espaces, pour redéployer de manière pérenne la fonction qu'était censée assurer la galerie d'actualité. L'IFA désigne donc désormais sous ce vocable non plus un lieu fixe mais une programmation « nomade » occupant à l'occasion divers espaces du Palais (cf. ci-après).

b. Un emplacement discutable des actuels espaces d'exposition

Depuis l'abandon de la « galerie d'actualité », la Cité dispose de deux espaces d'expositions temporaires, la « galerie basse », dite aussi « Cathédrale » (383 m²) et la « galerie haute », située au niveau supérieur côté jardin, qui comporte 1066 m² mais modulable sur une surface moindre. Courant 2013, ces deux lieux étaient respectivement occupés par une rétrospective sur Marcel Breuer (1962-1981) et par une exposition sur l'architecte contemporain Rudy Ricciotti.

S'ils restent inférieurs aux 2 500 m² annoncés dans le rapport Cohen, les quelques 1 400 m² alloués en propre à cette fonction se rapprochent des lieux d'exposition temporaire qui lui sont consacrés au centre Georges Pompidou. Le choix d'affecter en propre d'importants espaces aux expositions temporaires a eu pour contrepartie la suppression des surfaces de réserve et de stockage initialement prévues dans le socle du Palais et l'éviction de Chaillot tant de la médiathèque de l'architecture et du patrimoine que des archives de l'IFA.

Il n'est pas pour autant assuré que la localisation de ces espaces d'exposition soit optimale au regard du lien recherché entre connaissance du patrimoine et découverte du présent, de la rencontre attendue entre spécialistes et grand public, et de la synergie souhaitée entre les départements, notamment le musée et l'IFA. Ces paris auraient pu conduire à consacrer aux expositions des espaces qui soient parmi les plus nobles, les plus conviviaux et les mieux accessibles du bâtiment. Tel n'est pas le cas, et ce choix de localisation résulte de celui d'attribuer à la bibliothèque, dont la mission vise par nature une population restreinte de spécialistes, l'ensemble du *piano nobile* du pavillon de Tête, occupant une surface de 1500 m² traversant en double hauteur avec une exceptionnelle vue sur la Seine.

²⁴ Cette coûteuse réalisation n'a plus d'autres fonctions que d'assurer la seconde desserte de l'auditorium, exigée par les règles de sécurité (l'auditorium disposait déjà d'un accès direct vers l'extérieur, qui servait d'entrée à l'ancienne entrée publique de la Cinémathèque française).

On pourrait aussi se demander rétrospectivement si, plutôt qu'à travers une muséographie se voulant permanente, le traitement du dernier siècle et demi d'architecture n'aurait pas pu s'opérer dans l'espace de l'actuelle « galerie d'architecture moderne et contemporaine », qui ne se relie que bien artificiellement aux galeries historiques du MMF, par une programmation d'expositions temporaires explorant systématiquement ce vaste champ.

4. Un éloignement du centre d'archives de l'IFA

« Nous avons un trésor, mais le trésor n'est pas dans la maison », a pu déplorer le directeur de l'IFA à propos du choix de ne pas localiser à Chaillot la consultation des archives d'architecture qui représentent le patrimoine le plus rare et le plus notoire hérité de l'association de la rue de Tournon. Il oppose ce choix à celui fait par le NAI de Rotterdam où la présence des archives constitue « l'épine dorsale » du projet architectural et y occupe 5 000 de ses 13 000 m²²⁵.

Le rapport Cohen prévoyait que tant les réserves d'archives que leur salle de consultation soient installées à Chaillot au niveau -1. Une hypothèse alternative avait été étudiée par M. Frédéric Migayrou à la demande du ministère proposait, tout à l'inverse, une délocalisation du lieu de stockage hors de Paris *intra muros*, assorti d'un programme intensif de numérisation. Aucun de ces choix n'a prévalu, les deux activités de conservation et de consultation ayant en définitive conservé l'implantation qui était la leur depuis 1989, 127 rue de Tolbiac, où le centre « *manque actuellement de place pour accueillir de nouveaux fonds et traiter dans de bonnes conditions les fonds déjà reçus* »²⁶.

5. Des difficultés fonctionnelles peu évitables

La conception du circuit muséographique comme des autres circulations publiques a dû s'adapter aux lourdes contraintes propres à la configuration du bâtiment et à celles des collections préexistantes qui étaient maintenues sur place. En outre, l'organisation des lieux conduisait nécessairement à repousser dans les deux pavillons d'extrémité l'essentiel des locaux administratifs et des espaces de travail ou d'enseignement. Il en résulte des difficultés de fonctionnement auxquels agents ou usagers ont dû se résigner.

La principale de ces difficultés tient à l'importante distance qui sépare les services logés aux deux derniers niveaux du pavillon de Tête et ceux qu'abrite le pavillon d'About sur sept étages. Les agents de la Cité évoquent aussi l'insuffisante disponibilité d'espaces de réunion dont la plupart sont partagés avec les usages pédagogiques ou la location externe.

Avec l'abandon de la galerie d'actualité, la « rue intérieure » a perdu sa fonction symbolique qui en faisait « l'artère entre contemporanéité et histoire ». Son existence pallie au moins pour partie l'éloignement entre services ; mais elle n'est cependant pas sans créer des contraintes de croisement des flux, cette même circulation étant également celle qu'empruntent le public des expositions temporaires, comme de simples curieux.

²⁵ La jauge et la proportion sont comparables au CCA de Montréal : 5 760 m² sur 13 932.

²⁶ Note de David Peycé, mai 2013.

Enfin l'usage des vastes escaliers d'origine dans les deux pavillons d'extrémités ne suffit guère à régler les difficultés de circulation verticale que le grand public et les personnes à mobilité réduite rencontrent dans un site à niveaux nombreux. Le faible débit des ascenseurs constitue aussi un goulet d'étranglement pour certaines des manifestations susceptibles d'être accueillies dans les espaces en location.

6. Une orientation du public déficiente

Le projet culturel de la Cité devait au départ surmonter le cumul de trois difficultés : une notoriété et une identification incertaines auprès du large public ; un propos culturel dont la pertinence et la bonne réception par le public restaient à prouver ; un espace architectural et muséographique d'une grande complexité et conciliant sans lisibilité évidente les contraintes de l'existant et l'insertion de fonctions nouvelles.

Il aurait dû au moins résulter de ce triple défi que le projet fasse l'objet d'une signalétique appropriée dans le paysage urbain afin d'attirer son public potentiel et que ceux qu'il aurait pu ainsi mobiliser soient efficacement accompagnés dans la découverte intérieure de l'édifice et des ressources qu'il recèle.

Cinq années après l'ouverture publique de la Cité, telle est loin d'être la situation.

a. Un abord peu mobilisateur

La Cité occupe la moitié d'un des palais nationaux les plus monumentaux de la capitale, dans un site traversé quotidiennement par des flux considérables de touristes ou de passants. Pour autant sa visibilité et son attractivité propres y restent médiocres.

Comme en témoigne l'expérience d'un cheminement depuis les jardins du Trocadéro ou depuis le métro Trocadéro le parcours vers la Cité. Celle-ci tente d'y remédier par une affiche sur un emplacement commercial du métro, un panneau vitré apposé sur le bâtiment²⁷ et un nouveau dispositif de bannières mis en place entre les piliers du pavillon pour annoncer les expositions en cours. Les linteaux extérieurs des entrées du pavillon de Tête portent le logo particulièrement peu lisible de la CAPA. L'incitation à la visite ainsi créée reste donc fort limitée.

b. Des parcours peu intelligibles, voire dissuasifs

Selon le *Guide du visiteur* de la Cité, ce bâtiment est « magnifique, mais complexe » et prétend offrir au public « *la boussole* » permettant de s'y « *repérer* », tout en lui promettant d'ailleurs « *des étonnements successifs* ». De fait, avec son billet d'entrée, le visiteur reçoit un élégant dépliant intitulé *Plans et informations* qui ne comporte pas de schémas directionnels simples et lisibles, assortis de réponses à des questions telles que : « Si vous souhaitez vous rendre directement à la galerie des peintures, prenez l'escalier de droite... », « Pour vous rendre à la bibliothèque etc. » ou « L'accès aux expositions temporaires se fait par etc. »... Le panneau d'accueil situé à l'entrée de la galerie ne lui fournit pas davantage d'indication directionnelle sur le parcours zigzagant entre les galeries « Davioud » (côté avenue

²⁷ La direction de la communication souhaiterait en outre obtenir de la RATP l'apposition d'une signalétique permanente sur la volée de placards existant sur la paroi opposée de ce même couloir.

Wilson) et « Carlu » (côté tour Eiffel), ou sur le moyen de rejoindre directement la galerie moderne et contemporaine ou celle des peintures. Quant à l'accès aux expositions temporaires, aucune affiche visible à distance n'annonce les manifestations en cours. Le visiteur ne sera pas davantage aidé par le Guide qui, remontant à 2008, continue d'évoquer la « galerie d'actualité » aujourd'hui fermée, et n'offre aucun autre moyen de repérage spatial qu'une axonométrie à peu près illisible de l'ensemble du bâtiment. De manière plus générale, la signalétique mise en place dans l'ensemble du bâtiment privilégie l'originalité et l'élégance plutôt que l'efficacité visuelle et informative pour un public en perpétuelle difficulté d'orientation.

Face à de telles insuffisances, le service de la communication indique avoir « commencé à travailler à partir du constat que l'espace de la « rue » posait un vrai problème pour les visiteurs » et avoir « mis en test une signalétique dans la rue haute » en vue de guider le visiteur jusqu'aux espaces d'exposition. Le système, actuellement en phase de test, semblant bien fonctionner, il est envisagé de l'étendre à l'ensemble de la « rue ».

Ce même service précise cependant que « ce constat s'est basé sur le témoignage récurrent de visiteurs et non sur une étude des publics à proprement parler », semblant ignorer qu'une telle enquête existe, au moins pour le musée, depuis 2009 qui relève les points les plus critiques pour une bonne orientation du public²⁸ à partir d'une observation systématique des espaces et des dispositifs en place, du comportement des visiteurs et de leurs commentaires écrits. Si des propositions de correctifs figurent sur une maquette ensuite présentée à la direction générale, il a été alors « *décidé de confier ultérieurement la réalisation d'un nouveau plan à un graphiste extérieur à la CAPA* ».

Le diagnostic a été approfondi par une étude de réception du musée des monuments français²⁹ menée, en juillet 2010, auprès du public par une équipe d'anthropologues et de sociologues, et qui a mis en lumière tant les difficultés d'identification et d'usage du parcours muséographique que l'apport et les limites des divers dispositifs d'aides à la visite (plans, panneaux écrits, bornes interactives, visio-guides, etc.)

Les critiques formulées il y a cinq ans conservant pour l'essentiel leur actualité, l'une des tâches les plus urgentes pour la Cité serait de procéder à l'établissement concerté entre les services d'un plan de refonte de tous les matériaux d'orientation des usagers, y compris la signalétique fixe.

Au-delà de l'expérience en cours dans la « rue haute », le service de communication s'est donné pour mission prioritaire l'amélioration de la signalétique fixe des collections permanentes, des plans remis aux visiteurs et des visio-guides. Un groupe de travail associant le musée, la direction des publics et celle du développement a formulé des propositions, partant de la pratique des divers usagers (visiteurs, participants aux réceptions de partenaires) qui devraient être soumises à la rentrée 2014 à l'appréciation d'un groupe de visiteurs. La nouvelle présidence souhaite également que soient rapidement traités l'aménagement et la logique de circulation des visiteurs au sein du hall d'entrée principal.

²⁸ Frédéric Sanial, Rapport de stage, Master 2 Professionnel Territoires Patrimoines Environnement, Université Jean Monnet, Saint-Etienne, année d'étude 2008-2009.

²⁹ Centre de recherches sur les liens sociaux CERLIS (UMR 8070-CNRS/Paris Descartes), Séverine Dessajan, Mélanie Roustan, Jasmina Stevanovic, sous la direction de Jacqueline Eidelman, juillet 2009

Il est à regretter que ces premières réalisations et ces projets n'aient pas été inscrits dans un schéma directeur d'ensemble qui aurait dû constituer l'un des éléments clés du nouveau contrat de performance. Pour l'heure, la Cité, consciente des graves défaillances actuelles de la signalétique, considère cependant qu'il ne saurait y être remédié que postérieurement à l'adoption définitive du nouveau projet scientifique et culturel et de la redéfinition en cours des départements.

7. De graves malfaçons

a. Un sinistre majeur : les plafonds suspendus

L'effondrement du plafond du hall d'About (241 m²), survenu le 8 septembre 2011, a conduit à la désignation d'un expert qui a procédé à un contrôle technique de l'ensemble des locaux réhabilités selon le même procédé, soit quelque 7 000 m² au total. Par mesure de précaution, une partie de la coque de la bibliothèque a été déposée. Le hall d'About et la bibliothèque n'ont pu être rendus au public qu'en septembre 2012.

Ce sinistre a conduit la Cité à engager près de 307 000 € en frais de travaux et de conseil juridique. S'y ajoutent les manques à gagner dus au sinistre, estimés à 200 000 €. Le conseil d'administration du 9 juillet 2013 a approuvé l'introduction d'un référé-provision à l'encontre du maître d'œuvre, de la société de contrôle technique et des entreprises concernées en vue d'obtenir le versement solidaire d'une somme d'un peu plus d'un million d'euros pour l'ensemble des préjudices chiffrés par expert.

Un traitement inadapté de certains sols

De sérieuses déconvenues sont apparues à l'usage pour nombre de traitements de sol opérés lors de la réhabilitation du bâtiment. S'agissant des espaces de circulation publique, ont déjà dû être refaits la partie haute de la « rue intérieure » (156 m²) et des abords de l'auditorium pour un coût total de 31 000 €. Doit être prévue la réfection du sol de la salle d'exposition dite « Cathédrale » (383 m²) et de la galerie des peintures au niveau 3 (635 m²). Ces travaux sont pris en charge dans le cadre de la garantie décennale de l'entrepreneur, la Cité évaluant le coût de protection, déplacement et repose des œuvres à 125 000 € TTC.

Le revêtement utilisé pour les espaces de bureau (2 000 m² environ) a également très mal vieilli, sans qu'il semble possible de faire la part entre un mauvais choix de matériau, des problèmes de pose et un entretien inadapté. Sa réfection n'a pas encore été évaluée et concernerait 1 450 m².

8. Des questions en suspens

a. Les incidences du réaménagement du théâtre

La restructuration des locaux dévolus au théâtre national de Chaillot qui occupe la même aile du palais que la Cité devrait donner lieu au cours des années qui viennent à d'amples travaux, s'accompagnant pour la Cité de nuisances sonores liées à la réfection de l'une des salles située en contrebas de la terrasse située face au hall d'entrée du musée.

Le rétablissement de l'accès originel au théâtre, qui se faisait en contrebas des terrasses côté Seine, aurait des conséquences plus durables, libérant la Cité de la servitude d'un accès partagé du public comme de la rampe d'accès des décors

située à proximité du pavillon de Tête, ce qui permettrait un réaménagement de la zone des parkings aujourd'hui très inesthétique. Cette hypothèse n'est cependant pas définitivement validée à ce jour.

b. Des aménagements ou des usages à repenser

• **Les problèmes d'accessibilité**

Un diagnostic a été réalisé par la société City Links en 2011 pour les parties du bâtiment qui reçoivent du public (LRP) et celles régies par le code du travail. D'importantes charges sont notamment à engager en vue de satisfaire les normes de la loi du 11 février 2005³⁰ à l'égard des malvoyants³¹.

Le montant des travaux de mise en conformité étant évalué à 1 M€, le président de la Cité avait proposé qu'il soit échelonné sur trois ans et financé à parité entre le budget annuel d'investissement de l'établissement et l'État, soit à la charge du ministère, soit par recours à un fonds interministériel³². Une décision est toujours en attente.

• **L'amélioration de l'auditorium**

Outil de travail et espace public appréciés, l'ancienne salle de la Cinémathèque française conserve un aménagement architectural de qualité remontant aux années 1960. Elle appelle cependant une remise à niveau technique. Une étude de programmation est en cours, pour un budget indicatif qui pourrait être de l'ordre de 280 000 € TTC, hors achat du projecteur numérique.

• **L'aménagement du hall de Tête**

Désormais seule entrée du grand public, ce hall comporte encore un aménagement mobilier provisoire, qui doit être au minimum complété pour permettre une billetterie séparée pour les groupes et un stockage de matériels d'aide à la visite. La circulation du public devrait également être repensée. Des aménagements plus importants seraient nécessaires pour réduire les courants d'air et le niveau sonore dont souffre cet espace. A l'heure actuelle, aucun projet n'a été formalisé.

• **Le devenir du hall d'About**

Une réflexion est en cours pour que cet espace d'accueil administratif, qui comporte 240 m² en grande hauteur et accueille déjà des expositions ou présentations gratuites, puisse recevoir des aménagements de convivialité (sièges, distributeurs...) à destination du personnel. La réfection nécessaire du plafond devrait être adaptée au mieux, notamment du point de vue de l'éclairage, à une telle « multi-activité ». Les autres réaménagements envisagés pourraient tenir dans un budget de 0,2 M€ environ, la reconstruction du faux-plafond étant estimée, pour sa part, à 0,4 M€.

³⁰ Loi n° 2005-102 du 11/02/2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, décret n° 2006-555 du 17 mai 2006

³¹ Ce chantier concerne notamment certains niveaux d'éclairage, les dispositifs de visibilité des escaliers et la signalisation auditive des ascenseurs.

³² Lettre au directeur général des patrimoines, 21 octobre 2011.

- **Une utilisation éventuelle des terrasses**

Plus hypothétique à ce jour, est également envisagée l'ouverture au personnel de la longue terrasse courbe qui dispose d'une vue exceptionnelle côté Seine. La faisabilité, incertaine, d'un tel projet reste à expertiser. La disposition des lieux n'autorise malheureusement pas un accès du public.

c. Le regroupement des réserves

Une surface totale de l'ordre de 10 200 m² est aujourd'hui dévolue à cette fonction, dont environ 1 500 m² sur le site de Tolbiac et un peu plus de 8 700 m² dispersés sur 8 autres sites³³, partagés entre la région parisienne, les environs de Sens, et, depuis 2003, une partie (2 300 m²) des espaces du couvent des Cordelières à Provins, propriété du ministère de la culture ; environ 900 m² de ce dernier emplacement étant dévolus à l'IFA.

Hors Tolbiac, ces implantations n'accueillent pas de personnel, la sécurité n'étant assurée que par des dispositifs automatiques ; elles ont représenté au total en 2012 un coût locatif pour la Cité de l'ordre de 408 000 €, auxquels s'ajoutent des charges diverses de l'ordre de 189 000 €. Les dépenses de location et de charges de Tolbiac s'élèvent au total à 147 000 € (source : factures 2012). La dispersion des réserves impose en outre aux agents de la Cité d'importants déplacements automobiles et rend les opérations de récolement particulièrement contraignantes.

La perspective d'intégrer un site de réserves mutualisé relevant des grandes institutions culturelles ne s'étant pas confirmée, la Cité cherche donc à rationaliser cette fonction par ses propres moyens. Une étude de pré-programmation avait été établie en novembre 2007 à cet effet par le cabinet Frédéric Ladonne dans la perspective envisagée d'un partenariat public-privé. Les hypothèses alors privilégiées étaient celles d'une construction neuve et n'incluant pas le stockage des archives du XX^e siècle, pour une surface utile de 6 500 m² au minimum et un coût total, hors foncier (8 000 m²), de quelque 8,2 M€ TTC. Un « document préalable à l'implantation d'une réserve » a été élaboré par la Cité en 2008 conformément à ce scénario.

Comme cela a été indiqué au ministère le 23 avril 2012, la Cité souhaite en toute hypothèse redéployer les collections et archives conservées à Provins, site dont, malgré l'avantage de sa gratuité pour l'établissement, « la situation et le caractère peu pratique militent pour un rapide abandon ». Le coût annuel total serait de 85 000 € environ (loyer et charges), dont se déduiraient les premières années les dépenses de mise aux normes qui auraient été nécessaires à Provins et, de manière plus durable, les économies de déplacement pour les équipes de la Cité.

Une note de synthèse établie en juin 2013 par la direction générale sur l'évaluation des besoins de stockage de la Cité porte, dans l'hypothèse minimale de l'accueil de la partie des archives de l'IFA qui sont entreposées actuellement à Provins, à 9 300 m² le besoin réputé « incompressible » de surface hors œuvre nette (SHON) ; dans celle d'un « *transfert total du centre d'archives* » et sans que cette évaluation soit précisément justifiée au regard des reversements prévisibles aux Archives de France (cf. ci-après), elle évalue à 10 800 m² la surface utile du projet, soit environ 14 000 m² SHON.

³³ Paris 18^e (société Chenue), Essonne (société Bovis), Yvelines (Novarchives), Villeneuve-le-Roi (SCI Rico Villeneuve, 94), Gron (Imprimerie Barré, 89), Val d'Yonne et La Plaine (Maillot, 89).

Si ce même document écarte l'idée d'une « réserve visitable », il défend l'hypothèse qu'au stockage puissent s'ajouter des missions de valorisation des collections prenant la forme d'un « espace de médiation pédagogique » destiné principalement à un public professionnel ou d'une « galerie d'étude de la sculpture française » constituée à partir d'un choix de moulages. Cette note ne comporte pas d'évaluations financières des coûts d'investissement et de fonctionnement des diverses variantes du projet ainsi dessiné dont la faisabilité à court terme semble peu probable.

9. Un mode de gestion en voie de rationalisation

a. Une situation juridique et financière clarifiée

Le projet de la Cité s'est développé dans une situation où le Palais de Chaillot était intégralement affecté au ministère chargé de la culture et, plus précisément, à la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA), aujourd'hui direction générale des patrimoines. Ne relevant pas de ce ministère, le musée de l'Homme et celui de la Marine bénéficiaient depuis l'origine d'une occupation de pur fait, tout en participant aux charges de fonctionnement.

Comme l'a souligné un rapport de l'inspection générale des finances³⁴, dès lors que la Cité était érigée en ÉPIC, le ministère pouvait envisager, soit de lui confier ses emprises en location, comme il le fait pour le théâtre national de Chaillot, soit de procéder par dotation, « solution la plus classique dans ces situations et qui présente un caractère pérenne et gratuit ». C'est cette dernière solution qui a été retenue par un arrêté d'attribution daté du 30 juillet 2008. L'inspection générale des finances recommandait par ailleurs que « suite aux critiques émises par la Cour des comptes dans son rapport sur la gestion du patrimoine par le ministère de la culture », des conventions de gestion à titre gratuit soient passées par le ministère avec chacun des occupants pour une durée maximale de 18 ans renouvelables et assorties, pour les deux occupants de l'aile Passy, de clauses qui leur transfèrent les charges d'entretien et de gros travaux.

b. La coopération avec les autres usagers du Palais

Dès la phase de préfiguration avait été identifié le besoin de mettre en place « un dispositif de gestion du Palais de Chaillot du type Syndic »³⁵. Un temps envisagée, l'hypothèse de la création d'un groupement d'intérêt public a été abandonnée et un simple « comité de gestion pour le fonctionnement du Palais de Chaillot » a été institué par décision du 1^{er} décembre 2007 du directeur de l'architecture et du patrimoine en vue de « renforcer le dialogue entre les occupants et le conservateur en charge de la conservation du monument ».

Cet organe se réunit deux fois par an environ dans des conditions que la Cité juge efficaces. Ses comptes rendus et les rapports annuels établis depuis 2007 par la conservatrice du palais témoignent d'une gestion plutôt diligente des principaux problèmes posés : incidence pour les autres usagers des projets ou chantiers de rénovation du musée de l'Homme et du théâtre de Chaillot, sécurité du parvis central, élimination des déchets, problèmes d'étanchéité, juste facturation des fluides,

³⁴ Rapport d'enquête n° 2004-M-016-01 de Mme Valérie Champagne sur la situation domaniale du Palais de Chaillot, avril 2004.

³⁵ Relevé de décisions d'une réunion chez le directeur de cabinet le 8 octobre 2002.

programmes et marchés de travaux, etc. L'aile Paris a bénéficié à ce titre de la restauration des grandes baies vitrées côté jardin et de la réfection en cours des descentes d'eaux pluviales. Une action conjointe a permis d'harmoniser la signalétique culturelle extérieure de l'ensemble des institutions avec la réinstallation de bannières de grande taille du côté de la place du Trocadéro, dont deux pour les expositions temporaires de la Cité.

Dans ses observations définitives sur le musée national de la Marine, la Cour des comptes avait souligné qu'il serait « souhaitable de confier à un gestionnaire unique la gestion de l'ensemble du site du Palais de Chaillot, comme cela fut fait par exemple au Grand Palais, pour favoriser une rénovation d'ensemble cohérente du site »³⁶. Dans le même sens, parmi les objectifs figurant dans la lettre de mission adressée au nouveau président de la Cité figure celui de faire assurer par la CAPA la conduite de la gestion de l'ensemble de l'édifice. La réunion du comité d'entreprise du 13 novembre 2013 a évoqué à la fois l'incidence d'une telle formule et la situation de l'actuelle direction du bâtiment, marquée selon les représentants du personnel par un « dysfonctionnement depuis des années » et de « mauvaises conditions de travail du service ». Un diagnostic et l'élaboration d'un scénario ont été confiés au directeur général. La question n'est d'ailleurs pas sans lien avec le choix qui sera fait de reconduire ou non la formule d'une externalisation multiservices, laquelle supposerait une unité de direction interne des fonctions concernées. Telle ne semble cependant pas être l'option d'organisation privilégiée par les responsables de la Cité, qui envisagent plutôt un recentrage de cette direction sur les seules questions de bâtiment *stricto sensu*.

S'agissant de la gestion du Palais (et du parvis actuellement confiée au Centre des monuments nationaux), les représentants du personnel ont manifesté leur inquiétude quant à son impact sur la charge de travail des équipes en place dans l'hypothèse où elle s'opérerait par simple transfert des agents actuels de la conservation du Palais.

La Cour relève que le réaménagement du palais de Chaillot paraît avoir privilégié la localisation de la bibliothèque sur celle des expositions temporaires, ce qui a conduit à laisser les archives de l'IFA et les réserves hors du site. Le regroupement et l'implantation définitive de ces dernières activités font toujours l'objet de diverses options qui resteraient à arbitrer et à financer.

La Cour estime que la refonte d'ensemble d'une signalétique particulièrement déficiente devrait être considérée comme une priorité au regard des difficultés majeures rencontrées par le public pour s'orienter dans le bâtiment, appréhender l'usage des activités diversifiées qu'y propose la Cité et suivre un parcours muséographique lui-même difficile à comprendre.

La Cour recommande au ministère et à la Cité de mener en coopération avec la conservation du bâtiment toutes études de faisabilité en vue d'une attribution à l'établissement de la responsabilité domaniale sur l'ensemble du palais de Chaillot au début de l'exercice 2015. Elle invite à ce que la réflexion engagée sur la réorganisation de la direction du bâtiment soit conduite en cohérence avec cette tâche et avec les choix faits quant à l'avenir de la formule d'externalisation de services.

³⁶ 2^e Chambre, 27 novembre 2012.

S'il est mis en œuvre, le rapprochement de la gestion immobilière de la CAPA et de celle des deux musées voisins occupant l'aile de Passy pourrait aussi permettre de jeter les bases d'une valorisation culturelle et touristique commune pour l'ensemble du site du Trocadéro. Ce même rapprochement pourrait conduire à s'interroger sur les principes guidant la tarification des entrées de la Cité et du musée de la marine, en attendant la réouverture du musée de l'Homme, et peut-être de coordonner les conditions de délivrance de leurs billets.

C. LE MUSÉE : RICHESSE ET DISCONTINUITÉS D'UN PARCOURS

La communication de la Cité est centrée sur l'idée maîtresse d'« un musée dont les collections couvrent mille ans d'histoire de l'architecture française et de son décor (11^e–21^e siècle) » C'est grandement majorer la réalité d'un parcours muséographique qui, quel que soit l'intérêt intrinsèque de chacun de ses tronçons, est loin de remplir un tel programme.

1. Un musée pas comme les autres

a. Au plan muséographique

Le projet scientifique et culturel du musée doit assumer une double singularité qui le différencie fondamentalement d'un musée des beaux-arts : la teneur des collections dont il est historiquement légataire et le particularisme de toute muséographie portant sur un domaine d'expression artistique ne pouvant être évoqué que d'une manière indirecte³⁷.

Un musée d'architecture doit en effet traiter d'une réalité dont l'expérience sensorielle ne peut se faire, pour les bâtiments encore existants, que sur leurs sites propres. S'il n'exclut pas la présence d'éléments originaux représentatifs de la genèse des bâtiments (plans, dessins, maquettes d'atelier) ou de fragments témoignant des modes de construction ou de décor, il requiert, beaucoup plus largement qu'un musée des beaux-arts, le recours à des objets de caractère purement documentaire ou pédagogique.

La collection historique qui occupe la majeure partie du parcours du MMF n'est par ailleurs pas constituée d'œuvres originales, mais de *fac-similés* de décors sculpturaux et picturaux réalisés à des fins didactiques à partir des années 1870 et poursuivi jusqu'aux années 1960. Si les spécialistes s'accordent à reconnaître l'intérêt scientifique et culturel d'un tel ensemble, l'étude de perception précitée souligne que les visiteurs non avertis « *expriment leur perplexité quant aux artefacts exposés : s'agit-il de « copies », d'originaux, « d'œuvres d'art » ? En quels matériaux ont-ils été conçus ? À quelle échelle ? Certains ont-ils été marquants ?* ». Le musée est en rapport scientifique avec d'autres institutions conservant des moulages, comme le *Victoria and Albert Museum* à Londres ou le musée du quai Branly (moulages ethnographiques hérités du musée de l'Homme) avec qui un colloque a été organisé les 14 et 15 novembre 2012 sur le thème « Le moulage : pratiques historiques et regards contemporains ». Des échanges ont également lieu, dans le domaine des peintures murales anciennes, avec le *Museo de historia de Barcelona*

³⁷ Le même paradoxe s'impose pour les musées relatifs à la musique, au cinéma, à l'art dramatique, à l'écriture etc.

(MUHBA) qui conserve des originaux déposés de leur site d'origine pour des raisons de protection ; un colloque intitulé « Actualité de la peinture murale : un musée au service de la recherche et de la restauration » prenant pour point de départ la restauration du cycle de Saint-Savin-sur-Gartempe, s'est tenu le 25 et 26 octobre 2011.

Il reste que, même complété par des maquettes de bâtiments, cet ensemble ne constitue que de très loin un parcours représentatif de l'histoire de l'architecture. Comme l'indique l'appellation originelle de « Musée de sculpture comparée », il ne touche à l'art du bâtiment, qu'au regard de l'évolution de l'art ornemental, sculpté ou peint. Il est de surcroît strictement limité au domaine national, avec une forte prédominance des édifices religieux et des périodes médiévales et de la Renaissance, la collection de peintures murales notamment ne dépassant pas le début du 16^e siècle.

b. Au plan institutionnel

Au terme des évolutions institutionnelles des deux dernières décennies, le MMF français présente la particularité d'avoir la qualité de « musée de France » et de « musée national », sans être rattaché au service des musées de France (SMF) et sans non plus disposer du statut de « service à compétence nationale » (SCN) ni se voir accorder par arrêté du 16 décembre 1998 la personnalité morale. Depuis le transfert de sa tutelle à la direction du patrimoine, l'article D. 421-4 du code du patrimoine retient en effet le MMF dans la brève liste des « autres musées nationaux relevant du ministère chargé de la culture ».

L'article 3 du décret du 9 juillet 2004 relatif à la Cité précise que son « département du patrimoine » est « dénommé Musée des monuments français ». La direction des musées de France (DMF) a alors considéré que cette seule mention suffisait à ce qu'il conserve *de facto* l'appellation de « Musée de France » et reste astreint à l'ensemble des obligations en découlant : gestion des collections par des personnels scientifiques qualifiés, recours à des restaurateurs agréés, mise en place d'une commission pour les acquisitions et pour les restaurations, inventaire des collections et récolement décennal³⁸. Ces dispositions s'imposent donc à la Cité au titre de la mission que lui confie l'article 2 du décret du 9 juillet 2004 de « conserver, restaurer et présenter au public le plus large les collections que l'État lui confie, qu'elle acquiert ou qu'elle reçoit en dépôt, et qui sont inscrits à son inventaire ».

Le personnel scientifique du musée comprend actuellement quatre conservateurs fonctionnaires, dont sa directrice, auxquels s'ajoutent une chargée d'études documentaires et huit attachés de conservation sous statut privé. La commission d'acquisition des œuvres créée par arrêté que le 19 octobre 2011 a pris la suite de celle constituée par décision du 24 août 2006. Elle se réunit sous la présidence du président de la Cité en application de l'article 16 du décret du 9 juillet 2004. Sa compétence ne se limite pas aux acquisitions du musée et pourrait donc s'exercer pour d'éventuels achats d'œuvres proposés par l'IFA.

La crainte qu'un « projet scientifique et culturel » du musée interfère avec la conception d'ensemble de l'activité de la Cité pourrait expliquer le retard apporté à l'élaboration d'un tel document que le musée était pourtant tenu d'établir en tant que musée national. Ce document devrait s'articuler avec le « *projet scientifique, culturel*

³⁸ Direction du MMF, compte-rendu de réunion à la DMF, 25 juin 2004.

et pédagogique de la Cité » plus englobant récemment élaboré dont le premier chapitre entend tracer une « *nouvelle orientation* » tendant à « *faire du musée des Monuments français un musée d'éducation à l'architecture et à la ville* »³⁹. Sa mise en forme définitive dépend aussi de l'éventuelle redéfinition en cours des départements de la Cité et de l'option prise sur le projet d'un éventuel « musée bis » (cf. ci-après).

2. La remise en valeur des collections historiques

Le rapport Cohen jugeait « essentiel » que la présentation de la collection du MMF dans la nouvelle Cité « accentue fortement sa dimension architecturale et présente une narration cohérente ». Plus modestement, des maquettes anciennes jalonnent désormais la galerie des moulages et « permettent de mettre en relations fragments et structures, sculptures et édifices ». La rénovation de la galerie des peintures comporte également des maquettes au 1/500^e commandées à cet effet. Il est cependant exagéré de prétendre que ces deux présentations font « comprendre les grandes évolutions de l'architecture et l'organisation du paysage urbain dans lequel chacun d'entre nous vit aujourd'hui ».

La nécessité de faire place à la nouvelle galerie d'architecture moderne et contemporaine a par ailleurs conduit à supprimer la « galerie des sculptures du deuxième étage » dont les huit salles occupaient antérieurement le niveau supérieur de la galerie Carlu⁴⁰. Cette suppression a conduit à mettre en réserve 180 moulages allant du 16^e au 19^e siècle, dont la plupart, il est vrai, auraient mal trouvé leur place dans un parcours relatif à l'architecture. Seuls 12 moulages ont été transférés dans la galerie du rez-de-chaussée où ils tentent, de manière assez peu convaincante, de faire la jonction chronologique entre les grandes pièces du Moyen-Âge et de la Renaissance et le début de la période moderne et contemporaine.

3. L'ébauche d'un parcours moderne et contemporain

La surface d'exposition dévolue à la période moderne et contemporaine au second niveau de la galerie Carlu représente 1 800 m², où sont présentés quelque 90 édifices majeurs, une centaine de maquettes, 6 éléments à l'échelle 1, dont le plus spectaculaire est l'unité d'habitation de Le Corbusier, 90 mn d'extraits de films et 450 dessins numérisés présentés sur plus de 60 écrans. Le dispositif muséographique fait un recours important au multimédia puisqu'il compte 38 dispositifs audiovisuels, dont certains comportent de 2 à 5 écrans, et 21 tables numériques. Le renouvellement des œuvres ici présentées est limité : les entrées comme les sorties, hors dessins, ne dépassent pas la douzaine entre 2007 et 2013.

Selon le *Guide du visiteur*, la galerie moderne et contemporaine « est consacrée à l'architecture française de 1851 à 2001 », ce qui explique mal que son parcours s'ouvre par le *Crystal Palace* de Paxton. Le parcours « développe un

³⁹ Avant-projet soumis au conseil d'orientation scientifique le 12 novembre 2013 et au conseil d'administration le 27 novembre et transmis à la direction générale des patrimoines le 12 décembre. Il indique à propos du musée : « Cette nouvelle orientation répond à la volonté de doter les collections du musée d'une double cohérence entre elles et avec le projet d'ensemble de l'établissement afin de donner sens et force à la présence du musée dans la Cité ».

⁴⁰ Emily Rawlison, MMF, *La « galerie des sculptures » du deuxième étage de l'ancien musée des monuments français*, mai 2013. Un reportage photographique commandé par Paul Deschamps à Charles Hurault témoigne de la présentation muséographique en place en 1973.

propos thématique sur l'architecture et la ville », les thèmes retenus étant présentés comme « conceptuels ou programmatiques », l'un intitulé « Concevoir et bâtir » évoquant l'exercice des métiers de l'architecture, l'autre « Architecture et société », voulant illustrer les diverses fonctions du bâti et le traitement moderne de l'habitat. Les différents éléments didactiques sont répartis sur des tables de présentation. Leur consultation n'est cependant pas facilitée par de multiples agencements écrits, visuels ou volumétriques, la plupart d'assez petite dimension et dont certains sont placés en deuxième, voire en troisième rangée. Elle suppose un réel effort de concentration pour prendre connaissance des informations et commentaires donnant son sens au parcours proposé. Dans le passage « à vol d'oiseau » qu'est tenté de faire un visiteur ordinaire, elle peut apparaître à la fois surencombrée, peu informative en premier regard, voire absconse sur sa démonstration d'ensemble, cette impression tenant d'ailleurs plus à des dispositifs de présentation peu efficaces qu'aux contenus scientifiques.

Il serait à cet égard instructif d'établir par observation les temps de visite consacrés à cette galerie et à ses différents dispositifs didactiques, et de réaliser une enquête qualitative sur la perception de son propos muséographique.

4. Une lisibilité d'ensemble incertaine

Les efforts entrepris pour requalifier et compléter le parcours muséographique trouvent pour limite les contraintes très fortes tenant tant à la teneur de la collection héritée de l'ancien MMF qu'à la configuration des lieux. Celles-ci se traduisent par des ruptures à la fois spatiales et temporelles dont la perception est encore aggravée par l'incohérence des dénominations qui désignent successivement une technique de reproduction (les « moulages »), une période historique de l'architecture (« moderne et contemporaine »...) et des genres d'œuvres ornementales (« *les peintures et les vitraux* »).

Outre qu'elle offre bien davantage une traversée de la sculpture monumentale ancienne qu'une présentation de l'histoire de l'architecture, la muséographie du premier niveau est marquée, du fait de la suppression de l'ancienne galerie de sculptures du 1^{er} étage, par une inégalité manifeste entre la galerie des porches, centrée sur des œuvres du Moyen-âge, les quelques grands moulages encore consacrés à des monuments de la Renaissance, et l'évocation, des plus parcellaires, des réalisations de toute la période allant du début du 17^e siècle au premier tiers du 19^e, par le biais de quelques œuvres monumentales ne créant qu'une continuité de pure forme avec la présentation de la galerie moderne et contemporaine qui commence vers 1850. La circulation verticale conduisant de l'une à l'autre souligne encore cette rupture de même que la jonction, chronologiquement troublante, qui, à l'issue de la galerie moderne et contemporaine ramène, avec les collections de peintures, en plein Moyen-âge. Comme le notait l'étude de perception précitée, « les aspects plus problématiques portent sur l'orientation spatiale et conceptuelle de la visite », un grand nombre de visiteurs ne parcourant pas les trois segments du circuit muséal ou ne leur consacrant qu'un temps très inégal. L'étude parle même d'un « climat pénible, voire anxigène pour les visiteurs ».

Ces observations sont amplifiées par les incertitudes exprimées sur le projet culturel d'ensemble et que suscite la coexistence des sigles (« Palais de Chaillot » /CAPA / MMF/ IFA...), des désignations (Palais / Cité / Musée / Institut...) et la polysémie du sigle « Cité de l'architecture et du patrimoine » lui-même. Garde donc sa pleine urgence l'appel qu'elle faisait déjà à une action d'ensemble visant à

« recentrer l'identité du lieu », « clarifier l'information et la communication »
« réformer le parcours et la signalétique » et « redonner du sens à la visite ».

Une tâche aussi systématique de redéfinition et de requalification aurait dû être au cœur du nouveau contrat de performance, alors qu'il n'en dit mot, comme il n'évoque pas plus les évolutions nécessaires de la coopération entre l'ensemble des composantes de l'établissement. Sauf à voir se prolonger la crise de positionnement et de fréquentation de la Cité, l'adoption du projet scientifique et culturel et la refonte projetée des départements offrent une seconde chance de remédier à ces insuffisances manifestes.

5. Un patrimoine pour l'essentiel dormant

La part des collections de l'ancien MMF exposée dans l'actuelle présentation, constitue moins de 10 % des moulages et à peine plus du quart des peintures. La conservation de la majeure partie de ces *fac-similés* suppose donc leur mise en réserve, les moulages occupant près de 90 % de leur surface totale.

L'obligation de récolement applicable aux musées de France, en application de l'article L. 451-2 du code du patrimoine, s'impose pour ces collections dans le respect des normes techniques fixées par l'arrêté du 25 mai 2004. Une première version du plan de récolement a été établie en février 2012, puis une version corrigée a été validée en 2013 par le service des musées de France.

Les opérations de récolement n'ont pu être engagées qu'à partir de 2007 et doivent permettre de faire de la base Flora un véritable outil de recherche, de gestion et de valorisation des fonds. Conduites par les agents de la conservation et de la régie du musée, elles sont rendues difficiles par le marquage déficient de nombre d'œuvres, la nécessité de refaire l'inventaire de certaines d'entre elles, leur mode de conditionnement pour celles mises en réserve (caisses pour les moulages, conservation par lai pour les peintures), la dispersion et l'éloignement des principaux lieux de stockage et la localisation incertaine des dépôts les plus anciens. Selon les fiches transmises à l'appui du dernier projet de plan, 2 013 objets environ avaient été « vus » fin 2013 sur près de 8 000 numéros, soit un peu plus du quart. L'achèvement de l'opération décennale en juin 2014, telle qu'elle est attendue des musées, paraît donc peu réaliste en l'espèce.

Certaines pièces de la collection peuvent faire l'objet d'une sortie pour être présentées lors d'expositions temporaires à la Cité elle-même ou auprès d'institutions emprunteuses. Ces mouvements d'œuvres restent relativement limités. D'après un récapitulatif des prêts consentis entre 2005 et mars 2012, le MMF aurait certes contribué à quelque 175 manifestations en France ou à l'étranger. Cependant 125 de ces demandes concernaient des livres, documents graphiques, œuvres originales, maquettes ou objets divers. À l'exception de quelques expositions ayant requis l'emprunt d'un ensemble de moulages (32 pièces, par exemple, pour l'exposition « De la plume au pixel, mémoire du patrimoine », au centre culturel du Grand-Hornu (Wallonie) en 2005) ou de peintures murales (14 pour l'exposition « Le dévoilement de la couleur » au Centre des monuments nationaux en 2011-2012), les sorties pour prêts restent tout à fait marginales au regard de l'ampleur des collections de *fac-similés*.

6. Des hypothèses de présentation « hors-les-murs »

L'actuelle mise en réserve de la majeure partie des collections, notamment de moulages, est coûteuse pour une valorisation culturelle limitée, les prêts d'œuvres restant marginaux et l'ouverture au public des réserves s'avérant irréaliste. Le plan de récolement observe en effet que si « l'état général des collections est plutôt correct », « *peu d'œuvres sont présentables en l'état (interventions de surfaces, remontage pour toutes les œuvres présentées* ». Cette situation a conduit le musée à explorer, sans succès, diverses hypothèses de présentation d'œuvres tirées de ses réserves en d'autres lieux que Chaillot, notamment celles d'un conservatoire de peintures murales dans une ancienne papeterie à Lagraulière (Corrèze), d'un dépôt de moulages au château de Chambord ou d'une réserve visitable dans les écuries du château de Versailles.

La réalisation d'un « musée-bis », s'inspirant du précédent des « antennes » de Beaubourg à Metz ou du Louvre à Lens, reste à l'étude. Elle n'épuiserait pas pour autant la question du sous-emploi de la majeure partie des fonds de moulages et de peintures. Selon la Cité, la mise en ligne prochaine des collections permettrait en revanche de bâtir une politique de dépôts auprès des institutions désireuses d'accueillir des éléments de ces collections dans des conditions acceptables de conservation.

7. L'enrichissement des collections

L'actuel projet muséographique n'a pas entrepris de reprendre la politique antérieure de commande de *fac-similés* de sculptures ou de décors muraux, trois commandes de compléments ayant simplement été faites en 2005-2006⁴¹. En cohérence avec ce même projet, les entrées nouvelles dans les collections du musée ne concernent guère que des ouvrages, photographies ou objets anciens en rapport avec l'architecture, des dessins et plans, des commandes de maquettes réalisées le plus souvent à l'occasion d'expositions temporaires et, au rythme d'une par an, en vue de compléter, la collection moderne et contemporaine. Une majorité de ces achats concernent la période moderne et contemporaine avec la réalisation de nombreuses maquettes didactiques et de quelques reproductions à l'échelle 1, comme celles d'un vitrail-claustra de l'église du Raincy et d'une unité d'habitation de Le Corbusier. Au total, près de 3,4 M€ ont été dépensées de 2001 et 2012 à cette fin, avec une plus forte concentration entre 2005 et 2007, dont les deux tiers pour la commande de maquettes⁴².

La Cour constate qu'en vue de renforcer l'attrait et la lisibilité du Musée des monuments français, il convient d'accorder une importance particulière : à un meilleur accompagnement des parcours du public, notamment en termes d'orientation, de signalétique et de pédagogie ; à l'approfondissement des coopérations transversales avec l'actuel IFA, notamment en matière d'expositions temporaires, de valorisation des archives et de publications ; et à

⁴¹ Il s'agit du mur et de la voûte du sépulcre de Saint-Mihiel (Meuse), de la partie supérieure du sépulcre de Solesmes (Sarthe) et du tympan et des voussures du portail de l'église de Champmol (Côte-d'Or).

⁴² La collection de la galerie moderne et contemporaine comprend aujourd'hui 1864 œuvres, dont 172 maquettes (dont 84 entrées par donation), 25 éléments grandeur, 815 dessins, 102 photographies, 659 ouvrages rares, 91 objets divers. 38 maquettes font en outre l'objet de dépôts d'origines diverses.

la recherche plus active de coproductions, notamment avec Beaubourg et le Musée d'Orsay.

Une réflexion serait à conduire en vue d'une meilleure exploitation publique de collections qui restent pour l'essentiel en réserves, soit par la création d'une antenne en région soit, de manière sans doute plus réaliste, par une politique de dépôts ambitieuse.

La cohérence de ces diverses actions serait à rechercher dans le cadre de la « nouvelle orientation » que la Cité a, selon les termes de son futur « projet scientifique, culturel et pédagogique », récemment proposée de donner au musée en vue d'en faire « un musée d'éducation à l'architecture et à la ville ».

D. L'INSTITUT FRANÇAIS D'ARCHITECTURE ET LA GESTION DES ARCHIVES ET DE LA BIBLIOTHÈQUE

En tant que département de la Cité héritier de l'association préexistante, l'IFA agrège des secteurs d'activité relativement étanches et continue d'assurer en propre des fonctions qui auraient pu être mises en commun avec les autres départements.

