



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES RÉPONSES

CONSTRUCTION DE LA
« PHILHARMONIE » DE PARIS

Exercices 2006 et suivants

Observations définitives
délibérées le 9 mai 2016

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
1. LE PROJET DE CONSTRUCTION À PARIS D'UN AUDITORIUM DÉDIÉ À LA MUSIQUE SYMPHONIQUE EST ANCIEN	12
1.1. Le point de départ et d'arrivée du projet : la Cité de la musique	12
1.1.1. La Cité de la musique n'a pas accueilli le Grand Auditorium initialement prévu.....	12
1.1.2. La construction d'un nouvel auditorium sur le site de la Cité de la musique a poursuivi plusieurs objectifs.	13
1.1.3. Le projet s'est rapidement écarté du simple achèvement du programme initial de la Cité de la musique	15
1.2. Le projet de construire l'auditorium sur le site de la Vilette a été relancé en 2006	17
1.2.1. La relance du projet est intervenue en 2006.....	17
1.2.2. Cette relance du projet n'a pas donné lieu, lorsqu'elle a été décidée, à un débat de fond en Conseil de Paris	17
1.2.3. Les principales décisions concernant le projet ont été préparées au sein du comité de pilotage du Grand Auditorium de Paris	18
2. L'ASSOCIATION PHILHARMONIE DE PARIS	18
2.1. La création et les statuts de l'association « de préfiguration »	18
2.1.1. Le choix de la formule associative a été retenu par le comité de pilotage	18
2.1.2. Les statuts de l'association renaient un équilibre entre l'État et la Ville de Paris	19
2.2. Le personnel de l'association	20
2.2.1. Le directeur général était expérimenté	20
2.2.2. Les autres collaborateurs étaient peu nombreux	20
2.2.3. La mutualisation des moyens avec la Cité de la musique a été organisée.....	20
2.3. L'équilibre financier de l'association était lié aux subventions publiques	20
2.4. La dissolution de l'association a précédé la création de l'Établissement public de la Cité de la musique – Philharmonie de Paris le 1^{er} octobre 2015	21
2.5. Inhabituel pour une opération d'investissement public de cette ampleur, son portage par une association de la loi de 1901 ne paraît pas avoir été en lui-même une des causes de la dérive du coût du projet	21
3. LE FINANCEMENT DU PROJET	22
3.1. Contrairement à l'État, la Ville de Paris a apporté sa participation financière au projet par le moyen d'un emprunt porté par l'association qu'elle a garanti	22
3.1.1. Le choix du mode de financement a été différent pour les deux partenaires.....	22
3.1.2. Le dispositif retenu a été celui d'un emprunt obligataire souscrit par l'association et garanti par la Ville	23
3.1.3. Cette formule de financement était inadaptée à la nature du projet	24
3.1.4. Le dispositif retenu a induit un surcoût important, compris entre 20 et 25 M€, pour le budget de la Ville	26
3.1.5. Le financement d'ensemble de cet investissement majeur a manqué de transparence.....	27
3.2. Le projet a été lancé et poursuivi alors que son financement n'était pas complètement assuré	28
3.2.1. La clé de répartition 45/45/10 des financements respectifs de l'État, de la Ville et de la région Île-de-France n'a jamais été formalisée.....	28
3.2.2. Le projet a été lancé sur la base d'une incompréhension quant à l'importance et à la nature de la subvention de la région	28
3.2.3. Au final, le coût du projet a sans doute dépassé les limites financières que la Ville de Paris s'était implicitement fixées pour sa participation à un tel investissement	29
3.2.4. La charge du financement de cet investissement de prestige pourrait être de nature à peser sur l'ensemble des subventions au secteur culturel, sauf à ce que la Ville, malgré les fortes contraintes budgétaires, les augmente sensiblement.....	30

4.	LE MAÎTRE D'ŒUVRE	30
4.1.	Le concours d'architectes	30
4.1.1.	L'obligation du concours d'architectes relevait des textes applicables.....	30
4.1.2.	Un concours international de maîtrise d'œuvre a été organisé.....	30
4.2.	Le marché a été conclu avec la SAS Ateliers Jean Nouvel	31
4.2.1.	Le montant du marché a évolué	31
4.2.2.	Les engagements du maître d'œuvre sur son estimation du coût des travaux étaient effectifs	32
4.2.3.	En fin de chantier, plusieurs retenues ont été opérées par le maître d'ouvrage sur la rémunération du maître d'œuvre	32
4.3.	Les tensions entre la SAS Ateliers Jean Nouvel et la Philharmonie se sont traduites par la mise à l'écart du maître d'œuvre, puis par plusieurs contentieux	33
4.3.1.	La mise à l'écart du maître d'œuvre a conduit à la prise de contrôle du chantier par le représentant du maître d'ouvrage (le directeur général de l'association)	33
4.3.2.	Des contentieux ont été engagés	33
5.	LES MARCHÉS DE TRAVAUX ET LES MARCHÉS ANNEXES	34
5.1.	Des travaux préliminaires de l'opération de construction ont été réalisés	34
5.2.	Le marché global de construction-exploitation avec le groupe Bouygues	34
5.2.1.	La forme du contrat.....	34
5.2.2.	Le budget initialement prévu était de 276 M€	35
5.2.3.	L'appel d'offres et la procédure ont abouti à la signature du marché avec le groupe Bouygues	35
5.3.	Des marchés annexes au marché de travaux ont été conclus	37
5.4.	Le déroulement des travaux a été marqué par une dérive des délais et des coûts	37
5.4.1.	La dérive des délais.....	37
5.4.2.	La dérive du coût des travaux a été sensible	38
6.	LE COÛT GLOBAL DE L'OPÉRATION	40
6.1.	Les premières évaluations, leur réalisme	40
6.2.	Une estimation a été faite du coût global final	40
6.2.1.	Les éléments à prendre en compte pour le chiffrage du coût final pour les finances publiques.....	40
6.2.2.	L'estimation du coût global final du projet.....	42
6.3.	L'information du Conseil de Paris sur l'évolution du coût du projet et son incidence sur le montant de la participation de la Ville a été faible	42
6.4.	Les raisons de la hausse très sensible du coût global de l'opération	43
Annexe 1.	Comptes 2007-2015 de l'association.....	47
Annexe 2.	Calcul du surcoût pour le budget de la Ville de Paris de la solution d'un emprunt souscrit par l'association	51
Annexe 3.	Le coût du financement par la Ville	55
Annexe 4.	Coût de la construction de la Philharmonie pour la Ville de Paris	56
Annexe 5.	Coût de la maîtrise d'ouvrage sur la période 2006-2015.....	58
Annexe 6.	Calcul du montant des intérêts afférents au financement de la contribution de l'État.....	59