1. Une organisation en tuyaux d'orgue

Le département emploie 35 agents et fédère les activités de six pôles fonctionnels « Archives », « Bibliothèque », « Editon », « Production » et « Programmes », auxquels s'ajoute un « Observatoire de l'architecture de la Chine contemporaine » (cf. ci-après, activités internationales). S'agissant du rôle propre de l'IFA⁴³, il y a lieu de noter :

- qu'il se partage entre une implantation principale de bureaux dans le pavillon d'About, une antenne dans le pavillon de Tête (la rédaction d'*Archiscopie*), les locaux de la bibliothèque dans ce même pavillon et la rue de Tolbiac où les archives ont gardé leurs lieux de traitement et consultation et une partie de leur stockage ;
- que la synergie fonctionnelle entre les différents pôles reste limitée ; le fonctionnement des archives et de la bibliothèque notamment se centre sur des collections, un savoir-faire professionnel et des publics qui leur sont propres, et trouve au moins autant son débouché dans la coopération avec la galerie moderne et contemporaine que dans la programmation propre à l'IFA ;
- que le fonctionnement collectif du département s'est réduit à deux réunions par an, aucune instance plus fréquente de pilotage ou de simple coordination ne réunissant le responsable du département et les responsables des différents pôles ;
- qu'une conception conservatoire du périmètre du département par rapport à l'association antérieure a conduit à y maintenir des fonctions propres de programmation, production et édition qui auraient pu être en tout ou partie mutualisées ;
- que ce principe d'organisation verticale est tempéré par la bonne coopération qui semble s'être établie avec la conservatrice du MMF chargée de la gestion de la galerie moderne et contemporaine.

⁴³ La contribution de l'IFA à la politique d'exposition de la Cité sera traitée dans la partie consacrée à cette activité.

2. Les relations avec la profession

Le départ de la rue de Tournon a, selon la direction de l'institut, marqué une forte rupture socioculturelle pour une profession cultivant un certain « entre soi » et dont les activités se partagent plus volontiers entre le Quartier latin et, plus récemment, le quartier Bastille-11^e arrondissement. La Cité ne peut non plus ignorer le réflexe d'architectes ayant trouvé depuis plusieurs décennies dans les expositions de Beaubourg une consécration jugée prestigieuse et reconnue au niveau international. En outre, l'éloignement des archives de l'IFA ne contribue pas à renforcer le rôle du palais de Chaillot comme lieu de référence pour le public des spécialistes. Ce n'est donc qu'assez lentement que l'activité d'exposition, de formation et de débats de la Cité et la fréquentation de sa bibliothèque commencent à attirer vers le Trocadéro les professionnels.

3. Un lieu de grand prestige pour une bibliothèque étroitement spécialisée

a. Le projet de départ

Les arbitrages de 1997 et les études alors conduites par Renée Herbouze sur l'offre documentaire parisienne en matière d'architecture ont conduit à créer, à partir du noyau constitué par la bibliothèque de l'ancien IFA, un lieu de lecture publique étroitement spécialisé dans son objet comme dans son public⁴⁴. La Cité se défend à cet égard de tout risque de « redondance », en faisant valoir que le fonds actuel ne recouvre qu'à 38 % ceux répertoriés dans le catalogue collectif SUDOC. Il reste que la décision d'installer à Chaillot un pôle documentaire dédié à la seule architecture moderne et contemporaine et ses liens avec l'urbanisme et le paysage a eu pour corollaire de ne pas développer une telle fonction au sein de l'INHA récemment constitué, tout en écartant un rapprochement avec les fonds patrimoniaux aujourd'hui confiés à la médiathèque de l'architecture et du patrimoine.

Le choix d'une implantation physique à Chaillot a par ailleurs impliqué d'y constituer, sur la base du fonds préexistant de l'IFA, une nouvelle collection d'ouvrages et de périodiques, s'ajoutant à celles susceptibles d'exister dans d'autres lieux parisiens, généralistes (BNF, Bibliothèque publique d'information) ou spécialisés (Beaux-Arts) et écoles d'architecture, plutôt que de procéder par une mise en réseau numérique de leurs fonds respectifs. Enfin, on l'a vu, la volonté « de tout mettre en œuvre pour proposer des conditions de travail optimales » a conduit à allouer à cette activité destinée à un public restreint l'un des espaces de prestige du bâtiment⁴⁵ qui aurait pu être dévolu à des activités culturelles de plus grande audience. Toutefois, la nouvelle bibliothèque n'étant pas dotée de magasins, fonctionne entièrement sur le principe de l'accès aux ouvrages en libre-service. En outre, faute d'espace de stockage, un reversement progressif de ses fonds devra, à terme, être organisé au bénéfice d'une institution disposant de magasins.

⁴⁴ Renée Herbouze, « *La bibliothèque de la future Cité de l'architecture et du patrimoine* », *Bulletin des bibliothèques de France*, 1999, n° 6.

⁴⁵ ...et qui inclut le fac-similé de la voûte de Saint-Savin, placée de ce fait en dehors de la visite muséographique alors qu'elle est souvent évoquée comme en constituant la « Sixtine ».

Si aucune des options du parti rappelé ci-dessus ne s'imposait d'emblée au regard de la cartographie des ressources documentaires parisiennes, l'actuel responsable de la bibliothèque, arrivé en 2003, a mis en œuvre avec efficacité le cahier des charges qui en résultait.

b. Une coopération en développement avec les autres sites parisiens

La Cour, par référé du 23 juillet 1993 sur l'association IFA avait appelé l'attention du ministre de l'équipement, des transports et du tourisme⁴⁶, notamment sur la nécessité de rechercher « de bonnes liaisons avec les bibliothèques des écoles d'architecture, et en particulier celles qui se trouvent dans la région parisienne ». Partenaire historique du réseau ArchiRès, la bibliothèque a désormais passé des conventions avec la bibliothèque de l'INHA comme avec la BNF, participe au catalogue collectif SUDOC et contribue au service de questions/réponses en ligne « Rue des Facs ».

Le MMF a conservé en propre sa bibliothèque qui comporte quelque 10 000 numéros en cours de catalogage et qui devrait prochainement être intégrés dans l'offre documentaire de la bibliothèque.

c. Des moyens non négligeables

La bibliothèque emploie actuellement 13 agents à temps plein, auxquels s'ajoute un agent en contrat à durée déterminée (CDD) pour le week-end ; mis à part deux « agents de bibliothèque » assurant les fonctions de magasinier, il s'agit de professionnels de la bibliothéconomie ou de la documentation. Les dépenses de rémunérations brutes des personnels permanents sont de l'ordre de 0,45 M€.

En « montants révisés », le budget 2012 hors personnel s'élève à 285 000 €, en repli par rapport au niveau 2007 (306 940 €), et dont l'essentiel (212 700 €) est représenté par les crédits d'acquisition. Ceux-ci sont jugés « satisfaisants » pour les achats en régime de croisière. Des subventions spécifiques, principalement de la Mission de la recherche et de la technologie (MRT) ou de la BNF, ont en outre permis un réel essor de la numérisation depuis 2007.

d. Un fonds de référence constitué de toutes pièces

Ayant grandement accru par des acquisitions la bibliothèque de l'ancien IFA, la bibliothèque actuelle offre aujourd'hui plus de 40 000 ouvrages, à plus de 70 % postérieurs à l'année 2000, et 513 collections de périodiques, dont 445 « vivantes ». 2 500 à 2 700 nouveaux titres d'ouvrages sont acquis chaque année. L'ouverture internationale se traduit par le nombre élevé de langues représentées (35 pour les livres, 27 pour les périodiques) et la place relative de l'anglais et du français (respectivement 38 % et 30 % pour les ouvrages ; 162 et 180 titres pour les périodiques). Dans son domaine spécialisé, cet ensemble constitue un outil de référence, sans qu'aient été évalués véritablement les éventuels recouvrements avec les autres centres de ressources documentaires existant à Paris ou dans sa périphérie.

⁴⁶ La réponse de M. Bernard Bosson est parvenue à la Cour le 1^{er} décembre 1994.

e. Un public de spécialistes relativement restreint

La bibliothèque dispose de 110 places assises, 10 postes informatiques en libre-service, 4 postes audiovisuels, de 2 photocopieurs et de bornes wifi. Elle est récemment passée de 38 h à 46 h d'ouverture hebdomadaire, avec fermeture en juillet-août et fonctionne en libre consultation sur place. Dès les premiers mois de fonctionnement, le principe de libre accueil (ni droit d'accès, ni contrôle de motivation ou de qualification) a dû être aménagé devant l'ampleur d'une fréquentation de simples « séjournateurs » et des dispositions explicatives ont été mises en œuvre en vue de réserver l'essentiel des places disponibles à des étudiants des domaines concernés ou à des chercheurs.

La fréquentation concerne à plus de 80 % des étudiants, dont 55 % en architecture, le reste étant principalement constitué d'étudiants en arts appliqués, géographie, urbanisme, art et archéologie, et d'élèves des écoles d'ingénieurs. Pour environ 250 jours d'ouvertures par an, la fréquentation annuelle approche 16 000 visiteurs/jour. En 2013, la fréquentation quotidienne moyenne atteint 73 personnes par jour, dont près de 66 en semaine et 89 le week-end. Le chiffre global, en progression continue depuis 2007, a atteint fin avril 2014 89 lecteurs par jours, soit un taux de remplissage dépassant 80 %. Le mode d'accueil ne permet cependant d'identifier ni le degré de fidélité des lecteurs, ni le nombre de personnes physiques différentes fréquentant annuellement la bibliothèque. Celle-ci semble cependant jouer plutôt un rôle de second recours par rapport aux bibliothèques des écoles spécialisées, les étudiants n'y venant que pour une recherche précise. Il paraît en aller de même pour les élèves de l'École de Chaillot qui disposent auprès de l'école, depuis quelque temps, de prêts d'ouvrages plus directement liés au programme d'enseignement.

Le coût annuel global de la bibliothèque rapporté au nombre de visites/jour s'élève à environ 60 €. Si l'on prend pour hypothèse que chaque lecteur ne vient que cinq fois par an, l'allocation de ressources par individu-lecteur atteindrait 300 €. Cette subvention par tête serait de 600 € pour dix visites en moyenne par an du même lecteur.

4. Des archives de référence pour l'architecture moderne et contemporaine

Les locaux du 127, rue de Tolbiac comportent trois niveaux de sous-sols dévolus au stockage et un niveau de cour anglaise associant, en espace ouvert, des bureaux, des tables de consultation et un espace de traitement et conditionnement des documents. Le centre est ouvert au public du mardi au jeudi, de 9h à 13h et de 14h à 17h30, avec deux semaines de fermeture par an dont une pour récolement. La jauge maximale est de cinq tables de consultation, le règlement limitant les consultations à six cotes par table et demi-journée. La consultation est gratuite. S'adressant à un public de chercheurs spécialisés, elle a compté 713 visites en salle de lecture en 2012 (pour 385 en 2007). Selon une analyse réalisée par le responsable du service, ces visites ont été le fait de 373 chercheurs différents en 2012. Du point de vue géographique, les 4/5 d'entre eux sont français, près de la moitié des visiteurs étrangers étant d'origine européenne, avec une large représentation des pays d'origine latine. Plusieurs exemples ont été donnés de recherches concernant la France récemment réalisées par des étudiants étrangers qui confirment l'attrait international de ces archives auprès du public des spécialistes.

La collection d'archives sur l'architecture moderne française conservée par l'IFA représente un fonds sans équivalent dans son domaine. Elle a pour l'essentiel été constituée par des dons ou donations⁴⁷ de fonds d'ateliers faits à l'État et que les Archives de France ont, par voie de convention, confiés provisoirement à l'IFA pour en organiser le classement, le conditionnement et l'exploitation. Les responsables des archives ne procèdent plus à la prospection volontariste de nouveaux fonds⁴⁸ et sont même amenés à décliner les propositions spontanées de dons du fait de l'actuelle saturation de leur capacité de conservation. Le volume total de stockage des fonds conservés dépasse en effet l'équivalent de 4 900 mètres linéaires et occupent environ 1 500 m² rue de Tolbiac et 900 m² à Provins, surfaces de classement comprises.

Une étude prospective de grande qualité a été conduite début 2009 par un stagiaire de l'ENA, M. Jacques Berger, sur les « besoins en locaux du centre d'archives du XX^e siècle de l'IFA ». Elle prenait pour hypothèse que la vocation principale de ce centre n'est pas la conservation définitive, mais le traitement et la mise en valeur des fonds qui lui sont confiés avant leur transfert dans un centre d'archives public. Elle estimait la croissance prévisible des besoins, toutes choses égales par ailleurs, à 1 900 m² à 10 ans et 2 900 m² à 20 ans.

Jusqu'à récemment, les reversements de fonds aux Archives de France, ou leur dépôt, par l'intermédiaire de celles-ci, dans des archives départementales ou municipales, sont restés très limités. L'ouverture récente du centre des Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine et l'accueil en ce lieu des fonds administratifs récents jusque-là conservés à Fontainebleau ont conduit les Archives de France à confirmer le transfert progressif de leurs fonds d'architecture à Fontainebleau, principe qui devrait s'appliquer aux fonds déjà classés et mis en valeur par l'IFA « à partir de l'automne 2013, dans une mesure et à un rythme qui reste à définir ».

La nouvelle convention « définissant les activités et le fonctionnement du centre d'archives de la CAPA », signée le 18 décembre 2013 entre la direction générale des patrimoines et la Cité et qui remplace celle signée en mai 2002 entre l'IFA et les Archives de France, se limite cependant à rappeler dans son article 6 que ces dernières « décident, sur avis du conseil scientifique, du lieu de conservation définitive des archives déposées au Centre d'archives de la Cité, et peuvent choisir de les orienter vers les Archives nationales, vers d'autres services d'archives publiques, ou vers toute autre institution publique en mesure de les conserver ou et de les présenter au public », tout en indiquant que « les archives peuvent également être conservées définitivement par le Centre d'archives de la CAPA »⁴⁹. Selon un rythme de retour effectif des fonds aux Archives de France qui restait donc à définir, le centre d'archives devait, selon ses responsables, « à l'issue d'une période transitoire, pouvoir disposer à nouveau d'espaces vacants et reprendre la collecte,

⁴⁷ Les archives de l'IFA, à la différence du MMF, ne disposent pas de crédits d'acquisitions. Aucun fonds d'archives n'a été acquis à titre onéreux, à l'exception de l'achat en 2012 d'une collection de photographies d'architecture fait par le Service interministériel des Archives de France (SIAF). Seules les archives du cabinet Guillaume Gillet ont fait l'objet d'une dation en paiement.

⁴⁸ Elles n'ont d'ailleurs pu donner suite à une démarche de collecte qu'elles avaient entreprise en 1996 auprès de la succession de Roland Simounet, dont les archives ont en définitives été déposées aux Archives nationales du monde du travail à Roubaix.

⁴⁹ Ces dispositions ne concernent par ailleurs pas les archives du 20^e siècle déposées par l'Académie d'architecture.

interdite à partir de 2013 par la saturation des locaux ». Ces perspectives sont aujourd'hui affectées par les graves désordres survenus dans le bâtiment des archives nationales à Fontainebleau. Pour autant, le président de la Cité se montre attaché au principe du reversement des fonds déjà traités et valorisés culturellement et à une prochaine reprise sélective de la collecte.

La récente étude prospective sur l'évolution des réserves de la Cité envisage une relocalisation d'ensemble dans un seul site des espaces de stockage du MMF et de ceux de conservation et de consultation des archives. Elle relève toutefois que cela « impliquerait des contraintes d'accessibilité notablement accrues par rapport à celle des réserves de simple stockage, puisque l'effectif du centre d'archives, mais aussi le public de chercheurs et de lecteurs (enseignants, étudiants, architectes...) s'y rendraient quotidiennement » et que, pour les personnels, elle exigerait « un accompagnement social ». Le service des archives fait par ailleurs valoir qu'une telle relocalisation ne serait raisonnablement praticable qu'en ne dépassant pas la « petite couronne » parisienne.

Si la nature et le format de nombre de documents et la complexité de certaines des consultations exigent un travail à proximité immédiate des espaces de stockage, l'essentiel des fonds font déjà l'objet d'un inventaire en ligne et d'une base de données numérique riche en documents images au format JPEG consultables sur internet. Les archives apportent par ailleurs une contribution majeure à la plupart des expositions programmées à Chaillot, quelque 120 documents provenant de ses fonds étant par exemple prévus dans la prochaine exposition « Art Déco ».

Selon le responsable des archives, l'objectif d'une meilleure valorisation de ce patrimoine exceptionnel, par et pour la Cité, mériterait d'être étendu au circuit muséographique des collections permanentes, par exemple sous la forme d'un « cabinet permanent d'archives », espace dédié où, dans des conditions adaptées d'éclairage et de conservation, des ensembles de documents originaux pourraient être présentés par rotation de quelque mois..

La Cour observe que l'IFA a conservé en son sein des fonctions d'édition, de programmation et de préparation d'expositions qui, faisant double emploi avec celles des autres composantes de la Cité, devraient être mutualisées. Le choix de constituer, en dehors de l'INHA comme de la MAPA, une bibliothèque physique limitée à l'architecture moderne et contemporaine et de lui affecter l'un des espaces les plus nobles d'un site prédisposé à l'accueil du grand public apparaît discutable. Il se traduit par un coût élevé du service rendu à un public restreint. Une appréciation analogue peut être portée, pour ce qui est des archives de l'IFA, sur l'incidence négative de leur éloignement de Chaillot et les incertitudes affectant leur localisation future.

La Cour souligne qu'il serait utile, qu'en application de la nouvelle convention entre la Cité et les Archives de France et en prenant en compte la fermeture au moins temporaire de leur centre de Fontainebleau, soit arrêté d'un commun accord un programme de reversement à ces dernières des fonds détenus par l'IFA, ce programme permettant de préciser la teneur, l'ordre et le rythme des restitutions et les tâches de préparation en découlant. Facilitée par la création projetée d'un département unique des collections, la mise en valeur des archives restant à la Cité en étroite relation avec celles du musée s'impose, avec la politique des expositions, comme un axe important du futur projet scientifique et culturel.

E. L'ÉCOLE DE CHAILLOT

Héritière d'un enseignement créé en 1887, l'École de Chaillot a conservé de fait sa dénomination historique et développe sa mission d'origine, l'enseignement de l'architecture patrimoniale, destinée à la formation des architectes en chef des monuments historiques (ACMH) et des architectes des Bâtiments de France (ABF), tout en mettant en place de nouvelles formations vers d'autres publics et sur d'autres thèmes. Selon le contrat d'objectifs et de performance (COP) de 2013, « ses actions sont guidées par la continuité entre patrimoine et création contemporaine » et « elle développe un enseignement qui couvre un spectre allant des monuments et centres historiques jusqu'au patrimoine « ordinaire » ».

Au cours de la dernière décennie, l'École de Chaillot a développé ses activités à un moment où les collectivités territoriales avaient besoin de conseils et d'expertise pour l'architecture et le patrimoine, et où le secteur privé sollicitait de plus en plus le concours d'architectes spécialisés pour la restauration du patrimoine, dans un contexte d'internationalisation croissante des compétences. Il s'y est ajouté l'ouverture du marché des interventions sur les monuments historiques classés, jusque-là réservé aux architectes en chef des monuments historiques (ACMH) et accessible depuis la directive 2005/36/CE du 5 septembre 2005 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles à tous les architectes européens présentant des compétences jugées équivalentes. D'où l'importance croissante du diplôme de spécialisation et d'approfondissement en architecture (DSA) - mention Architecture et Patrimoine - dispensé par l'École de Chaillot, en concurrence avec seulement deux autres établissements d'enseignement supérieur (l'ENSA de Paris-Belleville et l'ENSA de Grenoble).

L'École propose aujourd'hui deux grandes formations spécialisées sur les questions liées à la conservation, à la restauration ou à la réutilisation du patrimoine architectural, urbain et paysager : la préparation en deux ans du DSA et la formation post-concours des architectes-urbanistes de l'État. D'ampleur plus réduite, des formations d'architecture sont ouvertes aux responsables de maîtrise d'ouvrage publics et privés (cycle architecture et maîtrise d'ouvrage – CAMO) ainsi qu'aux élus locaux. Environ 300 personnes, dont la moitié environ d'architectes, sont formées chaque année en France et à l'étranger, les cours publics totalisant 3 000 entrées sur l'ensemble de la saison. Par ailleurs, l'École a la charge d'actions de sensibilisation du grand public via un programme annuel de cours publics d'architecture (cf. *infra*, manifestations publiques) et porte des actions de coopération internationale en matière de formation (sur ce point, cf. *infra* action internationale). Enfin, elle souhaite instituer une formation doctorale et encourager le développement de la recherche.

Pour l'ensemble de ces missions, l'École s'appuie sur cinq professeurs associés à mi-temps et quelque 270 enseignants et conférenciers rémunérés en CDD ou en prestation, ainsi que sur un service administratif de dix agents. Elle est dirigée depuis 2003 par Mme Mireille Grubert (AUE détachée du ministère de la culture à la CAPA), avec le concours d'une adjointe responsable de la formation des architectes et urbanistes de l'État (AUE) et d'une directrice des études pour le DSA, chargée de la recherche. Elle est dotée d'un conseil pédagogique propre (cf. ci-après, organes de gouvernance). Le décret constitutif de la CAPA a été modifié par décret n° 2011-848 du 18 juillet 2011 pour permettre au président de l'établissement de délivrer des diplômes nationaux d'État au nom du ministre chargé

de l'architecture en sus des diplômes propres à l'établissement (14° de l'art. R. 142-14 CPat).

L'offre de formation a pu être jugée par le COP 2013-2015, peu lisible, peu évolutive et peu ouverte. Selon la Cité le nouveau programme du DSA 2014-2016 en aurait tenu compte, la lettre de mission du nouveau président de la Cité, du 14 juin 2013, encourageant en outre une meilleure évaluation des enseignements.

1. Le Diplôme de spécialisation et d'approfondissement (DSA) mention Architecture et patrimoine : un diplôme clé pour les architectes du patrimoine

Dans le cadre de la réforme de 2005 et de l'adoption par l'enseignement supérieur français du schéma Licence-Master-Doctorat (LMD) pour les études d'architecture, des DSA (Diplômes de spécialisation et d'approfondissement) ont été créés pour des enseignements post-master professionnalisants. Le diplôme de l'École de Chaillot a été habilité en tant que DSA mention Architecture et patrimoine, comme formation de 3^e cycle de niveau post master (décret n° 2005-734 du 30 juin 2005 relatif aux études d'architecture et arrêté du 20 juillet 2005 relatif aux diplômes de spécialisation en architecture). Le vieux « Cours de Chaillot » devenu DSA correspond à un cursus de deux ans, avec 120 ECTS (*European Credit Transfer System*)⁵⁰. Il attire environ 60 architectes-élèves chaque année, dont 40 à 50 sont diplômés. Certains se présentent ensuite au concours d'architectes et urbanistes de l'État - option patrimoine (AUE/ABF), et à celui d'architectes en chef des monuments historiques (ACMH). Depuis 2009, deux options sont ouvertes en deuxième année (« Ville et territoire » et « Édifice »).

Cette formation s'adresse aux architectes détenteurs d'un diplôme français d'architecte donnant grade de master (DPLG, diplôme d'État d'architecte) ou d'un diplôme français ou étranger équivalent. Selon une enquête réalisée en 2009 le profil professionnel des candidats sélectionnés comprend des architectes exerçant en libéral, des architectes du secteur public (notamment AUE) et une majorité de salariés de cabinet d'architectes (ACMH, architectes du patrimoine, architectes libéraux), ainsi que quelques architectes en recherche d'emploi. Une étude faite entre 2007 et 2011 pour les 27 diplômés de la promotion 2007-2009 identifie 23 élèves français, 2 d'un État membre de l'Union européenne (UE) et 2 de pays qui n'en font pas partie. Pour les 55 élèves admis en 2^e année de la promotion 2008-2010, on comptait 41 élèves Français, 9 de l'UE et 6 hors de l'UE. Enfin, sur les 61 élèves admis en 1^{ère} année de la promotion 2009-2011, 48 sont Français, 6 de l'UE, 7 hors UE. La proportion d'élèves étrangers n'est donc pas négligeable.

Compte tenu de la forte sélection à l'entrée, il est permis de s'interroger sur le pourcentage relativement modeste de succès en fin de cycle (entre la moitié et les deux tiers des étudiants). L'École affirme que « le chiffre 2009 est le reflet d'une promotion très inégale. Depuis, des mesures correctives ont été prises, notamment en matière de critères de sélection et d'évaluation de la motivation des candidats » (COP 2009-2011). Elle souligne aussi que nombre de professionnels continuent à travailler en agence pendant leur DSA et que les connaissances sur le patrimoine

⁵⁰ Il existe deux autres DSA ayant la même mention Architecture et patrimoine, mais orientés sur des thématiques différentes : patrimoine du XX^e siècle et villes orientales (ENSA Paris Belleville), ou architecture de terre (ENSA Grenoble).

semblent s'appauvrir dans l'enseignement des écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA). Quoi qu'il en soit, le ministère de tutelle du DSA a inscrit dans les contrats d'objectifs et de performance (COP) successifs de 2009-2011 et de 2013-2015 « une augmentation du pourcentage de diplômés par rapport au nombre d'élèves recrutés. Il passe par une augmentation relative du nombre de candidats, ainsi que par un recrutement mieux ciblé ». Pour réduire le taux d'échec au diplôme, le COP 2013-2015 demande en outre que soit « établi un référentiel de compétences fixant les conditions pour tout candidat à l'École de Chaillot et les compétences acquises en fin de formation ». Ce projet de référentiel figure dans la demande de renouvellement de l'habilitation du DSA en cours d'examen par la direction générale des patrimoines (DGP).

2. La formation post-concours des architectes et urbanistes d'État

L'autre dispositif majeur de formation de l'École de Chaillot est assuré pour le compte de l'État et conjointement avec l'École des Ponts Paris Tech: il s'agit de la formation post-concours des lauréats du concours des architectes et urbanistes d'État, visant à préparer ceux-ci à assumer leurs fonctions dans les services des ministères chargés de la culture et de l'urbanisme.

Cette formation d'une durée d'un an est directement cofinancée et pilotée par les deux ministères mais s'appuie sur les ressources humaines et les moyens logistiques de l'École de Chaillot où sont dispensés la majorité des cours en salle. Elle s'adresse à des architectes professionnels lauréats du concours d'AUE qui ont en moyenne une dizaine d'années d'expérience en agence d'architectes ou d'urbanisme. Certains ont enseigné l'architecture dans les ENSA. Certaines promotions comptent des docteurs en histoire, en histoire de l'art, en sociologie et en droit. Les élèves ont été sélectionnés lors du concours AUE sur leurs compétences d'architecte et d'urbaniste, leur capacité à dessiner des projets architecturaux et urbains, mais aussi leur motivation, leur compréhension du contexte institutionnel et politique dans lequel ils exerceront leurs missions.

Selon les tableaux d'effectifs consultés, cette formation est destinée à un public limité à 15 et 20 AUE par an du fait des postes mis au concours par les deux ministères concernés. Il s'agit d'un public majoritairement féminin, essentiellement français et dont les centres d'intérêt se répartissent de manière assez équilibrée entre le patrimoine et l'urbanisme. Le COP 2013-2015 a introduit l'objectif de « renforcer son ouverture en assurant notamment la tenue de cours communs avec les étudiants de l'École nationale des Ponts Paris Tech et avec les conservateurs à l'Institut national du patrimoine afin de développer la culture interministérielle au sein de ce corps ». L'indicateur rustique de performance choisi pour évaluer la formation des AUE (une validation par la tutelle de 100 % des modules de 100 % de 2013 à 2015) peut s'appuyer par une évaluation que l'École jugé « rigoureuse » organisée par les responsables de modules auprès des élèves.

3. Un effort d'ouverture des formations DSA et AUE

Une des critiques traditionnelles adressées à l'École de Chaillot tient à son enfermement supposé dans un domaine hyper spécialisé et à l'insuffisance de ses liens avec la formation des architectes contemporains, c'est-à-dire avec les ENSA. La lettre de mission adressée à M. Guy Amsellem, précédemment directeur de l'ENSA de Paris-La Villette, l'invite en particulier à « susciter chez les jeunes architectes et les élèves des ENSA un sentiment d'appartenance progressif au lieu

(Chaillot) affirmant ainsi (votre) rôle dans la promotion et l'accompagnement des architectes ». La Cité souligne que cet effort se traduisait déjà par le recours à des enseignants et intervenants de profil diversifié et l'invitation aux leçons inaugurales d'architectes contemporains de renom international. La Cour a en outre pu constater de multiples manifestations d'un effort important pour décloisonner le DSA et renforcer les liens avec les ENSA.

Le ministère pourrait, pour sa part, contribuer sans doute davantage à cet effort de décloisonnement. Il est par exemple regrettable que la DGP ait cessé d'inviter la directrice de l'École de Chaillot aux réunions du collège des directeurs d'ENSA, même si les questions traitées dans cette enceinte ne concernent pas toujours les formations de la CAPA, et même si la directrice des études de l'École est conviée aux réunions regroupant ses homologues des ENSA. Une action plus systématique devrait être conduite à l'égard des étudiants de première et de troisième année des écoles parisiennes, et beaucoup peut encore être fait en la matière. Le projet scientifique et culturel élaboré en novembre 2013 recense des actions nouvelles dans ce but. Enfin, à travers les projets inter-écoles de développement de la recherche, les relations entre les ENSA et l'École sont appelées à se renforcer (Cf. ci-après).

4. Les autres formations spécialisées

En 2006, l'École de Chaillot a créé, en partenariat avec l'association Architecture et Maîtres d'Ouvrage (AMO), le Cycle architecture et maîtrise d'ouvrage (CAMO) pour permettre aux maîtres d'ouvrage de développer leur culture architecturale et améliorer leur dialogue avec les architectes. 208 maîtres d'ouvrage ont été formés jusqu'en 2012, à raison d'une journée par mois sur 6 mois. Par ailleurs, l'École organise depuis 2007 des sessions courtes et ciblées qui permettent aux élus de bénéficier d'éclairages pratiques sur la gestion du patrimoine, des centres anciens et des sites naturels. Elle a coopéré pour ces actions avec des associations telles que la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC), les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ou les Vieilles maisons françaises (VMF). Une réflexion est actuellement en cours pour réévaluer les objectifs et les moyens de cette activité.

La baisse du nombre de personnes inscrites au Cycle architecture et maîtrise d'ouvrage depuis 2010 (de 60 à 16) pourrait être liée à la conjoncture économique. L'École souligne que « *n'en demeure pas moins la difficulté à mobiliser les élus qui constituent pourtant une cible prioritaire en terme de qualité architecturale. De nouvelles formules de formation / information doivent être testées, sur des périodes courtes.* ». Les formations pour les élus, dont le nombre est en effet en baisse régulière depuis 2009 (11 participants) et nul depuis 2011, et celle pour les maîtres d'ouvrage (CAMO), font l'objet d'une évaluation systématique par questionnaires distribués à la fin de la session, dépouillés et analysés. Selon l'École, leur résultat est « *globalement très positif* » et sert à réorienter les formations suivantes. Dans le Cycle architecture et maîtrise d'ouvrage, des entreprises envoient leurs salariés plusieurs années de suite. La part des participants du secteur public augmente légèrement (MIQCP). En outre, des personnels des services techniques des collectivités territoriales suivent certaines des formations qui ne leur sont pas spécifiquement destinées mais qui sont ouvertes à tous, telles que les cours publics et le séminaire récent, tous deux sur le thème du bâti rural.

De manière plus originale, née en 2007 de l'initiative de l'IFA et de la présidence de la Cité, une rencontre bimestrielle, dénommée « Défi de ville », donne l'occasion à un élu, maître d'ouvrage, de débattre avec un architecte ou un urbaniste auquel il a confié un grand projet (cf. ci-après, manifestations publiques).

La Cour recommande que l'École de Chaillot réexamine la conception de la formation destinée aux élus, qui n'a plus assez de public, en prenant en compte le renouvellement en cours du vivier des élus intéressés et en s'interrogeant sur les causes du faible nombre de participants assistants maîtres d'ouvrage.

5. Les projets liés à la recherche

L'École de Chaillot et, à travers elle, la CAPA, souhaitent, tout en poursuivant les enseignements destinés à des professionnels de haut niveau, construire une activité de recherche au niveau doctoral. La réflexion amorcée depuis de nombreuses années a porté sur plusieurs axes :

- la position du DSA, diplôme post-master dans le système du LMD mis en place en 2005 ;
- l'articulation entre le DSA et un doctorat au sein de l'École de Chaillot ;
- la spécificité de l'enseignement « Architecture et patrimoine » dispensé par l'École, qui n'est pas dispensé sous cette forme dans les autres lieux de formation.

Un projet doctoral « Architecture et Patrimoine », accueilli favorablement par la sous-direction de l'enseignement supérieur et de la recherche en architecture, a fait l'objet d'une délibération positive lors du conseil pédagogique du 13 mai 2014 où siégeait la tutelle.

a. Les objectifs et le cadre de la discussion

L'objectif poursuivi est de permettre à ceux des élèves ou des jeunes diplômés qui le désirent de mener des recherches sur les sujets propres à l'École et d'en valoriser les points forts. L'École en profiterait pour se joindre à la dynamique actuelle de l'enseignement de l'architecture, tout en lui donnant une visibilité plus grande auprès de ses partenaires européens. Si l'École n'intègre pas le système du LMD, elle pense à juste titre être marginalisée à terme. Le nouveau président de la Cité a identifié la recherche comme l'une des trois priorités de son mandat, même si la création d'une filière doctorale ne fait pas explicitement partie de sa lettre de mission et si le COP 2013-2015 n'énumère dans cette perspective que des « actions en cours à suivre au cours du contrat » sans manifester de la part de la tutelle un engagement très déterminé à soutenir le projet de l'École. Celle-ci « souhaite participer à une école doctorale car plusieurs enseignements de son DSA recouvrent un capital recherche et peuvent être à l'origine d'études prospectives et théoriques plus poussées. Parmi les enseignants de l'École, certains produisent de la recherche dans d'autres structures. L'École cherche donc à créer les conditions pour que des recherches soient entreprises en son nom. La Cité, par ses ressources documentaires et humaines ainsi que par ses activités, offre quant à elle des opportunités pour enrichir les recherches des futurs doctorants. Une consultation des élèves a montré qu'ils étaient intéressés ».

La réflexion de l'établissement s'inscrit aussi dans le cadre des orientations sur le développement du doctorat en architecture tracées par le rapport de M. Vincent Feltesse, député de la Gironde, remis le 26 mars 2013 à la ministre de la culture et de la communication, et dans le cadre de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Elle a noué un partenariat d'accès au doctorat par la formation continue avec l'école doctorale 441 de Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Un groupe de travail spécifique a été créé en avril 2013 par la directrice de l'École. En outre, un processus très vaste et diversifié de consultation de personnalités compétentes a été lancé. Il vise à éclairer la Cité sur le paysage actuel de la recherche, issu de bouleversements récents avec la création des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (laboratoires, LABEX, écoles doctorales, UMR et PRES) et les regroupements consécutifs de laboratoires de recherche et de structures modifiées pour la recherche architecturale. Parallèlement, un groupe de travail « Recherche à la Cité » plus large a aussi été créé à partir du 1^{er} mars 2013 pour définir des actions à mener. L'École y participe et en assure le secrétariat. Ce groupe qui s'est réuni plus d'une dizaine de fois s'attache à identifier les éléments de recherche qui existent déjà dans les enseignements. Il doit contribuer au volet « recherche » du nouveau projet scientifique et culturel élaboré à partir de la fin 2013 et préfigure le comité de la recherche que comportera le nouvel organigramme.

b. Les conditions pour la création d'un parcours doctoral

En premier lieu, les élèves ou anciens élèves (2 à 4 par an) qui s'adressent à l'École pour faire un doctorat pourraient s'inscrire en doctorat en même temps qu'au DSA (l'élève pourrait, soit commencer son doctorat avant d'intégrer l'École de Chaillot, soit s'inscrire en doctorat s'il est déjà élève à Chaillot). Dans tous les cas, l'École insiste pour que le DSA ne soit pas un préalable au doctorat. Ce doctorat pourrait être corrélé aux champs distincts couverts par le DSA : d'une part « Édifice », d'autre part « Ville et territoires ». L'École estime aussi que ses « diplômés doivent pouvoir enseigner dans les écoles d'architecture, afin de contribuer à améliorer l'enseignement du patrimoine en France, et notamment le niveau des candidats à l'entrée à Chaillot. Ceux qui le souhaitent doivent pouvoir s'engager dans les recherches les plus avancées pour la connaissance et l'intervention sur les édifices, les cités historiques et les paysages culturels. Nous devons le faire avec les autres disciplines, et ne pas désertier ce terrain de la recherche que les historiens et les archéologues occupent ».

En second lieu, se posait la question de l'intégration de l'École de Chaillot dans un Pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) ou depuis la loi du 22 juillet 2013 dans une communauté d'universités et établissements (COMUE). En effet, la délivrance d'un doctorat suppose le rattachement de l'École à un laboratoire de recherche du CNRS, lui-même situé au sein d'une École doctorale (ED) appartenant à un PRES/COMUE. Il peut s'agir d'un laboratoire de recherche simple ou d'un laboratoire de recherche dit d'excellence (Labex). Il existe quatre écoles doctorales auxquelles sont rattachées les ENSA en Ile-de-France⁵¹, ainsi que le

⁵¹ • ED 528 « Ville, Transports et Territoires », portée par le PRES Université Paris-Est et à laquelle sont rattachées les ENSA Paris-Belleville, Paris-Malaquais et Marne-la-Vallée ;

• ED 395 « Milieux, cultures et sociétés du passé et du présent », portée par l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense (qui n'est pas intégrée dans un PRES) et à laquelle est rattachée l'ENSA Val-de-Seine ;

Labex « Futurs urbains, aménagement, architecture, environnement et transport pour la ville durable » porté par le PRES Université Paris-Est auquel sont associées l'École des Ponts ParisTech, et les ENSA Belleville et Malaquais, le Labex « Patrima », porté par le PRES Université Paris-Grand-Ouest (UPGO) et le Labex « Création, Arts, Patrimoines » (CAP), porté par le PRES HeSam. La Cité s'est, en définitive, affiliée à ce dernier Labex dont l'ENSA de Paris-La Villette est également partenaire.

Le projet scientifique et culturel élaboré en novembre 2013 prévoit que la démarche doctorale sera progressive : d'abord accueil de doctorants à l'École ; ensuite mise en place d'un doctorat « Architecture et patrimoine » en lien avec une école doctorale ; enfin, volonté de « devenir une vitrine de recherche pour les ENSA » en organisant avec elles des journées doctorales, en recevant toutes leurs thèses sous format numérisé et en lançant avec elles un axe de recherche sur « *le rôle de l'espace bâti dans la conscience et la culture européennes* ».

La Cour constate que, dépositaire d'une tradition d'excellence pour la transmission de savoirs spécialisés indispensables aux architectes du patrimoine, l'École de Chaillot continue d'assurer des formations de haut niveau. Elle s'est adaptée avec succès à l'évolution juridique concernant les interventions des architectes sur les monuments historiques. Elle tente d'élargir le recrutement du DSA, mais doit aussi mieux articuler son action avec les écoles nationales d'architecture et augmenter le taux de succès de ses étudiants au diplôme. Dans cette perspective, elle est invitée à mettre en œuvre une évaluation de ses enseignements.

Les formations post-concours des architectes et urbanistes d'État (AUE) et surtout les formations destinées aux maîtres d'ouvrage publics (élus locaux et AMO) marquent le pas et, pour ces dernières, devraient être redéfinies au vu de l'évolution des besoins. La Cité fait état de son intention de relancer les formations destinées aux élus locaux qui, dans un domaine assez concurrencé, ont subi une grave érosion de leurs effectifs.

Les cours publics proposent des ouvertures de haut niveau sur des spécialités architecturales selon des thématiques qui concilient culture patrimoniale et problématiques contemporaines (urbanisme et aménagement des territoires). Ils s'adressent à un public d'amateurs et de professionnels qui demeure cependant limité et dont la dynamique semble déclinante.

Dans le cadre des évolutions en cours de l'enseignement supérieur et de la recherche et des opportunités ouvertes par le programme des investissements d'avenir, l'École tente de s'inscrire dans le panorama de la recherche en architecture en mettant en place un parcours doctoral cohérent avec ses propres enseignements et les cursus déjà existants. L'articulation avec les ENSA pourrait encore être renforcée en se conciliant avec les priorités de recherche qui ressortissent de la de l'École dans le domaine du patrimoine.

• ED 401 « Sciences sociales » portée par l'Université Vincennes-Saint-Denis Paris VIII (qui appartient au PRES Campus Condorcet), et à laquelle est rattachée l'ENSA Val-de-Seine ;

• ED 538 CRIT « Culture, régulation, institutions, et territoire », portée par l'Université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines (qui appartient au PRES Université-Paris-Grand-Ouest (UPGO)) et à laquelle est rattachée l'ENSA Versailles).

Enfin, l'action internationale de formation, forte d'une décennie d'expérience, gagnerait à voir confirmée la priorité donnée depuis cinq ans aux coopérations propres à renforcer sa présence sur la scène européenne, sauf demande spécifique des tutelles (Cambodge, Maroc).

La mise en place du doctorat devrait par ailleurs permettre d'accueillir des chercheurs étrangers, à côté de la quinzaine d'élèves étrangers qui suivent le DSA, et de renforcer la coopération avec les ENSA où des anciens élèves de l'École de Chaillot pourront candidater comme professeurs.

F. LES EXPOSITIONS TEMPORAIRES : UN ENJEU MAJEUR

La mission de la CAPA en termes d'organisation d'expositions est définie ainsi dans son décret constitutif :

« - présenter au public le plus large les collections que l'État lui confie, qu'elle acquiert ou qu'elle reçoit en dépôt, et qui sont inscrites à son inventaire ;

- assurer toutes activités de diffusion de la culture architecturale et patrimoniale auprès du public ; à ce titre, elle peut notamment :

a) Organiser des expositions, séminaires, colloques ou manifestations de toute nature destinés à présenter au public les différentes formes du patrimoine et les méthodes et techniques de sa conservation, rénovation et valorisation, les réalisations et projets témoignant de la création architecturale et urbaine en France et dans le monde. (...) ».

Compte tenu du caractère globalement statique des collections du MMF, la capacité d'attraction renouvelée de la CAPA demeure largement tributaire de la programmation de ses expositions temporaires et de ses manifestations scientifiques et culturelles. Les expositions temporaires constituent l'épine dorsale de la programmation, et leur choix a alimenté de nombreuses discussions dès la création de l'établissement.

1. Les responsabilités sur la programmation

Le conseil d'administration délibère sur « les orientations de la programmation annuelle des activités de la cité » (3° de l'art. R. 142-10 CP) et le président « *arrête le programme d'activités en concertation avec les chefs de département* » (10° de l'art. R. 142-14 CP). De 2004 à 2006, plusieurs courriers du directeur de cabinet du ministre et les interventions des représentants du ministère au conseil d'administration sont venus témoigner de la fermeté des demandes adressées au président de communiquer les grands axes de sa programmation pluriannuelle et de ne pas défavoriser l'architecture contemporaine au bénéfice du patrimoine. Pourtant, lorsque le président a présenté sa première programmation pluriannuelle⁵² devant le conseil d'administration réuni le 22 novembre 2005, la critique inverse lui a été faite. Après l'ouverture officielle de la Cité, le représentant de la DAP ont demandé à cinq reprises la constitution d'un comité de programmation associant l'État et la CAPA qui finit par se réunir au printemps 2010. Aucun compte rendu n'en a été retrouvé au ministère. Devant le conseil d'administration du 1^{er} juin 2010, les discussions se sont

⁵² Expositions NAJAP (nouveaux albums des jeunes talents architectes et paysagistes) Portzamparc, Avant-Après, Atelier de Montrouge, R Ricciotti, Chine contemporaine, Claude Parent, Vauban, Viollet-le-Duc.

limitées aux expositions de l'année 2010-2011. L'exigence d'une programmation pluriannuelle ne sera plus réitérée par la suite.

Si, dans de nombreux musées ou institutions culturelles, le président joue un rôle majeur dans la programmation des expositions, ce rôle a été contrebalancé à la CAPA par l'antériorité et le savoir-faire, en matière d'expositions temporaires, de deux départements, l'IFA et, dans une moindre mesure, le MMF. Jusqu'à 2012, la programmation des expositions a été préparée entre le président, les trois chefs de département et la direction des publics, sans qu'existe un comité de programmation des expositions temporaires : « Le programme était mis au point à l'occasion des réunions du comité de direction du lundi matin ». La programmation a été présentée à chaque réunion du conseil d'administration, mais seulement pour information⁵³ et sans que celui-ci soit amené à adopter un document stratégique définissant les grands axes d'une programmation pluriannuelle. De surcroît, l'absence du comité d'orientation scientifique prévu par le décret n'a pas permis de donner un avis éclairé au conseil d'administration sur la programmation prévisionnelle. Le président de la Cité alors en exercice a estimé et a encore fait valoir à la Cour qu'un fort engagement personnel de sa part dans la conception et le suivi de la programmation était de nature à assurer, mieux que des instances collégiales susceptibles d'être le lieu de rivalités entre départements, une vision cohérente de cette activité.

Une plus grande collégialité est souhaitée par le nouveau président à partir de 2013. Le comité de programmation institué au début de 2013 devrait notamment permettre de répondre à cet objectif de transversalité (cf. ci-après, organes de gouvernance). Cependant les débats qui y ont eu lieu ont peiné à dégager les axes d'une réflexion plus stratégique visant la cohérence de la programmation en prenant en compte les publics visés et la contrainte budgétaire.

2. Les orientations prises depuis l'ouverture de la Cité

Dans la plaquette inaugurale de la Cité, en septembre 2007, le président d'alors affirme que « le projet est fait d'équilibre et de compréhension : Entre création et patrimoine ; Entre Paris, les régions et l'étranger ; Entre actions pour le grand public et pour le public professionnel ». Ainsi qu'il en a fait part à la Cour, il souligne rétrospectivement la « *cohérence* » de la programmation mise en œuvre sous ses mandats et souligne : « La réflexion des architectes du Grand Paris [...] a donné une dimension et une dynamique exceptionnelle à l'établissement, reconnue par tous les observateurs du secteur. En effet, à partir de cette exposition, la Cité a trouvé immédiatement une très grande visibilité et une forte identité, en devenant l'institution traitant des problématiques de la ville contemporaine. [...] la Cité aura également été le témoin de la vitalité des jeunes générations en mettant en avant la jeune garde des architectes et des paysagistes [...] ».

Pour autant, les insatisfactions de la tutelle en matière de programmation, principalement des expositions temporaires, sont retracées dans les documents relatifs aux COP. Celui qui porte sur la période 2009-2013 retient pour objectif 2 de « *Rationaliser la programmation* », son diagnostic estimant « *qu'un certain ralentissement du rythme de l'activité initiale est nécessaire* », ou du moins « *une certaine concentration des événements* ». Il appelle à des « choix lisibles » permettant « d'équilibrer les thèmes », d'allonger la durée des expositions (et donc

⁵³ Elle a aussi été présentée lors de réunions du personnel environ deux fois par an

d'en diminuer le nombre) et de réunir deux fois par an un comité de programmation entre la CAPA et le ministère. L'indicateur correspondant est le nombre d'expositions payantes ou gratuites produites majoritairement par la Cité. Son évolution traduit à la fois le foisonnement initial et la prédominance de 2010 à 2012 des expositions temporaires gratuites.

Tableau n°1 : Évolution du nombre annuel d'expositions payantes et gratuites

	2007	2008	2009	2010 prev	2011 prev	Total
Expositions payantes	3	4	4	3	3	17
Expositions gratuites	9	10	9	8	4	40
Total	12	14	13	11	7	57

Source CAPA COP 2009-2011

	2007	2008	2009 real	2010 real	2011 real	2012 prev	2012 real	Total real
Expositions payantes	3	4	2	3	3	3	3	18
Expositions gratuites	9	10	9	15	7	5	8	58
Total	12	14	11	18	10	8	11	76

Source CAPA, document de suivi 2012 du COP 2009-2011

Le COP 2013-2015 retient pour objectif 2 « Accroître la lisibilité et l'attractivité de la programmation » qu'il décline comme suit :

- trouver une juste temporalité ;
- élaborer une grille et les formats correspondants ;
- encourager les coproductions et collaborations avec de grands établissements internationaux ;
- définir et équilibrer les thématiques : l'établissement veut prendre position sur plusieurs grandes questions :
 - o *le positionnement par rapport aux architectes vivants ;*
 - o *la relation entre l'architecture et les autres champs de la création contemporaine comme le design, le graphisme, la danse ;*
 - o *le patrimoine : intégrer de nouveaux champs comme le patrimoine immatériel, les lieux de mémoire, la durabilité, ou encore les liens avec le tourisme ;*
 - o *l'articulation entre la mémoire et l'histoire ;*
 - o *la ville : échelles et temporalités, logement, mutations urbaines... » ;*
- *traiter de la question particulière de la photographie ;*
- *mettre au point une stratégie éditoriale ».*

La tutelle semble donc estimer que la programmation des expositions a pâti de l'absence d'axes stratégiques clairement formalisés et a peiné à acquérir une dimension pluriannuelle. Tentant de concilier des objectifs extrêmement divers en termes de contenus et de publics, la programmation développée par la Cité n'a pas réussi à emporter la complète adhésion de la délégation aux arts plastiques (DAP), puis de la DGP, inquiètes pour l'équilibre entre patrimoine et architecture contemporaine et a fait l'objet à deux reprises de fixation d'objectifs visant à en restreindre le foisonnement et à en renforcer la lisibilité.

Le projet scientifique et culturel soumis aux tutelles en novembre 2013 a entendu formaliser la réflexion en vue d'« une programmation rénovée, lisible dans ses contenus, répondant aux attentes des divers publics » autour de trois paramètres dominants (formats et temporalités, espaces, publics) et six thématiques :

- les relectures historiques ;
- l'espace public ;
- la production de l'architecture ;
- la fabrication de la ville contemporaine : métropolisation, mobilités, logement ;
- les transitions écologiques et énergétiques ;
- la réflexion prospective sur la scène architecturale française et sa mise en perspective internationale.

3. La programmation 2006-2013 et ses résultats

La politique d'expositions temporaires menée depuis 2006 s'est traduite par l'organisation de 82 expositions entre 2006 et la mi-2013. A partir de leur examen, il est possible de reconstituer sept critères généraux ayant orienté les choix :

- **les thèmes** : l'architecture contemporaine, à travers 33 expositions, 7 monographies sur des architectes contemporains et 3 expositions sur urbanisme et architecture contemporaine, se taille la part du lion. 18 expositions ont été consacrées au patrimoine et 5 seulement ont tenté de combiner les deux approches. Neuf expositions de type ateliers pédagogiques ont été organisées, 2, consacrées au design et 2 à la photographie architecturale ;

- **le service organisateur** : la prépondérance de l'architecture contemporaine est corrélée avec le nombre d'occurrences où l'IFA est porteur de l'exposition (50), le MMF étant à l'origine de 13 expositions seulement. Fait remarquable, une seule exposition a été organisée conjointement par le musée et l'IFA (*La Peau*), à laquelle il faut ajouter leur coopération dans la conception de la galerie moderne et contemporaine et l'apport des archives à de nombreuses présentations ou expositions. Les ateliers pédagogiques sont pris en charge par la direction des publics. L'École de Chaillot a, quant à elle, initié cinq expositions, la direction du développement et du mécénat une seule présentation sur le design. Dans un cas, on relève l'initiative du président de la CAPA (*Fabriques de l'Europe*). Enfin, certaines expositions portées par l'IFA sont suscitées par le ministère de la culture, telles les AJAP ;

- **la durée** : les expositions ayant été présentées plus de cinq mois sont peu nombreuses. À l'inverse, 27 expositions ont duré moins de deux mois ;
- **le temps de préparation** des expositions est également variable : 23 d'entre elles n'ont requis qu'une préparation de trois mois maximum, 32 ont été préparées en environ six mois, 13 en un an et 14 en deux ans ;
- **le choix du lieu** : Les lieux disponibles sont un paramètre important (cf. ci-dessus, le palais et ses contraintes). Par ailleurs, 28 expositions ont été montrées hors les murs depuis l'ouverture du Palais en 2007, dans un ou plusieurs lieux (63 occurrences), la Cité pouvant encore aussi proposer des versions électroniques d'expositions gratuites prévues pour l'itinérance ou des expositions virtuelles dont 8 sont disponibles sur son site Internet ;
- **les tarifs** : 39 expositions ont été entièrement gratuites, dont la plus visitée, celle du Grand Paris, pour laquelle la gratuité a été imposée par l'État. 23 expositions ont été accessibles avec le billet du musée. Enfin, 20 expositions seulement ont donné lieu à l'édition d'une billetterie spécifique, les recettes allant de 501 364 € (*Archi et BD*, pendant sept mois) à 9 257 € (*GénéroCité*, pendant trois mois) ;
- **les publics et la fréquentation** : 51 expositions sur 82 ont pu faire l'objet d'une mesure de fréquentation, qui, pour certaines d'entre, a été comprise dans des mesures globales de fréquentation relatives à plusieurs expositions. La fréquentation la plus élevée est atteinte pour trois expositions : le *Grand Paris* (213 997 visiteurs), *Archi et BD* (108 140 visiteurs) et les *Hôtels particuliers* – exposition jointe à *Chic une grande maison* (101 891 visiteurs). Ensuite, six ensembles d'expositions comptent entre 35 000 et 60 000 visiteurs (*Dans la ville chinoise* et *Position* pour 59 507, *Portzamparc* et *Avant après* pour 57 000, *Vauban* pour 54 795, *Circuler* pour 44 895, *Labyrinthe végétal* et *Jardiner la ville* pour 42 323 et *Claude Parent* pour 35 156 visiteurs). Les 30 autres expositions ont eu un plus faible écho. Elles peuvent compter seulement de 1 000 à 3 000 visiteurs (*Eiffel*, concours *Gaudi*, *150 ans de l'École de Chaillot*, le ministère de la défense à Balard). Les monographies ne sont pas nécessairement très populaires : *Rogelio Salmona* a attiré 6 311 visiteurs, *Paul Chemetov* 7 207, *Pierre Parat*, 9 141. Quelques-unes ont rencontré un public plus important : *Labrouste* (19^e s) avec 17 411 visiteurs, *Lacaton et Vassal* avec 20 258, *Roberto Burle Marx*, avec 21 859 et *Androuet du Cerceau* avec 22 919 visiteurs. Les deux dernières grandes expositions payantes de 2013 ont péniblement atteint les 30 000 visiteurs. L'exposition de l'automne 2013 *Art Déco* paraissait bien partie selon les indications données à la Cour.

Après la « programmation foisonnante des deux premières années » résultant de l'ouverture retardée et en plusieurs temps de la Cité, l'établissement estime avoir fait émerger les principes de programmation suivants :

- « Pour les expositions payantes grand public, a été fait le choix d'une alternance entre des thématiques patrimoniales et d'autres plus contemporaines (parfois accompagnées ou éclairées d'une partie historique) » ;

- les questions urbaines font aussi partie de la vocation de la Cité avec le développement, à la suite du *Grand Pari(s)*, de présentation de grands projets actuels de renouvellement urbain, qu'ils soient en région (Lyon), en Île-de-France (Saclay) ou à Paris (présentation des projets du *quadrilatère de Balard*) ou des sujets comme la place de l'environnement et de l'écologie (*Ville fertile*), la question des transports (*Circuler*) et du logement (*Vers de nouveaux logements sociaux*) ;

- les monographies, qu'elles soient d'architectes contemporains (comme *Portzamparc*, *Salmonella*, *Lacaton et Vassal hier*, *Parat et Ricciotti* plus récemment) ou patrimoniaux (*Androuet du Cerceau*, *Labrouste*), voire à la confluence des deux (*Parent et Breuer*), figurent dans la programmation tous les deux ans ;

- les grandes expositions payantes sont organisées soit dans la galerie dite haute, soit dans la galerie basse, dite « cathédrale » et durent en général plus longtemps que les expositions « dossier » ou gratuites. Par ailleurs, l'espace d'exposition temporaire qui clôt la galerie permanente d'architecture moderne et contemporaine fait l'objet d'un renouvellement plus lent (tous les 18 mois), car il a vocation à compléter et à actualiser cette galerie permanente. Une seule prolongation d'exposition a été décidée (la plus fréquentée, *Archi et BD*), mais *Hôtels particuliers* n'a pas été prolongée, la fréquentation atteignant néanmoins le pic de 2 000 visiteurs par jour en fin d'exposition ;

- le financement externe par co-production est extrêmement rare : peuvent être cités comme coproducteurs le COAC (expositions gratuites *Positions* en 2008 et *Architecture catalane* en 2010), le Centre culturel de Barcelone (exposition payante *Dans la ville chinoise*) et le MOMA (exposition payante *Labrouste*). La Cité a aussi accueilli, en les adaptant, des expositions payantes produites par d'autres (*Team Ten*, *Burle Marx*, *Breuer*). Des contacts existent avec la RMN pour les prêts et les droits, et un projet de convention est actuellement à l'étude pour la commercialisation des fonds photographiques de la Cité par l'agence photographique. Mais « la RMN n'a jamais témoigné d'intérêt pour les expositions de la Cité ni n'a postulé en réponse à des appels d'offre de coédition ».

4. La place des expositions payantes

Les critères retenus pour décider du caractère payant ou gratuit d'une exposition sont principalement la prévision de son potentiel de fréquentation, sa taille et la richesse des contenus proposés. Certaines expositions sont financées grâce à des subventions publiques spécifiques avec, comme condition, la gratuité d'accès (cf. *Grand Paris*, *Lyon confluence*, les *AJAP...*). Les expositions temporaires qui se déroulent dans les galeries du musée accessibles avec le billet de celui-ci sont « considérées comme autant de produits d'incitation » à (re)visiter le musée (*Nouveaux logements sociaux* au bout de la GAMC ou *Geoffroy-Dechaume* en salle Viollet-le-Duc).

Tableau n°2 : Expositions hors musée – rapport recettes- coût (en € et en %)

Exposition	Lieu	Tarif	Recettes billetterie	Mécénat et subv.	Total recettes	Coût de production	Bil/Prod	Rec/Prod
Portzamparc	Cathédrale	A	184 901	530 000	714 901	959 898	19,26%	74,48%
Avant-Après	S1 (Tête & About)	A						
Vauban	Cathédrale + S1	B	280 254	430 000	710 254	795 119	35,25 %	89,33 %
Team Ten	S1 (Tête & About)	Jumelé	49 964	400 000	449 964	676 123	7,39 %	66,55 %
L'Atelier Montrouge	Cathédrale							
Dans la ville chinoise	Cathédrale + S1	B	234 305	150 000	384 305	691 402	33,89 %	55,58 %
Lacaton & Vassal	S1 (Tête)	A	90 383	20 000	110 383	273 496	33,05 %	40,36 %
GénéroCité	Cathédrale	A	9 257	10 000	19 257	125 935	7,35 %	15,29 %
Habiter Ecologique	S1	B	182 842	850 000	1 032 842	707 227	25,85 %	146,04 %
Claude Parent	S1 (Tête)	B	96 649	130 000	226 649	747 882	12,92 %	30,31 %
Androuet du Cerceau	S1 (About)	B	33 852	0	33 852	592 352	5,71 %	5,71 %
Archi & BD	S1 (Tête & About)	B	501 364	0	501 364	637 230	78,68 %	78,68 %
La Ville fertile	S1 (About) + Cathédrale	B	211 302	339 352	550 654	628 716	33,61 %	87,58 %
Roberto Burle Marx	S1 (Tête)	A	27 323	45 768	73 091	348 144	7,85 %	20,99 %
Hôtels particuliers	S1 (Tête & About)	B	482 409	160 000	642 409	663 274	72,73 %	96,85 %
Circuler	S1 et Cathédrale	B	250 605	537 900	788 505	872 182	28,73 %	90,41 %
Labrouste	cathédrale	B	NC	NC	NC	NC		
Pierre Parat	S1 (About)	A	24 607	110 000	134 607	112 348	21,90 %	119,81 %
Marcel Breuer	Cathédrale	A	73 075	18 850	91 925	317 896	23 %	29 %
Ruddy Ricciotti	S1 (Tête)	A	65 653	200 000	265 653	607 436	10,8 %	43,7 %
Total			2 798 745	3 931 870	6 730 615	9 756 660	28,68 %	69 %

Source Cour des comptes à partir de données CAPA

En ce qui concerne les expositions payantes, la Cité a fonctionné, de 2007 à 2012, sur deux modèles économiques différents : des expositions grand public, à la billetterie plus avantageuse, et des expositions plus spécialisées, dont le financement est principalement assuré par les apports extérieurs (mécénats et subventions spécifiques). Une exposition à faibles recettes de billetterie (comme *Habiter écologique*, à 26 % de couverture des coûts de production par la billetterie, ou *Pierre Parat* à 22 %) peut être bénéficiaire si l'on compare le total des recettes à son coût direct. L'exposition *Circuler*, qui visait un large public, a suscité la déception avec une couverture par la billetterie de 29 % seulement, mais son taux de couverture globale des coûts de production est presque équilibré (90 %). À l'inverse, l'exposition *Archi et BD*, qui a procuré la plus importante recette de billetterie sur la période et qui a l'un des deux meilleurs scores de taux de couverture billetterie (79 %), n'arrive qu'au 6^e rang pour le rapport total recettes/coûts de production.

La CAPA estime que « les expositions monographiques (architecte ou collectif) sont généralement moins bien placées quant au taux de couverture par la billetterie » et qu'elle pourrait en conséquence multiplier les « portraits d'architecte, mais sur un modèle plus léger (hall About) et sur une base de gratuité ». Elle n'estime pas démontrée, pour ce qui la concerne, l'observation formulée par la Cour dans son rapport public thématique sur les musées de 2011 selon laquelle les grandes expositions seraient de plus en plus bénéficiaires (recettes rapportées au coût direct) et les petites de moins en moins, ni à sa préconisation « de modérer la tarification des grandes expositions temporaires, qui font événement, quitte à réduire le nombre des expositions de plus petit format ». En effet, selon elle, « les petites expositions gratuites s'adressent à un public d'étudiants ou de connaisseurs qui ne sont pas les mêmes que ceux des expositions grands publics. La politique tarifaire n'est pas le levier unique de la diversification des publics ».

Un bilan quantitatif est tiré sous forme de fiches élaborées par le directeur général délégué pour chacune des principales expositions payantes.

- la meilleure fréquentation / jour est obtenue par le *Grand Paris* (1 178) (qui a pourtant la plus longue durée d'ouverture avec *Archi et BD* mais qui était la seule entièrement gratuite de la liste), suivies par un groupe de 500 à 750 (*Vauban*, *Hôtels particuliers*, *Archi et BD*, *Dans la ville chinoise*) ; deux sont à 400 (*Claude Parent* et *La ville fertile*), deux aux alentours de 300 (*Circuler* et *Androuet du Cerceau*) et sept sont inférieures à 300 (notamment *Generocité* et *Roberto Burle Marx*). *Ricciotti*, avec 231 visiteurs / jour, n'a pas eu le succès de public escompté, même si le livre coédité par la Cité est pratiquement épuisé ;
- déficit total le plus important est celui de *Dans la ville chinoise* (910 000 €), suivis par *Androuet du Cerceau* et *Claude Parent* (entre 800 et 850 000 €), et quatre autres expositions dont le déficit est supérieur à 500 000 € (*Archi BD*, *Circuler*, *Labrouste* et *La ville fertile*) ; mais certaines de ces expositions très déficitaires sont aussi très visitées, ce qui amène à un déficit / visiteur plus faible (*Archi et BD* à seulement 5,75 €). Les déficits / visiteur le plus élevé concerne *Androuet du Cerceau* (35,6 €) ;
- quand il a été calculé, le coût / m² donne également des indications utiles : il varie entre 639 € / m² pour *Ricciotti*, à 2 048 € / m² pour *Claude Parent*.

Le ratio dépenses de communication / fréquentation, qui n'est pas calculé par l'établissement, va de 1,24 € (*Lacaton et Vassal*) à 15,31 € (*Labrouste*).

Par ailleurs, un débat s'est ouvert au sein de l'établissement sur la nécessité de procéder à un bilan et même à une évaluation transversale de chaque exposition lors des réunions du comité d'entreprise de juillet et octobre 2013. La décision d'organiser une exposition obéit naturellement à des objectifs scientifiques, culturels et d'animation à caractère professionnel. Mais ceci ne doit pas faire obstacle à ce que la CAPA se dote rapidement d'instruments de contrôle interne lui permettant de prévoir les coûts directs et indirects, mais aussi les partenariats et recettes attendus afin de prendre toute décision de programmation en pleine connaissance de cause eu égard à l'équilibre budgétaire de l'établissement.

La Cour constate que la programmation des expositions a fait l'objet au départ d'un interventionnisme peu justifiable de la part du ministère de tutelle et que la forte impulsion du président en la matière a été contrebalancée par la capacité d'initiatives des départements. Elle observe également que la gratuité d'une exposition est le plus souvent décidée par l'établissement, mais parfois imposée par l'État.

Le bilan de la politique d'expositions reste controversé. Le président en exercice lors de l'ouverture de la Cité estime que cette politique a valu à l'établissement une forte notoriété publique et professionnelle et a permis à celle-ci d'affirmer un positionnement remarqué sur les grands débats touchant la ville et le paysage. De son côté, la tutelle manifeste, notamment à travers les COP, sa préoccupation face au nombre élevé d'expositions temporaires, de contenus, de formats, et de coûts très variables.

Un effort de rationalisation de la programmation apparaît de fait souhaitable.

À cette fin, la Cour recommande à la Cité de procéder à une analyse et à une évaluation des manifestations passées, de définir une stratégie pluriannuelle cohérente, et d'accroître la transversalité des contributions apportées par chaque service.

La CAPA devrait en particulier n'organiser une exposition temporaire qu'après examen de son impact économique et financier en coûts complets prévisionnels, ainsi que de son articulation avec d'autres manifestations connexes. Si l'organisation d'une exposition temporaire est un facteur d'attraction des visiteurs pour l'ensemble de l'institution, la préoccupation de réduire au minimum le nombre de jours sans expositions pourrait aussi bien conduire à l'allongement de la durée moyenne de chaque exposition plutôt qu'à une multiplication de leur nombre.

G. LES MANIFESTATIONS PUBLIQUES : UN CERTAIN ÉPARPILLEMENT

Dans son projet scientifique et culturel préparé en novembre 2013, la CAPA affiche son ambition de mettre en place « *une politique de développement culturel au-delà des expositions* ». Le programme des manifestations publiques illustre cependant le faible degré de coordination et de synthèse des activités de ses départements. Le projet scientifique et culturel préparé en novembre 2013 relève que « cette offre vise principalement les publics professionnels, qui viennent d'ailleurs peu. Elle est de surcroît éparpillée, ce qui la condamne à une faible visibilité et

empêche d'en accroître l'audience. Enfin, elle a peu évolué se cantonnant à des formats convenus et des contenus classiques ».

1. Les cours publics et les leçons inaugurales de l'École de Chaillot

L'École confie chaque année une « Leçon inaugurale » à un architecte de renom (français ou, pour la première fois en 2012, étranger). Les cours publics suivent un cycle annuel selon un programme déterminé par un comité scientifique auquel participent aussi le MMF et l'IFA ainsi que des personnalités extérieures. Si l'accès est payant, grâce au soutien financier d'un partenaire, la Mutuelle des architectes de France (MAF), les cours sont enregistrés et mis en ligne gratuitement sur le site de la Cité. Des DVD sont également mis en consultation libre à la bibliothèque de la CAPA, dans les ENSA et dans les librairies spécialisées.

Les cours publics accueillent 135 auditeurs en moyenne par soirée depuis 2008-2009 pour 28 séances par an. Le taux de fidélisation d'une saison à l'autre est de 75 %. La CAPA reconnaît que « en 2011/2012 la thématique du patrimoine industriel n'a pas rencontré le succès attendu », La suivante, consacrée au patrimoine rural en 2012/2013 marque un point bas de fréquentation, une reprise étant cependant observée avec le cycle 2013-2014 sur « *Ornements d'architecture* ».

Tableau n°1 : Évolution des abonnements et de la fréquentation aux cours publics de l'École de Chaillot

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13*	2013/14
Abonnements	342	416	349	377	430	211	172	132
Fréquentation physique	nd	nd	3912	4019	3998	3249	2712	ns
Fréquentation + consultation cours en ligne	nd	nd	nd	1013113	949208	970073	nd	ns

* année à partir de laquelle les cours du lundi ont été remplacés par un séminaire unique - Source CAPA

L'objectif fixé dans le COP 2013-2015 est de stabiliser le nombre d'abonnés à environ 200 et de maintenir à 25 le nombre de participants à une séance, ce qui paraît modeste alors que, entre 2006 et 2010, plus de 300 ou 400 abonnés annuels ont été comptabilisés.

2. Les colloques et débats

Le programme des colloques est fixé en fonction des propositions des départements. Il est la plupart du temps sans lien spécifique avec une thématique d'exposition. De deux par an au début (de 2007 à 2010), le nombre des colloques s'est ensuite accru fortement en 2011 (sept) pour redescendre à quatre en 2012 et cinq en 2013. Seuls quatre d'entre eux ont donné lieu à publication d'actes par la CAPA.

Les Entretiens de Chaillot proposent une conférence mensuelle donnée par un architecte français ou étranger sur ses réalisations et projets, sa pensée et ses méthodes, et censée s'adresser « à la fois aux professionnels et à un public plus large, curieux ou concerné ». La fréquentation est en moyenne de 96 participants pour les neuf séances de 2012 (total 864) et de 108 participants sur les six premières de 2013 (total 651).

Quant aux 27 « Défis de Ville », organisés en partenariat avec le groupe Le Moniteur depuis 2007, ils mettent en présence un élu local maître d'ouvrage et un architecte ou un urbaniste.

Une politique de débats publics autour de certaines expositions a été progressivement développée depuis 2006, pour atteindre 10 manifestations en 2009, puis 3 seulement en 2010, 5 en 2011 et 3 en 2012. Ceux tenus début 2013 lors de l'exposition Ricciotti et de l'inauguration du MUCEM à Marseille n'ont que modérément touché le public. À la rentrée 2013, trois débats ont accompagné le prix du public pour l'architecture contemporaine, l'exposition Carin Smuts et « La Ville autrement ».

3. L'interaction avec le cinéma

Regroupées dans deux cycles successifs par an, les « séquences d'architecture » organisées dans l'auditorium de Chaillot proposent le samedi des projections de films documentaires ou de fiction en accompagnement d'une exposition qui attirent très peu de spectateurs. Il peut s'agir de documentaires très spécialisés ou de films grand public. La fréquentation reste modeste, les trois cycles les plus fréquentés restant de loin de très loin ceux liés aux expositions *Hôtels particuliers* (1 698 spectateurs), *Claude Parent* (535 spectateurs) et *Androuet du Cerceau* (544 spectateurs). Dans un autre esprit, la CAPA s'est associée depuis 2005 au Festival Image de ville donné chaque année en novembre à Aix-en-Provence et qui participe, depuis l'automne 2013, au lancement par la Cité d'un programme *Archiciné* associant un film et un architecte dans l'auditorium de Chaillot.

4. Les prix

Depuis 2007, la CAPA remet un prix international, le *Global Award for Sustainable Architecture*, visant à distinguer chaque année cinq architectes qui « proposent, loin d'un développement durable trop normé, des voies nouvelles et des contre-modèles à la pratique même de l'architecture » et sont invités à présenter leur travail, leurs motivations et leurs engagements lors d'un symposium annuel.

Par ailleurs, la Cité consacre de temps à autre une exposition ou un colloque au concours *European*, fondé en 1987 et « qui a permis l'émergence dans toute l'Europe de jeunes équipes engagées dans le renouvellement de l'architecture urbaine ». Un autre prix de grande notoriété, le prix de l'Union européenne/prix Mies van der Rohe, est associé à la Cité qui en présente le palmarès en 2011, en 2009 et en 2007. L'exposition produite par la CAPA présente le projet choisi comme lauréat, ainsi que les 5 ou 6 projets concurrents. Enfin, depuis 2010, la CAPA présente les projets d'architecture concourant tous les deux ans pour le Grand Prix organisé par l'association AFEX (Architectes français à l'export) en partenariat avec Le Moniteur et l'agence Vu'/Groupe Abvent.

La Cour constate que l'offre de manifestations publiques à caractère scientifique ou culturel proposée par la CAPA est foisonnante mais peu lisible. La multiplicité des formes et des périodicités, des publics et des thèmes abordés témoigne d'un grand dynamisme, mais emporte également le risque d'une dispersion consommatrice de ressources et d'énergie. La fréquentation de ces manifestations est plus ou moins bien mesurée selon les cas, et il est difficile d'en tirer des conclusions sur l'attractivité des programmes. L'offre la plus structurée, celle des cours publics de l'École, correspond assurément à un besoin, mais son audience annuelle qui oscille autour de 3 000 auditeurs est déclinante. La multiplication, peu sélective, des autres manifestations appelle une coordination des contenus et pas seulement de la gestion de l'auditorium où elles sont accueillies.

H. UNE POLITIQUE D'ÉDITION ET DE PUBLICATION PEU COORDONNÉE

1. La politique éditoriale

L'édition est un des supports privilégiés de diffusion de la culture architecturale et patrimoniale, le décret constitutif de la CAPA prévoyant qu'elle peut « réunir, éditer, publier et diffuser sur tout support les informations se rapportant à ses missions » (CPat art. R. 142-2, 3^ob). La Cité n'a pas vocation à devenir une maison d'édition concurrente de celles qui existent sur le domaine. Elle souhaite seulement recourir à la coédition avec différents partenaires professionnels.

Il est cependant difficile, à la lecture des rapports d'activité, d'affirmer qu'une ligne éditoriale d'ensemble a été définie. Aucun service transversal d'édition n'a été constitué, alors qu'outre l'IFA, le Musée, l'École et la direction des publics ont aussi leurs publications, et il n'a pas été trouvé trace de comité éditorial transversal fonctionnant régulièrement. Le COP 2009-2011 fixait à cet égard trois objectifs : « mettre au point une stratégie éditoriale et audiovisuelle garantissant un équilibre entre les publications scientifiques et les publications grand public, déterminer une politique en matière de coéditions et mettre en place les outils d'un contrôle de gestion de la fonction édition ». Le COP 2013-2015 met en avant un argument peu convaincant -« [cette rationalisation] se heurte à la difficulté budgétaire de créer un emploi dédié à cette activité » - d'autant qu'il aurait été possible de procéder par redéploiement, et sa partie « objectif » est silencieuse sur la fonction édition et publications. La réorganisation en cours de l'établissement devrait cependant comporter la mise en place d'un responsable de l'activité éditoriale pour l'ensemble des départements.

2. Les publications

a. Les publications institutionnelles ou liées aux collections permanentes

Ces publications sont le plus souvent coéditées par la Cité avec un éditeur privé. Elles comprennent des publications permanentes uniques, des collections ou des revues.

- **Les publications permanentes**

Elles sont liées à l'institution de la Cité, au monument du palais de Chaillot ou aux œuvres qui y sont exposées. On y trouve des numéros de revue entièrement consacrés à la CAPA ainsi qu'un guide des collections du MMF (décembre 2010). La collection « Grands témoins », avec Actes Sud, qui compte six numéros parus de 2006 à 2009, a été interrompue. Une nouvelle collection (livre + DVD) consacrée à une œuvre du musée et au monument auquel elle se rapporte a donné lieu à un premier numéro consacré aux fresques de St-Martin-de-Vic.

Par ailleurs, sans coédition avec la Cité, Gallimard a publié dans la foulée de son ouverture au public un numéro de la série Découvertes encore disponible, les éditions Nicolas Chaudun « Le Musée des monuments français » en octobre 2007, et Le Moniteur en mars 2008 un bref guide du visiteur, désormais daté.

En dehors des publications doit être signalé un projet ambitieux de passage des audioguides du MMF à des visio-guides gratuits pouvant être téléchargée gratuitement sur les téléphones mobiles des visiteurs et qui devait être mis en ligne. En revanche, il n'est pas certain que le projet d'élaborer un DVD consacré à la CAPA exige l'obtention des droits d'auteur des architectes dont des travaux sont exposés dans la galerie d'architecture moderne et contemporaine.

- **Les publications périodiques institutionnelles**

La Cité continue à éditer la revue mensuelle *Archiscopie* qui relève d'un service dédié déjà en place à l'IFA et dont les propositions de contenu sont validées directement par le président. Le tirage de chaque numéro est passé de 2 300 en 2007 à 1 950 en 2008 à 2 954 € en 2012. En revanche, l'évolution du produit des ventes (HT) est passée de 54 061,85 € en 2007 à 42 500 € en 2012.

Le même service édite la collection *Portraits de ville* (30 ouvrages brochés sont parus, à raison d'environ un par an). Chaque numéro, en général tiré à 3 000 exemplaires, pour un coût technique moyen de 22 800 € et 24 300 €, salaires compris, et un produit moyen des ventes de 6 231 € de 2007 à 2013.

La Cité a aussi hérité de l'IFA une autre revue, intitulée *Colonnes*, bulletin de liaison annuel (depuis 2006) des centres d'archives d'architecture qui, depuis seulement trois ans cherche à corréliser ses thèmes avec les expositions de la Cité. Le tirage est limité (1300) et ne fait l'objet d'aucun abonnement payant. A l'exception du numéro de 2006, aucun numéro ne porte le logo de la CAPA sur sa page de couverture.

b. Les publications liées aux expositions temporaires et manifestations

S'agissant des expositions temporaires, la politique éditoriale n'est pas définie de manière transversale, mais principalement sur proposition du département qui a produit l'exposition. La décision de procéder ou non à l'édition d'un catalogue dépend dans certains cas de l'existence préalable d'ouvrages sur le thème concerné, comme cela a été le cas pour l'exposition *Hôtels particuliers*. Les expositions du MMF donnent toujours lieu à l'édition d'un catalogue conçu comme ouvrage scientifique de référence, celles de l'IFA ayant une vocation plus variable à produire des publications de type scientifique ou « beaux livres ». Il est aussi possible de conclure un partenariat avec un média spécialisé pour publier un numéro d'une collection. Cela a été observé pour 13 expositions, dont les plus populaires

Le logo de la CAPA n'apparaît pas toujours sur l'ouvrage et le lien entre le catalogue et l'affiche ou les documents supports de l'exposition ne tend à se développer que récemment. Les propositions artistiques sont soumises directement par le département concerné au commissaire de l'exposition et au président de la Cité, mais le directeur de la communication n'est pas associé aux choix et n'est pas destinataire des conventions de coédition. Il n'existe pas non plus de suivi centralisé des coûts d'édition, des tirages et des ventes ni d'inventaire des stocks.

La procédure d'appel d'offres conduit à un nombre de coéditeurs différents relevés sur 40 ouvrages, qui atteint la vingtaine. L'homogénéité de l'image de la Cité n'en sort pas renforcée, tant sont divers les formats retenus pour les ouvrages et les catalogues d'exposition. Les délais sont parfois tendus et certains catalogues n'ont pas été disponibles pour l'ouverture de l'exposition (*Archi et BD*). L'édition et l'impression sont assurées par le partenaire privé et la CAPA préachète une partie des tirages (entre 1/5^e et 1/4) et ses formules de rémunération sont extrêmement variables. La valorisation sur Internet de ce catalogue de publications autour des expositions restait, courant 2013, particulièrement déficiente.

Dans le domaine des colloques, quatre ouvrages seulement apparaissent sur le site de la CAPA, avec des délais de publication considérables. En lien avec l'enseignement, on peut noter la publication de quelques ouvrages relatifs à des ateliers de l'École et celle des leçons inaugurales des cours publics de l'École de Chaillot qui sont publiées lors de la leçon de l'année suivante.

3. Les tirages et les ventes

Les données sont difficiles à rassembler en la matière, la Cité n'ayant pu fournir le nombre des exemplaires vendus que sur 12 de ses 28 principales publications. Il apparaît surtout que la fixation du tirage initial (entre 1000 pour le guide MMF et 12 000 pour *Archi et BD*) et du prix de vente (entre 12 € pour *Esprit des lieux* et 75 € pour *Androuet du Cerceau*) ne repose que sur une connaissance empirique des précédents sans qu'aucun instrument de contrôle de gestion ait été mis en place contrairement à l'objectif fixé dans le premier COP de l'établissement en 2009. Le total des recettes tirées des produits d'édition ne constitue, il est vrai, qu'une part modeste des ressources propres de l'établissement.

Tableau n°2 : Recettes des produits d'édition 2007 -2012 (en €)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Archiscopie</i>	65 673,62	60 727,73	57 434,94	61 669,49	60 645,55	53 116,39
<i>Colonnes</i>	119,00	263,53	96,63	1 050,28	228,22	311,61
autres ventes d'ouvrages	6 289,00	13 675,11	7 763,52	20 508,71	62 154,97	14 133,27
ventes diverses (hors produits d'édition)	5 516,61	14 317,50	4 906,25	2 530,79	428,42	1 479,76
ventes clichés, diapositives, photocopies, tirages, etc.	7 466,91	7 042,24	7 245,84	68 163,21	8 064,47	50 483,84
Total	85 065,14	96 026,11	77 447,18	153 922,48	131 521,63	119 524,87

Source CAPA, EPRD réalisés, compte 701 Archiscopie, ouvrages, divers

La Cour constate que si l'établissement n'est pas dépourvu de dynamisme en matière de publications, il ne dispose toujours pas d'une politique éditoriale coordonnée et transversale, ni d'un service commun de gestion des publications. Chaque département prend en charge l'appel à des coéditeurs, au demeurant extrêmement nombreux, dans des conditions commerciales variables.

La politique de communication sur les publications est incomplète et les délais de publication parfois longs. La gestion des stocks est difficile à assurer. La connaissance des ventes, des invendus, des coûts analytiques est insuffisante et le contrôle de gestion inexistant. Les publications de revues ou de collections ne sont pas toujours en phase avec la programmation des expositions. Les formats des publications de la CAPA sont foisonnants et ne concourent pas à renforcer son image d'institution unique. Le logo de l'établissement n'est pas toujours présent. Certaines publications comme *Colonnes* ne s'adressent qu'à un public très restreint. Les recettes tirées de la vente des publications demeurent globalement limitées.

I. UNE POLITIQUE DE FRÉQUENTATION INSUFFISAMMENT LISIBLE

La fréquentation de la Cité par son ou ses publics a toujours été au centre de nombreuses interrogations, même s'il a pu être souligné que « la démarche des indicateurs a ses limites, la Cité répond à des missions différentes et la prise en compte du seul critère de la fréquentation n'est pas suffisant » (François de Mazières, CA du 5 janvier 2010). Les indicateurs de performance retenus ont par ailleurs connu une rupture de méthode (cf. ci-après, gouvernance).

Il est en tout cas nécessaire de préciser ce qu'on entend par « fréquentation » : nombre d'entrées ou nombre de visiteurs (un même visiteur pouvant compter pour deux entrées s'il visite les galeries du musée, puis une exposition temporaire), entrées payantes ou entrées gratuites (gratuites pour certains publics, et donc mesurables car donnant lieu à l'émission d'un billet gratuit, ou gratuites pour tout le monde, et moins facilement mesurable par des systèmes de comptage physique), entrées au musée et aux expositions ou également participation aux cours publics, séminaires, conférences, projections, etc. Ces différents concepts et mesures n'ont été définis que progressivement. Les données diffèrent, en outre, selon qu'elles figurent dans les informations données au conseil d'administration, dans les rapports d'activité, dans les documents relatifs aux COP, dans le rapport de l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC), dans les statistiques inter-établissements tenues par le ministère, etc.

1. Une politique des publics qui a atteint sa vitesse de croisière

À la création de l'établissement en 2007, l'organisation prévoyait un service d'action culturelle et non une direction des publics, laquelle a fini par comprendre 17 personnes en 2013 (hors stagiaires).

Ce service a élaboré un plan d'action 2008-2010 pour le développement du public qui ne paraît pas avoir connu une grande diffusion au sein de l'établissement et s'emploie à la structuration progressive d'un programme d'études et de questionnaires. Ces travaux suivent maintenant un cours régulier, mais ne semblent

pas faire l'objet d'analyses transversales entre les services concernés et ne sont pratiquement jamais présentées ni commentées au conseil d'administration.

Des livres d'or n'ont jamais été mis à la disposition des visiteurs à la sortie du musée ou dans les expositions temporaires, à l'exception toute récente de l'exposition *Art Déco*. Les nombreuses fiches d'observations remplies par les visiteurs à leur initiative n'ont pas non plus été systématiquement exploitées, même si elles ont pu conduire à adapter certains dispositifs d'accueil ou certaines erreurs d'information. Le service a par ailleurs été à l'origine d'une production considérable d'actions de promotion à destination des publics adultes en groupes et des publics jeunes ou du champ social qui contribuent au soutien de la fréquentation globale.

La Cité entend aujourd'hui faire « appel à un prestataire extérieur qui mettra en place un Comité de visiteurs à la Cité tout au long de l'année 2014. Cette démarche est en vue de recueillir, avec le concours d'une personne experte des études auprès des publics, la vision d'un groupe de visiteurs représentatif des publics de la Cité ».

2. La fréquentation globale

Le dossier de presse de décembre 1999 faisait preuve d'un grand optimisme prévisionnel : « La fréquentation des grandes expositions organisées depuis l'ouverture du Centre Pompidou et, toutes proportions gardées, à Chaillot, montre que l'architecture peut susciter l'intérêt du grand public. L'extraordinaire succès du programme organisé à Nancy en 1999 autour de l'art nouveau, qui a rassemblé 700 000 visiteurs, a confirmé il y a peu la disponibilité des visiteurs à découvrir le champ de l'architecture à la fois dans les expositions et *in situ* ». Le chiffre de 400 000 visiteurs payants par an était fréquemment cité lors de l'ouverture de la Cité.

La réalité s'est avérée nettement moins favorable :

Tableau n°3 : Évolution du nombre d'entrées payantes et gratuites de 2007 à 2012 et comparaison par rapport aux musées nationaux

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012/2008
Nb entrées payantes	113 143	174 963	121 221	173 629	140 067	161 989	-8%
Nb entrées gratuites	44 303	141 106	211 583	150 736	104 754	135 627	-4%
Nb entrées total	157 446	316 069	332 804	324 365	244 281	297 616	-6%
Evolution N/N-1		+101%	+5%	-3%	-25%	+22%	
Rang musées nationaux	14	12	11	10	12	11	
Evolution MN	+7%	+4%	+4%	-1%	+5%	+8%	+17%

Source : Cour des comptes à partir de données CAPA et DGP

Lorsqu'elle a fêté ses quatre ans en septembre 2011, la Cité a indiqué avoir accueilli 1,6 million de visiteurs depuis 2007. Ce chiffre ne correspond pas à la somme des fréquentations rapportée par les études externes mais correspond aux données inscrites dans le COP 2009-2011 signé en 2010.

**Tableau n°4 : Indicateurs de synthèse de l'axe I :
développer la fréquentation du musée et des expositions**

	2007	2008	2009	2010	2011
Musée (collections permanentes)	93 944	140 144			
Expositions temporaires payantes	163 806	233 691			
Expositions temporaires gratuites	10 000	45 359			
Groupes et ateliers	6 611	30 139			
Sous-total musée et expositions	207 317	316 069	350 000	360 000	375 000
Vernissages	26 900	6 880			
Total général fréquentation	231 217	368 979			

Source COP 2009-2011

Lors de la présentation des données de l'année 2011 au conseil du 25 juin 2012, le président a attribué la baisse de fréquentation observée (372 389 visites, dont 303 563 pour le musée et les expositions, au lieu des 370 000 prévus dans le COP 2009-2012) à des reports d'expositions et à l'effondrement du plafond du hall d'About, mais a insisté à nouveau sur la progression de données partielles (le pourcentage des jeunes passé à 33 %, celui des étrangers, de 17 % à 21 %, et l'activité des groupes).

Dans sa réunion du 24 avril 2013, le conseil constate un redémarrage de la progression de la fréquentation en 2012, à 360 850 visites (et non plus visiteurs) du musée et des expositions, soit + 19 % par rapport à 2011, et celle de la fréquentation totale à 398 356 visites, soit + 7 %.

Le nouveau président situe ces résultats de manière intermédiaire entre ceux de 2010 et ceux de 2011. De tels résultats n'en restent pas moins inférieurs aux prévisions du COP 2009-2011.

Tableau n°5 : Fréquentation constatée 2007-2012 et prévue 2009-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Musée (collections permanentes)	93 944	140 144	145 348	136 137	<i>157 582</i>	<i>173 522</i>
Expositions temporaires payantes	163 806	233 691	179 723	247 656	<i>275 017</i>	<i>282 110</i>
Expositions temporaires gratuites	10 000	45 359	112 959	34 724	<i>8 120</i>	<i>47 927</i>
Groupes et ateliers	6 611	30 139	31 832	29 652	<i>16 910</i>	<i>25 048</i>
Vernissages	26 900	6 880	2 853	4 837	<i>3 516</i>	<i>5 765</i>
Sous-total musée et expositions	207 317	316 069	327 367 (350 000)	316 869 (360 000)	<i>303 563</i> <i>(375 000)</i>	<i>360 850</i> <i>(375 000)</i>
Total général fréquentation		368 979	382 016	359 577	372 389	398 356 <i>(390 000)</i>

Source COP 2009-2011, documents de suivi et projet de COP 2013-2015- à partir de 2011, les données, en italique, concernent les visites et non plus les visiteurs

Deux objectifs de fréquentation sont fixés par le projet de COP 2013-2015 :

- le nombre de visites du musée et des expositions, à partir de 360 850 constaté en 2012, à 380 000 en 2013, puis 390 000 en 2014 et 390 000 en 2015 ;
- le nombre de visites globales du site à partir de 398 956 en 2011, à 400 000 en 2013, 410 000 en 2014 et 420 000 en 2015.

3. La fréquentation selon l'origine géographique

L'origine géographique des publics a évolué sur les trois dernières années : le public majoritaire est originaire de la ville de Paris, mais de moins en moins nettement : 113 131 (40 % du public français renseigné) en 2010, 93 322 (37 %) en 2011 et 76 573 (30 %) en 2012. Le total pour l'Île-de-France avoisine les 50 % de fréquentation française renseignée en 2012, alors qu'il était de 60 % en 2010. La part de la fréquentation étrangère dans la fréquentation totale a été retenue comme indicateur du COP 2009-2011.

Tableau n°6 : Part de la fréquentation étrangère dans la fréquentation totale (en %)
Données révisionnelles en italiques

Sous-indicateur	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Part de la fréquentation étrangère	nd	12 %	16 (13)	17 (15)	21 (20)	20	24	24	25
Dont Union européenne	nd	7 %	9 (8)	9 (10)	10 (13)	9 (10)	10	11	12

Source COP 2009-2011 ; documents de suivi et projet de COP 2013/2015

4. La fréquentation du public jeune

L'objectif d'accroître la fréquentation de la Cité par un public jeune s'inscrit dans le cadre de la décision présidentielle de rendre gratuits les musées nationaux pour les moins de 26 ans depuis avril 2009. La mise en place des outils d'accompagnement à l'accueil de ce public spécifique est prévue, compte tenu d'une demande supérieure à l'offre actuelle, en raison du succès des expositions-ateliers, des ateliers pédagogiques, et des bons retours des publics sur les visites scolaires. Par ailleurs la CAPA doit former plus de médiateurs pour ses collections permanentes et expositions, et des plages horaires devraient être adaptées et élargies pour les groupes scolaires et enseignants. La cible des étudiants est également privilégiée, notamment les écoles d'art et d'architecture, très mobilisées par les campagnes de communication ciblées.

Les statistiques montrent que la visite des groupes scolaires est un élément essentiel du maintien de la fréquentation du MMF, laquelle demeure centrale pour la CAPA. Les dernières expositions-ateliers conçues par la direction des publics, en parallèle aux grandes expositions temporaires, sont appréciées dans les enquêtes de satisfaction. Elles sont disponibles en itinérance.

Tableau n°7 : Fréquentation du public jeune de 2007 à 2015
Données constatées et prévisionnelles

Indicateur : Part du jeune public (- de 18 ans et 18/25 ans) provenant de l'UE dans la fréquentation									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Part du jeune public (- 18 ans) dans la fréquentation totale									
<i>Prévision</i>				13	15	17	16	17	18
<i>Réalisation</i>	7,9	12,4	11,6	14	16	14,8			
Part des 18-25 ans provenant de l'UE dans la fréquentation des collections permanentes									
<i>Prévision</i>				11	12	12,5	14	25	25
<i>Réalisation</i>	7,9	9,9	12,4	17,5	12,5	23,8			
Indicateur : Fréquentation des ateliers scolaires et périscolaires (indicateur EAC obligatoire)									
Nombre de groupes scolaires	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Prévision</i>			760	836	920	950	1250	1250	1250
<i>Réalisation</i>	64	433	787	886	934	1224			

NB : Les groupes comptent en moyenne 28 élèves.

Source COP 2009-2011, document de suivi 2012, projet de COP 2013-2015

5. La fréquentation du public du « champ social »

Selon le COP 2009-2011, la CAPA propose un « programme » en direction du public dit du « champ social⁵⁴ » : formation des relais, visites et ateliers, informations, participation aux salons. L'action de la CAPA doit en principe s'inscrire notamment dans le cadre de la mission ministérielle « Vivre ensemble ». La collaboration avec les acteurs de la politique de la Ville en matière d'accès à la culture (en particulier l'Acisé) n'a, en revanche, pas été développée. Un référent champ social à temps partiel a été désigné au sein de la direction des publics depuis 2008. La Cité organise aussi des actions pour les centres aérés de la région parisienne, toujours désireux de trouver des partenaires pour les vacances scolaires.

Sans bilan très précis de l'action entreprise, le projet de COP 2013-2015 prévoit un nouveau sous-objectif au titre de l'amélioration de l'attractivité de la CAPA et de l'accueil des publics qui serait le nombre d'intervenants formés pour accueillir ces publics spécifiques, censé passer de 100 à 120 d'ici 2015.

⁵⁴ La Cité définit le champ social comme celui du public « éloigné de la culture pour des raisons culturelles, économiques ou physiques »

6. La fréquentation en ligne de la CAPA

L'accès en ligne du public à des productions numérisées de la Cité est croissant. Il passe par le site Internet de l'établissement (www.citechailot.fr), l'accès aux ressources documentaires dématérialisées de la bibliothèque et du centre d'archives de l'IFA et l'accès depuis 2010 à un site Internet spécifique dédié au jeune public, Archimôme (www.archimome.fr). Les statistiques sont encore lacunaires et leurs définition est vacillante. Ainsi selon le rapport d'activité 2012 le site Archimôme a été consulté par 18 360 visiteurs, mais selon le COP, ce nombre serait de 56 382.

L'ergonomie du site Internet et les conditions de navigation paraissent perfectibles. Pourtant, les composantes principales des productions de la CAPA en matière d'architecture sont numérisables, et leur version numérique présente souvent presque autant d'intérêt que leur support originel. Enfin, les publics visés par la Cité sont en grande majorité adeptes des technologies numériques. Compte tenu de ces caractéristiques, il est vraisemblable qu'un axe majeur de développement de la mission de diffusion impartie à la CAPA repose sur la mise en ligne de ses produits sur un site Internet plus attractif et efficace. Cette perspective suscite d'actives réflexions au sein de la Cité. Dans l'immédiat, d'importantes améliorations de l'ergonomie et du contenu du site Internet pourraient être opérées.

La Cour constate que la CAPA a tardé à se doter d'instruments fiables, précis et stables pour mesurer la fréquentation de ses différentes activités. Fondés autant sur l'attractivité touristique du site du Trocadéro que sur le contenu culturel de la Cité, les objectifs initiaux de fréquentation globale ont été définis par le ministère de tutelle de manière volontariste. La signification des données justifiant l'atteinte de tel ou tel objectif quantitatif de fréquentation doit donc être relativisée. Sur l'un des sites les plus fréquentés par des visiteurs venus des régions et de l'étranger, c'est à partir d'un public majoritairement parisien et francilien que la politique de développement des publics s'est progressivement constituée. Ses succès n'en sont pas moins réels à l'égard des groupes d'adultes et de scolaires grâce à une offre dynamique et adaptée et une politique de communication et de démarchage relativement efficace. Si la fréquentation du public du « champ social » reste encore limitée et peu structurée, celle du public jeune est en progression. La mise en place de contenus numérisés en ligne sur les deux sites Internet de la Cité trace des perspectives pour une participation virtuelle du public aux activités de la Cité, qui s'y prêtent assez bien.

J. UNE ACTION INTERNATIONALE PEU STRUCTURÉE

1. Une faible coordination institutionnelle

Bien que ses collections soient fortement centrées sur le domaine français, l'action internationale était l'un des axes majeurs du projet initial tracé par le rapport Cohen. Le décret constitutif de la Cité l'invitait à témoigner « de la création architecturale et urbaine en France et dans le monde » et à « conclure toute convention utile à la réalisation de ses missions, notamment avec des organismes de recherche et d'enseignement supérieur français ou étrangers » (CPat, art. R. 142-4).

Pour faciliter ce développement, une personnalité qualifiée de nationalité étrangère avait été nommée au conseil d'administration dans sa première composition (2007-2009), mais l'expérience n'a pas été reconduite. L'action

internationale n'a jamais fait l'objet d'une coordination particulière avant 2013 et n'est identifiée ni dans les COP (sauf pour l'École de Chaillot) ni dans les rapports d'activité. Son existence est succinctement mentionnée dans la lettre de mission du nouveau président (« entretenir des relations privilégiées avec les grands établissements français et étrangers (dont la thématique se réfère à l'architecture et au patrimoine pour produire des expositions »). La description de cette politique devrait être approfondie par le nouveau comité d'orientation scientifique pour aller au-delà des esquisses figurant dans ce domaine dans le projet scientifique et culturel préparé en novembre 2013.

Pour l'heure, un signe de reconnaissance internationale de la Cité est donné par l'accord de coopération signé le 25 juin 2014 avec le Qatar qui prévoit dans son article 3 de faciliter les échanges avec elle « pour la création d'un centre d'architecture, comprenant un observatoire de l'architecture de la péninsule arabique et un musée de l'architecture ». Une comparaison du rayonnement de la Cité par rapport à des institutions étrangères à peu près comparables (Rotterdam, Barcelone, Francfort, Montréal) serait cependant à effectuer.

2. La dimension internationale des expositions

Les cas de coproductions d'expositions avec des institutions partenaires étrangères, d'achat de telles expositions à des organisateurs étrangers ou l'itinérance à l'étranger d'expositions organisées par la CAPA représentent une petite minorité (10 sur 85) sur la décennie écoulée. La Cité souligne cependant que de nombreuses expositions de l'IFA ont fait, en outre, l'objet de remontages ou de réutilisations à l'étranger. Les expositions liées aux concours et prix internationaux (cf. ci-dessus) peuvent aussi avoir une forte visibilité internationale dans les milieux professionnels de l'architecture contemporaine. De même, la Cité rappelle qu'elle fait appel à des architectes ou enseignants étrangers pour délivrer des interventions (conférences, cours) et que leur présence est particulièrement forte pour les « Entretiens de Chaillot ».

3. Le cas particulier de l'Observatoire de la Chine

Créé en 1997, puis intégré en 2001 au sein de l'IFA et transféré avec lui à la CAPA, l'Observatoire a pour vocation de « promouvoir les échanges franco-chinois dans les domaines de l'architecture, de l'urbanisme, du patrimoine et du paysage. Il permet de mieux faire connaître l'architecture et les architectes chinois contemporains en même temps que donner un éclairage innovant sur la Chine urbaine du XXI^e siècle ». Historiquement né d'un programme présidentiel « 150 architectes et urbanistes chinois en France 1998-2005 » et d'un programme de coopération consacré au patrimoine urbain des villes historiques chinoises, l'Observatoire a voulu élargir ses actions à d'autres domaines tels que l'enseignement de l'architecture (contribution à la formation continue des architectes sur la Chine), le soutien à la recherche et l'aide aux projets d'étudiants, de chercheurs ou d'architectes qui souhaitent travailler sur la Chine. Il organise des événements tournés vers l'architecture, l'urbanisme et les villes chinoises (conférences, colloques, expositions) ou en est partenaire. Il participe à la publication d'ouvrages spécialisés et dispose d'un fonds spécialisé en chinois et en français consacré à l'architecture et l'urbanisme en Chine (consultation sur rendez-vous).

Les activités de l'Observatoire, qui peuvent donner lieu à des subventions sur projets, mobilisent les ressources de la Cité pour un montant variant, selon les années, entre 25 000 et 38 000 €, avec un pic à 161 100 € en 2005, année marquée par les Rencontres de Shanghai et le suivi d'un voyage présidentiel.

S'il a longtemps monopolisé l'axe géographique chinois de l'action internationale de l'IFA, l'Observatoire devrait prochainement voir ses actions élargies en direction du Vietnam, du Japon, de la Corée et même de l'Inde, en profitant des projets accompagnant les prochaines saisons culturelles dédiées à ces pays à Paris.

4. L'action internationale de l'École de Chaillot

C'est finalement l'action internationale de l'École de Chaillot qui apparaît la plus structurée. Récapitulée dans l'ouvrage publié en 2012 sur les 125 ans de l'École de Chaillot, elle se décline en deux axes principaux :

a. Les actions de coopération en matière de formation à l'étranger

Elles sont anciennes et ont été confirmées dans le COP 2009-2011 avec pour objectif de « contribuer à développer la compétence des professionnels en charge du patrimoine de ces pays ». L'École est ainsi censée « répondre à la demande en matière d'expertise », ce qui la « valorisera comme lieu d'expertise (... et offrira) une ouverture sur les cultures et les patrimoines de ces pays ».

L'objectif apparaît relativement vague dans le propos et peu ciblé sur le plan géographique. Six pays ont été concernés par cette coopération, les actions menées en Tunisie (depuis 1994) ayant pris fin en 2003 et celles au Liban en 2006. Celles en Syrie sont suspendues en raison des événements politiques des années récentes. Les projets se poursuivent actuellement en Bulgarie, au Maroc et au Cambodge.

b. L'intégration d'une dimension internationale dans les formations dispensées en France

A ce titre sont organisés des ateliers croisés réalisés à l'étranger (Chine, Italie, Grèce) par les étudiants du DSA en coopération avec des formations similaires. L'École prévoit des interventions de professionnels étrangers dans le cursus du DSA. Elle organise des voyages d'étude des architectes et urbanistes d'Etat (AUE) dans une grande ville européenne et à Bruxelles, dans les institutions européennes.

Tableau n° 8 : Budgets de l'action internationale de l'École de Chaillot 2008-2012

	2012	2011	2010	2009	2008
Dépenses	85 147 €	97 729 €	164 360 €	129 294 €	137 371 €
Recettes	86 153 €	90 576 €	157 553 €	90 460 €	136 140 €

Source : École de Chaillot, rapports d'activité CAPA- Les dépenses liées aux ateliers croisés dans le cadre du DSA, que l'on peut estimer entre 10 000 et 16 000 €, ne sont pas prises en compte dans ces chiffres.

La Cour constate que l'action internationale de la CAPA est peu coordonnée et que ses priorités thématiques et géographiques mériteraient d'être précisées, l'axe relatif à la Chine, quoique prometteur, paraissant le fruit d'une conjoncture historique. Les coproductions d'expositions itinérantes à l'étranger sont peu nombreuses. Le rayonnement intellectuel et artistique des expositions et manifestations professionnelles de la CAPA n'a pas été évalué au niveau international. Le projet scientifique et culturel élaboré en novembre 2013 a encore peu approfondi cette question.

PARTIE III : UNE GESTION SOUS FORTES CONTRAINTES

A. LES RAPPORTS AVEC LES TUTELLES

1. L'organisation de la tutelle et du contrôle économique et financier

a. La tutelle du ministère de la culture

À la création de l'établissement en 2004, la tutelle du ministère de la culture sur la CAPA était assurée conjointement par la direction de l'architecture et du patrimoine sur le plan des missions et par la direction de l'administration générale sur le plan administratif et financier. Suite à la réforme de l'administration centrale du ministère en novembre 2009, le secrétariat général du ministère s'est substitué à la DAG, et la direction générale des patrimoines à la DAP. En 2010, lors d'une réorganisation de la tutelle des opérateurs au sein du ministère, il a été décidé que, compte tenu de l'enjeu budgétaire limité que représentait la CAPA, la cotutelle pouvait être abandonnée, la voix du SG au conseil d'administration étant dévolue à la DGP. Depuis lors, la Cité ressent un affaiblissement de l'appui que le ministère lui accorde sur les dossiers administratifs et financiers dont l'expertise (RH, budgets, comptes, immobilier, etc.) se situe au secrétariat général. Cette analyse n'est pas contestée par la direction du budget.

Dans le domaine des expositions et manifestations, la DGP a annoncé, par lettre du 7 mars 2011, sa volonté de structurer de manière plus forte l'exercice de la tutelle avec désignation d'un chef de file unique en la personne de son adjoint, chargé de l'architecture et la fixation d'un calendrier de réunions périodiques. Des conférences de tutelle devaient ainsi être organisées à intervalles réguliers, mais sont restées épisodiques.

b. Le contrôle financier

En raison de sa qualité d'EPIC, la Cité de l'architecture et du patrimoine est soumise, non à un contrôle financier, mais au contrôle général économique et financier de l'État conformément au décret n° 55-733 du 26 mai 1955 modifié par le décret n°2005-437 du 9 mai 2005. Celui-ci a pour objet principal « *d'analyser les risques et d'évaluer les performances de ces entreprises et organismes en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État* ». Il a été défini par les arrêtés des 7 novembre 2005 et 29 avril 2008 : outre l'accès de droit à toute une série de documents relatifs à la gestion et aux finances de l'établissement, le contrôleur doit émettre un avis préalable (et non un visa) sur :

- les actes de gestion relatifs au recrutement, à la rémunération et à l'avancement du personnel (mesures générales ou individuelles, agents en CDI, en CDD, détachés ou mis à disposition) ;
- les décisions immobilières (achat, échange, prise à bail et location) ;
- les contrats, marchés et conventions ;
- les subventions et décisions d'attribution de prêts ;
- les transactions.

Selon une note du CBCM du 25 juin 2009, non contresignée par le président de l'établissement, les seuils d'avis préalable retenus sont de 50 000€ HT pour les marchés et commandes, les attributions de prêt et transactions, et de 75 000€ HT pour les contrats et conventions. En septembre 2010, l'établissement a demandé au contrôleur une limitation du contrôle sur les actes individuels de gestion de personnel aux seuls actes de recrutement des CDI, détachés et mis à disposition, ainsi que le relèvement des seuils des marchés, contrats et transactions à hauteur de 100 000€ HT. Cette demande n'a pas connu de suite à ce jour. Toutefois, l'arrêté du 7 novembre 2005 fixant les principes du contrôle devront être revus à la suite de l'intervention du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable.

2. PAP, lettres de mission et COP

Le décret constitutif de l'établissement n'a en définitive pas donné suite à une proposition précédente du ministère de la culture qui visait à lui annexer un « cahier des charges » à portée réglementaire, visant à « fixer les charges de service public que l'État impose à l'établissement public⁵⁵ ». Dès lors, la fixation des objectifs assignés par la tutelle à l'établissement se partage, assez classiquement, entre les dispositions relatives à la Cité dans le projet annuel de performances (PAP) de la mission Culture, les lettres de mission adressées par le ministère à ses dirigeants et la signature successive de contrats d'objectifs et de performance (COP).

a. Un traitement sommaire dans le projet annuel de performances

La Cité ne représente qu'une part budgétaire relativement minime des opérateurs de l'État relevant du programme n° 175 « Patrimoines » de la mission « Culture » : 1,52 % en 2013 des emplois sous plafond rémunérés par ces opérateurs, alors au nombre de 19, et 4,6 % de leurs crédits de paiement. À la différence d'autres opérateurs plus importants, le PAP ne comporte pas d'analyse des missions ni d'indicateurs individualisés pour la Cité. Il ne se prête donc guère à un contrôle de performance.

b. Un usage discontinu des lettres de mission

A la veille de la création de la mission de préfiguration datée du 2 juillet 2001, des lettres de mission conjointes ont été adressées par la ministre, le 5 juin 2001, à Mme Florence Contenay et à M. Jean-Louis Cohen avec l'objectif de créer l'établissement public « dès les premiers mois de l'année 2002 » et de faire en sorte que la Cité « ouvre ses portes au second semestre 2003 », échéances qui seront de fait reportées de respectivement deux et quatre ans.

La même procédure n'a été utilisée ni lors de la première nomination de M. François de Mazières, président du nouvel établissement, ni lors du renouvellement de son mandat, cinq ans plus tard, alors qu'elle aurait été de nature à renforcer son autorité à l'égard des responsables de département, puis à tenir compte des difficultés rencontrées et à identifier les progrès restant à accomplir à l'issue de l'expérience initiale.

⁵⁵ Note de la DAPA au directeur de cabinet, janvier 2003.

La nomination de son successeur, M. Guy Amsellem, à la fin de l'année 2012 n'a été accompagnée d'un tel document qu'avec retard, le 14 juin suivant. Il se fonde sur un état des lieux mitigé du triple point de vue de la fréquentation de la Cité, de son activité et de sa gouvernance, et a introduit, à l'initiative du ministère, des indications institutionnelles potentiellement novatrices, notamment celle selon laquelle « la pérennité dans l'organigramme [des trois entités constitutives de la Cité] pourrait être questionnée » et l'appel à étudier « les modalités selon lesquelles l'établissement public devienne le titulaire unique de la convention d'utilisation à passer avec les services de France Domaine ». Une note interne de la directrice du MMF a relevé que la lettre de mission ne mentionnait pas les missions légales de la Cité en matière de conservation des collections et de gestion d'archives.

c. Des contrats d'objectif et de performance tardifs et peu incitatifs

Trois documents contractuels, dont un intérimaire, se sont succédé depuis 2010.

• **Le contrat 2009-2011**

Le premier contrat de performance n'a été signé qu'en janvier 2010, soit cinq ans et demi après la constitution de l'établissement et plus de deux ans après son ouverture au public. La partie « Diagnostic » par laquelle débute ce document s'apparente davantage, dans son style, à un rapport d'activité ou à un document de communication qu'à une analyse des problèmes rencontrés et à une présentation des actions correctrices à envisager. Au-delà d'un nouveau plaidoyer en faveur de l'avantage désormais « démontré » du contrat multiservices, ce même diagnostic amorce « néanmoins » un bilan critique de ses « contraintes » et fait état de premières interrogations sur son mode de pilotage (cf. ci-après).

La performance assignée à l'établissement s'ordonne par ailleurs selon quatre axes correspondant à ses grandes missions (« Développer la fréquentation du musée et des expositions » ; « Élargir et consolider l'offre de formation » ; « Renforcer le rôle de la Cité comme institution de référence de la culture architecturale et patrimoniale ») et à sa fonction support (« Optimiser la gestion interne »), et se décline en 12 objectifs, dont le suivi est assuré à travers 22 indicateurs auxquels s'ajoute un indicateur de synthèse sur la fréquentation. Le commentaire ne porte cependant que sur la totalisation des entrées gratuites et des entrées payantes, mieux vérifiables, et sans doute plus significatives du pouvoir d'attraction de la Cité. Le sens du commentaire en serait significativement modifié : ainsi, alors que l'année 2011 est caractérisée par une « baisse » globale de 4 % par rapport à 2010 comme par rapport à 2008, les seules entrées payantes croissent respectivement de 5,3 % et de 10,6 % par rapport à ces mêmes années. A l'inverse, la hausse de 3,6 % dont se prévaut le suivi 2009 par rapport à l'année précédente ne tient qu'au niveau exceptionnel des entrées gratuites (113 000), et correspond à un repli de près de 20 % de la fréquentation payante.

• **Un avenant de prorogation pour 2012**

Dans l'attente d'un autre document pluriannuel, le suivi 2011 a inclus « des propositions d'objectifs et de commentaires pour le futur contrat 2012-2014 » se limitant à fixer des valeurs-cibles pour les indicateurs 2012, notamment la fixation à 320 000 visiteurs de la fréquentation gratuite et payante du musée et des expositions.

En juillet suivant, un « avenant n° 1 » a été passé au contrat initial, pourtant échu, annonçant qu' « un nouveau contrat » *serait* « établi pour la période 2013-2016 en cohérence avec le calendrier PLF ». Sur le fond, ce document intermédiaire précise qu'« aucune modification majeure n'est apportée à la partie Diagnostic » du précédent COP, ce qui est regrettable au vu du recul qu'auraient permis cinq années de fonctionnement de l'établissement. Il est précisé que l'indicateur de synthèse sur la fréquentation « s'exprime désormais en nombre de visites et non plus de visiteurs », rupture de méthode qui résulterait d'une « mise en cohérence » des données de fréquentation organisée par la DGP. La nouvelle méthode consistant à compter deux fois et non plus une seule, le visiteur qui achète un billet combiné musée-exposition, le surcroît annuel moyen en résultant serait d'environ 60 000 unités pour les années 2011-2012. Quelle qu'en soit la justification, l'introduction de ce nouvel indicateur complique le suivi statistique de la fréquentation et minimise donc d'autant l'écart entre la fréquentation observée et les objectifs de public avancés lors de la définition initiale du projet de la Cité.

Le document de suivi de cet avenant annuel a été présenté au conseil d'administration du 24 avril 2013.

• **Un nouveau contrat pour 2013-2015**

Un nouveau contrat qui devait être soumis à un conseil d'administration début juillet 2013, en a en définitive été retiré en dernière minute à la demande de la tutelle, semble-t-il pour des raisons de coordination interne au ministère. Ce contretemps aurait pu être mis à profit pour élaborer un projet de caractère moins rhétorique et pour cadrer vraiment les grandes évolutions que la Cité doit préparer et mettre en œuvre dans les années qui viennent. Malheureusement le projet, qui a été en définitive adopté le 27 novembre 2013, s'inscrit « en cohérence avec le précédent contrat » et présente les mêmes faiblesses.

Il est fait mention d'« un diagnostic actualisé après cinq années d'exploitation », mais cette partie reste partagée entre l'autocélébration usuelle des « équilibres » que la Cité aurait réussi à établir entre ses divers objectifs et un passage en revue pour l'essentiel descriptif de ses activités. Alors que le contrat se présente comme devant « acter pour trois ans les grands axes stratégiques déterminés par l'établissement et sa tutelle », aucune conséquence n'est tirée de la récente lettre de mission adressée au président, notamment en ce qui concerne la redéfinition éventuelle des départements et la gouvernance de l'établissement ou le rôle que devrait prendre la Cité dans la gestion domaniale du palais de Chaillot.

Aucune évaluation n'est par ailleurs proposée de l'expérience du contrat multiservices, des dysfonctionnements qu'elle a pu mettre à jour ni *a fortiori* des correctifs qu'elle pourrait appeler. De même, ne sont pas évoquées les perspectives d'évolution des rapports entre le centre d'archives de l'IFA et les Archives de France, alors même que l'ouverture du site de Pierrefitte mettait à l'ordre du jour la restitution d'une partie des fonds confiés à la Cité par l'État, et que les choix en ce domaine conditionnent directement, pour l'établissement, la perspective de rationalisation de ses réserves. Les principales options ouvertes sur ce dernier point ne sont pas davantage arbitrées⁵⁶, pas plus d'ailleurs que les autres implications du schéma

⁵⁶ L'annexe 8 reprend en l'état la « note de synthèse » récemment établie par la direction générale sur ce sujet.

pluriannuel de stratégie immobilière pour les exercices couverts par le contrat. Mention n'est pas davantage faite d'une refonte de la signalétique qui conditionne pourtant pour une large part la rénovation du rapport de la Cité à ses publics, ni des lourdes implications du passage à la comptabilité publique qui s'impose à la Cité à brève échéance en application du décret du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique.

Il est vrai que le texte annonce la création de « groupes de travail thématique, d'une durée de vie limitée, afin de définir la stratégie de l'établissement », mais ceux-ci ne couvrent aucune des questions, lourdes de conséquences pour l'établissement, qui sont évoquées ci-dessus.

L'abandon de la cotutelle exercée par la DGP et le secrétariat général du ministère de la culture n'a pas amélioré la qualité du dialogue entre l'établissement et le ministère sur les questions administratives et financières. Les processus de décision à caractère stratégique (élaboration des lettres de mission et d'objectifs du président et des COP) demeurent lents et complexes, pour des résultats peu satisfaisants. La tenue de conférences de tutelle est restée sporadique et le dialogue souhaité par le ministère de la culture sur la programmation de la Cité, dont les intentions étaient probablement discutables par rapport au principe d'autonomie de l'établissement, s'est avéré difficile à établir.

Devant le caractère relativement formel du nouveau contrat de performance, la Cour encourage la Cité à mettre en place des procédures de travail adaptées pour améliorer la prise de décision sur les dossiers conditionnant le plus directement l'activité de la Cité et le rapport à ses publics, afin de les prendre en compte dans un projet d'établissement à finaliser dans le courant de l'exercice 2014.

B. LES ORGANES DE GOUVERNANCE

1. Le conseil d'administration

a. Une composition qui peut encore être aménagée

La composition du conseil d'administration a beaucoup varié au cours de la gestation du projet de statut de l'établissement, le nombre de ses membres hors président ayant varié entre 25 et 13, le nombre actuel qui peut être considéré comme raisonnable. Les principales questions que soulève la composition du conseil d'administration portent sur la représentation de l'État et les personnalités qualifiées. Quant au nombre de représentants des salariés de l'établissement, il a été très tôt fixé à trois, en dépit des demandes des syndicats au comité technique paritaire ministériel (CTPM) de le faire passer à quatre.

- La représentation de l'État

Les cinq membres de droit sont à l'origine, pour le ministère de la culture, le DAP, son adjoint chargé de l'architecture et le DAG, pour le ministère des finances, le directeur du budget, et pour le ministère de l'urbanisme, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC). Les réorganisations administratives ministérielles ont modifié cette composition qui comprend maintenant

les trois postes dévolus au ministère de la culture, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN) (au lieu du DGUHC).

On peut s'interroger sur la double représentation de la DGP par le directeur général et par son adjoint chargé de l'architecture, alors qu'une présence du service des musées de France serait utile au suivi scientifique du MMF. Cette situation est une conséquence directe du transfert de tutelle sur le musée, opéré en 1993, de la DMF d'alors à la Direction du patrimoine. Elle pourrait être corrigée dans le cadre d'une direction générale désormais unique. La représentation de la dimension archivistique n'est de même assurée que par le DGP, et la Cité signale aussi « le peu de relation avec le service du livre malgré la présence de la bibliothèque. Une demande récente d'expertise de l'inspection des bibliothèques formulée par la Cité n'a même pas obtenu de réponse... ».

Le ministère chargé de l'urbanisme est représenté par la DGALN, héritière de la DGUHC. Sa participation au conseil d'administration, régulière mais assez discrète et prudente, ne suffit guère à faire vivre la dimension urbanistique inscrite dans la vocation initiale de la Cité. Décidé à la faveur de la codification du code du patrimoine en mai 2011, le remplacement du directeur du budget par le directeur général des finances publiques (DGFIP) était peu explicable, s'agissant d'un ÉPIC alors à comptabilité commerciale. En outre, ce remplacement opéré par voie réglementaire n'a pas été appliqué, la direction du budget continuant de siéger au niveau chef de bureau et le pré CA à Bercy étant réuni en présence de la direction du budget et du contrôle financier.

Les syndicats auraient souhaité que l'État puisse disposer de huit sièges, dont un aurait été attribué au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (en raison des activités diplômantes de l'École de Chaillot) et un autre au ministère des affaires étrangères (dimension internationale de l'architecture). Ils n'ont pas été entendus.

- Les personnalités qualifiées

Ayant varié entre 9 et 3, leur nombre a en définitive été fixé à 5 sur recommandation du Conseil d'État, ce qui donne du sens à la voix prépondérante du président en cas de partage. Leurs domaines de compétence ne sont pas précisés (les syndicats auraient souhaité que des compétences d'urbanisme soient expressément prévues pour deux d'entre elles). La composition actuelle résulte de l'arrêté ministériel du 14 décembre 2009. On peut y regretter l'absence de personnalités étrangère parmi les personnalités qualifiées, alors que leur présence est rendue expressément possible par le décret, mais il est vrai que le conseil scientifique désigné en juillet 2013 comprend un universitaire anglo-saxon. On peut aussi souligner l'absence de représentant des diplômés formés par l'École de Chaillot (AUE, ACMH), l'établissement considérant cependant que « les sujets spécifiques à l'enseignement sont traités lors du conseil pédagogique de l'école et font l'objet régulièrement de points (pour information ou délibération) en CA ».

b. La durée du mandat

Dans la première version du projet de statut de janvier 2001, cette durée était fixée à trois ans, comme celle du président. À partir de septembre 2003 elle est passée à cinq ans, en cohérence avec le mandat du président. Juste avant la

publication du décret en mai 2004, il a été précisé que ces mandats seraient renouvelables. Une durée de cinq ans renouvelable, qui permet à certaines personnalités qualifiées de siéger 10 ou 15 ans, peut être considérée autant comme un facteur de stabilité que comme un risque de routine.

c. Les compétences

Elles sont déterminées à l'art. R. 142-10 du CPat. Le CA est classiquement chargé de délibérer sur les orientations et mesures générales de l'établissement, son état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD), ses comptes, son rapport d'activité. Il délibère également sur le contrat d'objectifs et de moyens (COM) et ses comptes rendus d'exécution. Dans un équilibre de mise en œuvre incertaine, il se voit reconnaître pouvoir sur « les orientations de la programmation annuelle de l'activité de la Cité », tandis qu'il est prévu parallèlement que le président « arrête le programme d'activités en concertation avec les chefs de département ». Le conseil doit aussi approuver chaque année, après avis du conseil d'orientation scientifique, un bilan et un projet scientifique annuels qui, on l'a vu, n'ont jamais été élaborés avant 2013. Il définit la politique tarifaire de la Cité, les orientations générales de sa politique d'acquisition ainsi que les conditions d'admission des élèves et d'attribution des diplômes et les programmes d'enseignement après avis du conseil pédagogique. Ces questions n'ont jamais suscité d'abondants débats.

Le conseil peut déléguer certaines compétences au président (actes immobiliers, délégation de service public (DSP), acceptation des dons et legs, actions en justice et transactions, autorisation d'occupation temporaire (AOT), conditions de passation des contrats et conventions), ce qui a été critiqué par les syndicats comme une marque excessive de « présidentialisation » de l'établissement. Cependant le conseil conserve ses attributions pour les questions relatives aux emprunts, filiales et participations, ainsi que sur les conditions générales d'emploi et de rémunération. Les délégations données au président ont été approuvées lors de la réunion du 25 mai 2005.

La compétence qui lui confère de fixer les conditions générales d'emploi et de rémunération n'est, en pratique, guère exercée, le conseil n'ayant approuvé ni un tableau annuel des emplois, ni les régimes de rémunération indemnitaire des agents. Elle ne s'étend pas aux rémunérations individuelles, notamment celle du président (cf. ci-après). Quant à la compétence d'orientation générale du conseil, qui est théoriquement importante, elle n'a en pratique guère été exercée dans les premières années, comme le reconnaît l'établissement : « Pour déterminer les orientations générales de l'établissement, le conseil n'a pas été réuni en dehors des réunions statutaires formelles. Il faut rappeler le contexte de la création de l'établissement et celui, très tendu, du chantier qui rendait difficile l'organisation d'un tel travail préparatoire ».

d. Le fonctionnement

Jusqu'à la mi-2013, le conseil n'était toujours pas doté d'un règlement intérieur, alors que cette exigence est posée par une disposition réglementaire depuis près de 10 ans (art. R. 142-20 CPat). L'établissement a donc fonctionné pendant des années avec des règles implicites (par exemple, envoi des documents au moins dix jours à l'avance jusqu'à ce que le président fasse approuver un règlement intérieur à la réunion du conseil le 9 juillet 2013.

Le nombre minimum de réunions annuelles est statutairement fixé à deux, ce qui paraît faible et peu mobilisateur pour que les administrateurs s'investissent dans leurs fonctions. Le nouveau président exprime l'intention de réunir le conseil trois fois par an afin « de réaffirmer son rôle de lieu de débat et d'échange autour des orientations stratégiques de la Cité, en s'appuyant sur les travaux et avis du nouveau conseil d'orientation scientifique, du conseil pédagogique de l'école, du conseil scientifique des archives et de la commission d'acquisition ». Toutefois, le règlement intérieur s'en tient à la périodicité minimale de deux réunions par an.

L'examen des PV montre que les discussions sont rarement stratégiques. La relative « présidentialisation » des questions de programmation et l'absence pendant très longtemps d'un conseil d'orientation scientifique peuvent avoir contribué à cette situation. S'agissant des questions de gestion, comme dans bien d'autres établissements, le conseil tend à être une chambre d'enregistrement de décisions qui ont été mises au point en amont entre la tutelle et la Cité lors des réunions de pré-CA (auquel ne participe pas la DGALN). À la fin de 2012, pour la première fois, « une réunion a été organisée avec les représentant du personnel en préalable au CA de décembre, compte tenu du contexte particulier de l'exercice 2013 et de l'arrivée du nouveau président. Cette pratique a vocation à durer ».

2. Le conseil scientifique, le conseil pédagogique et le comité de programmation

Les deux premiers organes ont un fondement réglementaire, le troisième est une création récente du nouveau président.

a. Un conseil d'orientation scientifique (COS) institué avec neuf ans de retard

L'existence de cet organe, sa composition, son mode de nomination, ses compétences ont fait l'objet de multiples projets successifs, ces questions étant controversées au regard des prérogatives respectives des chefs de département (musée notamment), du conseil d'administration, du président et de la tutelle. En fin de compte, le décret dans sa version définitive ne retient pas ces souhaits et indique que « Le conseil d'orientation scientifique émet des propositions et donne son avis sur la politique culturelle et scientifique de l'établissement, et notamment sur le projet et le bilan scientifiques. Son organisation, sa composition et ses modalités de consultation sont arrêtées par le conseil d'administration ». Huit ans s'écouleront cependant sans que le président fasse une quelconque proposition au conseil d'administration pour appliquer cette disposition. La Cité se passe ainsi de projets et de bilans scientifiques annuels, contrairement aux exigences réglementaires.

Le premier président de la Cité a fait valoir que, lors de la création de l'établissement, les rapports étaient déjà tendus entre les différentes disciplines représentées au sein du nouvel établissement et que la priorité était allée de sa part à des décisions pragmatiques sur la programmation, en consultant individuellement tel ou tel spécialiste. Il a donc fallu attendre le début de 2013 pour que la Cité commence à préparer un texte relatif aux missions et à l'organisation du COS, texte qui a été soumis au conseil d'administration le 9 juillet 2013. Selon cette délibération, le COS aura aussi pour mission de donner son avis sur la programmation de l'année à venir, les orientations des années suivantes ainsi que sur les projets de convention et de partenariat de recherche.

Présidé par le président de la CAPA, il comprend 20 membres nommés pour trois ans dont 10 issus de l'établissement et 10 personnalités extérieures nommée *intuitu personae* et ne pouvant être représentées. Il est prévu qu'il se réunisse deux fois par an, à l'automne pour examiner le projet scientifique et la programmation de l'année n+1, au printemps pour examiner le bilan scientifique de l'année précédente. Sa première réunion a eu lieu le 12 novembre 2013. Un point a été fait sur le projet scientifique et culturel (PSC) et sur la programmation 2014. Toutefois l'avis du COS qui devait être recueilli à cette occasion n'a pas été formalisé pour être soumis au conseil d'administration du 27 novembre 2013. Le COS a été invité en novembre 2013 à se pencher sur des questions exigeant une transversalité accrue au sein de la CAPA : les collections permanentes (MMF et centre d'archives), la recherche, l'action internationale, l'offre documentaire et la politique éditoriale.

3. Le conseil pédagogique de l'École de Chaillot

En application de l'art. R. 142-19 CPat, la CAPA est dotée d'un « conseil pédagogique du Centre des hautes études de Chaillot (qui) est placé auprès du président. Sa composition est fixée par le ministre chargé de la culture après avis du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Ses membres sont nommés par le président pour une durée de trois ans renouvelable. Le chef du Centre des hautes études de Chaillot est membre de droit du conseil pédagogique. Le conseil pédagogique émet un avis sur les questions mentionnées au 5° de l'article R. 142-10 » (c'est-à-dire les conditions d'admission des élèves, les programmes, le règlement des études et des examens et l'attribution des diplômes).

Il semble cependant qu'à l'issue du mandat de trois ans d'un premier conseil de 14 membres, composé au début de 2005 en accord avec le ministère de la culture, celui-ci se soit « auto-renouvelé » lors de sa séance du 21 mai 2008 et que c'est en vue de nommer deux nouveaux membres enseignants de l'École, qu'en mai 2009 l'établissement a consulté de nouveau le ministère de la culture, sans trace d'une consultation du ministère de l'enseignement supérieur. De même, le renouvellement suivant aurait dû intervenir à la mi-2011. Or c'est seulement le 11 mai 2012 que le président a consulté le ministère de la culture (et lui seul) pour constater le départ de sept membres et proposer la nomination de six nouveaux. Du fait du changement de gouvernement, ce courrier n'a pas reçu de réponse et le nouveau président a estimé nécessaire de consulter à nouveau les ministres de la culture et de l'enseignement supérieur sur cette composition le 6 mai 2013 et recueilli leur avis favorable les 7 et 13 juin suivants.

Il ressort de ces constats que le formalisme tenant à la durée du mandat des membres du conseil pédagogique n'a que rarement été respecté. Il est vrai que les dispositions réglementaires sont rédigées de manière ambiguë puisqu'elles prévoient que « la composition du conseil est fixée par le ministre de la culture après avis du ministre de l'enseignement supérieur », mais que la nomination des membres ressort de la compétence du président. Il pourrait en être déduit, au lieu de la pratique actuelle, que seule une composition « typologique » permanente devrait être fixée au niveau interministériel, et que le président serait libre des nominations individuelles correspondantes.

Le conseil s'est réuni régulièrement en mai ou juin de chaque année depuis 2005. Sur les huit réunions tenues pendant son mandat, le président de Mazières n'a présidé le conseil que deux fois. Certains membres ont été souvent absents et des réunions n'ont compté que 6 à 8 participants sur 16 membres (juin 2007, mai 2011).

Toute absence est d'autant plus dommageable que l'organe ne se réunit qu'une fois par an. Ainsi, trois absences consécutives de la directrice du laboratoire de recherche des monuments historiques (LRMH) équivalent à quatre années complètes d'abstention de sa part sur les orientations pédagogiques de l'École. Les avis sollicités ont été à chaque fois favorables sur le contenu des programmes et les modalités de sélection des candidats.

4. Les instances de programmation : une gestation laborieuse

Le conseil d'administration est compétent pour délibérer sur « les orientations de la programmation annuelle des activités de la cité » (3° de l'art. R. 142-10 CPat), tandis que le président « *arrête le programme d'activités en concertation avec les chefs de département* » (12° de l'art. R. 142-14 CPat).

Dès la création de l'établissement, la définition de la programmation s'est révélée être une question particulièrement sensible pour la Cité comme pour sa tutelle. Dans une lettre du 30 juin 2006, alors que le décret statutaire de l'établissement n'était pas encore arrêté, la DAP signalait à M. de Mazières, alors chef de la mission de préfiguration de la CAPA, que « nombre de personnalités et de spécialistes expriment leur attente (...), allant parfois jusqu'à mettre en doute la cohérence du projet et notamment de l'association de ses trois composantes. Afin de répondre et convaincre, le ministère a besoin de votre programme d'action 2004-2005 (...) qui devra mettre en avant les ambitions et les orientations de chacun des trois départements (sic) à court et moyen terme et les actions séparées et communes avec leur calendrier prévisionnel ». Jusqu'en 2012, le programme a été préparé personnellement par le président sur la base des propositions des trois chefs de département, et a été présenté au conseil sans que celui-ci y apporte de modifications. Il peut être noté que ces sujets ne sont soumis au conseil que pour information, et non pour résolution, alors que les « orientations annuelles » de la programmation font partie de ses compétences délibératives.

C'est peut-être ce constat qui a conduit le ministère de la culture à demander avec insistance la constitution d'un comité de programmation (cf. supra). Une réunion sur la programmation s'est tenue avec la DGP au premier semestre 2010 (cf. CA du 1^{er} juin 2010) et une thématique annuelle a fini par émerger (« Ville et nature » en 2011, « Mobilité » en 2012) mais sans que les PV explicitent les motivations de ces choix ni les situent dans une perspective pluriannuelle.

Peu après son arrivée en décembre 2012, le nouveau président a constitué un comité de programmation interne qu'il a réuni à peu près chaque mois, depuis janvier 2013. Soucieux de trancher avec les pratiques de son prédécesseur, le président actuel a composé autour de lui un comité très large de 26 membres. Ses réunions s'appuient sur la production de documents présentant tel ou tel projet par le service initiateur. Des comptes rendus en sont dressés, qui sont des verbatim très développés d'une dizaine de pages. Ces documents montrent la volonté de chaque membre du comité de formuler les propositions qui lui tiennent à cœur, mais il est difficile d'en voir émerger des lignes directrices fortes ou une recherche de coopération transversale entre services. Il serait souhaitable que cette première période soit suivie par un effort de concentration sur quelques axes – qui ne sont que très vaguement esquissés par le nouveau COP 2013-2015 et la lettre de mission du président du 14 juin 2013. Cet effort devra en outre être coordonné avec les travaux du conseil d'orientation scientifique.

La Cour constate que la CAPA est encore à la recherche du bon équilibre pour ce qui est de la conciliation du pouvoir d'arbitrage incombant à son président et de la pratique des décisions collégiales incombant à ses instances de coordination.

Le rythme moyen de deux réunions annuelles du conseil d'administration et l'absence de tout autre format de réunion sont trop peu mobilisateurs et ne permettent pas à l'organe délibérant d'un ÉPIC d'exercer les responsabilités qui lui reviennent en matière de contrôle. Le conseil n'a pas adopté de règlement intérieur de 2004 à 2013. L'absence de constitution pendant près de dix ans du conseil d'orientation scientifique prévu dans le décret statutaire est anormale, de même que celles de projet scientifique et de bilan scientifique. Le rôle de cette nouvelle institution, enfin installée, devra rapidement être défini. La commission pédagogique appellerait un assouplissement des formalités de sa constitution et une plus grande assiduité de ses membres. L'installation toute récente d'un comité interne de programmation, qui doit encore trouver ses marques, devrait renforcer la transversalité et la cohérence de la réflexion et accroître sa portée pluriannuelle.

Le ministère de la culture et de la communication admet par ailleurs que, dans le cadre d'une prochaine refonte du décret statutaire, la suppléance de présidence du conseil d'administration pourrait être confiée à une personnalité qualifiée et non plus au directeur général des patrimoines, comme c'est aujourd'hui la règle.

C. L'ORGANISATION INTERNE ET LA COORDINATION DES DÉPARTEMENTS

1. Le président et le directeur général délégué

a. Les fonctions du président

Après de nombreuses variantes dans les projets statutaires successifs de la CAPA de 2001 à 2003, les attributions du président de la Cité dans le décret du 9 juillet 2004 en font clairement un président directeur général qui « dirige la Cité » en cumulant les responsabilités de président du CA et d'exécutif (préparation et exécution des délibérations, notamment financières). Outre les attributs classiques relatifs au fonctionnement du conseil et aux questions financières et juridiques, il exerce les compétences du président suivantes :

- il arrête le programme d'activités en concertation avec les chefs de département ; il organise les directions et les départements et a autorité sur les services de l'établissement ;
- il prépare et signe les accords d'entreprise et veille à leur bonne application ; il recrute et gère les personnels de l'établissement et a autorité sur les personnels détachés ou mis à disposition ;
- il signe les conventions engageant l'établissement, fixe le prix des prestations et services rendus et signe les autorisations d'occupation temporaire du domaine public.

À ses côtés, le statut de son premier collaborateur a lui aussi varié lors de la gestation du projet. Finalement, la nomination par le président s'impose en 2004, sans mandat délimité dans le temps et en retenant l'appellation de « directeur

général délégué ». Nommé sans intervention du ministre ni du conseil d'administration, il dépend exclusivement du président qui le choisit, ce qui est conforme au principe d'autonomie de l'établissement et de responsabilisation de son dirigeant, mais offre un contraste important par rapport aux chefs de département (cf. ci-après). Il était prévu qu'il supplée le président dans tous les projets de 2001 à 2004, ce que les syndicats souhaitaient, avant que cette suppléance soit confiée au DAP.

Le pouvoir exécutif ayant été reconnu au président, le directeur général délégué bénéficie d'attributions réglementaires très générales limitées toutefois au domaine de l'administration et de la gestion : « Il est chargé, sous l'autorité (du président), de l'administration et de la gestion de la Cité. Il prépare et met en œuvre les décisions du président et du conseil d'administration ». Il peut aussi bénéficier d'une délégation de signature du président dans toutes les compétences de celui-ci, sauf pour la convocation et l'ordre du jour du conseil d'administration, les décisions budgétaires interstitielles entre deux réunions de celui-ci, et la délivrance des diplômes d'enseignement supérieur.

Par décision du 1^{er} novembre 2004, le président de Mazières a donné délégation permanente de signature à M. Hervé Barbaret, directeur général délégué, dans la limite de ses attributions. Contournant le principe d'interdiction de subdélégation de signature, le directeur général a lui-même pris, « pour le président et par délégation », trois décisions de délégation de signature le 19 novembre 2004 au bénéfice des chefs des trois départements pour leur permettre de « signer, au nom du directeur général, les commandes inférieures à 20 000 € TTC, les attestations de service fait concernant les dépenses et tous documents relatifs à l'ordonnancement des dépenses et à leur engagement comptable ». Ces décisions manifestent une certaine confusion juridique⁵⁷ et apparaissent ainsi irrégulières, de même que tous les actes pris sur leur fondement par les trois chefs de département.

Par ailleurs, une vingtaine d'autres délégations à des chefs de service ou à leurs collaborateurs ont été prises par le directeur général ou par les chefs de département dans les mêmes formes et comportent donc les mêmes irrégularités. Ces irrégularités ont été partiellement corrigées lorsque Mme Anne-Marie Le Guével a succédé à M. Hervé Barbaret au poste de directeur général délégué. À cette occasion, le président de Mazières a consenti le 2 juillet 2007 à Mme Le Guével le même type de délégation de signature. Il a ensuite accordé lui-même directement d'autres délégations en faveur des responsables du MMF et du directeur financier.

Le remplacement de Mme Le Guével par M. Luc Lièvre comme directeur général délégué le 29 avril 2011 n'a provoqué aucun changement dans les délégations données aux chefs de département par le président ni aux subdélégations que ceux-ci avaient consenties. En revanche, les nominations ultérieures de directeurs transversaux ont, à juste titre, fait l'objet de délégations de signature directes du président, au bénéfice du responsable des systèmes d'information (9 novembre 2011) et au directeur de la communication (5 mars 2012).

⁵⁷Après leurs visas (au demeurant incomplets), elles comportent la mention « *Le PDG décide* », puis la mention « *délégation de signature est donnée à X à effet de signer, au nom du directeur général (...)* » et non au nom du président. La signature est celle du directeur général précédée de la mention « *Pour le président et par délégation* ».

Enfin, après sa nomination, le nouveau président a consenti le 6 décembre 2012 une nouvelle délégation de signature à M. Lièvre, maintenu dans ses fonctions de directeur général délégué. Il a par ailleurs, dans les formes voulues, délégué directement signature à tous les chefs de département, directeurs de services transversaux, ainsi qu'à certains de leur collaborateurs. Aucune subdélégation n'a été consentie.

Dans les faits, le directeur général délégué a une autorité hiérarchique directe sur les services supports, mais seulement l'autorité morale que lui confie le président sur les composantes métiers (MMF, IFA avec bibliothèque et centre d'archives, École de Chaillot). Il a par nécessité pris une place croissante dans l'établissement lorsque le président de Mazières est passé à mi-temps de la mi-2008 à la mi-2012, puis en assurant l'intérim de la présidence d'août à décembre 2012. Il lui faut à présent parvenir à un nouvel équilibre avec le nouveau président qui exerce des fonctions à plein temps.

b. Les nominations aux fonctions de président et de directeur général délégué

Le premier président nommé à la Cité à compter du 1^{er} août 2004 a été M. François de Mazières, précédemment conseiller pour la culture et la communication au cabinet du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin. M. de Mazières a été promu inspecteur général des finances en 2005 et son mandat à la tête de la CAPA a été renouvelé par décret du 22 octobre 2009.

Adjoint au maire de Versailles chargé de la culture de 1995 à 2008, M. de Mazières, a estimé pouvoir combiner cette activité avec celle de président de la Cité. Élu maire en mars 2008, puis président de la communauté d'agglomération, il a décidé *proprio motu* son passage à mi-temps à la Cité, avec réduction correspondante de son salaire, choix « dicté par [son] éthique personnelle » et qui lui aurait « paradoxalement été reproché par le ministère qui souhaitait maintenir [son] salaire à taux plein ». En le renommant l'année suivante dans les mêmes conditions, la tutelle a avalisé de fait cette décision personnelle et la poursuite d'une situation qui impliquait l'exercice à temps partiel de la fonction exécutive et d'ordonnateur d'un tel établissement.

Élu député des Yvelines en juin 2012, M. de Mazières n'ayant pas jugé possible de poursuivre son mandat de président, en a démissionné par lettre du 19 juin 2012 « afin d'éviter toute critique politique ». Il a ensuite fallu six mois à l'État pour finaliser la désignation de son successeur, M. Guy Amsellem, intervenue par décret du 5 décembre 2012.

Le premier directeur général délégué a été M. Hervé Barbaret, conseiller référendaire à la Cour des comptes, détaché sur cet emploi pour cinq ans à compter du 1^{er} octobre 2004 et qui a été appelé à d'autres fonctions le 1^{er} mai 2007. Il a été remplacé par Mme Anne-Marie Le Guével, de juillet 2007 à mars 2011. C'est ensuite M. Luc Lièvre qui lui a succédé à compter de cette date et est toujours en fonction ; il avait exercé à la Cité les responsabilités de directeur des systèmes d'information depuis 2005, responsabilités élargies ensuite à celles de directeur financier. Il en ressort que la tête de l'établissement a bénéficié depuis sa création d'une stabilité raisonnable, la continuité étant assurée pendant huit ans par M. de Mazières avec trois directeurs généraux délégués qui ont chacun exercé relativement longtemps leurs fonctions au sein de l'établissement.

2. La position statutaire des chefs de département, frein à la transversalité

Selon les termes de l'article R. 142-16 du code du patrimoine, « les chefs de département sont nommés, sur proposition du président, par arrêté du ministre de la culture, pour une durée de 3 ans renouvelable ». Cette modalité qui permet aux chefs de département d'asseoir une part de leur légitimité sur l'autorité directe du ministre qui les a nommés apparaît peu compatible avec le principe d'autonomie de l'établissement public et ne peut que conforter les trois départements originels dans un sentiment identitaire au moins aussi fort que celui d'appartenance à la Cité. Elle est toutefois un peu compensée par l'affirmation selon laquelle ces chefs de département « mettent en œuvre, sous l'autorité du président, la politique scientifique, culturelle et pédagogique de leur département ». En conséquence, le président ne peut « arrêter le programme d'activités annuel » qu'en « concertation avec les chefs de département ».

L'organisation interne de la CAPA apparaît donc conditionnée par des dispositions réglementaires contraignantes qui ont tenté un compromis entre deux objectifs : créer un établissement unique sous l'autorité d'un président exécutif chargée d'assurer la cohérence de ses actions ; rassurer les trois composantes constitutives quant à la permanence de leurs missions, de leur identité et de leur organisation. Le résultat de ce compromis est apparu déséquilibré ce que traduit la lettre de mission au nouveau président qui l'invite à « mettre en place une organisation et des actions transversales créant une réelle synergie entre les trois entités constitutives de la CAPA dont la pérennité dans l'organigramme pourrait être questionnée ». Cette organisation, qui n'a pas varié depuis 2005, est assise sur la juxtaposition des trois entités constitutives de la CAPA (MMF, IFA, École) et sur la création de sept services transversaux (finances, ressources humaines, bâtiment, système d'informations, communication et partenariat, développement et mécénat, publics). Lorsqu'il a été nommé, le premier président de l'établissement insistait en outre sur « le fonctionnement très collégial de l'équipe de direction qui se réunit hebdomadairement ». Le DAP considérait cependant les services transversaux comme trop nombreux, alors qu'il convenait « de privilégier les objectifs culturels et non de multiplier les supports de gestion » (CA du 22 novembre 2005).

L'unicité des services administratifs et financiers a incarné une première exigence de transversalité pour absorber les deux SCN et l'association IFA dont les modes de fonctionnement financier, informatiques et en ressources humaines étaient par définition extrêmement éloignés les uns des autres.

Toutefois, plusieurs fonctions importantes de la Cité demeurent dispersées, voire éclatées, entre les trois départements et certains services transversaux :

- la programmation des expositions et des manifestations ;
- la production des expositions (une réflexion a été engagée par la direction dans ce sens en mars 2010 – cf. PV du comité d'entreprise du 17 mars 2010, mais n'a pas abouti) ;
- la politique de publication et d'éditions ;
- la conservation et la valorisation des collections permanentes (MMF et centre d'archives) ;
- les ressources documentaires ;
- la recherche ;
- l'action internationale.

Sous la présidence de M. François de Mazières, un comité de direction comprenant les principaux responsables de l'établissement se réunissait chaque semaine le lundi. Sa composition et son fonctionnement n'ont pas été formalisés et il a été de moins en moins rédigé de compte rendu des réunions entre 2004 et 2012.

À l'arrivée du nouveau président, les comités de direction ont été maintenus de manière hebdomadaire mais sont désormais assortis de comptes rendus. Une fois par mois, le comité est transformé en une « réunion de direction élargie » accueillant environ 25 cadres. Un séminaire a été organisé en février 2013 pour réfléchir au projet scientifique et à la restructuration de la Cité, mais, comme le président l'a déclaré devant le comité d'entreprise le 10 octobre 2013, « ses réflexions n'ont pas été suivies d'effet et en sont restées au stade d'un simple constat critique ». C'est dans ce cadre qu'a été lancée en septembre 2013 une réflexion sur la réorganisation interne de la Cité, comme l'y invitait sa lettre de mission. Après trois réunions du comité de direction élargi, de premières orientations ont été esquissées et présentées au comité d'entreprise le 11 décembre 2013.

Lors de son audition par la Cour, le président en exercice de la Cité a manifesté son intention de proposer une modification réglementaire rapide en vue d'une réorganisation de la Cité, qui comporterait notamment la création d'un nouveau département des collections rapprochant le musée et les archives et un renforcement des mutualisation ou coordinations de fonctions, avec notamment la création d'un responsable de la politique éditoriale. Le devenir du département IFA dans une telle configuration devra à l'évidence être clarifié de même que les modalités d'exercice de la tutelle scientifique sur le nouveau département des collections.

La Cour constate qu'après de longues hésitations dans sa conception et la durée de son exercice, la fonction exécutive de président, qui concentre les pouvoirs les plus importants, a été exercée à plein temps pendant les premières années de l'existence de la Cité sur la base d'un fort engagement de son titulaire pour régler les problèmes rencontrés, déterminer les premières orientations et tenter de fédérer les composantes de l'établissement. Elle a ensuite été exercée pendant plusieurs années à mi-temps sur la seule décision de l'intéressé, prise en fonction des contraintes inhérentes à sa situation d'élu, sans que le ministère de tutelle en prenne acte, ni que le conseil d'administration en ait été officiellement averti. Un large système de délégation de signature a été mis en place, pour une part non négligeable irrégulièrement. La fonction de directeur général délégué s'en est progressivement trouvée renforcée, mais pour autant l'autorité propre, quasi statutaire, des trois chefs de département est restée forte, à l'image du cloisonnement de l'établissement entre les trois structures qui avaient été réunies en son sein à l'origine.

Ce cloisonnement demeure excessif, des fonctions transversales étant mal assurées (par exemple édition, production des expositions et organisation des manifestations, gestion des ressources documentaires, recherche). Il a pu contribuer à la difficulté rencontrée par la CAPA à asseoir son image d'institution unifiée et à la dispersion des efforts constatée en matière d'expositions et de manifestations.

Une modification prochaine du décret constitutif est annoncée qui devrait consacrer une réorganisation de l'établissement et de ses départements et permettre un renforcement des mutualisations de fonction.

Même si la question peut aussi se poser dans d'autres secteurs, la Cour souhaite que le ministère de la culture et de la communication clarifie pour l'avenir les conditions dans lesquelles une fonction exécutive à la tête d'un établissement public culturel national et la responsabilité qui l'accompagne en tant qu'ordonnateur principal sont compatibles avec des fonctions exécutives locales.

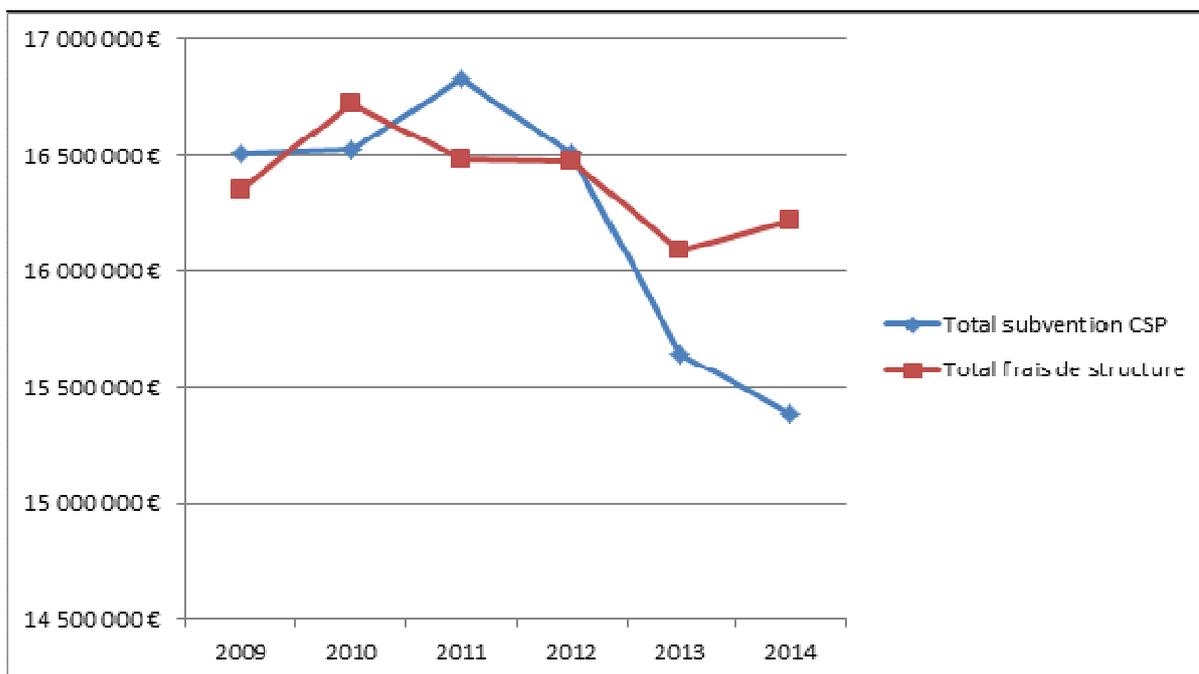
D. LE BUDGET ET LES COMPTES

1. Un pilotage budgétaire qui s'améliore, une contribution de l'État qui fléchit

Le vote du budget par le conseil d'administration ayant lieu en fin d'année n-1, la CAPA doit préparer son projet de budget sans connaître le montant de sa subvention ni son plafond d'emplois. Au vu des documents budgétaires (EPRD), les dépenses affichent un taux d'exécution le plus souvent supérieur à 94 %, seuls les exercices 2005 et 2008 étant voisins de 60 %, respectivement du fait de dépenses d'acquisition d'œuvres d'art inférieures aux prévisions et de reports de travaux et d'aménagements. L'exécution des recettes est encore meilleure et atteint régulièrement des taux supérieurs à 100 %, tant en fonctionnement qu'en investissement. Pour l'exercice 2012, une présentation du compte financier par activités a été faite pour la première fois, permettant ainsi des recoupements avec le budget prévisionnel. Outre les fonctions supports, les activités correspondent aux trois objectifs principaux institués par le COP (« Valoriser, exposer et diffuser la culture architecturale », « Collecter et préserver », « Former et sensibiliser »). L'activité 3 « Former et sensibiliser » présente le taux d'exécution le moins élevé (93 %), les autres dépassant le seuil de 98 %.

Le budget de la Cité (budget après DM) se caractérise par une progression importante des dépenses (+ 57 %) et des recettes (+ 47 %) de 2005 à 2011, qui marque la montée en charge de l'établissement et son inauguration en 2007. De 2006 à 2010, le budget primitif a été systématiquement adopté en déséquilibre. Deux exercices se sont soldés par un résultat négatif (2007 et 2010). Les budgets suivants ont été présentés en équilibre. Les évolutions actuelles sont toutefois préoccupantes pour la Cité : la subvention de l'État baissera de 2,5 % en 2014 et son gel passera de 6 % à 7 %, tandis que le remboursement compensatoire par l'État des entrées gratuites diminuera de 75 000 €. Au total, en dépit de l'intégration dans la subvention de l'essentiel de la compensation pour remboursement des salaires des agents de l'État mis à disposition de la CAPA, la baisse du concours financier de l'État s'élève à 550 000 € dans le budget voté en 2014 par rapport au budget voté de 2013.

Tableau n°9 : Évolution de la subvention de l'État pour charges de service public et des dépenses de fonctionnement de la Cité



Source : document présenté au CA de la CAPA le 27 novembre 2013

2. Le bilan et le compte de résultat

Les comptes de la Cité doivent être produits à la Cour en application de l'article R. 133-2 du CJF. Des retards ont été observés, respectivement, de trois mois, un an et un mois pour les comptes 2006, 2007 et 2008, les deux derniers produits ensemble le 20 juillet 2009 après une relance du Parquet général ; enfin le compte 2012 n'a été formellement produit à la Cour qu'après une relance en novembre 2013. En outre, l'obligation réglementaire s'imposant aux responsables du contrôle général économique et financier de l'établissement de transmettre à la Cour « copie de leurs rapports relatifs aux états financiers de ces organismes et comportant leurs observations sur ces documents » n'a pas été remplie.

L'exercice 2004 n'ayant porté que sur deux mois, l'analyse des évolutions a été conduite à partir de 2005, première année de plein exercice et va jusqu'aux comptes 2012.

a. Le compte de résultat

Le résultat d'exploitation est constamment déficitaire depuis 2006, et le résultat net comptable n'est rééquilibré que par l'effet du résultat exceptionnel.

Tableau n° 10 : Répartition du résultat de 2004 à 2012 en €

Exercices	Excédent brut d'exploitation	Résultat d'exploitation	Résultat financier	Résultat exceptionnel	Résultat net comptable
2004	5 459 909	5 432 428	46	-	5 432 383
2005	1 561 986	918 442	63 874	121 081	1 103 396
2006	427 175	41 198	245 006	180 836	384 643
2007	1 043 824	2 426 919	322 675	1 325 188	779 057
2008	652 983	896 350	328 620	1 193 610	625 880
2009	759 419	881 206	90 481	800 113	5 807
2010	402 657	1 621 720	10 439	611 653	999 627
2011	634 251	549 960	25 976	665 348	141 364
2012	605 424	532 775	20 234	591 815	79 273

Source : CAPA/comptes annuels 2004/2012⁵⁸

Les comptes de la Cité se caractérisent par l'augmentation importante des recettes (+ 81 %) et des dépenses (+ 97,8 %) de 2005 à 2012, l'ouverture au public ayant lieu en 2007.

- **Les recettes : un financement essentiellement public**

Les recettes de fonctionnement s'élèvent en 2012 à 22,3 M€, soit une augmentation de plus de 80 % depuis 2005. Les subventions publiques, d'un montant de 16,35 M€ en 2012, en constituent l'essentiel (73 %).

Tableau n°11 : Évolution des recettes de 2004 à 2012

en euros	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
70 Ventes prod. fabriqués, prest. service et marchandises	37 773	569 495	1 650 828	4 305 125	5 024 254
% produits de fonct°	0,6%	4,6%	12,2%	20,7%	22,8%
74 Subventions d'exploitation	6 744 410	11 533 712	11 413 704	14 821 469	15 313 259
% produits de fonct°	99,4%	93,8%	84,3%	71,2%	69,5%
75 Autres produits de gestion courante	0	599	4 796	175	1 073
% produits de fonct°	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
76 Produits financiers	0	63 874	245 006	322 675	328 620
% produits de fonct°	0,0%	0,5%	1,8%	1,6%	1,5%
77 Produits exceptionnels	0	131 699	181 714	1 338 084	1 251 674
% produits de fonct°	0,0%	1,1%	1,3%	6,4%	5,7%
79 Transfert de charges d'exploitation	0	39	36 336	20 816	127 963
% produits de fonct°		0,0%	0,3%	0,1%	0,6%
TOTAL PRODUITS	6 782 183	12 299 418	13 532 385	20 808 344	22 046 843

⁵⁸ En 2009, le résultat net comptable intègre l'impôt sur les bénéfices (3 580 €)

en euros	2 009	2 010	2 011	2 012	Evol° 2005/2012
70 Ventes prod. fabriqués, prest. service et marchandises	4 359 870	4 586 060	4 933 712	5 105 172	766%
% produits de fonct°	19,3%	21,2%	22,1%	22,9%	
74 Subventions d'exploitation	17 255 901	16 179 930	16 627 234	16 352 750	44%
% produits de fonct°	76,4%	74,8%	74,6%	73,3%	
75 Autres produits de gestion courante	1 280	18 964	11 634	188 391	1844%
% produits de fonct°	0,0%	0,1%	0,1%	0,8%	
76 Produits financiers	90 481	10 439	25 976	20 392	-59%
% produits de fonct°	0,4%	0,0%	0,1%	0,1%	
77 Produits exceptionnels	816 448	766 329	671 143	622 104	410%
% produits de fonct°	3,6%	3,5%	3,0%	2,8%	
79 Transfert de charges d'exploitation	52 893	73 060	12 659	11 717	NS
% produits de fonct°	0,2%	0,3%	0,1%	0,1%	
TOTAL PRODUITS	22 576 874	21 634 782	22 282 357	22 300 526	81%

Source : CAPA/comptes annuels de 2004 à 2012

Les subventions d'exploitation (compte 741) constituent les trois quarts du financement de l'établissement. Elles ont progressé de plus de 44 % depuis 2005 et ont atteint leur plus haut niveau en 2009. Le remboursement des personnels mis à disposition est intervenu pour la première fois en année pleine sur cet exercice (1,36 M€ en 2009, 0,41 M€ seulement en 2008). Par ailleurs, la Cité a bénéficié de subventions exceptionnelles afin de compenser l'opération « Grand Paris » (1,36 M€). Toutefois, les subventions du ministère baissent depuis 2011.

Les produits et prestations comprennent les recettes de mécénat et de partenariat (1,65 M€ en 2012), de billetterie (1,17 M€), de locations d'espaces (0,94 M€) et d'échanges marchandises (0,78 M€). Si globalement, elles ont augmenté de plus de 18 % depuis 2007, leurs évolutions sont contrastées.

Tableau n°12 : Évolution des ventes et prestations de 2004 à 2012⁵⁹

en euros	2004	2005	2006	2007	2008
Ventes d'ouvrages/Archiscopie			107 494	85 065	96 026
Prestations de formation			37 195	100 441	186 822
Produits des mécénats et partenariats			103 075	1 883 900	1 330 833
Locations d'espaces			1 377 631	1 039 585	1 194 142
Echanges de marchandises				275 101	557 387
Redevances de concessions				0	43 750
Prestations de service/divers				55 873	282 123
Billetterie				865 160	1 333 171
70 Total général	37 773	569 495	1 625 395	4 305 125	5 024 254
en euros	2009	2010	2011	2012	% variation 2007- 2012
Ventes d'ouvrages/Archiscopie	77 447	153 922	131 522	119 525	40,5%
Prestations de formation	165 542	176 526	187 109	157 552	56,9%
Produits des mécénats et partenariats	1 120 573	903 383	1 442 564	1 654 359	-12,2%
Locations d'espaces	1 010 361	671 667	929 925	949 101	-8,7%
Echanges de marchandises	721 640	1 022 059	756 794	780 023	183,5%
Redevances de concessions	100 000	122 447	112 803	125 226	
Prestations de service/divers	207 319	253 653	315 353	139 769	150,2%
Billetterie	956 988	1 282 403	1 057 846	1 179 617	36,3%
70 Total général	4 359 870	4 586 060	4 933 916	5 105 172	18,6%

Source : CAPA/comptes annuels 2004/2012/rapports de gestion/balances⁶⁰

Les recettes de mécénat et de partenariat, ainsi que les locations d'espaces, en baisse depuis 2008, se rétablissent à partir de 2011 mais restent sensibles aux aléas de la situation économique. Les recettes de billetterie subissent des fluctuations importantes d'un exercice à l'autre. Après avoir marqué le pas en 2011 (- 17 % par rapport à 2010⁶¹), elles progressent à nouveau en 2012. Les autres recettes sont constituées de ventes d'ouvrages, de prestations de formation, de redevances de concession et de prestations de service qui sont en croissance régulière depuis 2007. Les prestations de service recoupent principalement les coproductions et itinérances d'expositions (100 202 € en 2012) et la taxe d'apprentissage (30 593 € en 2012). A l'exception des redevances de concessions qui augmentent légèrement, on constate un tassement des autres recettes en 2012.

Les produits financiers qui avaient fortement progressé jusqu'en 2008 (328 620 €) ont chuté de 94 % depuis. Les excédents de trésorerie placés en Sicav de trésorerie auprès du trésor public ont été abandonnés dans le courant de l'année 2012 au profit de placements à court terme.

⁵⁹ L'évolution des ressources propres a été calculée depuis 2007, certaines n'existant que depuis l'ouverture de la Cité.

⁶⁰ Le chiffre du rapport de gestion 2008 comportait une erreur de calcul dans le total. Le montant figurant au tableau reprend le chiffre figurant à la balance pour les prestations de service/divers soit 282 123€ et non 342 676€ comme indiqué dans le rapport de gestion.

⁶¹ L'établissement considère que « l'année 2010 a été une année exceptionnelle du fait de l'exposition « Architecture et BD présentée de juin au 2 janvier, alors que Hôtel particulier n'a commencé qu'en octobre et que l'année a comporté quatre mois sans exposition temporaire payante. ».

Les produits exceptionnels, qui s'élèvent à 0,62 M€ en 2012, sont essentiellement constitués de la quote-part des subventions d'investissement virée au compte de résultat⁶².

Au total, l'établissement a disposé en 2012 de 5,31 M€ de ressources propres représentant 23,8 % de ses recettes de fonctionnement courant. Le taux de ressources propres utilisé par l'établissement est tiré du calcul de l'indicateur IV-2-0-1 du contrat de performance convenu d'un accord commun entre la Cité et le ministère de la culture et de la communication⁶³. Cet indicateur est mis en place depuis 2009 et a été reconstitué pour les exercices antérieurs (depuis 2007) sur la base des mêmes données. Il intègre une partie des subventions (autres ministères) et est en outre calculé sur les recettes de fonctionnement courant et non sur la totalité des recettes de l'établissement, ce qui a pour effet de l'améliorer légèrement.

Tableau n°13 : Évolution des recettes propres de 2007 à 2012

en milliers d'euros	2007	2008	2009	2010	2011	2012	% variation 2007- 2012
70 Ventes/prestations de service	4 305 125	5 024 254	4 359 871	4 586 060	4 933 712	5 105 172	19%
741 Subventions autres ministères	657 575	437 996	1 154 008	401 091	361 754		-100%
75 produits de gestion courante	175	1 073	1 280	18 964	11 634	188 391	NS
76 produits financiers	322 675	328 620	90 481	10 439	25 976	20 392	-94%
Total recettes propres	5 285 550	5 791 943	5 605 640	5 016 554	5 333 076	5 313 955	0,5%
total des recettes	20 808 344	22 046 844	22 576 874	21 634 782	22 282 357	22 300 526	
% des recettes propres	25,4%	26,3%	24,8%	23,2%	23,9%	23,8%	
calcul Capa							
% des recettes propres	26,8%	28,0%	25,9%	24,1%	24,7%	24,3%	

Source : CAPA/rapports de gestion 2009/2012/balances générales des comptes 2007 à 2012

Si ces ressources ont progressé de 2007 à 2008, leur évolution est marquée par un infléchissement sur les autres exercices qui est lié à la baisse des mécénats, partenariats et locations d'espaces. En 2011 et 2012, celles-ci connaissent à nouveau une croissance positive (+ 6 % par rapport à 2010), sans toutefois franchir le seuil de 25 % de ressources propres, et encore moins les projections très volontaristes faites dans la phase de préfiguration du projet qui avaient été mises en avant pour justifier le choix d'un statut d'ÉPIC.

⁶² L'établissement a en outre reçu en 2007 608 578 € au titre du boni de liquidation de l'IFA.

⁶³ Les ressources propres de l'année sont constituées des sommes des comptes 70, 71, 72, 742, 743, 744, 746, 748, 75 et 76. Le taux de ressources rapporte ce montant au total des ressources de l'année, soit la somme des comptes précédents augmentée de la valorisation des personnels Etat travaillant au sein de l'établissement.

Tableau n° 14 : Prévisions de recettes propres avant la création de l'établissement

en M€	Présentation administrative juin 1998	"Budget cible" février 1999	Note DAPA 22 nov. 2001	Note DAPA 15 janv. 2002	Documents de synthèse 2002
1 -Budget total	11,63	11,89	13,46		19
2- Recettes propres					
dont:	2,51	2,59	4,31	?	3,81
- billetterie	0,76	0,76	0,99		1,1
- mécénats et partenariats	1,14	?	?		1,02
- locations d'espaces	?	?	0,77		0,33
- concessions	0,08	0,08	0,28		0,12
1/2 -Part des ressources propres	21,6%	21,8%	32,0%	30,0%	20,1%

Source : documents préparatoires de la DAPA

- **Les dépenses de fonctionnement : des dépenses de services extérieurs en forte progression**

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 22,2 M€ en 2012. Les dépenses de services extérieurs et de personnel en constituent les deux postes les plus significatifs.

Tableau n° 15 : Évolution des dépenses de fonctionnement de 2004 à 2008

en euros	2004	2005	2006	2007	2008
60 Achats et variations de stocks	147 602	2 036 634	2 747 667	5 128 238	3 981 612
% charges de fonct°	10,9 %	18,2 %	20,9 %	23,8%	18,6 %
61/62 Services extérieurs	615 591	3 230 665	3 409 576	7 665 060	8 394 449
% charges de fonct°	45,6 %	28,9 %	25,9 %	35,5%	39,2 %
63 Impôts et taxes	29 648	385 149	478 064	612 716	533 095
% charges de fonct°	2,2 %	3,4 %	3,6 %	2,8%	2,5 %
64 Charges de personnel	529 433	4 888 773	6 002 051	6 764 404	6 775 373
% charges de fonct°	39,2 %	43,7 %	45,7 %	31,3%	31,6 %
65 Autres charges de gestion	930	122 460	167 947	473 073	347 850
% charges de fonct°	0,1 %	1,1 %	1,3 %	2,2%	1,6 %
66 Charges financières	46	0	0	0	0
67 Charges exceptionnelles	0	0	878	12 897	12 465
68 Dotations aux amortissements et provisions	26 710	532 340	341 559	931 013	1 376 120
% charges de fonct°	2,0 %	4,8 %	2,6 %	4,3%	6,4 %
TOTAL des dépenses de fonctionnement	1 349 960	11 196 021	13 147 742	21 587 401	21 420 964

de 2009 à 2012

en euros	2009	2010	2011	2012	Evol° 2005/2012
60 Achats et variations de stocks	4 069 085	3 602 460	3 658 327	3 230 901	59 %
% charges de fonct°	18,0 %	15,9 %	16,5 %	14,5 %	
61/62 Services extérieurs	8 955 298	9 459 675	9 003 355	9 194 594	185 %
% charges de fonct°	39,7 %	41,8 %	40,7 %	41,4 %	
63 Impôts et taxes	560 360	569 343	594 080	613 021	59 %
% charges de fonct°	2,5 %	2,5 %	2,7 %	2,8 %	
64 Charges de personnel	7 271 610	7 537 169	7 670 933	7 813 983	60 %
% charges de fonct°	32,2 %	33,3 %	34,6 %	35,2 %	
65 Autres charges de gestion	372 331	284 137	313 260	527 539	331 %
% charges de fonct°	1,6 %	1,3 %	1,4 %	2,4 %	
66 Charges financières	0	0	0	158	
67 Charges exceptionnelles	16 335	141 513	5 795	30 289	
% charges de fonct°	0,1 %	0,6 %	0,0 %	0,1 %	
68 Dotations aux amortissements et provisions	1 322 468	1 040 114	895 244	810 768	52 %
% charges de fonct°	5,9 %	4,6 %	4,0 %	3,6 %	
69 impôt sur les sociétés	3 580				
TOTAL des dépenses de fonctionnement	22 571 067	22 634 411	22 140 994	22 221 253	98,5 %

Source : CAPA/comptes annuels de 2004 à 2011

Du fait de l'externalisation d'une grande partie des fonctions de la Cité, les dépenses de services extérieurs, qui atteignent 9,19 M€ en 2012, constituent son premier poste de dépenses (41 %). Elles ont crû depuis 2005 (+ 291 %) par paliers, en 2006 (+ 91 %) et 2007 (+ 106 %). A hauteur de 1,4 M€ en 2012, les charges de publicité et de communication constituent un poste très dynamique.

Les frais de mission et de réception s'établissent à hauteur de 380 980 € en 2012, dont près de la moitié concernent les dépenses de réception. Elles sont en baisse de 2 % depuis 2005 et représentent moins de 2 % des dépenses de fonctionnement courant. Le remboursement se fait selon les modalités définies par le décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 et l'arrêté d'application du 16 mars 2009, les indemnités d'hébergement étant cependant plus élevées que ne le prévoit le décret (100 € au lieu de 45 € dans le décret pour une nuitée).

Le remboursement s'effectue sur la base des frais réels dans la limite du forfait déterminé par les textes. S'agissant des dépenses de taxi, un contrat a été signé avec les taxis G7 et ne concerne que certains salariés de la Cité⁶⁴. L'examen par la Cour des remboursements de frais de mission concernant les exercices 2011 et 2012 a donné lieu à des observations ponctuelles, les dépassements constatés restant néanmoins limités.

⁶⁴ Le président, le directeur général, les chefs de départements, les directeurs de la communication, du développement, des publics et l'assistante du président.

Les frais postaux et de télécommunication s'élèvent à 276 000 € en 2012, dont 21 788 € au titre de la téléphonie mobile⁶⁵ pour laquelle la Cité a rejoint en 2009 un groupement d'achat interministériel sur proposition du ministère de la culture. En 2011, l'établissement a également intégré l'accord-cadre entre le ministère de la culture et de la communication et la société Globeo Travel⁶⁶.

Les dépenses de personnel atteignent 7,81 M€ en 2012, soit près de 35 % des dépenses totales de l'établissement. Elles sont en progression régulière depuis 2005 (+60 %), l'augmentation la plus significative étant intervenue en 2006 où elles sont passées de 4,9 M€ à 6 M€ en raison de l'ouverture de la Cité. Dans le même temps, elles diminuent en pourcentage des dépenses d'exploitation, conséquence de l'externalisation croissante de certaines tâches. Les rémunérations se répartissent entre les personnels en CDI (salariés en contrat à durée indéterminée et fonctionnaires en détachement) correspondant à 117,9 ETPT et les CDD correspondant à 15 ETPT qui répondent aux besoins ponctuels de l'établissement. A ces personnels s'ajoutent les agents mis à disposition (au nombre de 14 en 2012) dont la rémunération est remboursée par la Cité aux administrations concernées. Leur coût s'élève à 989 821 € en 2012. Ces dépenses sont structurellement en diminution du fait du départ des fonctionnaires concernés (mutations, retraites) qui sont alors remplacés par des CDI ou dont l'activité est reprise dans le cadre du contrat multiservices. Les autres charges de personnel concernent la restauration, les œuvres sociales et la médecine du travail pour un montant de 312 191 € en 2012.

- **Les dépenses et les recettes d'investissement**

Depuis l'exercice 2008, les subventions et charges pour l'acquisition et la restauration d'œuvres ont été transférées des comptes de charges et de produits de fonctionnement vers les comptes de subventions et de dépenses d'équipement. Seules les dépenses liées aux acquisitions de la bibliothèque dérogent encore à ce principe de comptabilisation. En 2005 et en 2006, l'établissement a bénéficié de subventions importantes (2,8 M€ en 2005, 5,23 M€ en 2006) pour la restauration et l'acquisition d'œuvres et pour l'aménagement de ses espaces. Elle a aussi bénéficié d'un transfert de 1,94 M€ de l'IFA en 2006 au titre des subventions d'investissement non consommées, qui ont été dédiées au financement de l'aménagement de la galerie des peintures. A partir de 2007, seules deux catégories de subventions ont été versées, pour les acquisitions (de l'ordre de 235 000 € par an) et pour l'équipement, ces dernières progressant de 69 % en 2011, puis de 39 % en 2012 (39 %) pour s'établir à 671 225 €.

Les dépenses d'investissement s'élèvent à 0,836 M€ en 2012, et ont enregistré d'amples variations sur la période du fait de la montée en puissance de la Cité : des immobilisations en cours et des dépenses d'installation et d'aménagement importantes sur les premiers exercices, des acquisitions d'œuvres d'un montant de 3,1 M€ en 2007 et 1,9 M€ en 2009, puis un ajustement à la baisse de ces dépenses sur le reste de la période.

⁶⁵ Ce montant concerne 57 portables. Le coût des abonnements a baissé de 28 % depuis 2010, la Cité ayant changé d'opérateur.

⁶⁶ Convention du 12 avril 2011.

b. Le bilan

Le bilan de la Cité s'établit à 19,42 M€, en progression de près de 45 % depuis 2005. L'actif se caractérise par une progression importante jusqu'en 2007 suivie d'une baisse régulière.

Tableau n°16 : Évolution de l'actif de 2004 à 2012

ACTIF	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
Immobilisations incorporelle	0,11	0,24	0,34	0,38	0,29
Immobilisations corporelles	1,55	2,83	7,51	11,27	10,51
Immobilisations financières	0,06	0,06	0,09	0,10	0,08
TOTAL ACTIF IMMOBILISE	1,713	3,120	7,950	11,749	10,890
% de l'actif	19%	23%	37%	53%	51%
Créances	1,92	1,39	1,21	1,58	2,45
Trésorerie	5,18	8,91	12,30	8,86	8,01
TOTAL ACTIF CIRCULANT	7,095	10,300	13,515	10,442	10,461
% de l'actif	81%	77%	63%	47%	49%
TOTAL GENERAL	8,809	13,419	21,465	22,191	21,350

ACTIF	2 009	2 010	2 011	2 012	Evol° 2012/2005
Immobilisations incorporelles	0,18	0,10	0,04	0,01	-96%
Immobilisations corporelles	10,21	10,10	9,87	10,00	254%
Immobilisations financières	0,08	0,08	0,08	0,08	39%
TOTAL ACTIF IMMOBILISE	10,472	10,272	9,995	10,090	-2%
% de l'actif	51%	52%	50%	52%	
Créances	1,55	1,45	1,78	1,16	-16%
Trésorerie	8,35	8,08	8,36	8,17	-8%
TOTAL ACTIF CIRCULANT	9,905	9,531	10,145	9,333	-9%
% de l'actif	49%	48%	50%	48%	
TOTAL GENERAL	20,377	19,803	20,139	19,423	44,74%

Source : CAPA/comptes annuels 2004 à 2012

L'actif immobilisé représente 48 % de l'actif en 2012, les immobilisations corporelles, dont les trois quarts sont constituées par la valorisation des œuvres d'art, en constituant l'essentiel (10,51 M€ en 2012, soit 68 %) et. Elles ont augmenté de plus de 254 % depuis 2005. Les immeubles remis en dotation à l'établissement par l'État ont été évalués par France Domaine en 2010 à 119,15 M€, dont 41,7 M€ de terrain, et comptabilisés en 2012 à l'euro symbolique⁶⁷ au compte 213 « constructions ». Les biens transférés par l'IFA à titre gratuit ont été valorisés à

⁶⁷ Dans son avis du 12 octobre 2012, le COCP précise qu'à la date d'entrée en vigueur de l'avis (soit le 1^{er} janvier 2013, « les biens d'ores et déjà contrôlés sans avoir été comptabilisés sont comptabilisés à l'euro symbolique ».

hauteur de 1 497 015 € correspondant à leur valeur vénale à la date de leur entrée dans le patrimoine de la Cité⁶⁸.

S'agissant des collections, les moulages ont été valorisés à partir de l'exercice 2009 à hauteur de leur coût de restauration, soit 1 695 122,28 €. En 2012, les collections d'œuvres d'art ont été inscrites à l'actif du bilan à hauteur de 10 000 €. Les collections d'œuvres d'art constituent l'essentiel de l'actif immobilisé. Leur montant s'élève à 7,35 M€ en 2012, soit 74 % des immobilisations corporelles, et se répartit en œuvres d'art (6,317 M€), œuvres Le Corbusier (1,024 M€) et œuvres d'art / collection d'État depuis 2012 (10 000 €). L'autre poste important des immobilisations concerne les agencements et aménagements (2,19 M€ en 2012). L'actif immobilisé (hors œuvres d'art) est amorti à hauteur de 70 %, le montant des amortissements, 6,42 M€ en 2012, ayant quasiment été multiplié par cinq depuis 2007.

L'actif circulant s'élève à 9,33 M€ en 2012, en baisse par rapport à 2005 (- 9,4 %). Il est essentiellement constitué de la trésorerie qui s'élève à 8,17 M€ en 2012, après avoir atteint son plus haut niveau en 2006 (12,3 M€)⁶⁹. La part de la trésorerie dans l'actif diminue jusqu'en 2008 pour se stabiliser à hauteur de 41 % sur les exercices suivants. Les créances douteuses, comptabilisées depuis 2009, atteignent 97 282,86 € en 2012, et sont provisionnées à hauteur de 42 147 €. Un suivi plus rigoureux devra être mis en place à l'occasion de l'arrivée du comptable public.

Le passif se caractérise par une prédominance des capitaux propres qui, en 2012, avec 14,58 M€, en représentaient 75 % et sont essentiellement constitués des subventions d'investissement et du report à nouveau. Aucune affectation dans les réserves n'a été effectuée sur la période. Malgré un excédent brut d'exploitation positif sur presque tous les exercices (à l'exception de 2007 et de 2010), le résultat d'exploitation est négatif de 2006 à 2012 du fait de dotations aux amortissements et aux provisions importantes. Ce résultat d'exploitation est ensuite chaque fois compensé par un résultat financier et, encore plus, par un résultat exceptionnel positifs.

Les provisions pour risques et charges prennent en compte les engagements de retraite. Elles s'élèvent à 229 411 € en 2012 (104 869 € en 2005) et incluent en 2005, 2007 et 2012 des provisions pour litiges (24 268 € en 2012). Les dettes ont fortement progressé jusqu'en 2007 pour se stabiliser sous la barre des 6 M€ de 2008 à 2011. En 2012, leur montant s'établit à 4,6 M€, en baisse de 20 % par rapport à l'exercice précédent⁷⁰.

⁶⁸ Ces biens ont été inscrits au compte avec une contrepartie au passif sur le compte 105 « écart de réévaluation ». Leur comptabilisation aurait plutôt dû se faire au compte 103 « biens remis en pleine propriété à l'établissement ».

⁶⁹ Elle est essentiellement constituée de disponibilités, l'établissement ayant renoncé à ses valeurs mobilières de placements auprès de la DGFIP au profit de placements sur des comptes à terme du Trésor (pour un montant de 3 M€), comme son statut le lui permettait.

⁷⁰ En 2011, les créances avaient fortement augmenté : quatre mécènes et parrains restaient à devoir au 31/12/2011 à la Cité la somme cumulée de 440 775 €.

Tableau n°17 : Évolution du passif de 2004 à 2012

PASSIF	2004	2005	2006	2007	2008
CAPITAUX PROPRES	6 929 399	10 780 301	16 218 996	15 259 172	15 260 937
Biens mis à disposition par l'Etat					
Ecart de réévaluation	1 497 016	1 497 016	1 497 016	1 497 016	1 497 016
Report à nouveau		5 432 383	6 535 780	6 920 423	6 141 366
Résultat net de l'exercice	5 432 383	1 103 396	384 643	-779 057	625 880
Subventions d'investissement		2 747 506	7 801 558	7 620 791	6 996 675
PROVISIONS		104 869	83 970	131 011	120 646
DETTES	1 879 475	2 533 928	5 161 555	6 801 112	5 968 681
TOTAL PASSIF.....	8 808 874	13 419 098	21 464 521	22 191 295	21 350 264

PASSIF	2 009	2 010	2 011	2 012	Evol° 2010/2005
CAPITAUX PROPRES	15 013 481	13 892 900	14 150 091	14 589 087	35,33%
Biens mis à disposition par l'Etat				10 001	
Ecart de réévaluation	1 497 016	1 497 016	1 497 016	1 497 016	0,0%
Report à nouveau	6 767 246	6 773 053	5 773 426	5 914 790	8,9%
Résultat net de l'exercice	5 807	-999 627	141 364	79 273	-92,8%
Subventions d'investissement	6 743 412	6 622 459	6 738 286	7 088 007	158,0%
PROVISIONS	135 377	144 629	201 917	229 411	118,76%
DETTES	5 227 765	5 765 627	5 787 358	4 604 685	81,72%
TOTAL PASSIF.....	20 241 246	19 658 527	19 937 449	19 193 772	43,03%

Source : CAPA/comptes annuels 2004/2012

c. La capacité d'autofinancement et le fonds de roulement⁷¹

La capacité d'autofinancement, d'un montant de 1,5 M€ en 2005, décroît fortement jusqu'en 2007 où elle atteint une valeur négative. Elle se redresse en 2008 et reste positive sur tout le reste de la période à l'exception de l'exercice 2010. Elle atteignait 327 871 € en 2012.

Le fonds de roulement s'élevait à 4,8 M€ en 2012, soit 81 jours de fonctionnement⁷², son plus haut niveau depuis l'ouverture de la Cité au public. Il est positif sur tous les exercices et augmente régulièrement depuis 2007. Le résultat négatif de l'exercice 2010 a eu pour conséquence une ponction sur le fonds de

⁷¹ Les différences de comptabilisation, évoquées dans la partie « qualité comptable », ont pour conséquence des écarts dans le calcul de ces données entre la Cour et l'établissement.

⁷² Le calcul du fonds de roulement par la Cité jusqu'en 2008 ne tient pas compte des provisions pour risques et charges, ce qui explique les différences avec les montants calculés par les rapporteurs. Par ailleurs, en 2012, une différence de 10 001 € (qui correspond au montant des biens remis en dotation) apparaît dans le calcul du fonds de roulement.

roulement d'un montant de 0,9 M€. Le besoin en fonds de roulement est négatif sur toute la période.

La Cour constate que :

- le processus de préparation et d'adoption des budgets appelle pour seule observation critique le vote, certaines années, d'un budget en déséquilibre ;
- les taux d'exécution budgétaire sont élevés, tant en recettes qu'en dépenses, ce qui témoigne d'une bonne appréciation des besoins de l'établissement ;
- toutefois, la prédominance des financements publics et la difficulté croissante de l'établissement à dégager des ressources propres plus importantes, ces dernières dépendant pour une large part de la conjoncture économique, rendent les perspectives budgétaires plus contraintes. Ceci conduit à préconiser l'adoption d'un plan d'économies de préférence à la systématisation de prélèvements sur le fonds de roulement, même si celui-ci reste confortable ;
- la progression des dépenses de services extérieurs et de personnel ainsi que des dépenses et recettes d'investissement de 2005 à 2007 a donné lieu à un ajustement après la phase d'ouverture de la Cité ;
- la gestion des frais de mission devrait être plus rigoureuse et le respect de ses procédures renforcé ;
- la situation financière de la Cité tend à se stabiliser cinq ans après l'ouverture au public (capacité d'autofinancement et fonds de roulement positifs, résultat positif sur les deux derniers exercices).

La Cour attire néanmoins l'attention sur l'existence d'un résultat d'exploitation négatif récurrent, même si le résultat net comptable est positif depuis 2011. Elle prend note que la valorisation complète de l'actif immobilisé devrait intervenir dès l'achèvement du récolement des collections. Elle insiste sur la nécessité d'un suivi plus rigoureux des créances douteuses avec l'appui du cabinet spécialisé auquel la Cité fait recours depuis 2012.

3. La qualité comptable et budgétaire : des pratiques en voie d'évolution

Soumise aux règles de la comptabilité commerciale jusqu'au 1^{er} janvier 2014, la Cité faisait certifier ses comptes par le cabinet Ernst & Young. Les seules observations ou réserves exprimées ont concerné la non-comptabilisation des engagements de retraite (exercice 2004, observation non reprise l'année suivante) et l'absence de valorisation des moulages, œuvres d'art ou fonds documentaires (exercices 2006 et suivants) ainsi que de l'ensemble domanial occupé au palais de Chaillot remis en dotation à l'établissement (exercice 2008 et suivants). Cette réserve a été levée dans le rapport sur les comptes de l'exercice 2012, sur le constat que l'établissement avait dès lors « appliqué l'avis du CNOCP n° 2012-07 du 18 octobre 2012 relatif à la valorisation et à la comptabilisation des biens historiques et culturels »⁷³.

⁷³ Rapport du 24 avril 2013.

a. Une présentation distincte des comptes et du budget exécuté

Pour la période sous revue, l'établissement a appliqué un double système, de comptabilité commerciale pour les comptes arrêtés par l'ordonnateur et soumis pour approbation au conseil d'administration, de comptabilité publique pour les EPRD tels qu'ils ressortent du rapport de gestion annuel et des documents budgétaires. Souhaitée par le ministère de la culture, cette double présentation a impliqué le retraitement systématique du résultat de l'EPRD exécuté afin de le mettre en conformité avec le résultat net comptable.

Les principales différences concernent les subventions et dépenses pour l'acquisition et la restauration des œuvres d'art, inscrits comme des charges et des produits dans le compte de résultat jusqu'en 2007. De même, les acquisitions de la bibliothèque sont comptabilisées à un compte de charge (compte 618101 « bibliothèque »), alors qu'elles sont considérées comme faisant partie des collections au niveau de l'EPRD. Cette différence entraîne des écarts dans le calcul de certains indicateurs (fonds de roulement, capacité d'autofinancement...).

**Tableau n° 18 : Rapprochement des documents budgétaires et comptables en 2007
(en €)**

Résultat EPRD	-	2 591 034
Subventions au passif du bilan (acquisitions d'œuvres)	-	237 500
Charges à l'actif du bilan (acquisitions)		1 532 378
Charges à l'actif du bilan (restaurations)		683 362
Charges au compte de résultat	-	166 262
Résultat comptable théorique	-	779 056
		total classe 6
		21 587 400
		total classe 7
		20 808 344
Résultat net comptable	-	779 056

Source : CAPA/rapport de gestion 2007

Des efforts de rapprochement entre les nomenclatures comptable et budgétaire ont été entrepris en 2008 : les dépenses et les recettes liées aux acquisitions et restaurations d'œuvres apparaissent désormais dans les documents budgétaires comme des dépenses et recettes d'investissement (2^e section). Seules subsistent au compte de résultat les charges afférentes aux acquisitions de la bibliothèque.

Le décret du 7 novembre 2012 oblige la Cité, comme tous les EPN, à tenir, à l'instar de l'État, d'ici 2016 deux comptabilités distinctes, chacune selon ses règles : la comptabilité budgétaire en AE et en CP avec une comptabilisation de la consommation des autorisations d'emplois, et la comptabilité générale.

Les balances générales des comptes ont été examinées de 2005 à 2012 et rapprochées des comptes annuels certifiés et des documents budgétaires, en particulier les EPRD exécutés. Des différences mineures ont été constatées⁷⁴ :

⁷⁴ Dans le compte de résultat, la répartition des comptes 60, 61 et 62 n'est pas la même : une partie importante des dépenses du compte 60 (604 et 606) a été imputée sur les comptes de services extérieurs (61 et 62) dans l'EPRD ; dans l'EPRD, les dépenses de personnel (compte 64) incluent une partie des dépenses fiscales (compte 63 : taxe sur les salaires...). Enfin, certains comptes utilisés dans l'EPRD n'existent pas dans la balance : par

b. L'évolution de la présentation analytique des documents budgétaires

Si les documents budgétaires sont présentés selon la nomenclature du plan comptable général, le rapport de gestion propose depuis 2008 une présentation plus analytique qui, depuis 2010, a pris la forme d'une présentation du budget prévisionnel par activités qui doit « désormais servir de base au dialogue lors de l'établissement des budgets ainsi que dans le cadre du contrat de performance ».

Ce document distingue quatre activités correspondant aux objectifs formulés par le COP :

- valoriser, exposer, diffuser la culture architecturale ;
- collecter et préserver ;
- former et sensibiliser ;
- fonctions support.

Les dépenses y sont réparties par service et par nature (fonctionnement, investissement, personnel).

L'activité 1 (expositions, collections...) représente la part la plus importante des dépenses de l'établissement (45,96 %) suivie par les fonctions support (activité 4 : 34,33 %). Les deux autres concernent respectivement 11,9 % (activité 2) et 7,81 % (activité 3) des dépenses. Seuls deux exercices complets ont jusqu'ici été déclinés de cette façon (2011 et 2012). Parallèlement, le logiciel de gestion budgétaire *Pheb* opère une distinction par services transversaux (bâtiment, direction générale, systèmes d'information...), départements et programmes. Au sein des services transversaux, les ressources humaines et le bâtiment constituent les postes de dépenses les plus importants (45 % et 40 % en BP 2013). Le musée et l'IFA représentent quant à eux 35 % et 33 % des dépenses des départements et programmes.

c. Les procédures de contrôle interne

Après une analyse générale des risques qui n'a pas été formalisée en une cartographie, l'établissement a mis en place un contrôle interne pour le suivi de l'exécution budgétaire. Quatre contrôleurs de gestion ont été nommés pour chaque secteur de gestion avec des pouvoirs de visa. Ils élaborent des tableaux de bord et documents de suivi des marchés, des contrats et conventions, des recettes mensuelles, et des notes de synthèse sur les expositions

Le suivi budgétaire est centralisé au niveau du directeur général délégué qui élabore une note de conjoncture trimestrielle. Les recettes propres font l'objet d'un tableau mensuel. Par ailleurs, le directeur général délégué réunit tous les 15 jours l'équipe de la direction administrative et financière. Le logiciel de gestion budgétaire *Pheb* (couplé au logiciel comptable Sage) permet un suivi en temps réel du budget par service et par ligne budgétaire.

exemple en 2005, le compte 646 « rémunérations diverses » est repris dans l'EPRD mais n'existe pas dans la balance (pour mémoire, ce compte correspond dans le PCG à la cotisation personnelle de l'exploitant). De même, le compte 648 « autres charges de personnel effort de formation » n'est pas repris dans la balance sur ce même exercice.

La Cour constate que la Cité a opéré des retraitements budgétaires et comptables entre ses différents systèmes de comptabilisation qui, bien que présentés dans ses rapports annuels de gestion, ont parfois nui à la cohérence et à la lisibilité des informations retracées, et qu'elle s'est progressivement dotée d'un dispositif de contrôle interne.

E. LES RESSOURCES PROPRES LIÉES À L'ACTIVITÉ

La direction du développement a été plus particulièrement chargée de mettre en place les outils de constitution d'un pool d'entreprises partenaires et d'installer la Cité dans le paysage parisien des lieux événementiels, avec un objectif annuel de recettes de 2,5 à 3 M€, réparti à hauteur d'environ 40 % pour les locations d'espaces et de 60 % pour le mécénat. La gestion des échanges de marchandises relève plus directement de la direction générale.

1. La billetterie

La billetterie repose sur une politique tarifaire qui a peu évolué depuis la création de la Cité. Le conseil d'administration est appelé à « délibérer sur la politique tarifaire » (CPat, art. R. 142-10 - 10°), tandis que le président « fixe le prix des prestations et services rendus » (art. R. 142-14 - 6°). La politique tarifaire a été soumise pour la première fois au conseil d'administration le 27 juin 2006 (alors que des expositions étaient organisées depuis 2005). Le 25 novembre 2008, à la demande de la tutelle, un tarif payant a été instauré pour les expositions temporaires le premier dimanche de chaque mois, là où prévalait jusqu'alors la gratuité. Le 26 mai 2009, en application de la décision du Président de la République et du ministère de la culture, le conseil a voté la mise en place de la mesure de gratuité en faveur des résidents dans l'Union européenne de moins de 26 ans et des enseignants du primaire et du secondaire. Ce n'est que le 20 décembre 2012 que, pour la première fois depuis 2007, le conseil d'administration a délibéré à nouveau sur la politique tarifaire. Il a été décidé :

- le maintien du tarif d'accès aux collections permanentes, jugé déjà relativement élevé ;
- l'augmentation de 1 € des deux tarifs A et B des expositions temporaires, passant respectivement de 5 à 6 € et de 8 à 9 € ;
- l'augmentation des billets combinés collections permanentes + expositions, passant de 10 à 12 € en tarif plein et de 7 à 8 € en tarif réduit (ce niveau est inférieur à celui de Beaubourg (11 ou 13 €), égal à celui du musée d'Orsay et supérieur à celui du musée du quai Branly (10 et 7 €)).

Ces augmentations sont intervenues à compter du 1^{er} février 2013 (ce qui est un délai trop bref par rapport aux programmes des tours opérateurs, des guides et conférenciers). Il ne s'est pas agi de mettre en œuvre une réflexion approfondie sur la grille tarifaire, ni en particulier d'introduire des tarifs variables selon les heures d'entrée comme le ministère de la culture et de la communication le suggérait. Par ailleurs le président a demandé que puisse être étudiée l'application d'une gratuité d'entrée en faveur des élèves d'architecture. Il doit toutefois être remarqué que le pass annuel de la Cité, de 10 € seulement, ouvre la gratuité complète des collections et expositions.

Les tarifs en vigueur depuis 2013 sont donc :

- collections permanentes : plein tarif à 8 € et tarif réduit à 6 ; entrée gratuite pour les moins de 18 ans, les 18/25 ans ressortissants et étudiants de l'UE, les enseignants des premier et second degrés de l'Éducation nationale, les porteurs du Paris Museum Pass et pour tous le 1^{er} dimanche du mois ;
- expositions galeries haute et basse : pour le tarif A, plein tarif à 5 € et tarif réduit à 3 € ; pour le tarif B, plein tarif à 9 € et tarif réduit à 6 €. Gratuité pour les moins de 12 ans. ;
- collections permanentes + expositions : plein tarif à 12 € et tarif réduit à 8 € ;
- Pass de la Cité : duo à 50 €, individuel à 30 €, jeune (moins de 26 ans) à 15 €, affilié Maison des artistes à 15 € et étudiant en art et en architecture à 10 €.

Par ailleurs, le tarif de visite pour enfant avec accompagnement et activités, d'atelier pour enfant et d'atelier en famille est de 8 €. Ce niveau est inférieur à celui des prestations équivalentes au Louvre, à Beaubourg ou aux Arts décoratifs, mais supérieur à celui des musées d'Orsay, des arts premiers, Guimet, de la Marine et du Petit Palais. Il est à noter qu'aucun tarif de visite en famille n'a été mis en place à la CAPA, à la différence du Louvre, d'Orsay, du Quai Branly ou de Guimet.

Tableau n° 19 : Évolution des recettes de billetterie diverses 2007-2012 (en €)

EPRD réalisés	2007	2008	2009	2010	2011	2012
707 1 Billetterie	865 160	1 152 198	801 198	1 109 693	859 639	942 655
707 2 Prestations publics spécifiques		180 973	155 790	172 710	198 207	236 962
707 Total	865 160	1 333 171	956 988	1 282 403	1 057 846	1 179 617
<i>Dont collections permanentes</i>		614 468	444 390	385 925	278 675	343 633
<i>Dont expositions (et Elle Déco)</i>		429 882	192 178	618 321	433 424	414 136
<i>Dont groupes et ateliers</i>		174 365	153 290	145 025	188 310	221 368
<i>Dont autres prestations et films</i>		100 554	110 595	120 389	95 544	115 302

Notes : En 2007 pas de détail entre les deux sous-comptes

En 2009, présentation du Grand Paris en visite libre dans la galerie Carlu (moulages)

compte 707-1 : billetterie individuelle et contenue dans les échanges de marchandises, pass (Cité, Intermusée)

compte 707-2 : ateliers pédagogiques, visites guidées, visites privées (dans le cadre de formules événementielles)

Le compte 707 ne comprend pas les cours publics

Le volume global de billetterie ne connaît pas une évolution régulière.

On observe aussi le caractère décroissant de la contribution des collections permanentes, la part à peu près constante d'environ 400 000 € des expositions temporaires (sauf en 2009 et 2010, années extrêmes dans un sens, puis dans l'autre) et le poids grandissant des visites de groupes et ateliers pédagogiques : la Cité est de moins en moins un musée qu'on visite à l'occasion, mais plutôt un centre d'activité dépendant d'une politique active de recherche de publics.

2. Les publications

Les recettes liées à la vente d'ouvrages ou de publications éditées ou coéditées par la CAPA demeurent marginales par rapport à l'ensemble des ressources propres de l'établissement. Au mieux, elles ont atteint 154 000 € en 2010, et n'ont fait que décroître depuis. L'absence de comptabilité analytique en matière d'édition empêche de calculer les recettes nettes tirées de ces ventes, déduction faite des dépenses de personnel et de services extérieurs qui y sont consacrées.

De 2007 à 2012, les recettes brutes tirées de la vente de la revue *Archiscopie* sont passées de 65 000 € à 53 000 €. Les ventes d'ouvrages, et notamment des catalogues d'exposition, ne représentent que 14 000 € en 2012 (elles ont été exceptionnellement élevées en 2011, atteignant 62 000 €). Enfin, en 2010 et en 2012, les ventes de clichés, photocopies, tirages ont contribué de manière significative, pour 68 000 € et 50 000 €, au produit total des recettes de cette catégorie. Les perspectives d'augmentation de ce poste sont fragiles.

3. Les produits dérivés

La direction de développement est responsable de la création, de la production et de la commercialisation des produits dérivés de la Cité, essentiellement des articles de papeterie et cartes postales en rapport avec les collections ou les expositions. Elle passe commande des produits et quantités à la librairie du Moniteur qui a, dans le cadre de sa concession (cf. ci-après), un monopole de la vente de ces articles sur le site de Chaillot. La librairie achète les produits qu'elle souhaite distribuer avec une remise de 50 % sur le prix public, la Cité se réservant une marge d'environ 15 %. Le stockage est assuré par la Cité.

Cette politique qui vise autant la notoriété de la Cité qu'un éventuel gain commercial tend à offrir au public une gamme de produits régulièrement renouvelés et à prix accessibles. En 2012, étaient proposées 79 références de cartes postales et 81 d'autres objets. Les dépenses engagées ont été de 62 000 € TTC, pour un chiffre d'affaires de 63 000 €, Pour 8 178 produits vendus et un panier moyen de 8 €, l'activité est déficitaire, les coûts directs engagés avoisinant le chiffre d'affaires alors que s'y ajoute le temps investi par les agents de la CAPA. Aucune économie d'échelle ne semble cependant possible tant que les stocks écoulés sur un seul point de vente resteront aussi modiques. Il est donc envisagé d'inverser le dispositif actuel en incluant dans la prochaine concession de la librairie-boutique la création, la production et le stockage des produits commercialisés par le concessionnaire, la Cité étant consultée sur le choix des produits, leur graphisme et les prix pratiqués.

La billetterie repose sur une politique tarifaire définie en 2006 sur des bases sommaires et qui a suscité peu d'échanges au sein du conseil d'administration. Elle a été révisée seulement en décembre 2012, sur la base d'une étude comparative avec d'autres institutions, non communiquée au conseil et sans travail complémentaire sur la grille tarifaire. Aucun tarif de visite en famille n'a été instauré à la différence d'autres musées parisiens.

La visite payante des collections permanentes contribue de moins en moins aux recettes de billetterie. Globalement, c'est la billetterie de groupes d'adultes ou de jeunes et des visites-conférences ou des ateliers et le succès de quelques grandes expositions payantes qui assurent la performance de la billetterie.

Faute d'être identifiée comme un objectif prioritaire transversal, la vente des publications reste modeste, et celle des produits dérivés devrait être relancée par une responsabilité accrue du futur concessionnaire de la librairie-boutique.

4. Le mécénat et les échanges de marchandises

a. La recherche de partenariats pérennes

Le mécénat et le parrainage dont l'apport total de 2007 à 2012 approche 10 M€ (dont le montant exceptionnel de 2,9 M€ pour l'année d'ouverture)⁷⁵ devraient rester la première ressource extérieure de la Cité. Le niveau annuel atteint en 2012 (1,8 M€, soit 8 % du budget réalisé) avoisine les prévisions en montant (1,02 M€, valeur 2002) ou en part des dépenses (5,4 %) faites antérieurement à l'ouverture du musée⁷⁶. Un fort repli (à 0,65 M€) a cependant été observé en 2013. Dès son ouverture, la Cité a mis en place une relation qui se voulait durable avec des « partenaires fondateurs » (Bouygues Immobilier, Vitra, le groupe du Moniteur...), puis a cherché à s'assurer des engagements de grandes entreprises, notamment dans les secteurs de l'immobilier, de l'énergie et de la banque, en appui à sa programmation temporaire. Au total, près de 70 partenaires ont pu être mobilisés au cours des premières années d'activité de la Cité.

Cette activité est sensible tant à la conjoncture économique qu'au caractère plus ou moins attractif de la programmation. Portée en 2009 (1,12 M€) par les expositions « Grand Paris » et « Habiter écologique », l'apport du mécénat a fléchi de près de 20 % en 2010, malgré le renouvellement du partenariat avec Bouygues et le Moniteur, la création d'un partenariat associé (Lafarge) et l'organisation d'un gala en février. L'entrée de nouveaux « fondateurs » (Caisse des dépôts, groupe EDF) et de nouveaux mécènes (Véolia, Banco do Brasil, Nacarat) pour une programmation autour de la ville et de la nature a permis une nette reprise en 2011 (1,4 M€). La progression s'est confirmée en 2012 (1,8 M€), soutenue par une diversification des entreprises partenaires (Samsung, Orange...) et l'intérêt pour l'exposition « Circuler » (552 900 € en parrainage et mécénat), avant de faire place à un net retournement de tendance en 2013. En vue de pérenniser ces relations, la direction du développement entend, parallèlement à la recherche de partenaires par manifestation, structurer un club d'entreprises plus particulièrement intéressées par les thèmes de la ville, de l'urbanisme et du logement.

Les échanges de marchandises, privilégiés par des entreprises qui ne souhaitent pas faire le débours d'un mécénat, ont impliqué une quarantaine de partenaires entre 2007 et 2012, pour un montant total de 4,11 M€ sur la période. Ces contributions ont le plus souvent été mobilisées à l'appui d'expositions temporaires, une grande majorité en montant total (611 000 € TTC) et en nombre (35) émanant d'entreprises de médias participant à la promotion de ces manifestations. Les apports unitaires vont de à 22 000 € (NRJ Groupe pour l'exposition « Hôtels particuliers parisiens ») à 59 000 € TTC (les Jardins de Gally pour l'exposition « Ville fertile »)

⁷⁵ Ce montant inclut les partenariats en nature, non comptabilisés dans le compte 70 (cf. tableau n° 5).

⁷⁶ « Document de synthèse », 2002.

b. Deux cas de partenariat

Le recours au mécénat s'imposant à la Cité comme une composante essentielle de son financement, la Cour a plus particulièrement examiné les deux partenariats suivants :

- la filiale française de Vitra, fournisseur international de mobilier, qui a, par une convention en date du 20 octobre 2005, apporté sous forme de mécénat en nature l'ensemble du mobilier de ses espaces publics et de ses bureaux ;
- la société Jardins de Gally spécialisée dans le paysagisme, qui, à travers des conventions successives, a pris en charge au titre d'un mécénat en nature des prestations d'aménagement ou d'entretien de plusieurs espaces végétalisés de la Cité.

Cette analyse est à compléter par celle des relations commerciales entretenues par la Cité avec les mécènes étudiés postérieurement à l'octroi de leur libéralité (cf. ci-après, partie J).

- **Le choix des partenaires**

Si par définition une opération de mécénat n'entraîne pas de débours pour l'institution bénéficiaire, elle prescrit de la dépense fiscale à hauteur de 60 % de son montant depuis la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003. Cette considération, comme la recherche de la bonne adéquation aux besoins à satisfaire, justifie que la recherche du partenaire soit conduite selon une procédure transparente, propre à susciter une possible pluralité d'offres et permettant de vérifier la bonne évaluation économique des apports en nature.

- S'agissant du choix de Vitra, plusieurs autres fournisseurs européens avaient été approchés et une fiche a été établie en juillet 2005 en vue de comparer les avantages des différents partenariats proposés. La décision finale aurait été prise « après une rencontre déterminante avec le président de la marque », dont la filiale française a son siège à Paris.

- Pour les Jardins de Gally, société immatriculée au registre du commerce de Versailles, ce partenariat a été envisagé après l'abandon de propositions, qualifiées d'« onéreuses et difficiles », visant à confier à de jeunes paysagistes l'aménagement de la terrasse du salon d'About. Sans consultation organisée, le futur titulaire aurait alors été « spontanément approché par la Cité à l'époque, car nous connaissions l'entreprise de réputation », indique le directeur concerné.

- **Le cadre conventionnel du partenariat**

Pour les Jardins de Gally, deux apports ont été réalisés sans avoir fait l'objet au préalable d'une mention dans la convention de partenariat ni même d'une commande commerciale régulière⁷⁷. Ces deux régularisations (dont la seconde s'est

⁷⁷ L'avenant à la convention de 2010 signé le 26 avril 2012 indique expressément qu'il correspond au fait que le partenaire avait, en 2011, « prolongé et conforté son soutien à l'aménagement des terrasses après le terme initial de la convention de référence » et que de ce fait « les parties se sont rapprochées afin d'en constater l'étendue », laquelle a été estimée *a posteriori* à 23 780 € en sus d'un montant initial de 59 820 €.

Quant à la convention signée le 23 avril 2013 et dont il est indiqué qu'elle « prend effet rétroactivement du 1^{er} janvier au 31 juillet 2013 », l'intégralité de son montant (54 521 €) correspond en réalité à des prestations effectuées en dehors de tout cadre conventionnel préalable au cours de l'exercice 2012, ce que reconnaît un

imposée au nouveau président de la Cité pour des fait antérieurs à son mandat) ont respectivement donné lieu à l'émission par la Cité de reçus fiscaux de 23 780 € pour l'exercice 2011 et de 54 521 € pour l'exercice 2012, à l'égard desquels l'établissement ne peut se réclamer respectivement que du « *prolongement de la convention de mécénat conclue en date du 18 octobre 2010* »⁷⁸ et de la « *convention du 23 avril 2013* » qui n'est censée n'être rétroactive qu'au 1^{er} janvier 2013.

Pour deux exercices consécutifs et un montant total atteignant 78 301 €, la Cité a donc régularisé rétroactivement la prolongation du partenariat avec les Jardins de Gally en la laissant définir elle-même la teneur de ses apports et en fixer le quantum (et donc celui de l'avantage fiscal qui s'y attache), pour des prestations qui, soit auraient dû faire l'objet d'une convention préalable, soit auraient pu être, au choix de la Cité, confiées à un fournisseur commercial ordinaire.

- **La valorisation des prestations et son contrôle**

La réglementation fiscale prévoit que le montant susceptible d'être déduit est égal « à la valeur en stock », et non pas au prix public de marché, pour les biens fournis qui figurent dans un compte de stock, et « *au prix de revient de la prestation offerte* » pour les apports de services. Le bénéficiaire de l'apport en mécénat doit donc s'assurer que la valorisation des apports proposés par son partenaire est conforme à ces règles.

- Dans le cas de Vitra, la convention indique avec quelque équivoque que « ce mécénat en nature est évalué à la somme de 610 525 € HT, soit 730 187,90 TTC prix public, correspondant à une valeur en stock de 213 684 € HT soit 255 566,06 € TTC à laquelle il convient de rajouter la somme de 42 737 € HT, soit 51 113, 45 € TTC de livraison et installation ». On remarquera que :

- cette dernière prestation de livraison et d'installation est calculée forfaitairement comme représentant 7 % du prix public des matériels fournis, ce qui ne correspond pas au « *prix de revient* » effectif et hors marge du service rendu ;

- par ailleurs, l'« évaluation » indiquée se référant à la fois au prix public des mobiliers et à la valeur en stock, l'incertitude demeure sur le montant retenu pour le calcul de l'avantage fiscal ; elle est entretenue dans les décomptes fait par la Cité dans ses bilans annuels du mécénat qui font figurer cet apport dans son tableau 2007 à la rubrique « *montant mécénat net de taxe / Nature* » pour un montant de 730 188 € qui correspond en réalité à l'évaluation au prix public et TTC ; la Cité reconnaît d'ailleurs que cette mention est erronée ;

- enfin, les montants unitaires annexés à la convention se réfèrent aux prix publics et ne permettent donc, pas plus que les « *factures à zéro* » ultérieurement produites à l'appui des livraisons, d'analyser les composantes aboutissant à la valeur en stock globale indiquée dans la convention.

La Cité indique que « désormais, dans le cas d'apport en nature, nos conventions ne tiennent compte que de la valeur stock des apports du mécène ».

préambule selon lequel « En 2012, Jardins de Gally renouvelle sa confiance à la Cité en prolongeant son soutien etc. ».

⁷⁸ Ce reçu, daté du 10 avril 2012, est d'ailleurs antérieur à l'avenant de régularisation, signé le 26 avril.

S'agissant toujours du cas de Vitra, le reçu fiscal émis par la Cité le 12 février 2007 ne lève pas définitivement l'incertitude puisqu'il juxtapose deux formulations incohérentes, l'une relative à l'« objet » de l'aide qui indique pour celle-ci « une valeur totale de 610 525 € [valeur prix public HT] se décomposant en 213 684 € HT de mobilier valeur en stock et 42 737 € HT en livraison et installation » [souligné par la Cour], l'autre selon laquelle « le bénéficiaire reconnaît avoir reçu au titre d'abandon de produit » ouvrant droit à réduction d'impôt, la contrepartie en valeur du stock » suivi du chiffre « 213 684 € HT »⁷⁹. La société Vitra a cependant attesté avoir « fait valoir [ses] droits à déduction fiscale pour l'exercice fiscal pour l'année 2006 » et que « les valeurs retenues » ont été de « 213.684 € hors taxes pour la partie mobilier et de 42.737 € hors taxes pour la livraison et l'installation »⁸⁰. Pour autant le formulaire pour l'exercice 2006 signé par la société le 16 avril 2007 ne postule aucune réduction d'impôt au titre du mécénat (rubrique 1-D21) et n'est d'ailleurs pas accompagnée de la déclaration qui aurait été requise à cet effet (imprimé 2069 M-SD), alors que l'avantage fiscal potentiel aurait été d'un ordre de grandeur comparable à l'impôt dû pour l'exercice. Bien que la Cour n'ait pas accès aux écritures concernées, ce constat pourrait laisser à penser que la société s'est limitée à « retenir » ces charges dans l'établissement de son résultat comptable.

- S'agissant des Jardins de Gally, l'ensemble des apports en nature opérés de 2007 à 2012 atteint un montant évalué à 246 016 € HT, auquel s'est donc attaché un droit à déduction fiscale approchant 150 000 €. En réponse à une demande de la Cour, la Cité a cependant admis n'être « pas parvenue à retrouver des documents internes permettant de justifier ou réajuster les bases d'évaluation des « récapitulatifs » proposés par les Jardins de Gally en dehors des liasses de bordereaux conservés par la direction du bâtiment qui attestent du passage des jardiniers qui viennent entretenir les terrasses ». Il est donc à craindre qu'à l'exception d'une simple vérification matérielle du service fait, la Cité, pas plus qu'elle ne s'était souciee au départ de soumettre ce partenariat à concurrence, ne s'est attachée à vérifier ou à redéfinir tant la base d'évaluation des produits apportés en nature, que la justification économique des décomptes de main-d'œuvre présentés par ce partenaire dans ses « états récapitulatifs ».

Or, pour la seule mise en concurrence de cette entreprise intervenue au cours de la période sous revue⁸¹, l'analyse des offres avait dû conduire à écarter sa proposition, classée en dernière position par rapport aux deux autres offres, notamment du fait d'une note de prix, valant 40 % de la notation d'ensemble, moins bonne de moitié au moins que celle des autres concurrents⁸², le rapport de présentation relevant que « l'ensemble des prix est élevé et tout particulièrement les coûts de main d'œuvre ».

⁷⁹ La première indication pêche manifestement par excès, à la fois parce que la « valeur totale » excède de loin la somme des deux montants entre lesquels elle est censée se « décomposer », et parce que le mode d'évaluation n'est pas conforme aux règles en vigueur du service de livraison et installation ; la seconde reste partielle puisqu'elle n'inclut pas de montant correspondant à cette dernière prestation, pourtant prévue dans la convention de mécénat. La Cité reconnaît à la fois « l'incohérence » concernant la prise en compte ou non des frais de livraison et d'installation et que « la mention de la somme de 610 525 € n'avait pas à apparaître dans la rédaction du reçu fiscal ».

⁸⁰ Message électronique du 20 décembre 2013.

⁸¹ Marché pour la fourniture et l'installation de bacs végétalisés, 12 APC 12, juin 2012.

⁸² Note de 2 pour 4 à un autre concurrent et 5 pour le prestataire retenu.

- **Les contreparties consenties par la Cité**

Le mécénat se distingue du parrainage par son caractère désintéressé : le don qui le caractérise ne doit donc avoir, en principe, aucune contrepartie directe ou indirecte. Toutefois, l'article 238 bis du code général des impôts (CGI) permet désormais de mentionner le nom du mécène lors de manifestations organisées à l'exclusion de tout message publicitaire ou de nature commerciale. D'autre part, l'administration fiscale admet l'octroi d'une contrepartie par la personne publique, sans requalification en marché public, dès lors que celle-ci n'excède pas 25 % de la valeur du don.

Au regard de ces règles qui restent d'interprétation délicate, la Cité accepte non seulement de mentionner le logo de l'entreprise mais aussi de créer un lien hypertexte vers l'adresse électronique de son site ; elle avance à cet égard qu'il s'agit de renvoyer à un site institutionnel et non pas vers des pages dites « commerciales ». En second lieu, si chacune des conventions prévoit au bénéfice du donateur un usage gratuit (hors frais d'organisation) de plusieurs des espaces privatisables de la Cité ainsi que divers autres avantages (visites gratuites du musée ou d'expositions notamment), la limitation de ces contreparties à 25 % du montant total du don n'a été introduite qu'avec l'accord signé avec les Jardins de Gally en 2010 (ce plafond a été ramené à 20 % dans la convention 2013). Pour les premières conventions passées avec ce même partenaire, les prestations avaient été définies en nombre par espaces concernés. Quant à l'accord avec Vitra, il renvoyait à un avenant pour fixer les « conditions » d'utilisation par le mécène des espaces de la Cité. En pratique, les relevés produits par la Cité font apparaître qu'au bénéfice il est vrai d'une évaluation n'ayant pas décompté trois de leurs manifestations jugées de caractère non commercial, Vitra et les Jardins de Gally n'ont pas dépassé leur plafond.

La Cour donne acte à la Cité d'un réel effort d'ensemble pour mieux professionnaliser la gestion de ses partenariats au regard de règles d'application délicate. Elle relève néanmoins qu'un suivi insuffisant des relations avec la société les Jardins de Gally a permis à ce partenaire, à la fois :

- **de voir se « prolonger » puis être régularisés rétrospectivement ses apports en mécénat à plusieurs reprises au-delà des délais et montants prévus par les conventions en vigueur ;**

- **de fixer pendant toute la période l'évaluation financière de ses apports sans qu'aucun contrôle soit effectué, ni sur les bases retenues pour les dons en nature et leur adéquation aux valeurs en stock, ni sur les volumes de main-d'œuvre avancés pour les services effectués.**

De manière plus générale, la Cour observe que les diverses entorses aux règles en vigueur relevées dans l'examen des dossiers de mécénat reflètent la grande difficulté dans laquelle se trouve placée une institution culturelle pour laquelle la recherche de ce type de ressources constitue un élément substantiel de son équilibre financier, et sur laquelle repose conjointement l'exigeante responsabilité de prévoir et de contrôler le respect des diverses règles et conditions dont s'assortit le bénéfice pour son partenaire de l'avantage fiscal.

Les partenariats s'étant imposés comme un mode obligé de financement, pour la Cité, comme pour la plupart des institutions culturelles, la Cour appelle instamment ses dirigeants et ses tutelles à élaborer des règles de déontologie sur les modes de contrôle de l'évaluation de leurs apports et sur la participation de mécènes aux procédures de marché, qui soient propres à prémunir chacun contre toute suspicion d'intéressement au titre des libéralités accordées, et contre le risque d'accorder un avantage fiscal indu.

Elle recommande donc qu'en cette matière délicate, le ministère apporte aux établissements concernés conseils et appui juridiques et déontologiques facilitant l'amélioration de leur pratique de négociation et de bonne mise en œuvre de leurs accords conventionnels, notamment en ce qui concerne l'évaluation des apports en nature, le plafonnement des contreparties et le respect du principe d'égalité lors de procédures ultérieures de commandes ou de marché.

Elle note que le ministère de la culture, réaffirmant son attachement au recours au mécénat, de compétences notamment, se dit favorable à « l'élaboration de règles de déontologie », envisage, au-delà d'un certain seuil « la formalisation d'une évaluation contradictoire de la valeur des apports » et leur « contrôle après exécution » et indique, sans prendre d'engagement plus précis à cet égard, que ses services « travaillent à une charte du mécénat ».

5. Les locations d'espace

a. Une politique soumise à forte concurrence

Dès 2007, la Cité a mis en place une politique de location d'espaces pour l'organisation d'événements d'entreprises qui représente la seconde source de ses ressources propres. Outre des espaces qui lui sont principalement dédiés (auditorium, salons d'About et Eiffel, suite Trocadéro, salles Davioud, Anatole de Baudot et Carlu), des espaces d'exposition permanente ou temporaire sont susceptibles d'être « privatisés » au bénéfice d'utilisateurs commerciaux (galerie des moulages, « Cathédrale », galerie haute des expositions temporaires) de même que le hall Trocadéro. L'ensemble des espaces privatisables couvrent quelque 6 000 m². Aucun d'entre eux n'est exclusivement consacré à la location, et la programmation de leur usage doit prendre en compte les besoins internes de la Cité, pour des activités pédagogiques ou institutionnelles, ou leur occupation par des partenaires en contrepartie de mécénat ou d'échanges de marchandises. Une politique suivie de communication est conduite par encarts publicitaires, référencement dans les sites spécialisés, participations aux salons professionnels (notamment le salon Bedouk), partenariats avec les organismes de promotion du tourisme en Île-de-France. Les dépenses engagées à ce titre ne dépassent pas 2 % du chiffre d'affaires de cette activité.

Une première grille tarifaire, adoptée par le conseil d'administration en 2006 sur la base d'une étude comparative des divers musées parisiens, a été adaptée le 2 octobre 2007 au vu des résultats d'une première année d'exploitation, puis révisée à nouveau à la baisse, le 1^{er} juin 2010 pour tenir compte du ralentissement général de l'activité événementielle et de la tendance au repli vers des formats plus discrets. Le fléchissement de l'activité événementielle se prolongeant en 2013, la direction de la Cité a soumis au conseil d'administration du 27 novembre 2013 « une nouvelle révision des tarifs afin que les espaces privatisables restent compétitifs sur le marché

événementiel actuel » concernant la galerie des moulages, la suite Trocadéro et les formules dites « privilège » et comportant de plus grandes facultés de remise commerciale. Les tarifs d'accès des partenaires aux collections permanentes et aux expositions ont, en revanche, été réévalués en conséquence de l'augmentation des tarifs de la billetterie opérée fin 2012.

Dans un marché parisien marqué par une vive concurrence, la Cité offre l'attrait d'un palais national et d'un site de grand prestige, que complète son contenu culturel. En 2011 et 2012, plus de 40 % des événements accueillis ont été combinés avec une visite de la Cité et, dans un tiers des cas, avec celle d'une exposition temporaire. D'autres facteurs jouent un rôle moins positif : la dégradation de l'aspect extérieur et des abords du palais, l'insuffisante capacité et la médiocre accessibilité aux personnes à mobilité réduite des ascenseurs, la sécurité déficiente des terrasses, le défaut de climatisation et de renouvellement d'air de l'auditorium et la relative vétusté de son équipement technique, les nuisances acoustiques (salon Eiffel, salon d'About, hall Trocadéro) ou la forte luminosité (salon Eiffel) de plusieurs des autres espaces.

Malgré ces limitations, la Cité a pu accueillir 130 événements en 2011 et 119 en 2012 (sur respectivement 290 et 309 occupations, partenaires et institutionnels compris), pour une recette de privatisation s'établissant chaque année à environ 990 000 €. Ces montants sont cohérents avec la prévision la plus optimiste faite en novembre 2001 qui était de 770 000 € en valeur d'abrs. L'auditorium (24 événements chaque année) et le salon d'About (23 événements et 18 accueils) ont été les lieux les plus demandés, certaines manifestations occupant plusieurs des espaces proposés. La clientèle événementielle de la Cité comporte une part importante d'entreprises liées au BTP et à l'immobilier pour qui l'objet de la Cité et sa programmation constituent un facteur apprécié. La Cité a par ailleurs souhaité faire partie des décors parisiens accessibles aux milieux de la mode et du cinéma. Des tarifs spécifiques sont en vigueur pour les défilés (6 en 2011, 3 en 2012, dont Thierry Mugler) et pour les tournages (une vingtaine depuis 2007) qui sont promus en partenariat avec la Commission du film d'Île-de-France.

La Cour constate que la Cité a réussi à exploiter au mieux le potentiel de valorisation événementielle d'un bâtiment prestigieux, malgré les fortes contraintes d'usage de ses différents espaces, une vive concurrence avec d'autres lieux et l'impact de la crise économique.

b. Un cas controversé de privatisation d'espaces

Le 1^{er} mai 2012, en support d'une réunion publique qui se tenait à l'extérieur, l'équipe de campagne de M. Nicolas Sarkozy a utilisé certains locaux de la Cité de façon privative et à titre onéreux. La Cité a communiqué à la Cour une convention, signée la veille de l'événement avec les *Ets Event & Cie* désignés comme « l'organisateur ». Le document a dû être établi dans une certaine précipitation puisqu'il comporte plusieurs incohérences. Il ressort des explications données par la Cité qu'en l'espèce, l'organisateur a bénéficié à plusieurs titres d'un traitement de faveur : ainsi, ne lui ont été imputés ni les « prestations de fonctionnement », ni les « frais de personnel » que la convention type met usuellement à la charge des bénéficiaires, tandis qu'il a bénéficié pour le hall Trocadéro d'un tarif inférieur de près de 5 % au tarif usuel ainsi que d'un accès gratuit à la « salle de la bibliothèque » comme à la « première moitié de la galerie Carlu ».

Dans une note interne datée du 24 mai, la conservatrice de la galerie des moulages s'est étonnée de n'avoir pas été prévenue, « même *a posteriori* » de cette utilisation et souligne que celle-ci a été autorisée « sans respect des règles fixées et des impératifs de conservation, de sécurité et d'assurance des œuvres ».

Compte tenu de la sensibilité de ce genre de sujet, la Cour observe que la mise à disposition à titre onéreux de ses locaux par un établissement culturel national pour une réunion concernant une équipe politique de campagne, si tant est que l'opportunité d'y consentir ne doit pas être soigneusement mesurée à l'aune des risques de contestation auxquels une telle décision peut prêter, aurait dû à tout le moins faire l'objet d'un traitement des plus rigoureux, ce à quoi la Cité n'a pas, en l'espèce, complètement satisfait.

La Cour recommande dès lors que soit soumis au conseil d'administration de la Cité, au titre de ses compétences délibératives sur « les conditions générales d'attribution des autorisations d'occupation du domaine public et les autorisations d'occupation temporaires du domaine public, et les redevances y afférentes »⁸³, un corps de règles délimitant précisément le type de partenaires susceptibles de bénéficier de la mise à disposition commerciale de ses espaces et les conditions d'organisation de telles manifestations.

Elle note qu'au regard du cas ici soulevé, le ministère de la culture se limite à observer que les questions posées ne sont « pas propres » à son domaine de compétence mais concernent l'ensemble des établissements publics nationaux.

6. Les concessions commerciales

La Cité a, au début de 2006, mis en concurrence, sur mandat du ministère, deux concessions pour commerce de bar-restauration légère et de boutique-librairie. Après commission d'analyse des offres, ont été retenues, pour le restaurant l'offre de L'Affiche⁸⁴ pour laquelle « l'adéquation projet/attentes de la Cité [a été] considérée comme très satisfaisante », et pour la librairie celle du groupe Le Moniteur⁸⁵, jugée comme « une référence dans les domaines qui concernent la Cité. En revanche, peu de références pour l'activité boutique mais un parti pris résolument assumé de dédier des surfaces et des moyens à cette activité ».

La redevance, fixée en accord avec France Domaine, comporte une part fixe (55 000 € HT pour le restaurant, 50 000 € pour la librairie) et une part variable, fonction de paliers de chiffre d'affaires. Les conditions de départ ont été, dans les deux cas, révisées par avenant en 2009-2010 (en tenant compte de l'abandon de l'espace secondaire prévu au pavillon d'About pour le restaurant), la part fixe notamment étant réduite de 5 000 € pour les deux contrats.

La concession a été signée en définitive pour huit ans à partir de l'ouverture totale de la Cité pour le restaurant, et de cinq ans renouvelables pour trois ans pour la librairie. Les deux contrats courent donc désormais jusqu'à 2015. De toute évidence, la qualité du service offert à l'utilisateur par ces deux espaces apparaît

⁸³ 17° de l'article 10 du décret n° 2004-683 du 9 juillet 2004.

⁸⁴ Contre deux autres offres, trois candidats jugés insuffisamment solides ayant été éliminés préalablement.

⁸⁵ Contre deux autres offres.

perfectible. La boutique dispose d'un espace limité qui rend sans doute difficile la conciliation entre une gamme diversifiée de publications et de produits et la valorisation de ceux qui correspondent à l'actualité de la programmation. L'usage du restaurant est apparu conjugué une faible fréquentation, une information déficiente du public et un temps d'attente (20 mn) totalement dissuasif pour une qualité censée relever de la « restauration rapide ».

La Cour observe que les concessions d'espaces commerciaux ont été fondées économiquement sur des perspectives de fréquentation du site qui n'ont pas été confirmées.

Elle recommande que la préparation du renouvellement de ces contrats s'appuie sur une évaluation réaliste des possibilités économiques et une définition précise des exigences de service attendues, en termes de variété d'offre pour la boutique et la librairie, d'efficacité et de qualité pour le restaurant.

F. LES RESSOURCES HUMAINES ET LES RÉMUNÉRATIONS

La gestion des ressources humaines (GRH) de la Cité est confiée à une direction des ressources humaines dont le directeur est en place depuis octobre 2004. Elle a connu trois phases principales : le montage du projet de 2004 à 2007, la mise en place de l'établissement de 2007 à 2010 et, depuis lors, une phase de croisière.

1. Les statuts des personnels

a. La création de la CAPA et l'intégration mouvementée des agents (2004-2007)

À la création de l'établissement, il s'est agi d'intégrer des personnels aux statuts très divers provenant de trois composantes et de procéder à des recrutements complémentaires⁸⁶. À la mi-2003, 107 ETP présents dans les structures en place étaient concernés dont 22 agents (22 ETP) au MMF (hors vacataires), 9 agents (7 ETP), hors vacataires, à l'École de Chaillot et 78 agents à l'IFA dont 35 CDI, 40 CDD et trois fonctionnaires mis à disposition.

Par ailleurs, il était envisagé de transférer à la Cité entre 13 et 16 agents affectés en administration centrale à la DAP. Tous les personnels en fonction à l'IFA se retrouvaient de droit employés par le nouvel EPIC qui devait les intégrer dans un accord d'entreprise dans le délai d'un an (art. L. 132-8 al. 6 du code du travail et art. 12 du décret constitutif du 9 juillet 2004). Pour les agents antérieurement employés par l'État (MMF, École, DAP), la formule normale était celle du détachement (sur la base du volontariat), exceptionnellement celle de la mise à disposition pour les fonctionnaires. Quant aux agents contractuels (au nombre de deux au MMF et de deux à l'École de Chaillot), ils avaient vocation à se voir proposer un nouveau contrat par l'établissement.

⁸⁶ Les enjeux de GRH ont fait l'objet de deux audits, un rapport de l'IGAC confié à M. Le Nat Binh en avril 2003 par le ministre de la culture et achevé en août 2003 et un audit du cabinet conseil Sisyph, choisi par la même mission de préfiguration, qui a proposé un schéma d'organisation interne ainsi qu'une grille d'emplois.

À partir de cet état des lieux, le cabinet Sisyph a proposé un schéma d'organisation ainsi qu'une simple grille d'emplois et non un projet complet d'accord d'entreprise (conditions de travail, temps de travail, congés, formation, avantages sociaux ...). Le départ de la première équipe de préfiguration fin 2003 et début 2004 a ralenti les discussions qui avaient commencé dans un climat de méfiance relative, en particulier du côté des salariés de l'IFA. Selon une note du 31 mars 2006, « en l'absence d'une structure de préfiguration ayant traité le sujet social, ce sont les organisations syndicales qui ont pris la main dès le printemps 2004 ».

Après des discussions complexes intervenues lors du CTPM du 2 juillet 2004, le décret statutaire a précisé certaines conditions d'intégration des agents à titre transitoire : selon son article 28, les personnels exerçant leurs activités au sein de l'IFA « sont transférés à la Cité de l'architecture et du patrimoine. Ils conservent à titre individuel le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services antérieurement accomplis pour l'Institut français d'architecture sont assimilés à des services accomplis à la Cité de l'architecture et du patrimoine ». Quant aux agents contractuels des services à compétence nationale, l'article 29 leur ouvre « un droit d'option entre leur recrutement par cet établissement ou leur remise à disposition des services de l'État ». Le sort des fonctionnaires est à régler « dans les conditions prévues par le statut des agents intéressés ».

Selon l'art. R. 142-14 du CPat, la préparation et l'exécution d'un accord d'entreprise relevaient de la compétence du président. Par un courrier du 22 décembre 2004, ce dernier a informé le ministère de la culture de l'état d'avancement de négociations où les syndicats entendaient préserver des avantages acquis à l'IFA en termes de durée de travail et de progression des rémunérations :

- la durée du travail de l'IFA prévoyait 36 jours ouvrés de congés payés, 8 jours fériés et 22,5 jours de RTT dans le cadre d'une durée hebdomadaire de 39 h de travail ;
- il en résultait un nombre de jours travaillés de 194,5, soit 1 517 heures annuelles ;
- l'augmentation automatique des salaires de l'IFA était de 5 % tous les deux ans, depuis une lettre d'autorisation du directeur du budget du 7 août 1989.

Le ministère a par la suite refusé de valider un compromis approuvé par 60 % des agents le 30 janvier 2006. Après de nombreux échanges non conclusifs entre établissement, tutelle et syndicats, l'idée est venue de procéder à des ajustements salariaux individuels en contrepartie de l'abandon du statut IFA, indépendamment de la conclusion d'un accord collectif qui aurait pu s'avérer trop favorable par rapport aux autres établissements publics culturels.

Après examen par une commission paritaire, un nouveau désaccord est apparu, sur l'extension des revalorisations aux agents sous statut IFA que souhaitaient le président et les syndicats. Après arbitrage, un compromis transitoire (note ministère du 29 novembre 2006) a prévu le reclassement de tous les agents dans des groupes fonctionnels dont la rémunération est encadrée dans une fourchette, tandis que le président proposait à chaque agent relevant du régime IFA l'abandon de son statut et l'intégration dans le statut Cité avec une extension de ses obligations horaires, moyennant une revalorisation salariale en deux temps (décembre 2006, décembre 2007). L'État a accompagné cet accord par une aide financière plafonnée à 250 000 € destinée à financer les revalorisations de rémunérations.

La Cour relève comme anormal le fait que cette longue négociation n'ait pratiquement jamais été évoquée au conseil d'administration entre 2004 et 2006, une seule mention figurant au PV du 28 novembre 2006, au titre du vote du budget 2007.

b. L'accord passé en novembre 2006

Cet accord se caractérisait par la coexistence de deux régimes distincts au sein de l'établissement :

- pour les personnes embauchées sous statut de la CAPA : 30 jours de congés par an au lieu des 25 jusque-là en vigueur, avec 22 jours de RTT, ou 36 jours de congé avec 16 jours de RTT ; positionnement des agents dans une grille fonctionnelle salariale de cinq groupes enserrés chacun dans une fourchette salariale (avec des planchers pour chaque groupe qui ne soient pas inférieurs aux rémunérations actuelles) - un tel repositionnement entraînant pour chaque agent une revalorisation qui ne devait pas excéder 25 % ;
- pour les anciens CDI de l'IFA : le statu quo prévaut, avec maintien du contrat de travail antérieur (36 jours ouvrés de congés par an, 22 jours de RTT, et 5 % d'augmentation salariale automatique tous les deux ans), sans que la rémunération de l'agent puisse dépasser le plafond du groupe auquel il appartient.

Les fourchettes de rémunération alors établies n'ont pas été actualisées depuis lors. Le passage du régime IFA au régime de droit commun pour bénéficier de la revalorisation est ouvert à tout moment à tous les agents issus de l'IFA. Le total des revalorisations a dépassé d'un peu plus de 20 000 € le montant de 250 000 € prévu. Pour les 84 agents en CDI concernés (30 basculant du régime IFA au régime Cité, 25 restant sous statut IFA, 29 déjà sous statut Cité), l'augmentation de rémunération a été en moyenne de 13,3 % entre les salaires de janvier 2006 et de janvier 2007 : 17 % pour les agents de l'IFA acceptant leur intégration sous statut Cité, 12 % pour les agents déjà sous statut Cité et 10 % pour les agents ex-IFA ayant refusé la bascule. Contrairement aux engagements pris, certains salaires (5) ont été revalorisés de plus de 25 % (26,3% pour le mieux traité). Ces revalorisations ont aussi bénéficié à trois cadres de l'IFA passant sous statut CAPA, qui disposaient déjà des salaires parmi les plus élevés et à deux cadres de l'IFA qui ont refusé l'intégration et ont bénéficié d'une augmentation biennale dans le cadre du statut IFA (+5 %) assortie d'une augmentation individuelle. Les cadres de la Cité ont bénéficié du mouvement général dans des proportions parfois significatives : le DRH (+ 11,4 % à 4 900 €), le DSI -DAF (+ 10,8 % à 4 954 €), la directrice du bâtiment (+ 10,8 % à 4 653 €), la directrice des publics (+ 14,3 % à 4 000 €) et le régisseur du MMF (+ 4,6 % à 4 013 €).

Une nouvelle tentative de conclure un accord d'entreprise global a été effectuée en avril 2007, mais a échoué en raison du rejet par les agents du plafond de 0,8 % d'augmentation individuelle qu'il prévoyait. En octobre 2007, le ministère du budget a tenté en vain, par une note du 31 octobre 2007, d'obtenir de la CAPA qu'elle propose à ses futurs salariés des contrats de travail moins favorables en termes de régime horaire, conduisant à les aligner sur le temps de travail dans la fonction publique. La question n'a là aussi été que très cursivement mentionnée devant le conseil d'administration. Personne n'a évoqué le fait que l'accord d'entreprise prévu par le décret de 2004 n'était toujours pas conclu alors que le code du travail imposait sa conclusion dans le délai d'un an, soit à la mi-2005. L'accord

salarial réputé transitoire est toujours en vigueur à ce jour, faute d'intervention dudit accord d'entreprise.

Des accords partiels sur des sujets ponctuels ont néanmoins été conclus : un accord sur le temps de travail les week-ends et jours fériés signé le 3 octobre 2007, un accord relatif à l'emploi des seniors signé le 27 janvier 2010.

Les négociations se poursuivent toujours sur l'accord d'entreprise, près de dix ans après la création de l'établissement. Par ailleurs, en 2013, il restait encore 14 salariés sous statut IFA, probablement jusqu'à leur départ en retraite.

2. Les effectifs

Selon les PV des réunions du conseil d'administration, les effectifs prévus pour le projet étaient d'environ 160 selon le président, et étaient en réalité de 125 à l'ouverture (85 salariés de la Cité et 40 fonctionnaires mis à disposition). 3 postes supplémentaires ont été accordés sur 11 demandés, faisant passer les CDI permanents de 83 à 86. Lors des conseils du 2 octobre 2007 et 28 novembre 2007, le ministère a précisé que 3 emplois additionnels étaient transférés. Un travail technique restait à conduire pour que les données quantitatives du ministère et de la CAPA soient concordantes. Il n'y a plus aucun débat sur les effectifs et sur la masse salariale au conseil jusqu'au (24 avril 2013) où a été décidée la prise en charge par la Cité des salaires des 14 agents encore mis à sa disposition par l'État et la négociation d'un réajustement en base de la subvention pour charges de service public pour 2014, tandis que la subvention générale de l'État était appelée à subir une baisse de 7,5 % sur trois ans, soit de 2,5 % dès 2013.

Les données d'effectifs fournies à la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public (CIASSP) sont retracées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°20 : Effectifs 2004-2012 selon les données fournies à la CIASSP

CATEGORIE	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EFFECTIF	NC								
effectif total en ETP (hors mad)		95	113	127	123	127	131	133,73	133,38
Président + directeur général		3	2	2	2	2	1,5	1,5	1,37
effectif total réel hors fonct°			111	102	123	126	130,5	133,73	127,48
<i>dont statut Cité</i>		NC	90	79	102	107	113,5	118,43	112,18
<i>dont statut IFA</i>		NC	23	23	21	19	17	15,3	15,3
Détachement		3	6	6	6	9	8	6,83	6
Mise à disposition MCC		34	28	23	25	19	16	16	14,4
Total effectifs		132	145	131	154	154	154,5	156,56	147,88
Plafond d'emplois					136	136	136	136	135

En 2013, le plafond d'emploi est passé à 133 agents.

3. L'évolution de la masse salariale et des rémunérations

a. La négociation annuelle obligatoire (NAO)

A partir de l'accord salarial temporaire signé en 2007, l'évolution des rémunérations a été fixée dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire (NAO) imposée par le code du travail à l'EPIC et du plafond d'augmentation de la masse salariale (hors rémunération du président, dont la rémunération est fixée par la tutelle, et du directeur général) défini chaque année par le ministère de tutelle.

Tableau n°21 : Evolution de la masse salariale 2004-2012 (en €)

en euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	% variation 2005- 2012
641 Rémunérations du personnel permanent	345 868	3 342 905	4 086 638	4 620 699	4 679 977	4 980 701	5 103 799	5 199 274	5 312 691	59%
<i>dont CDI</i>			3 908 431	3 485 587	3 775 711	4 061 843	4 478 556	5 179 651		
<i>dont CDD</i>				1 115 148	877 225	819 738	575 552			
645 Charges de sécurité sociale et de prévoyance	156 463	1 317 634	1 915 413	1 858 887	1 833 383	2 043 032	2 130 654	2 163 062	2 189 102	66%
647 Autres charges de personnel (restauration...)	27 102	228 233		284 818	262 013	247 877	302 716	308 598	312 191	37%
Total	529 433	4 888 772	6 002 051	6 764 404	6 775 373	7 271 610	7 537 169	7 670 933	7 813 984	60%

Source : comptes de la CAPA

Compte tenu de la relative stabilité des effectifs, la croissance de la masse salariale s'explique essentiellement par l'évolution des rémunérations, fondée elle-même sur l'accord transitoire de novembre 2006 plus favorable pour les anciens agents de l'IFA que pour les agents contractuels de la Cité. Ainsi, en 2011, l'augmentation de la masse salariale étant limitée à 2,1 % par le ministère, les augmentations fléchées sur les agents sous statut IFA représentaient 38 % de l'enveloppe d'augmentation pour moins de 20 % des effectifs.

Mise en œuvre à la CAPA à partir de 2008, la négociation annuelle obligatoire a pour but d'aboutir à une répartition de l'enveloppe d'augmentation résultant de l'application d'un taux de cadrage annuel, fixé par le ministère de la culture pour l'établissement. Elle n'inclut pas et ne concerne pas le président, le directeur général ni les trois chefs de département. La masse salariale retenue pour la négociation est calculée forfaitairement à partir des salaires bruts de décembre de l'année n-1 du personnel permanent en CDI, hors primes et hors congés payés. A partir de 2012 néanmoins, les CDD ont été réintroduits dans la masse salariale retenue pour la négociation annuelle obligatoire, bien que les dispositions de l'accord de 2006 ne les concernent pas. Sont par ailleurs exclus de la négociation annuelle obligatoire les congés payés et les primes, notamment la prime exceptionnelle de fin d'année, attribuée selon des critères fixés par la direction (cf. ci-après). Le calcul de l'enveloppe d'augmentation (hors primes) se fait en appliquant à la masse salariale ainsi définie le taux de cadrage ministériel pour l'année en cours. Les données NAO examinées pour l'année 2011 ne présentent pas *a priori* d'incohérence, sauf la prise

en compte par erreur d'une prime de 6 000 € versée au président. Il serait par ailleurs souhaitable que le sort des rémunérations des CDD soit défini de façon pérenne (inclusion ou non dans la masse salariale NAO).

En 2013, comme cela avait été le cas en 2010, l'accord n'a pu être conclu, les syndicats qualifiant la négociation annuelle obligatoire de « *mascarade qui leur demande d'entériner le partage des miettes* » et refusant que l'enveloppe d'augmentation finance des résorptions d'inégalités de salaires et un nouveau régime de mutuelle.

b. Le fondement juridique de la prime exceptionnelle de fin d'année

L'augmentation de la masse salariale décidée dans le cadre de la NAO n'épuise pas l'évolution de la masse de rémunérations disponible au budget. Le différentiel entre les deux masses est un montant disponible qui a servi à l'attribution de primes exceptionnelles servies de manière variable mais parfois à grande échelle.

Ne reposant sur aucun texte, la prime exceptionnelle de fin d'année a été attribuée entre 2005 et 2010 par la direction sur demandes ponctuelles du chef de service ou de l'agent et dans des proportions extrêmement variables. Ce n'est qu'à partir de la fin de 2011 que le dispositif a fait l'objet de notes annuelles du directeur général délégué définissant ses modalités d'application.

Les personnels concernés sont en principe les personnels permanents titulaires d'un CDI, qu'ils soient salariés de droit privé ou fonctionnaires détachés également titulaires d'un CDI, notamment pour exercer des responsabilités de chef de département. Il s'agit des salariés présents au 1^{er} janvier de l'année. Sont exclus les personnels en contrat à durée déterminée et les fonctionnaires mis à disposition.

L'évolution de ces primes exceptionnelles est retracée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n°22 : Primes exceptionnelles 2005-2012 en €

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nb d'agents bénéficiaires	31	2	2	14	50	45	119	120
Dont NB de directeurs	5	0	0	8	5	8	9	9
Montant total des primes exceptionnelles	43 382	2 825	469	15 425	40 794	64 048	73 540	55 215
Montant de prime moyen par agent	1 400	1 412	235	1 102	916	1 423	618	460
Prime président*							6000*	
Prime DG	-	-	-	1000	-	3000	3000	2500
Prime DRH	2000	-	-	1000	1800	4500	2000	1000
Prime DSI/DAF	2000	-	-	1000	2300	6500	-	-
Prime dir publics	1000	-	-	500	1500	4500	2000	2000
Prime dircom	1500	-	-	500	2300	5500	2000	1000
Prime dir bâtiment	1500	-	-	500	-	5500	2000	2000
Prime dir mécénat	-	-	-	1000	1500	5500	2000	2500
Prime dir École	-	-	-	2000	-	-	2000	2000
Prime dir MMF	-	-	-	-	-	1438	2000	2000
Prime dir IFA	-	-	-	-	-	-	2000	2000
Montant des primes de directeur	8 000	0	0	7 500	9 400	3 6438	19 000*	17 000
Montant moyen des primes de directeur	1 600	0	0	937	1 880	4 555	2 111*	1 889
Montant des primes hors directeurs	35 382	2 825	469	7 925	31 934	27 610	54 540*	38 215
Montant de prime moyen hors directeur	1 360	1 412	235	1 321	710	746	458*	344

Source Cour des comptes à partir des journaux de paie et tableaux de primes

*la prime du président de 2010 est comptabilisée de manière erronée comme prime exceptionnelle ; il s'agit du part variable qui obéit à un autre mécanisme ; il convenait donc de la neutraliser dans le total des primes de directeur et dans le montant moyen des primes des agents

Depuis 2011, les primes sont réparties en enveloppes affectées aux départements, directions et à certains services avec mention des personnels concernés, sur la base d'une moyenne de 300 € par agent éligible. Pour l'année 2011, la moitié des chefs de service a proposé une modulation des primes exceptionnelles, l'autre non (CE du 9 février 2012).

Les contrats de travail ne font jamais mention d'éventuelles primes exceptionnelles versées au salarié. Il en est de même pour l'accord d'entreprise de 2006.

Enfin, alors que l'article 10 du décret statutaire prévoit que le conseil d'administration délibère notamment sur « *les conditions générales d'emploi et de rémunération du personnel recruté par l'établissement* », il n'y jamais eu de délibération du conseil d'administration, ni même d'informations données à ce dernier, sur les primes de fin d'année, leur volume global et leurs critères d'attribution. Le contrôle financier a indiqué à la Cour que, selon lui, cette prime « *n'entrerait dans la catégorie des mesures générales relatives aux rémunérations que s'il s'avérait que tous les agents de la CAPA (environ 150) y ont droit* ». Cette affirmation est discutable, tout salarié permanent de la CAPA étant susceptible de bénéficier de cette prime et une très forte majorité d'agents la recevant effectivement depuis 2011.

S'il apparaît loisible d'accorder des primes exceptionnelles de fin d'année à certains agents au vu des services qu'ils ont rendus, il serait souhaitable que le conseil d'administration soit informé de l'existence de cette prime et que les contrats de travail de leurs bénéficiaires en prévoient la possibilité. Au bénéfice transitoire d'une mesure d'augmentation générale en 2012, le nouveau président de la Cité a décidé de mettre fin à un système dénué à la fois de base juridique et de lien réel à la performance individuelle et fait part au personnel (16 décembre 2012), puis à la Cour lors de son audition, de son intention de proposer, à l'occasion de la conclusion du prochain accord d'entreprise, un système rénové et transparent de primes individuelles à la performance fondé sur des critères objectifs

4. Les rémunérations des principaux cadres

Le poids de la rémunération brute annuelle des dirigeants (président et directeur général délégué) dans le budget de l'établissement a, compte tenu des intérim, du temps incomplet du président de 2008 à 2012 et de la fusion des postes de directeur général et de directeur administratif et financier à partir de 2011, logiquement diminué de 2005 (196 054,92 €) à 2012 (130 030,82 €).

- **Les présidents**

En tant que dirigeant d'un EPIC, la rémunération du premier président de la Cité devait être fixée par décision conjointe des ministres chargés de la culture et du budget en application du décret n° 53-707 du 9 août 1953. Elle n'obéissait pas à la « règle » habituelle des 15 % en cas de détachement, mais relevait pour son évolution annuelle d'une décision interministérielle applicable aux dirigeants d'entreprises publiques.

Nommé par décret du 5 décembre 2012, son successeur a attendu plus de six mois avant que le ministre ne fixe sa rémunération. Pendant ce temps il a conservé sa rémunération de directeur d'ENSA. Le contrôleur financier n'a pas été saisi pour avis. S'agissant de la part variable de cette rémunération, le ministère de la culture indique faire sien l'objectif de « *rendre son mécanisme de fixation plus réactif et plus simple* », notamment en abaissant le nombre d'indicateurs et en réduisant les délais de leur traitement.

- **Les directeurs généraux délégués**

Fixée par l'établissement, c'est-à-dire par le président, la rémunération des trois directeurs généraux délégués qui se sont succédé est en principe dépendante de leur niveau de rémunération antérieure. Les deux premiers ont été des fonctionnaires détachés, le troisième un agent contractuel.

Le directeur général délégué actuel était entré dans l'établissement en janvier 2005 en qualité de directeur des systèmes d'information. Il avait alors bénéficié d'un CDI revêtu de l'avis du contrôleur financier le 10 février 2005 qui observait que sa rémunération mensuelle brute dépassait de 46 % le niveau perçu précédemment par l'intéressé comme agent contractuel du ministère. Après avoir bénéficié des reclassements offerts au titre de l'accord de revalorisation conclu en 2006, un avenant du 15 avril 2011 consécutif à sa nomination comme directeur général délégué a augmenté sa rémunération de 31 %. Un nouvel avenant du 20 juin 2012 a conduit à lui accorder une augmentation additionnelle de 7,7 %. Le contrôle financier a confirmé à la Cour ne pas avoir été saisi, pour avis, de ces deux avenants, ce qui est irrégulier.

- **Les principaux cadres**

Le niveau de rémunération des principaux cadres (hors président, y compris directeur général) au moment de leur recrutement et leur évolution sur la période appellent les observations suivantes.

Pour les 16 cadres les mieux rémunérés qui ont exercé des responsabilités entre 2005 et 2012 (hormis le président), le niveau moyen de salaire brut mensuel à l'embauche est de 5 512 €, le moins élevé étant de 3 200 €, le plus élevé de 9 142 €. A la fin de 2012 ou en considérant le dernier salaire mensuel en sortie de fonctions avant 2012, ce salaire mensuel moyen passe à 6 231 €, ce qui représente une augmentation de 13 % sur la période.

Cette moyenne cache des différences importantes de situation. Les deux premiers directeurs généraux n'ont connu aucune augmentation significative pendant leur mandat. De même, les trois agents de l'État successivement détachés pour exercer des fonctions de direction, à la tête du MMF, ont vu leur rémunération pratiquement stagner. Les directeurs recrutés directement par la CAPA à partir de 2005 sur des CDI ont parfois connu de fortes progressions de salaire : les plus importantes sont celles de la directrice du bâtiment (+ 55 %), de la directrice des publics (+31 %) et du DRH (+ 26 %) ou du précédent directeur de la communication (+ 21 %). Par ailleurs, les agents issus de l'IFA ont vu leur rémunération évoluer conformément à l'accord de 2006 tant qu'ils sont restés sous statut IFA. On peut relever cependant que leurs salaires étaient déjà relativement élevés à leur entrée à la CAPA.

Certaines rémunérations ont très fortement progressé de 2005 à 2012 comme celle du responsable de la bibliothèque (+ 47 %), de la responsable de la revue *Archiscopie* (+ 44 % de 2007 à 2012), ou même de la responsable du service de production, de l'une des quatre responsables de programme ou encore de la coordinatrice éditoriale de la revue *Archiscopie*, toutes trois augmentées de + 27 %. Il y a peu de situations comparables au MMF où la plupart des cadres sont mis à disposition et rémunérés par le ministère de la culture et de la communication, notamment les trois responsables de galerie. Seule la situation de la régisseuse des œuvres du MMF, en CDI, peut être rapprochée mais sa progression est moins favorable.

Enfin, cette évolution peut être comparée à celle de certains autres cadres recrutés en 2005 dans les services transversaux (le DSI, l'adjointe au DRH) qui bénéficient de progressions confortables. La progression la plus significative est celle du DSI : embauché comme responsable informatique en 2007 auprès de M. Lièvre, puis passé DSI en titre en 2010, celui-ci a vu sa rémunération augmenter au total de 65 % depuis 2007. L'adjointe à la communication et au mécénat, et le graphiste (dénommé directeur artistique) ont bénéficié, pour leur part, d'augmentations significatives, respectivement de 40 % et de 35 % de 2005 à 2012, tandis que deux contrôleurs de gestion, étaient augmentées de 33 % et 24 % sur la période.

- **L'attribution d'heures supplémentaires**

L'attribution d'heures supplémentaires repose sur une pratique déclarative sous le contrôle des chefs de service dès lors que la CAPA applique le régime des horaires individualisés et qu'il n'existe pas de pointeuse. Pour les heures supplémentaires effectuées lors d'une permanence dans les locaux de Chaillot un jour férié ou de fin de semaine, la possibilité a été ouverte pour l'agent concerné d'obtenir, soit une récupération ultérieure sous forme horaire, soit une compensation financière (accord d'entreprise du 3 octobre 2007). Un dispositif spécifique est mis en place pour la bibliothèque qui est ouverte tous les samedis, dimanches et jours fériés.

La politique suivie en ce domaine s'est avérée à la fois si erratique et si inflationniste qu'une première remise en ordre a dû être apportée par un courriel du directeur général délégué aux directeurs des départements et services en date du 25 octobre 2012.

La Cour observe que l'attribution des heures supplémentaires s'est rapidement étendue à une soixantaine d'agents de manière systématique, que leur montant total a très fortement crû de 2008 à 2011, avant de retomber en 2012 et que des directeurs bénéficient de manière récurrente des crédits d'heures supplémentaires, sans qu'il soit possible d'établir un lien précis avec les jours effectivement passés en permanence.

Les rémunérations de la directrice du bâtiment, de l'actuel directeur général et surtout du DRH ont été majorées de cette manière dans des proportions qui pourraient être assimilées à des compléments de salaire. Quant à l'adjointe du DRH, elle a systématiquement touché un montant d'heures supplémentaires environ trois fois supérieur à la moyenne et à des niveaux supérieurs à plusieurs directeurs. Elle a commencé à bénéficier du système avant les autres et à un niveau qui atteint 16 % du total d'heures supplémentaires des 50 bénéficiaires. Au total, elle aura perçu entre 2006 et 2012 une somme globale avoisinant son salaire brut de base en 2005. Parallèlement, ont été comptabilisées, pour ce qui la concerne, un total de près de 1 800 heures d'absence, soit une année entière de travail.

- **La rémunération d'un directeur du MMF**

Un conservateur du patrimoine a été nommé directeur du musée des monuments français à la CAPA à compter du 1^{er} janvier 2009 par arrêté du ministre de la culture du 2 décembre 2008 et ne l'est resté que jusqu'au 10 février 2010. Son arrêté de détachement n'est intervenu qu'un an plus tard, le 2 novembre 2009, pour une période de trois ans et à titre rétroactif au 1^{er} janvier 2009. Il était alors situé pour le ministère au 5^e échelon de conservateur du patrimoine, soit une rémunération à l'IB 701 – IM 582. Le contrat de travail en détachement préparé par la Cité le

16 décembre 2008 n'a jamais été revêtu de l'avis préalable requis du contrôleur financier. Aucun exemplaire signé n'en a été retrouvé. En l'absence de contrat ou de décision de prise en charge de ce cadre par la Cité, les conditions dans lesquelles il a exercé ses fonctions et perçu sa rémunération pourraient donc apparaître irrégulières pendant la durée de son affectation à la Cité.

5. L'évaluation et la formation des agents

L'évaluation des agents a revêtu un caractère tardif et incomplet. Pour les deux dernières années sous revue, sur près de 130 agents à évaluer, seules 22 évaluations avaient été renvoyées à la DRH à la date du 23 septembre 2013 (7 à la direction des publics, 5 à la DAF, 4 à l'École de Chaillot, 3 au MMF, 2 à la direction du développement et un seul à l'IFA...). En 2010, seulement 40 entretiens d'évaluation ont été réalisés, pour 62 en 2009 et 68 en 2011. L'IFA, hors centre d'archives et bibliothèque, est le département où les évaluations sont les plus difficiles à réaliser. La grille de l'entretien d'évaluation est en cours de révision. Les délégués syndicaux émettent des doutes sur l'utilisation réelle des comptes rendus d'évaluation par la direction pour attribuer des augmentations individuelles dans le cadre de la NAO ou des primes exceptionnelles.

La formation occasionne des dépenses de l'ordre de 100 000 € par an, dont 45 000 € versés aux organismes collecteurs et 55 000 € utilisés pour un plan de formation annuel dont l'exécution, centrée sur les métiers techniques, la sécurité et les langues, est confié à des prestataires extérieurs. La DRH comptabilise environ 150 demandes de formation chaque année, la moitié d'entre elles pouvant être satisfaites.

6. Le dialogue social

Le statut d'EPIC et l'existence de contractuels de droit privé conduisent à la création de délégués du personnel et d'un comité d'entreprise qui se réunissent près de 11 fois par an. Cette instance a été présidée de plus en plus rarement par le président de Mazières. Les agents de la Cité disposent par ailleurs de deux délégués syndicaux, actuellement CGT et CFDT. Sur la période sous revue, il n'a été recensé ni grève significative ni occupation de locaux. Des tensions se sont manifestées cependant lors des périodes de fermeture de la bibliothèque pendant les étés 2009-2010.

Les délégués syndicaux sont particulièrement actifs lors de la NAO et pendant les séances du CHSCT. Selon la DRH, les syndicats se montrent particulièrement impliqués dans le suivi de la situation des agents extérieurs employés par les titulaires du contrat multiservices, contrat qu'ils ont fortement contesté dès l'origine. Depuis 2012, les syndicats soulignent la croissance des risques psychosociaux. Une formation a été mise en place à partir de 2012 et un atelier a été organisé en septembre 2013. La prévention devrait inclure les chefs de service.

La Cour constate que la GRH est marquée par plusieurs difficultés importantes :

- **mal préparée pendant la préfiguration de l'établissement, la négociation en vue de résorber les différences statutaires des agents ayant rejoint la CAPA a été hésitante et chaotique de 2004 à 2006 avec une intervention confuse du ministère de la culture. Un accord temporaire partiel a été conclu fin 2006 avec une revalorisation substantielle de la rémunération de la plupart des agents,**

quel que soit leur statut. Pour autant, les agents qui préféraient rester sous le régime statutaire de l'IFA ont continué à jouir d'avantages importants en termes de progression salariale et de durée du travail ;

- l'accord d'entreprise dont la conclusion était obligatoire au plus tard un an après la publication du décret du 9 juillet 2004 fait toujours l'objet d'une négociation qui devrait aboutir au cours de l'année 2015 après accord des autorités de tutelle ;

- les présidents successifs, surtout le premier, ont attendu longtemps que leurs rémunérations soient fixées par les ministères de tutelle, dans des conditions juridiques souvent imprécises et sans avis préalable du contrôleur financier ; leurs parts variables sont liées à un nombre important d'objectifs disparates ;

- certains actes relatifs à des rémunérations individuelles (contrat du directeur du MMF nommé en 2009, avenants au contrat du directeur général délégué) n'ont pas été soumis à l'avis préalable du contrôleur financier ;

- l'attribution massive d'heures supplémentaires à un nombre croissant d'agents jusqu'en 2012 s'est apparentée à un régime de rémunération accessoire (1 000 € par agent en moyenne pour une soixantaine d'agents), en particulier pour certains cadres qui en ont largement bénéficié, parmi lesquels les responsables de la gestion des ressources humaines ;

- l'attribution d'une prime exceptionnelle de fin d'année non prévue par les textes et répartie entre les agents jugés les plus méritants n'a jamais été soumise dans son principe au conseil d'administration. Sa formalisation est partielle et récente et ses critères d'attribution restent encore flous. Les pratiques de fixation d'objectifs individuels et d'évaluation des agents ne sont pas suffisamment développées pour permettre un véritable dispositif de rémunération au mérite qui soit plus transparent.

La Cour constate que le choix du statut d'EPIC à comptabilité commerciale, en l'absence d'un contrôle du comptable sur l'ordonnateur, aurait dû conduire la Cité à adopter des dispositifs robustes de contrôle interne imposant des mécanismes formalisés et surveillés d'attribution de rémunérations complémentaires (primes exceptionnelles de fin d'année, heures supplémentaires).

G. LES MARCHÉS

1. La gestion et le renouvellement du contrat multiservices

a. Le choix du prestataire (2006)

Le recours à une large externalisation des fonctions logistiques et leur regroupement sous la forme d'un contrat unique ont été l'un des choix de départ structurants pour la gestion du nouvel établissement. La sélection du titulaire du contrat qui a obéi à la succession d'étapes propre au dialogue compétitif, a conduit à retenir la société *Exprim*, SAS immatriculée au registre de commerce et des sociétés de Versailles, filiale multiservice de *Bouygues Construction*, *Bouygues Immobilier* étant par ailleurs l'un des partenaires institutionnels fondateurs de la Cité. Après prise en compte d'options proposées par les candidats, l'offre retenue s'établissait à 2,7 M€ HT, pour respectivement 2,9 M€, 3,3 M€ et 3,4 M€ à ses

concurrents. Elle correspondait cependant à 62 équivalents temps plein (ETP), chiffre sensiblement inférieur aux offres concurrentes (respectivement 68, 79 et 84) et à l'estimation prévisionnelle faite par l'établissement dans l'hypothèse d'une réalisation internalisée des mêmes tâches (75 à 85). On peut donc se demander si cette offre ne présentait pas quelque risque en matière de qualité ou de fiabilité de la prestation. Le forfait annuel global proposé exprimé taxes comprises et rapporté à l'effectif sous-jacent (hors « ingénierie, management et administratif ») correspondrait à un coût moyen par ETP de près de 53 400 € en valeur 2006.

b. La mise en œuvre du contrat (2006-2011)

Le contrat a été passé le 1^{er} septembre 2006 pour une durée de trois ans avec possibilité de trois renouvellements annuels par accord exprès et a fait l'objet de divers ajustements par avenants. Celui d'avril 2008, à effet rétroactif au 1^{er} septembre précédent, a eu pour fait générateur la substitution unilatérale, en infraction au contrat, d'une société par une autre pour les prestations de sécurité dans le groupement représenté par *Exprimm* ; il appelle par ailleurs à « *un suivi plus attentif de la qualité de la prestation* » et en précise les modes de contrôle et de sanction.

Après avoir renouvelé deux fois le contrat pour une durée d'un an, la Cité n'a pas souhaité le reconduire au-delà du 31 août 2011. Prestations hors forfait incluses, l'exécution du contrat a conduit aux facturations TTC suivantes : 2,8 M€ en 2007, 3,9 M€ en 2008 et 2009, 4,05 M€ en 2010 représentant 18 % du budget de fonctionnement de l'établissement en 2010.

c. Eléments d'un bilan

Signé début 2010, après trois années pleines d'application du contrat multiservices, le contrat d'objectif et de performance en vante l'intérêt « *pour un établissement dont les services ne sont pas très étoffés en termes de personnel* ».

L'analyse du contrat fait cependant ressortir plusieurs dysfonctionnements. Tout d'abord, l'organisation des prestations impliquait au moins trois ruptures de la chaîne des responsabilités, entre l'établissement et le mandataire, entre ces derniers et ses co-contractants, entre eux et leurs sous-traitants. En cas de situation d'urgence ou de défaillance manifeste dans les rapports au public ou sur des questions de sûreté et de sécurité, la difficulté à s'assurer d'une action correctrice appropriée et rapide constitue un risque sérieux pour la Cité, même si la tenue permanente d'un PC de sécurité et la présence d'un cadre de permanence le week-end et les jours fériés constituent des garanties d'alerte.

L'avis d'appel à concurrence et le règlement de la consultation ne fixaient cependant ni règle ni limite au recours à la sous-traitance et ne requéraient pas davantage d'informations préalables sur la place conférée à celle-ci dans l'offre des candidats. De fait, la prestation d'*Exprimm*, outre qu'elle était éclatée entre quatre co-contractants, a fait recours à neuf sous-traitants, sans qu'il soit d'ailleurs possible d'en évaluer la part dans les facturations, celles-ci utilisant le canal de la société titulaire du contrat.

d. Un nouvel appel à concurrence (2011)

Le nouvel appel d'offres lancé fin 2010 différait sensiblement du précédent : il s'est fait selon la procédure du marché à bon de commande tel que prévu à l'article 43 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005. L'établissement a souhaité recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la préparation et le suivi de la consultation. Le marché prévu comportait une période transitoire de quatre mois et une durée totale de trois ans et sept mois allant jusqu'au 31 décembre 2014, renouvelables deux fois pour douze mois, soit une durée maximale de cinq ans et sept mois.

Deux offres seulement ayant été reçues dans les délais, dont celle du prestataire sortant *Exprimm*, qui présentait des incohérences au regard des charges de travail requises, l'appel d'offres a été déclaré infructueux en février 2011. L'analyse comparative de leurs nouvelles offres a donné un net avantage, en prix comme au plan technique, au concurrent d'*Exprimm*, la société *FMC*. L'offre retenue fait apparaître un coût global pour la durée du marché de 12,65 M€ TTC, dont 11 M€ pour la part forfaitaire, soit un coût global annuel d'environ 3,7 M€, à rapprocher du coût annuel moyen du précédent contrat (3,16 M€).

Le cahier des charges administratives particulières exigeait que le prestataire désigne un « *pilote général* », qui ait « *qualité pour le représenter quotidiennement vis-à-vis de la Cité* » et précise les conditions d'agrément d'éventuels sous-traitants, en soulignant que « *le titulaire demeure le seul interlocuteur et le seul responsable vis-à-vis de la Cité* ». La cotraitance n'a cependant pas été écartée, le projet d'acte d'engagement prévoyant même jusqu'à six co-contractants, en exigeant seulement que leur mandataire prenne « *nécessairement en charge le domaine pilotage et événementiel* ».

L'appréciation technique plus défavorable portée sur l'offre *Exprimm* tient pour une part à ce que « *le profil proposé pour le pilotage général n'est pas en accord et en phase avec les exigences attendues pour ce marché* ». Pour autant, seules des précisions apportées lors de la soutenance du candidat retenu ont permis de surmonter l'observation selon laquelle « *avoir l'entreprise FMC comme mandataire pourrait présenter un risque* » du fait de la faiblesse relative de son chiffre d'affaires « *au regard de l'estimation financière du contrat et des chiffres d'affaires des co-contractants* ». De fait, *FMC* n'assure qu'à peine plus du quart du marché d'ensemble, soit le pilotage, la prestation accueil et billetterie, et s'en remet à trois autres cotraitants pour l'ensemble de la maintenance technique, la sûreté/sécurité et la propreté. En outre, dès la passation du marché initial, le principal des cocontractants, la société *Dalkia*, en charge de la maintenance technique, a notifié son recours à cinq sous-traitants différents.

Au vu de l'expérience des deux contrats successifs notamment du point de vue des conditions de pilotage, la Cité qui a récemment choisi de reconduire le contrat en vigueur jusqu'à fin 2016 devra conduire d'ici là toutes études et comparaisons lui permettant de choisir de manière raisonnée entre la poursuite d'une procédure multiservices et le recours à une attribution par lots.

La Cour observe qu'un bilan économique comparé de la formule du contrat multiservices avec ce qu'auraient impliqué, soit le recours à des agents relevant de corps administratifs existants (agents de surveillance par exemple), soit des recrutements directs par la Cité en tant qu'EPIC, aurait mérité d'être

dressé. Il supposait de prendre en compte un ensemble complexe de facteurs tenant notamment aux contraintes de rotation des postes, aux coûts différés des emplois (licenciements, longue maladie, retraites...) et aux charges d'encadrement, de pilotage et de gestion.

La Cour recommande à la Cité de conduire d'ici le terme du contrat en cours (2016) une étude circonstanciée des difficultés de toute nature rencontrées dans la mise en œuvre des deux contrats multiservices. Il conviendra à cet effet d'établir une comparaison raisonnée des avantages et inconvénients (notamment en termes de coût, d'emploi interne pour la Cité, de fonctionnalité, de pilotage et de suivi des prestations) attachés à la reconduction d'une telle formule ou au passage à une procédure d'attribution par lots séparés, éventuellement avec un pilotage externe sans lien de solidarité avec les attributaires de lots.

2. Les autres marchés

La Cité est soumise aux dispositions de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics ainsi qu'au décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de ladite ordonnance. Un recueil des procédures a été élaboré au sein de l'établissement à l'intention des gestionnaires, dont une partie dédiée spécifiquement aux modes et processus de passation des marchés, à leur contenu et à leur exécution.

La Cour a examiné les dix marchés les plus importants de 2007 à 2012 (hors contrat multiservices). Trois de ces marchés dépassent le seuil des 200 000 € HT : l'un a fait l'objet d'un appel d'offres restreint (marché d'assurance d'un montant de 220 115 € en 2011), l'autre d'un marché dérogatoire motivé par l'urgence du chantier concerné (réalisation du dispositif scénographique de l'exposition « Le Grand Paris de l'agglomération parisienne » d'un montant global de 352 411 € en 2009). Le dernier a suivi la procédure formalisée de l'appel d'offres ouvert (marché de photogravure, impression...). Ces marchés concernent principalement des prestations de service (mise en place d'un système vidéo, visites guidées, impression...) et ont tous été visés par le contrôleur financier, leur montant étant supérieur à 50 000 € HT. L'examen des dossiers n'a donné lieu à aucune observation.

3. Les relations commerciales au bénéfice de mécènes de la Cité

Si aucune disposition n'interdit qu'une entreprise mécène d'une personne publique se porte candidate aux marchés passés par cette dernière, il convient néanmoins d'assurer le respect du principe d'égalité de traitement et de veiller à ce que le bénéfice d'un marché ne porte pas atteinte au caractère désintéressé du don. Au regard de ce double impératif, les cas des deux entreprises mécènes observés précédemment appellent diverses observations :

- Dans le cas de Vitra, la « condition » initialement mise par cette société à son mécénat d'« obtenir un espace de vente » au sein de la Cité a heureusement été écartée, car elle aurait été manifestement contraire aux règles de mise en concurrence de telles concessions.

En revanche, l'indication figurant dans une fiche récapitulative adressée au nouveau président de la Cité selon laquelle cette entreprise « *dispose d'une exclusivité sur la fourniture de mobilier d'établissement* » porterait atteinte au caractère désintéressé du mécénat initial, même si, selon le précédent président de la Cité, l'homogénéité esthétique du mobilier justifierait le recours prolongé au même fournisseur. Les commandes passées à la société sans mise en concurrence avoisinent 58 000 € HT, ce qui excède sans doute les besoins de simple réassortiment du don initial consenti par ce partenaire dont il représente quelque 9,5 % de la valeur de marché totale. La nomination en décembre 2009 de la directrice générale pour la France de la société « Vitra » comme membre du conseil d'administration de l'établissement public et le fait que cette société en est à la fois le mécène et le prestataire auraient en outre mérité d'attirer l'attention des commissaires aux comptes à l'occasion des commandes effectuées depuis lors.

- S'agissant des Jardins de Gally, la Cité fait état d'une dizaine de commandes passées à la société hors mécénat entre 2008 et 2011 pour un montant total de 34 547 € HT ; seules les deux premières, dont le montant est de 18 011 € HT, ont donné lieu à devis contradictoires. En outre la société a obtenu en 2011 l'attribution d'un marché atteignant 119 633,47 € HT pour un important aménagement de jardins dans l'exposition « La Ville fertile ». La seule publicité donnée à la mise en concurrence a cependant été sa présence sur le site de la Cité et le délai de réponse a été limité à 17 jours calendaires, alors que le cahier des charges arrêté par le commissaire de l'exposition, professeur à l'École nationale supérieure du paysage de Versailles, était d'une extrême précision. Dans ces conditions, les Jardins de Gally ont été le seul candidat à répondre à l'appel à concurrence et la commission d'ouverture des plis lui a confié le marché malgré cette absence de concurrence effective.

Au total, depuis 2008, la société aura ainsi reçu commande de la Cité pour une somme de 154 180 € HT, dont 136 169 € sans mise en concurrence effective. Ce montant est supérieur de plus de 56 % au reste à charge pour la société de l'ensemble de ses apports en mécénat après avantage fiscal (98 406 €). Cet écart dépasse 100 % si on ajoute à ces commandes commerciales sans concurrence la valeur des contreparties ouvertes au mécène (25 % de la valorisation de ses dons, soit 61 504 €).

La Cour observe que la société Jardins de Gally a bénéficié d'une importante commande de la Cité à l'issue d'une procédure n'ayant pas assuré une mise en concurrence effective. Le montant global des diverses contreparties et commandes commerciales obtenues par ce partenaire pourrait exposer ses relations avec la Cité à une requalification en parrainage ou même en marché public et à l'examen de la régularité des procédures utilisées et des contreparties fiscales obtenues.

De manière plus générale, la Cour fait observer que chacun des trois « mécènes fondateurs » de la Cité s'est trouvé ultérieurement en position de prestataire commercial de l'établissement public : le groupe Bouygues en voyant l'une de ses filiales devenir le premier titulaire du très important contrat multiservices, le groupe Le Moniteur en obtenant la concession de la librairie de la Cité, la société Vitra en se voyant accorder de fait une exclusivité de la fourniture de mobilier.

De telles situations témoignent certes de la continuité et du caractère motivé des partenariats noués par la Cité avec des interlocuteurs proches de son domaine d'activité et ne s'assortissent pas nécessairement d'un traitement de faveur pour chacun d'entre eux. Il reste que le caractère désintéressé des opérations initiales de mécénat n'est pas démontré, ce qui expose à une requalification en marché de telle ou telle d'entre elles.

La Cour recommande à la Cité de soumettre ses achats futurs de mobilier à une concurrence propre à assurer une égalité entre fournisseurs potentiels.

Elle invite les dirigeants de la Cité et ses tutelles à élaborer des règles de déontologie sur la participation aux procédures de marché dans des conditions qui assurent au moins que le candidat fasse état, le cas échéant, de sa qualité de mécène.

AVIS SUR LA QUALITÉ DE LA GESTION

L'examen de l'activité de la CAPA depuis son ouverture au public permet de constater le succès public de plusieurs manifestations et un début de reconnaissance par les publics concernés, professionnels, étudiants ou visiteurs, comme un lieu de référence en matière de patrimoine, d'architecture, mais aussi pour la réflexion sur la ville, l'espace public et le paysage.

Il met aussi en lumière des limites ou difficultés que l'adoption d'un véritable projet scientifique et culturel et des mesures de réorganisation aujourd'hui à l'ordre du jour devraient contribuer à surmonter en vue d'offrir aux publics une activité plus cohérente et plus accessible.

La configuration des lieux du Palais de Chaillot, telle qu'elle résulte d'un long chantier de réaménagement, ne s'avère pas optimale pour les expositions et n'a pas permis d'accueillir les archives de l'IFA, qu'il fallait pourtant valoriser, ni les réserves dont l'éparpillement demeure coûteux. En leur état actuel, signalétique et accompagnement pédagogique peinent à faciliter la déambulation du public dans des lieux complexes et des parcours discontinus peu faciles à appréhender.

Au sein de la structure, le cloisonnement entre trois départements définis en continuité avec les institutions dont ils sont issus limite encore fortement la capacité de la CAPA à asseoir son image d'institution unifiée et à affirmer la cohérence de son activité. Les coopérations transversales sont encore peu développées en matière d'expositions temporaires, de programmation des multiples types de manifestations de la Cité et de publication, toutes activités qui gagneraient à être largement mutualisées et permettraient de réaliser des économies de gestion.

L'École de Chaillot tente d'élargir son recrutement mais doit aussi mieux articuler son action avec les écoles nationales d'architecture, augmenter le taux de succès de ses étudiants et redéfinir le concept des formations destinées aux maîtres d'ouvrage publics (élus locaux et assistants à maîtrise d'ouvrage). Ses cours publics de haut niveau s'adressent à un public d'amateurs et de professionnels qui demeure limité. Le parcours doctoral qu'elle entend développer s'appuie sur sa compétence patrimoniale comme relation spécifique à la création architecturale.

La Cour constate que la forte impulsion du président de la Cité en matière de programmation des expositions a été contrebalancée par le « verticalisme » maintenu des initiatives des départements. Le bilan de cette politique reste controversé. Le président en exercice au démarrage de l'établissement estime qu'elle a valu à la Cité une forte notoriété publique et professionnelle et affirmé un positionnement fort sur les grands débats sur la ville et le paysage. La tutelle au contraire manifeste, notamment à travers les contrats d'objectifs et de performance (COP), sa préoccupation devant le nombre élevé d'expositions temporaires, de contenus, de formats, de publics et d'ambitions, et les coûts nets très variables.

Face à la rationalisation de la programmation souhaitée, la Cour recommande un triple effort d'analyse et d'évaluation des manifestations passées, de vision stratégique pluriannuelle cohérente, de transversalité accrue dans les contributions de chaque service.

Les objectifs initiaux de fréquentation globale apparaissent volontaristes au regard de la réalité des publics visés, et la CAPA a tardé à se doter d'instruments de mesure de la fréquentation fiables et stables, qui devraient désormais aider à une évaluation et à une programmation raisonnées de ses activités.

Sur le plan de la gestion, l'abandon au bénéfice de la seule direction générale des patrimoines de la cotutelle jusque-là exercée avec le secrétariat général du ministère de la culture n'a pas amélioré la qualité du dialogue avec l'établissement sur les questions administratives et financières. Les procédures de cadrage stratégique (lettres de mission et lettres annuelles d'objectifs du président, contrats d'objectifs et de performance) n'ont été mises en œuvre qu'avec retard et de manière souvent formelle, même si la lettre de mission adressée au nouveau président l'engage à juste titre à mettre rapidement en œuvre des mesures de réorganisation et en direction des publics.

La collégialité de la gouvernance a pâti du faible nombre annuel de réunions du conseil d'administration et du retard dans la mise en place du conseil d'orientation scientifique comme d'un comité de la programmation.

Le passage de la comptabilité commerciale à la comptabilité publique, décidé par l'État en 2012, n'a pas été préparé en concertation avec l'établissement et son impact n'a pas été mesuré avant la prise de décision.

Après son ouverture en 2007, la situation financière de la Cité s'est stabilisée de 2008 à 2012, mais les perspectives budgétaires (financements publics, qui restent prédominants, et recettes propres) sont préoccupantes et conduisent à préconiser l'adoption d'un plan d'économies. La recherche active de mécénat, qui a caractérisé la Cité jusqu'à présent et reste un objectif majeur de développement, doit cependant s'accompagner d'une rigueur accrue dans l'évaluation des apports des donateurs et dans l'équilibre des contreparties, surtout lorsque ces partenaires sont par ailleurs des fournisseurs. Quant aux concessions d'espaces commerciaux, fondées sur des perspectives surestimées de fréquentation du site, leur renouvellement prochain doit être l'occasion de mieux évaluer le modèle économique qui s'y attache et de mieux définir les attentes en matière de services rendus, notamment en matière de restauration.

La gestion des ressources humaines a été handicapée par un manque de préparation de la résorption des écarts statutaires des agents rejoignant la CAPA. L'accord d'entreprise temporaire et partiel, conclu fin 2006, a été généreux, et la négociation d'un accord d'entreprise global, obligatoire depuis juillet 2005, n'est toujours pas achevée. Une majorité d'agents ont par ailleurs bénéficié d'un système très favorable d'heures supplémentaires et de primes de fin d'année non fondées sur un texte ou une délibération du conseil, et accordées de manière peu formalisée. La fixation d'objectifs individuels dans le cadre d'entretiens d'évaluation des agents est encore peu développée, ce

qui freine la mise en place souhaitée d'un dispositif plus transparent de rémunération au mérite.

Enfin, l'arbitrage entre l'externalisation de certaines tâches et leur exécution par des fonctionnaires ou par des recrutements directs par la Cité n'a pas reposé sur une analyse fonctionnelle, économique et financière préalable. L'échéance du second contrat multiservices, qui regroupe l'ensemble des fonctions externalisées, dont la surveillance et la sécurité, a été repoussée à 2016. Ce délai devrait être utilisé pour établir un bilan détaillé de cette formule et une analyse comparée des avantages et inconvénients, notamment en termes d'efficacité du pilotage et de contrôle des prestations, d'un renouvellement à l'identique et d'un découpage par lots séparés.

Mesure utile de mutualisation, le transfert projeté à la CAPA de la gestion de la totalité du palais de Chaillot pourrait aussi permettre de jeter les bases d'une valorisation culturelle et touristique commune pour l'ensemble du site du Trocadéro. Ses incidences en matière budgétaire et de plafond d'emplois devront être rapidement évaluées et cette disposition prévue dans la refonte prochaine du décret constitutif de l'établissement qui devrait également consacrer la réorganisation de la tutelle exercée par le ministère de la culture et de la communication et une nouvelle définition des départements. Cette dernière pourrait notamment opérer un rapprochement des archives et des collections du musée et faciliter la coordination des activités culturelles et la mutualisation de fonctions.

Ce n'est en effet qu'au prix d'un effort très substantiel de transversalité, de vision pluriannuelle, de hiérarchisation des choix programmatiques et de ciblage de ses publics que la Cité est susceptible de devenir ce qu'elle souhaite, « *un musée d'éducation à l'architecture et à la ville* ».

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cité de l'architecture et du patrimoine

Guy AMSELLEM, président

Bénédicte BANCAL, directrice du bâtiment

Corinne BELIER, conservateur de la galerie de l'architecture moderne et contemporaine

Guillaume de la BROISE, directeur du développement et du mécénat

Laurence de FINANCE, directrice du Musée des monuments français

Mireille GRUBERT, directrice de l'École de Chaillot

Anne LAGUNE, déléguée du personnel, CGT

Luc LIEVRE, directeur général délégué

David MADEC, directeur de la communication

Christophe MAGDA, directeur des ressources humaines

Philippe PERREAUDIN, conservateur de la bibliothèque

Hélène PERREL, conservateur responsable de la régie des œuvres

David PEYCERÉ, chef du service des archives, délégué du personnel, CFDT

Francs RAMBERT, directeur de l'Institut français d'architecture

Jean-Michel RODIER, chef du service comptable

Anne RUELLAND, directrice des publics

Fouzia ZERKI, adjointe au directeur des ressources humaines

Ministères

Vincent BERJOT, directeur général des patrimoines

Jean-François COLLIN, secrétaire général du ministère de la culture et de la communication

Bertrand-Pierre GALEY, directeur de l'architecture

Roger MOREAU, chef de bureau, direction du budget

Christine PIQUERAS, direction de l'architecture

Michel RAMOS, contrôleur général économique et financier, ministère de la culture et de la communication

Autres personnalités

Hervé BARBARET, ancien directeur général de la CAPA

Jean-François BODIN, architecte

Guy COGEVAL, président du Musée d'Orsay

Jean-Louis COHEN, ancien directeur de l'Institut français d'architecture et de la mission de préfiguration de la Cité

Florence CONTENAY, ancien président de l'Institut français d'architecture et de la mission de préfiguration de la Cité

Caroline MATHIEU, conservateur en chef responsable de la section architecture au Musée d'Orsay

François de MAZIERES, ancien président de la CAPA

Frédéric MIGAYROU, conservateur de l'architecture, Musée national d'art moderne

Jean-Daniel PARISSET, directeur de la Médiathèque du patrimoine et de l'architecture

Agnès SAAL, directrice générale du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou

Maryvonne de SAINT-PULGENT, ancienne directrice du patrimoine

Alain SEBAN, président du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou

Alice THOMINE, conservateur au Musée d'Orsay

1 place du Trocadéro
et du 11 novembre 75116 Paris
tél. + 33 (0) 1 58 51 52 00
fax + 33 (0) 1 58 51 59 91
www.citechailot.fr

KCC A1500625 KZZ
30/01/2015

LE PRÉSIDENT

Paris, le 29 janvier 2015

Monsieur le Premier Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-jointes les observations de la Cité de l'architecture et du patrimoine au rapport particulier n° 71113.

Recevez, Monsieur le Premier Président, l'assurance de ma parfaite considération.



Guy Amsellem

Monsieur Didier Migaud
Premier Président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75100 Paris cedex 01

Transmission par mail à l'adresse : greffeprésidence@ccomptes.fr

RÉPONSE AU RAPPORT PARTICULIER N° 71113 DE LA COUR DES COMPTES

RECOMMANDATIONS DE LA COUR À LA CITÉ

En réponse à la *première recommandation* de la Cour à la Cité de l'architecture et du patrimoine, celle-ci indique qu'une première restitution du comité de visiteur a eu lieu en décembre 2014 et qu'un plan d'action a été mis en place en réponse aux observations pertinentes formulées par le comité. L'intérêt et la qualité de ses travaux justifient la présence régulière du comité auprès de la Cité, afin de travailler sur des sujets aussi divers que la signalétique, les multimédias dans les galeries ou encore les dispositifs d'aide à la visite. Ces réflexions contribueront également à répondre à la *seconde recommandation* de la Cour qui porte sur le parcours au sein des collections ainsi que la signalétique.

La *quatrième recommandation* est déjà mise en œuvre à l'occasion de la réorganisation de l'établissement. Un poste de coordination des éditions a en effet été créé et pourvu ; il est maintenant opérationnel. L'un des objectifs de cette création de poste, pourvu par redéploiement interne dans un environnement budgétaire contraint, est bien la définition et la mise en pratique d'une « *politique éditoriale transversale* », pour reprendre les termes de la Cour.

La mise en valeur des fonds d'archives, qui sous-tend la *cinquième recommandation*, sera encouragée par la création du département des collections qui regroupe le musée et le service des archives. Les fonds de la rue de Tolbiac sont déjà fortement mis à contribution pour la programmation culturelle de la Cité (expositions, publications et contenus en ligne). La Cité souhaite informer la Cour des récentes évolutions du centre des Archives nationales de Fontainebleau, puisqu'au printemps 2014, des dommages très importants et peut-être irréversibles ont été diagnostiqués sur le bâtiment, remettant en cause le principe de versement de la Cité.

Les deux concessions actuelles de l'établissement (café et librairie-boutique) ont été remises en concurrence en 2014. Le choix des nouveaux titulaires se fera au printemps et sera effectif en septembre 2015, répondant en cela à la *dixième recommandation* de la Cour. Les attentes de la Cité ont été très largement revues en s'appuyant sur une analyse critique de l'existant, notamment en ce qui concerne l'actuel café.

Après un séminaire de deux jours en décembre 2014, les négociations de l'accord d'entreprise ont repris à un rythme soutenu d'une demi-journée par semaine, l'objectif étant d'aboutir au premier trimestre 2015 à la conclusion d'un accord complet, répondant à la *onzième recommandation*.

La remise en concurrence du contrat multiservice en 2015 s'appuie sur une analyse coût/avantages de la formule à retenir qui est actuellement en cours, ainsi que le préconise la *recommandation 13*.

Partie II : HEURS ET MALHEURS D'UNE MISE EN ŒUVRE

La mise en œuvre du projet scientifique, culturel et pédagogique de la Cité impose de dépasser les cloisonnements relevés par la Cour et requiert une organisation plus transversale.

Une réflexion a donc été engagée à cette fin. Elle a exploré plusieurs voies :

- rapprocher les collections et les fonds d'archives ;
- instaurer une transversalité de la production des expositions et de l'action en matière de publics ;
- mettre en place une coordination des éditions et de l'offre documentaire ;
- regrouper ou mutualiser certains services afin de donner une visibilité plus forte aux actions de diffusion de la culture architecturale et patrimoniale.

Un projet de réorganisation répondant à ces principes a été élaboré. Le comité d'entreprise et le conseil d'administration de la Cité l'ont approuvé. Sa mise en application requiert une modification du décret constitutif de la Cité, que la Cour appelle également de ses vœux.

Les collections

Pour le futur département collections, il convient de souligner que la politique d'enrichissement des collections est élaborée conjointement par les deux services - Musée et archives - et fait l'objet d'une réflexion afin d'en dresser les orientations pour les prochaines années.

Le musée engage d'ailleurs en 2015 la réflexion en vue de l'écriture de son projet scientifique et culturel (PSC). La révision de la signalétique accompagnant le public dans son parcours de visite, et en particulier la mise en place d'une introduction générale au musée et à ses collections, en est l'un des premiers points. Le PSC va aussi proposer d'améliorer les informations données sur les œuvres majeures du parcours, de revoir en partie la narration générale salle à salle afin que l'emphase du discours porte en premier lieu sur les édifices et, enfin, d'introduire les compléments muséographiques et pédagogiques nécessaires dans le domaine de l'histoire de l'architecture afin d'affirmer l'orientation du musée vers l'éducation à l'architecture et à la ville.

La question des réserves demeure centrale. Les besoins de la Cité de l'architecture et du patrimoine en matière de stockage à long terme concernent les réserves d'œuvres du musée des Monuments français ainsi que les fonds du centre d'archives d'architecture du XXe siècle. Ces deux collections sont à traiter ensemble, dans la mesure du possible, pour leur stockage et leur conservation. La situation actuelle, qui se caractérise par un éparpillement des lieux de stockage dans des conditions peu satisfaisantes de conservation et d'accès, ne peut être considérée que comme transitoire, dans l'attente de la mise en place d'un lieu unique de regroupement des œuvres et des fonds. La finalisation du récolement des œuvres du musée et la mise en ligne progressive de la collection, autre priorité de l'établissement, devrait permettre d'enclencher une politique de dépôts.

Au sujet du parcours muséographique et plus particulièrement de la galerie d'architecture moderne et contemporaine, la Cour observe que « Dans le « passage à vol d'oiseau » qu'est tenté de faire un visiteur ordinaire, elle peut apparaître à la fois surencombrée, peu informative en premier regard, voire absconse sur sa démonstration d'ensemble ».

La Cité entend préciser que la démonstration d'ensemble a été élaborée par les commissaires avec l'appui du conseil scientifique, discutée et validée par celui-ci lors de ses réunions. En l'absence d'étude d'évaluation de la muséographie il est difficile d'évoquer un surencombrement ou une démonstration absconse ; si certains visiteurs « passent vite », c'est aussi dans cette galerie que d'autres passent le plus de temps précisément car les explications y sont cohérentes. Il semble que le problème de cette galerie soit davantage lié

à la signalétique muséographique et à la visibilité des informations, qu'aux contenus scientifiques. Une réflexion sur la signalétique générale du musée et ses dispositifs d'aide à la visite est en cours.

La Cour relève également que « *la muséographie du premier niveau est marquée par une inégalité manifeste entre la galerie des porches [...], et l'évocation, des plus parcellaires, des réalisations de toute la période de l'art classique français [...].* »

La Cité précise que cette disparité de la présentation est principalement due à la suppression de la galerie de sculptures modernes du premier étage, pour y implanter la galerie d'architecture moderne et contemporaine.

Pour l'heure, le projet d'un « *musée hors-les-murs* » a été reporté, la priorité étant donnée à la réorganisation des salles pour correspondre à la lettre de mission adressée par la Ministre au nouveau président de la Cité. La mise en place d'un musée hors-les-murs nécessiterait une réflexion scientifique à laquelle le comité d'orientation scientifique devrait être associé. En revanche, la prochaine mise en ligne des collections sur le site Internet de l'établissement permettra de bâtir une politique de dépôts avec les institutions désireuses d'accueillir ces collections dans des conditions acceptables de conservation.

La Cour relève que « *les entrées nouvelles en collections du musée ne concernent guère que des ouvrages, photographies, des dessins et plans, des commandes de maquettes (...)* »

La Cité souhaite préciser que l'enrichissement des collections du musée obéit à une politique d'acquisition qui a été formulée dès les premières étapes de la préfiguration (avec le conseil scientifique du musée), présentée aux commissions d'acquisition et poursuivie depuis. Le projet du musée prévoyait le resserrement des espaces dévolus à la présentation des collections de moulages et de peintures murales ; la non-commande d'œuvres complémentaires pour ces collections résulte donc d'un choix et les entrées d'œuvres dans ces deux collections sont exceptionnelles (telle en 2013, l'entrée d'un ensemble de moulages anciens venant du Sénat). De même, la création de maquettes destinées à la galerie d'architecture moderne et contemporaine a constitué la colonne vertébrale de la politique d'acquisition avant l'ouverture de la Cité, et se poursuit au rythme d'un projet par an. Ces créations s'inscrivent dans l'histoire de l'établissement, qui a pour particularité d'être un musée dont les collections ont été créées par lui et pour lui, dès le XIX^e siècle. La constitution d'une collection d'ouvrages d'architecture est également ciblée. Les acquisitions de dessins ou maquettes originaux proviennent essentiellement de dons des agences ou parfois des descendants des architectes.

Selon la Cour, la Cité « *souffre aussi, dans son rapport avec le public des spécialistes, de l'éloignement des archives de l'IFA* ». Cette assertion ne semble pas démontrée. Il est certes possible d'estimer, comme la Cour, que quelques lecteurs des archives pourraient profiter de leurs recherches pour aller voir les expositions ou consulter les ouvrages de la bibliothèque, mais la différence entre ces pratiques laisse penser que leur nombre serait très faible. L'éloignement des archives pose plutôt des problèmes en matière de maintenance multi-technique et informatique.

Le rapport souligne bien le point essentiel qui est le blocage du transfert d'archives vers Fontainebleau. Le rapprochement avec les Archives de France sur la question du reversement est bien au programme, mais dépendra beaucoup de la capacité de la tutelle à débloquer la situation de Fontainebleau ou à proposer une nouvelle organisation. L'actuelle saturation des réserves est préjudiciable à la politique de collecte, qui après avoir été très performante pour les fonds de la période des Trente glorieuses, doit aujourd'hui pouvoir avancer sur les fonds des années 1980-1990, afin que la Cité conserve son rôle fondamental en la matière.

La bibliothèque

En réponse aux commentaires de la Cour portant sur la bibliothèque consignés dans le chapitre « *Un lieu de grand prestige pour une bibliothèque étroitement spécialisée* » la Cité souhaite apporter les éléments qui suivent.

De 1998 à 2002, Renée Herbouze, alors en charge du projet « bibliothèque » a défini le contour et le contenu de cette nouvelle bibliothèque. Pour cela, elle a largement consulté les établissements ayant des fonds « architecture » significatifs (INHA, BNF, ENSBA...) et a constitué, sous l'autorité de Jean-Louis Cohen, chargé de la préfiguration de la Cité, un comité de pilotage composé de personnalités de la bibliothéconomie (Michel Melot, Albert Poirot (IGB)...) et de la discipline (Gilles Ragot, Thierry Paquot, François Loyer...). Il s'agissait alors de comprendre et de définir ce que pouvait apporter une nouvelle bibliothèque spécialisée dans une carte documentaire parisienne déjà fournie en matière d'architecture. Cette étude a démontré que l'offre documentaire parisienne et nationale était insuffisante pour l'architecture contemporaine, principalement dans sa dimension internationale. Il y avait là un vide que la future bibliothèque de la Cité pouvait combler en s'inscrivant dans un maillage documentaire préexistant. Ainsi, il y a donc eu, dès l'origine du projet, une volonté affirmée de s'inscrire dans un réseau et d'éviter l'écueil d'une « *bibliothèque redondante* ».

Le déploiement du catalogue de la bibliothèque dans le catalogue collectif SUDOC (enseignement supérieur / recherche) a d'ailleurs démontré l'unicité de la collection puisque le taux de recouvrement entre les deux bases de données était de 38% au moment du versement. Ce chiffre peut être jugé très faible lorsque l'on sait que le SUDOC contenait à l'époque du déploiement plus de 6 millions de notices provenant des bibliothèques universitaires et spécialisées partout en France. La « *mise en réseau numérique* » évoquée dans le rapport existe donc déjà à travers ce catalogue national.

L'autre constat du comité de pilotage constitué par René Herbouze était qu'aucune bibliothèque ne proposait en un même lieu des fonds de référence sur l'architecture contemporaine, l'urbanisme et le paysage. La complémentarité évidente de ces corpus est aujourd'hui un des atouts de la bibliothèque de la Cité. Contrairement à l'INHA, dont l'approche de l'architecture est essentiellement liée à l'histoire de l'art, la bibliothèque de la Cité propose d'importantes collections en rapport avec la construction (plans, normes, matériaux,...) ou la ville (urbanisme et sciences sociales associées à cette discipline).

L'inscription de cette bibliothèque au sein d'un établissement public ayant pour mission de s'adresser aussi bien aux spécialistes qu'au grand public imposait également de proposer un accès libre et direct aux collections, sans contrôle du niveau d'étude. L'inscription à la bibliothèque de l'INHA est payante jusqu'au master 1. Le Haut-de-Jardin de la BNF est également soumis à une inscription (ou une entrée journalière) payante.

Enfin, le choix des espaces dédiés à la bibliothèque et l'absence affirmée de réserves ont très tôt été entérinés (2001). Dans sa définition, la bibliothèque n'a en effet aucune mission de conservation, même si depuis, cette position a été nuancée, notamment en ce qui concerne les grandes revues d'architecture, qu'une bibliothèque spécialisée de référence sur le XX^e et le contemporain se doit de posséder.

L'espace alloué est indéniablement prestigieux. Ce choix va dans le sens de l'évolution de l'aménagement des bibliothèques ces 25 dernières années. Au-delà de la richesse de ses collections, une bibliothèque est aussi désormais considérée comme un lieu de vie dans lequel tout doit être mis en œuvre pour proposer des conditions de travail optimales. C'est le cas à la Cité, et c'est sans doute l'une des raisons du succès de sa bibliothèque, notamment auprès du public étudiant.

Sur la question des « *moyens non négligeables* », la Cité estime que le dimensionnement de l'équipe et le budget sont adaptés aux missions de la bibliothèque : constituer et proposer un pôle documentaire d'excellence avec couverture internationale sur l'architecture

contemporaine et ses domaines connexes, tout en développant et en maintenant une gamme de « services au public » adaptée à ses attentes et à ses besoins. Le fait de travailler sur la période contemporaine avec le plus de réactivité possible, impose une veille constante sur les publications, aussi bien pour les livres que pour les revues. Les acquisitions doivent se faire en « temps réel » par rapport à l'édition car il s'agit souvent de faibles tirages. Les catalogues d'expositions par exemple sont très rapidement épuisés et lorsqu'ils réapparaissent, c'est sur le marché de l'antiquariat à des prix parfois inabordables. La phase d'acquisitions rétrospectives intensives est désormais terminée et la bibliothèque est entrée depuis peu en « vitesse de croisière ». Le budget acquisitions a d'ailleurs été récemment diminué en passant de 200.450 € (2013) à 164.830 € (2014).

Ouvrir largement la bibliothèque (6 jours sur 7, dont week-end, jours fériés, nocturne) impose d'avoir un dimensionnement d'équipe adapté.

Concernant la numérisation, chacune des opérations réalisées depuis 2007 a en effet été co-financée par des apports extérieurs, principalement via la MRT (Mission de la recherche et de la technologie du ministère chargé de la culture) ou la BNF. Les coûts sont généralement importants car les prestations de numérisation doivent être externalisées auprès de sociétés spécialisées. Le travail de préparation (amont) et de contrôle qualité (aval) est également loin d'être négligeable. Il a jusqu'à présent été réalisé par l'équipe de la bibliothèque. Cette bibliothèque numérique, comme tout contenu en ligne, participe clairement au rayonnement de l'établissement au niveau national et international.

Enfin, sur la question de la fréquentation (point D.3.e. *un public de spécialistes relativement restreint*), la Cité indique à la Cour que depuis ses investigations, la bibliothèque est passée de 38h à 46h d'ouverture hebdomadaire. Elle est désormais ouverte les lundi, mercredi, vendredi de 11h à 19h, le jeudi de 11h à 21h, les samedi et dimanche de 13h à 19h et les jours fériés de 11h à 19h. Elle est fermée le mardi (comme l'ensemble de la Cité) ainsi qu'en juillet et août.

La fréquentation est composée à 80% d'étudiants (55% d'étudiants en architecture / 45% d'étudiants en arts appliqués, géographie, urbanisme, histoire de l'art, art et archéologie, ingénieurs en génie civil...). Les 20% restants sont des architectes, enseignants, chercheurs, conférenciers, amateurs...

Ce chiffre apparaît très positif car, comme le pointe le rapport, la bibliothèque est fréquentée par un public ayant un intérêt déclaré pour les collections. Il s'agit d'une précision importante car dans ce pourcentage, il n'y a pas de « séjournateurs » qui pourraient venir fausser l'analyse. La Cité estime par ailleurs qu'il existe une marge de progression puisque la fréquentation est en constante évolution depuis l'ouverture de 2007.

La notion de « *public restreint* », utilisée à plusieurs reprises dans le rapport, est sans doute à modérer. Même si les collections de la bibliothèque sont en effet très spécialisées (architecture et domaines connexes des 20^e et 21^e siècles), la typologie du lectorat est relativement large. Les usagers de la bibliothèque, tous niveaux confondus, trouvent ce qu'ils viennent chercher : une importante documentation sur leur sujet de recherche et un lieu adapté et accueillant dans lequel ils peuvent prendre leurs marques et s'installer pour travailler, seul ou en groupe.

L'Ecole de Chaillot

Environ 300 personnes, dont la moitié environ d'architectes, sont formées chaque année en France et à l'étranger par l'Ecole de Chaillot. Par ailleurs, l'Ecole a la charge d'actions de sensibilisation du grand public via un programme annuel de cours publics d'architecture, qui totalisent 3.000 entrées sur l'ensemble de la saison.

L'objectif, formulé par la Cour, d'une « *augmentation du pourcentage de diplômés par rapport au nombre d'élèves recrutés* » est une ambition forte de l'Ecole. Les modalités de

sélection, validées chaque année par le conseil pédagogique, se sont diversifiées avec un entretien individuel sur le parcours du candidat et un examen de son expérience professionnelle en milieu patrimonial et de ses motivations à s'engager dans une formation exigeante.

L'observation de la Cour sur le nombre de stagiaires composant les promotions d'AUE doit être tempérée par le fait que les chiffres dépendent bien sûr du nombre de postes mis au concours par les deux ministères concernés. Ce public est en effet très limité au regard des besoins des territoires. C'est pourquoi les écoles proposent depuis plusieurs années d'étendre cette formation aux ingénieurs des collectivités territoriales. En effet, « les agents publics en position d'encadrement supérieur partagent pour l'essentiel les mêmes enjeux et les mêmes postures et y font face en mobilisant les mêmes compétences, au-delà des différences statutaires et de positionnement ». Ceci « dans une perspective où les fonctionnaires pourraient à l'avenir effectuer plus fréquemment qu'aujourd'hui des parcours professionnels en accédant à des postes au sein des services de l'Etat, dans les collectivités territoriales, voir dans les Institution européennes ». (cf. les conclusions du rapport du groupe de travail réuni par l'Ecole des Ponts et l'Ecole de Chaillot en novembre 2006). Cette proposition revêt un intérêt particulier dans le contexte de de la réorganisation des territoires qui se dessine aujourd'hui

Peut-être est-il utile de rappeler que la formation des AUE en elle-même constitue une mutualisation entre l'Ecole des Ponts et celle de Chaillot, suite à la fusion du corps des ABF et de celui des UE en 1993. De plus, les élèves AUE de l'option « aménagement » suivent à l'Ecole des Ponts le module MAP (Maîtrise de l'action publique) conjointement avec les ingénieurs des Ponts élèves. Concernant les liens avec l'INP, le directeur général des patrimoines reçoit chaque année conjointement les promotions des AUE et des conservateurs élèves. Une à deux séances de cours sont organisées en commun pour les élèves AUE patrimoine et les élèves conservateurs de l'option Monuments historiques. Des mutualisations ont lieu aussi avec le DSA de Chaillot. Pour aller plus loin, on se heurte à l'harmonisation des calendriers, ainsi qu'aux spécificités des différents types de professionnels auxquelles les formations doivent conduire.

Au-delà de l'indicateur, qualifié de « *rustique* » par la Cour, pour évaluer la formation des AUE (le nombre de modules validés par la tutelle) l'évaluation est organisée de manière rigoureuse auprès des AUE élèves par les responsables de module en présence et les écoles. Ces évaluations sont remises à la tutelle et analysées dans le cadre des comités de pilotage. Elles conduisent à faire évoluer chaque année les contenus et l'organisation des enseignements. Par ailleurs, il a été redemandé à la tutelle lors du dernier comité de pilotage de mars 2014, de revoir le cahier des charges de la formation qui date de 1994.

L'évaluation des enseignements par les élèves est déjà mise en place et fait l'objet d'une synthèse. Par ailleurs, l'évaluation de l'ensemble du programme du DSA a fait l'objet d'une évaluation par le groupe de travail pour le renouvellement de l'habilitation, qui s'est réuni à une dizaine de reprises entre l'automne 2012 et le printemps 2014. De telles évaluations sont systématiques dans toutes nos formations, leur synthèse sert de base à l'évolution permanente des cursus.

Il est également certain que L'École de Chaillot est plus identifiée comme le lieu d'un enseignement sur l'édifice qui est son sujet « historique ». D'autre part, le débouché constitué par les études urbaines patrimoniales reste insuffisamment rémunérateur.

L'observatoire de la Chine

Historiquement, c'est l'Observatoire qui a donné naissance au programme présidentiel « 150 architectes et urbanistes chinois en France ».

La création de l'Observatoire en 1997 a donné l'occasion à la Direction de l'architecture de prendre une place déterminante dans la définition d'un programme demandé par le MAE à plusieurs ministères (Equipement, Culture, Education et Recherche, Finances) sur la formation de 50 architectes chinois. La proposition faite par la Direction de l'architecture/l'Observatoire, retenue par le MAE, a été confiée à l'Observatoire, en lien avec l'Ambassade de France et les 2 comités de pilotage, français et chinois. La stratégie consistant à mettre en relation les milieux français et chinois en mettant en valeur les ENSA, les agences d'architecture et d'urbanisme, les organisations professionnelles, a été fructueuse dans les échanges effectifs réalisés. En 2000, ce succès a poussé à l'élargissement du programme en nombre (150 jeunes professionnels), en durée (1998-2005 et non 2001) et en contenu, vers les milieux de l'urbanisme et du paysage.

Le programme a concrètement permis de développer des coopérations plurielles entre les écoles des deux pays. Il a ouvert la porte aux agences françaises en Chine, dans une période où la demande vis-à-vis des architectes étrangers était forte.

En parallèle, l'Observatoire a promu la diffusion des réalisations françaises auprès des milieux chinois (universités, revues professionnelles, agences) et a fait connaître en France la nouvelle génération chinoise (conférences, Entretiens de Chaillot, expositions à la CAPA). Par exemple, l'architecte WANG Shu, lauréat en 2007 du Global Award for Sustainable Architecture puis du prix Pritzker en 2012, fut un invité de l'Observatoire dès 2003.

En 1998, un accord signé entre l'Observatoire et l'Université Tongji à Shanghai pour une coopération menée sur le patrimoine des villes historiques donne lieu à des échanges de confiance qui s'installent dans la durée. En 2007, une convention est signée par le DGP, associant la DGP et la CAPA avec l'Université Tongji et le WHITR-AP (bureau créé sous les auspices de l'UNESCO pour la formation et la recherche sur le patrimoine mondial en Asie Pacifique). La convention, renouvelée en 2013, est intégrée à l'Accord Culturel signé entre les deux gouvernements français et chinois en avril 2013, par Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et Cai Wu, ministre chinois de la culture.

L'accord développé a permis en outre l'établissement de relations franco-chinoises avec l'Ecole de Chaillot, le montage d'ateliers croisés et le prêt d'œuvres chinoises majeures pour l'exposition *La ville chinoise* en 2008.

Le développement des coopérations avec la Chine conduit les ENSA à faire appel à l'Observatoire pour des conférences, des cours, ou encore la participation à des jurys d'ateliers ou de diplômes. Connaissant ainsi les diversités des programmes menés, l'Observatoire organise périodiquement des réunions entre les ENSA pour faciliter les échanges entre enseignants et personnels administratifs. L'Observatoire a acquis un rôle de conseil et d'expertise tourné vers les étudiants, les doctorants, les professionnels.

A la demande de la DAPA (aujourd'hui DGP), l'Observatoire est associé au programme de formation continue des architectes sur la Chine mise en place dans les premières années du Programme présidentiel.

L'Observatoire a mis en place, avec le relais de l'Ecole de Chaillot et de l'IGAPA, des sessions d'accueil et de formations pour les décideurs, les professionnels et les techniciens chinois, faisant connaître et valorisant les pratiques françaises sur les villes, le patrimoine, l'architecture, les montages opérationnels.

Les ressources numériques

La Cité prend note avec intérêt du double constat de la Cour, estimant qu'une grande partie de ses ressources et productions sont « *numérisables* » et que les publics de la Cité sont particulièrement captifs en ce qui concerne les technologies numériques. L'offre numérique

de la Cité pourrait en effet contribuer plus largement à la réalisation de sa mission statutaire de « diffusion de la culture architecturale et patrimoniale auprès du public » et au développement de l'aura scientifique et culturelle de la Cité, faisant ainsi écho aux politiques publiques de la culture qui incitent fortement les établissements à démultiplier leur offre de ressources en ligne et à « *ouvrir leurs données* ».

Même si l'on peut constater l'existence de solides acquis, le développement d'une offre numérique reste une activité dérivée des autres activités (muséographie, traitement documentaire, médiation, communication) et non une activité à part entière, qui s'incarne dans l'organigramme et à laquelle sont alloués les moyens adéquats. Par ailleurs, la stratégie numérique de l'établissement reste à définir et à formaliser dans les documents de référence comme le « Projet scientifique culturel et pédagogique » ou le « Contrat d'objectif et de performance ».

C'est dans cette perspective qu'un comité de pilotage « ressources numériques » a été créé récemment. Ce comité de pilotage a notamment identifié un problème de visibilité et d'« utilisabilité » des ressources numériques disponibles, avec le constat que les différents supports, qui agrègent les contenus produits par les différents pôles de la Cité, ne permettent pas de valoriser la richesse, la qualité et la diversité de ces ressources. La Cité dispose de contenus numériques originaux et souvent inédits, mais le résultat en termes d'offre en ligne n'est pas à la hauteur de la qualité et de l'intérêt de ces corpus.

La Cité a donc lancé un programme d'actions visant à établir un audit de son « écosystème numérique » actuel puis à formuler des préconisations sur son évolution (en prenant en compte toutes les dimensions : les contenus, les méthodologies, les technologies, les conditions économiques, les moyens humains, les *workflows* de production des contenus, les problématiques de communication et de développement, les partenariats...). Comme le recommande la Cour, la Cité a prévu de s'appuyer sur une expertise extérieure, sous forme de prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Cette étude pourra notamment permettre de définir une stratégie pour valoriser davantage les ressources numériques de la Cité, définir de nouvelles manières de présenter et d'« éditorialiser » ces ressources ou, pour le dire autrement, de créer de nouveaux modes d'accès et de navigation dans les corpus. La pertinence d'utiliser des supports différents, d'un part, pour la communication/promotion de l'offre culturelle de la Cité (www.citechailot.fr), d'autre part, pour les ressources documentaires et numériques (notamment portail documentaire, webTV) pourra être interrogée. Sans anticiper sur les résultats de l'étude qui va être lancée, on peut penser que le site Internet institutionnel (ou de communication), qui dispose d'une audience bien supérieure à celle des autres sites édités par l'établissement, pourrait contribuer plus largement à la mission de diffusion, en proposant une gamme de contenus interactifs « éditorialisés » et scénarisés sur les thématiques de l'architecture et de la ville à destination d'un vaste public. En arrière-plan, les bases de données qui référencent l'ensemble des ressources numériques restent indispensables pour les chercheurs, étudiants, professionnels...

Enfin, la Cité prend note des observations de la Cour sur les carences de son site Internet en termes d'ergonomie, de conditions de navigation et d'organisation des contenus. Ces difficultés ont déjà bien été identifiées par la Cité. La « vitrine » que constitue le site Internet reflète en partie la complexité de l'offre culturelle de la Cité et de l'organisation de l'établissement. Ces points pourront être traités en priorité dans le cadre du programme d'actions sur l'offre numérique. Le site Internet nécessite en effet une refonte éditoriale, graphique et technique. Ce projet fédérateur et transversal pourrait illustrer les conséquences positives de la réorganisation sur la cohérence et la lisibilité de l'offre.

Par ailleurs, la Cité est à l'origine de deux projets originaux et innovants : la création d'une encyclopédie collaborative numérique de l'architecture en ligne et la constitution d'une bibliothèque doctorale numérique donnant accès à l'ensemble des thèses d'architecture au format numérique.

Partie III : UNE GESTION SOUS FORTES CONTRAINTES

Le mécénat

Concernant « *Les contreparties consenties par la Cité* », la Cité entend apporter les précisions suivantes.

Comme le prévoit la loi de 2003 sur le mécénat, l'entreprise peut « signer » son action de mécénat.

- L'administration fiscale reconnaît souvent elle-même que la frontière est ténue entre communication commerciale et non commerciale. Là encore, la Cité a toujours fait preuve de vigilance pour éviter tout risque de requalification d'une opération de mécénat en opération de sponsoring.
- La grille des contreparties de communication que la Cité propose à ses mécènes est la même pour tous, la hiérarchie des mentions et leur répartition sur tout ou partie des supports de communication variant ensuite en fonction des apports des mécènes.
- Ainsi, la présence sur le site Internet du logo du mécène avec lien vers le site internet de l'entreprise est-elle une contrepartie communément proposée aux partenaires importants de la Cité depuis son origine en 2007.

À ce jour, cette contrepartie de communication offerte par la Cité n'a jamais été – au sens de l'établissement – dévoyée. C'est-à-dire que ce lien renvoie systématiquement vers le site d'une fondation d'entreprise ou vers le site « institutionnel » d'une entreprise, et non vers des pages dites « commerciales ».

Sur le deuxième point, la Cité reconnaît que les premières conventions de mécénat signées dans les années 2007 à 2009 ne précisaient pas « littéralement » la disproportion marquée à respecter entre le montant du don et le pourcentage maximal de la valeur des contreparties accordées aux mécènes. Ce cas ne vaut pas seulement pour les Jardins de Gally, mais aussi pour les autres mécènes. S'il était fait état du nombre de fois que le mécène pouvait utiliser tel ou tel espace, la limite des 25% n'était pas mentionnée même si la valeur totale des contreparties en tenait toujours compte dans les faits.

Il convient également de rappeler, pour en restituer l'importance relative, que les mécénats en nature et en compétences représentent moins de 10% du montant global des mécénats.

Les ressources humaines

La Cour mentionne dans son rapport des chiffres de progression salariale d'un certain nombre de cadres et collaborateurs de la Cité sans toutefois livrer la méthode de calcul qu'elle a utilisée. Il s'avère à l'examen détaillé que les chiffres donnés amalgament plusieurs éléments et ne sont pas directement comparables. Ainsi la comparaison prend parfois en compte la rémunération du salarié avant son arrivée à la Cité (qu'il soit fonctionnaire, contractuel de droit public ou salarié de droit privé) alors que les régimes de rémunération ainsi que les charges sont différentes ; elle intègre également le gain obtenu lors du reclassement des salariés opéré en 2006 pour l'additionner aux mesures générales et individuelles ultérieures. Quelques cas ci-dessous illustrent cette observation de l'établissement.

L'augmentation de la directrice du bâtiment est calculée à partir de l'arrivée de cette collaboratrice à la Cité en 2005, arrivée en CDD et sur des fonctions qui n'étaient pas celles de la direction du bâtiment.

La progression mentionnée pour la responsable d'Archiscopie entre 2007 et 2012 retient, dans la situation de référence de 2007, le salaire brut perçu au ministère de l'équipement, sans toutefois y intégrer les indemnités régulières dont cette personne bénéficiait. Si l'on tient compte de ces indemnités, le taux de progression est de 32% et non de 44%.

Le rapport insiste également sur la progression salariale de l'actuel directeur général, qui s'explique par son parcours au sein de l'établissement. Toutefois, son actuel niveau de rémunération est inférieur à celui de ses deux prédécesseurs.

La perspective de la conclusion d'un accord d'entreprise dont un volet est consacré à la rémunération doit permettre de mettre en place un dispositif de progression salariale prenant en compte l'ancienneté ainsi que des éléments de rémunération au mérite, « *qui soit plus transparent et juridiquement mieux fondé* » selon les vœux de la Cour.

Ministère de la Culture et de la Communication

La Ministre

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

Paris, le - 6 MARS 2015

Nos réf. : TR/654/CMA

Monsieur le Premier Président,

Par courrier en date du 24 décembre 2014, vous m'avez adressé le rapport particulier relatif à l'activité, la gestion et les comptes de la Cité de l'architecture et du Patrimoine (CAPA) pour les exercices 2004 à 2013.

Je me réjouis tout d'abord que la Cour n'ait, sauf éléments très ciblés, pas relevé de manquements particuliers dans l'activité, la gestion et les comptes de la Cité. Je partage avec elle une ambition renouvelée pour le futur de l'établissement afin que celui-ci développe tout le potentiel qui est le sien.

Je note, et je vous en remercie, que le rapport particulier a pris en considération les observations transmises par le ministère suite à la réception du relevé de constatations provisoires.

Je prends par ailleurs acte des constats et des différentes appréciations portées par la Cour sur les conditions et les arbitrages rendus il y a dix ans en fonction des équilibres alors en présence et qui ont gouverné à la création de la Cité.

Le rapport particulier conforte globalement l'analyse du ministère quant aux axes de progrès que constituent notamment la recherche d'une meilleure synergie et d'un décloisonnement entre les entités constitutives de la Cité, l'attention portée à tous les publics et la nécessité de préciser le projet scientifique et culturel de l'établissement. Il s'agit d'autant d'objectifs prioritaires énoncés dans la lettre de mission adressée au président de l'établissement en juin 2013.

Les principales recommandations de ce rapport particulier mises en exergue dans votre courrier appellent plus précisément de ma part les observations suivantes.

.../...

1- S'agissant des relations de la CAPA avec les autres musées nationaux disposant de collections et d'une programmation culturelle relatives à l'architecture, la Cour relève la nécessité de mieux coordonner les activités de la Cité avec le Musée d'Orsay et le Musée national d'Art moderne (MNAM).

Comme précisé par la Cour, ces deux dernières institutions proposent aux publics depuis leur création des expositions consacrées ou présentant un lien avec l'architecture. Cette activité ainsi que les collections et la politique d'acquisition du MNAM et du musée d'Orsay en matière d'architecture ont été maintenues dans ces deux établissements lors de la création de la CAPA.

Cet ensemble est néanmoins balisé par des points de vue distincts, des limites chronologiques, les thématiques et les supports propres au MNAM et au musée d'Orsay ; la CAPA elle-même dispose de par les articles L142-1 et R142-2 du code du patrimoine d'attributions larges en matière de promotion de la connaissance et de diffusion du patrimoine et de l'architecture, dans sa spécificité. La Cité a en conséquence été amenée à définir sa stratégie de positionnement et de différenciation vis-à-vis de ces établissements et à préciser les modalités de son inscription dans ce paysage.

Pour autant, la nécessité de « concertations plus actives » recommandées par la Cour, a été identifiée par la direction générale des patrimoines pour l'ensemble des musées nationaux. Ceci a conduit à réunir régulièrement depuis l'année dernière leurs dirigeants dans le but de favoriser la coordination et le dialogue entre ces institutions afin que chacun puisse présenter les grandes lignes de sa programmation culturelle sur les trois prochaines années.

Ces actions doivent permettre de prévenir toute redondance entre ces institutions et favoriser la coopération entre elles.

Comme les autres musées nationaux et musées de France, le musée des monuments français de la CAPA devra prochainement, dans son projet scientifique et culturel, définir ou redéfinir les grandes orientations et les stratégies du musée au regard de ses missions principales. Ce document sera partie intégrante du projet plus global de la Cité qui devra être soumis au ministère.

Ce projet, ainsi que son examen lors de la commission scientifique des musées nationaux, sera ainsi l'occasion pour les dirigeants de la Cité, du MNAM, du musée d'Orsay et le ministère de la Culture et de la Communication d'échanger et de préciser les facteurs de différenciation de chacun.

2- S'agissant du mode d'organisation et d'exercice de la tutelle du ministère de la Culture et de la Communication sur l'établissement, il a évolué en 2010. La direction générale des patrimoines assure désormais seule la tutelle réalisée auparavant conjointement avec le secrétariat général. Cette réforme de l'exercice de la tutelle constitue un chantier important de rationalisation des modalités d'organisation du ministère chargé de la culture dont l'objectif consiste à éviter les doublons et à désigner un interlocuteur unique pour chacun des opérateurs au sein du ministère. Cela présente ainsi au quotidien l'avantage de permettre l'identification d'interlocuteurs privilégiés, au sein de la direction générale des patrimoines, chargés de faire le lien avec les différentes parties-prenantes de l'administration centrale et porteurs de la position consolidée du ministère.

.../...

Il apparaît cependant, comme le relève la Cour, que sur certains sujets, des améliorations sont possibles dans la structuration de l'exercice de la tutelle du ministère de la Culture et de la Communication sur la Cité de l'architecture et du patrimoine, en s'appuyant notamment de manière renouvelée sur les outils à la disposition de la tutelle (lettre de mission, COP, analyse de la performance).

Ces améliorations seront recherchées et mises en œuvre par la direction générale des patrimoines en lien avec le secrétariat général du ministère de la Culture et de la Communication. Elles s'inscriront naturellement dans le cadre global de la réforme ministérielle de la tutelle, qui se fonde sur le recentrage du secrétariat général sur des fonctions de tutelle transversale et de définition de la doctrine de la tutelle et sur une appropriation complète de la tutelle financière et administrative quotidienne par les directions générales. Cette réforme, aboutie à la fin de l'année 2014, doit permettre au ministère de renforcer ses capacités d'exercice de cette tutelle.

Ces améliorations conforteront la fiabilité et la réactivité de l'appui que la direction générale des patrimoines s'est toujours attachée à apporter à l'EPIC de la Cité de l'architecture et du patrimoine.

3- S'agissant de l'élaboration des règles de déontologie relatives au mécénat, le ministère de la Culture et de la Communication, qui est particulièrement attaché au dispositif du mécénat et notamment au mécénat de compétences, a déjà indiqué être favorable au renforcement du contrôle préalable à l'acceptation de ces derniers et au strict contrôle par l'opérateur après exécution des prestations réalisées, spécialement lorsqu'il s'agit de travaux (constructions, aménagement, réhabilitation, *etc.*).

Selon le projet objet de la convention de mécénat, et en fonction de son degré de complexité, un cahier des charges le plus complet possible est rédigé et annexé à la convention afin de détailler les caractéristiques techniques des produits ou services livrés. L'évaluation des mécénats de compétence fait ainsi l'objet d'un examen préalable minutieux par l'établissement public et ses tutelles. Les établissements publics mènent en outre les études relatives à la valorisation de la contribution des entreprises en lien avec les tutelles ministérielles. En effet, l'évaluation de la contribution de l'entreprise est l'élément central du mécénat. Les conventions de mécénat de compétence sont présentées pour information ou approbation, en fonction de leur montant aux conseils d'administration des établissements publics. Elles sont assorties des documents nécessaires à la bonne information du conseil.

En outre, et afin de garantir la parfaite déontologie de ces opérations, mes services ont élaboré une charte du mécénat qui répond aux préoccupations énoncées par la Cour, tant en terme de règles de déontologie et d'évaluation des apports que de suivi et de contrôle des conventions, ainsi que de prévention des conflits d'intérêts. En outre, au sein du secrétariat général du ministère, la mission mécénat et la mission fiscalité interviennent conjointement en appui aux opérateurs qui en font connaître la nécessité, tant au terme de la négociation que de la mise en œuvre des conventions de mécénat.

4- S'agissant de la part variable de la rémunération du président de la CAPA, je partage l'objectif contenu dans la recommandation de la Cour visant à rendre son mécanisme de fixation plus réactif et plus simple.

.../...

Constatant que le nombre d'intervenants investis dans cet exercice et la nécessité de grouper les transmissions des lettres d'objectifs des nombreux dirigeants concernés induisaient des délais de traitement encore trop longs, j'ai souhaité réformer la procédure de validation de ces documents.

Une nouvelle procédure de détermination de la part variable des dirigeants des établissements publics du ministère a été définie et mise en œuvre pour 2015. Elle a permis d'abaisser largement le nombre d'indicateurs inscrits dans les projets de lettres d'objectifs. J'ai ainsi souhaité qu'en 2015, les grilles d'objectifs fixés aux dirigeants pour la détermination de leur part variable ne comportent pas plus de cinq objectifs métiers et deux objectifs transversaux de gestion.

Dans le cadre de cette nouvelle procédure, j'ai souhaité la mise en place d'un comité des rémunérations des dirigeants des opérateurs du ministère présidé par le Secrétaire général et associant l'ensemble des directions générales. Celui-ci fonctionne sur un calendrier aux échéances resserrées.

J'ai enfin fixé aux services du ministère un objectif général de réduction des délais d'élaboration et de traitement de ces documents.

Ces évolutions portent leur fruit puisque les courriers de notifications des objectifs déterminant la part variable 2015 des dirigeants des opérateurs relevant du ministère, dont la CAPA, devraient leur être adressés ces prochains jours, soit bien plus tôt que lors des exercices précédents.

5- S'agissant de la modification du décret constitutif de la CAPA, les travaux de rédaction sont en cours afin de consacrer la réorganisation de l'établissement, de modifier la composition de son conseil d'administration et d'attribuer à la Cité la responsabilité domaniale sur l'ensemble du palais de Chaillot.

Les modifications relatives à l'organisation de l'établissement visent à accroître la synergie dans les processus de travail et à répondre aux problématiques de cloisonnement de l'établissement entre les entités qui la composent, par ailleurs relevées par la Cour.

Il est en effet apparu après cinq ans d'ouverture de la Cité au public que « la réunion des trois entités constitutives de la CAPA s'est faite mécaniquement plus qu'organiquement ». pour reprendre les termes du rapport de l'inspection générale des affaires culturelles de septembre 2012.

Fort de ce constat, le ministère de la Culture et de la Communication a souhaité que soit donnée une nouvelle impulsion à la Cité désormais installée.

Cette ambition a été confiée au nouveau président dans sa lettre de mission.

L'élaboration d'un projet scientifique et culturel, ainsi que la réorganisation de l'établissement, constituent les outils permettant d'identifier, d'explicitier et de remplir certains objectifs confiés à la Cité et partiellement atteints jusqu'ici.

.../...

Il s'agit principalement d'accroître la cohérence de l'action des différentes entités au service du projet global de la Cité par la mise en place d'actions transversales notamment destinées à améliorer l'attractivité de la Cité, l'accueil et la circulation du public.

Ce projet global doit ainsi, selon moi, être replacé dans toutes ses composantes au cœur des attentions de l'établissement.

Seul établissement public national dédié à la promotion de l'architecture et à la diffusion de sa connaissance, la Cité occupe une position essentielle. Il apparaît aujourd'hui nécessaire que la CAPA poursuive ses efforts pour s'ouvrir au-delà du public de connaisseurs et toucher plus largement l'ensemble des publics, visiteurs occasionnels, élus, maîtres d'ouvrage, professionnels, étudiant, scolaires y compris à l'échelle internationale.

Sa singularité lui confère en outre un rôle prépondérant et déterminant en matière d'éducation artistique et culturelle dans ce champ spécifique et je souhaite qu'elle puisse prendre toute sa place et investir pleinement ce domaine.

De même doit-elle pouvoir s'affirmer en tant que tête de réseau de la promotion architecturale et de diffusion vis-à-vis d'institutions en régions comme les maisons de l'architecture et développer ses partenariats territoriaux avec les directions régionales des affaires culturelles, les conseillers ou référents en architecture, les Écoles nationales supérieures d'architecture, les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, etc.

Cet objectif transversal doit se retrouver dans chacune des composantes de la Cité. Le département de la formation, au-delà de son rôle majeur en matière d'enseignements dispensés aux architectes, doit ainsi élargir son action et sa réflexion afin de toucher et fidéliser un public plus large et accroître la diffusion de ses cours partout en France.

Je souhaite particulièrement que l'offre de formation destinée aux élus, personnels des collectivités territoriales, maîtres d'ouvrage publics et privés puisse être revue afin d'identifier les moyens et formules permettant d'atteindre cette population dont la sensibilisation est stratégique pour la promotion de la qualité architecturale et paysagère de nos territoires.

Dans le cadre de sa mission de valorisation des collections nationales dont elle a la garde, l'attention portée à tous les publics et l'ambition pédagogique de la Cité doivent également être au centre d'un projet rénové de parcours de visite, qui intègre et tienne compte des spécificités de la collection. Je suis particulièrement attachée à ce que la plus grande part possible des richesses - collections, archives, ressources documentaires - dont dispose l'établissement, puissent servir cette ambition dans le respect des règles spécifiques à la gestion de chacune d'elles et des moyens disponibles.

Je souhaite ainsi que l'ensemble des moyens d'actions de la Cité puissent au besoin être mis au service de la compréhension des grandes problématiques de notre temps telles que la transition écologique et énergétique, la densification, l'utilisation ou la reconversion des bâtiments, la ville durable, la préservation et la mutation des paysages naturels ou urbains. La programmation culturelle doit permettre d'éclairer le rôle et la place de l'architecture contemporaine et ancienne et de ses acteurs dans ces thématiques.

.../...

La modification des articles du code du patrimoine doit enfin permettre d'attribuer à la CAPA la responsabilité domaniale sur l'ensemble du palais de Chaillot. Le ministère de la Culture et de la Communication a déjà instruit, en lien avec la Cité, la conservation du bâtiment et France Domaine a engagé les études de faisabilité nécessaires à la mise en œuvre de cette évolution, dont les incidences en matière de budget et de plafond d'emplois seront prises en compte dans le cadre de la prochaine loi de finances par le transfert à l'établissement des emplois et des ressources dédiés à la conservation du bâtiment.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fleur Pellerin', written in a cursive style.

Fleur PELLERIN

LE MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

LE SECRETAIRE D'ETAT
CHARGE DU BUDGET

Paris, le

- 2 FEV. 2015

Nos Réf. :

Vos Réf. : rapport particulier n° RB 71113

Les Ministres

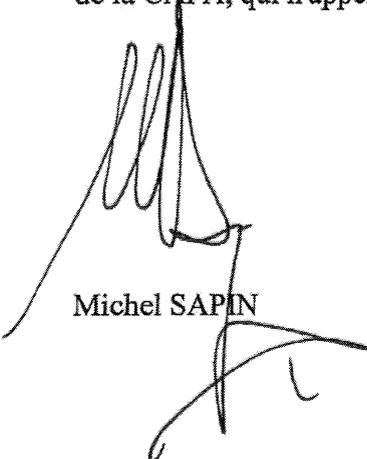
à

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes

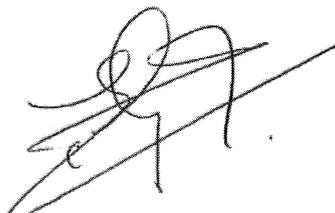
Objet : Projet de rapport particulier de la Cour des Comptes sur les comptes de la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA)

Nous avons pris connaissance avec intérêt de votre projet de rapport public particulier relatif à la gestion de la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) sur la période 2004-2013.

Nous souscrivons pleinement à vos recommandations, visant à améliorer la gestion de la CAPA, qui n'appellent pas de remarque particulière de notre part.



Michel SAPIN



Christian ECKERT