SYNTHÈSE

Le 14 janvier 2015, a été inauguré l'auditorium « Philharmonie de Paris », dans le parc de la Villette, face à la grande halle et à côté de la Cité de la musique.

La chambre a consacré à la réalisation de cette opération le rapport ci-après.

I. La réalisation d'un projet déjà ancien

1. La construction d'une grande salle symphonique à Paris

Plusieurs salles parisiennes accueillait depuis longtemps des concerts symphoniques, au premier rang desquelles, la salle Pleyel. Mais celle-ci a souvent été considérée par les experts, ou les puristes, comme ne remplissant pas toutes les conditions de l'excellence pour Paris, en dépit d'importants travaux réalisés en 2005 et en 2006, qui ont de l'avis général fait progresser considérablement ses qualités acoustiques.

A ces critiques s'ajoutait le fait que la Cité de la musique, inaugurée en 1995, avait été amputée, pour des raisons budgétaires, de la grande salle prévue par l'architecte Christian de Portzamparc dans son projet initial.

Au cours des années 2000, l'argument selon lequel il fallait un « écrin » à l'Orchestre de Paris, qui relevait régulièrement qu'il ne disposait pas de conditions de travail satisfaisantes, a été souvent avancé.

Alors que le public mélomane, attaché à la salle Pleyel, n'exprimait pas une forte demande d'un nouvel auditorium, les promoteurs du projet ont mis en avant l'idée qu'il fallait absolument ouvrir la musique symphonique à un « nouveau » public, plus jeune et plus populaire.

Si le projet de philharmonie avait été limité à la construction d'une grande salle, comme dans le programme initial de la Cité de la musique, cette solution aurait sans doute été beaucoup plus économe, aussi bien pour l'investissement que pour le fonctionnement. Le nouvel équipement aurait alors profité des synergies avec les installations existantes.

Mais les promoteurs d'une nouvelle grande salle symphonique sur le site de la Cité de la musique ont eu l'ambition d'un « multiplexe musical », comprenant, en plus d'un grand auditorium d'environ 2 500 places, des salles de répétition, des studios d'enregistrement, des espaces pour les expositions, un pôle pédagogique, un restaurant et des bureaux.

2. Le projet de ce multiplexe musical n'a été précédé d'aucun débat de fond au Conseil de Paris

Alors qu'il paraissait bloqué au début des années 2000, tant en raison de son coût prévisionnel que des autres solutions qui semblaient avoir la préférence des élus parisiens, le projet de construction d'une philharmonie à Paris a été définitivement relancé par l'État en 2005 et 2006.

La Ville de Paris s'y est immédiatement associée, affichant sa volonté de le financer à parité avec l'État. La région Île-de-France l'a rejointe en annonçant une participation limitée.

Les décisions de lancer le projet et de le financer à parts égales avec l'État ont été prises par le maire de Paris, le Conseil de Paris n'ayant pas eu au préalable de débat général sur son principe, la participation de la Ville, l'ampleur de l'opération, son coût et son mode de financement.

II. Le choix d'une association de la loi 1901 comme maître d'ouvrage de cette opération

La réalisation du projet de construction d'une grande salle philharmonique à Paris a été portée par une association de la loi 1901, « l'association de préfiguration de la Philharmonie de Paris », solution assez inhabituelle pour un projet public de cette nature et de cette ampleur.

À cet effet, un comité de pilotage de cette opération a été constitué au sein du ministère de la culture.

Ce comité de pilotage a préparé les décisions les plus importantes qui allaient donner à l'opération ses principales caractéristiques. Ont ainsi été actées sa dénomination (« Philharmonie de Paris ») et ses conditions de réalisation. Il a été convenu que sa mise en œuvre serait assumée par une association de la loi de 1901, formule jugée la plus adaptée pour un projet cofinancé par l'État et la Ville de Paris.

Cette association de préfiguration a été créée le 10 novembre 2006 avec comme membres, l'État, la Ville de Paris et la région Île-de-France. La région ayant décliné l'offre de siéger au sein du conseil d'administration, ce dernier était composé prioritairement de représentants de l'État et de la Ville de Paris.

Le président de l'association désigné par l'État et la Ville a été le directeur général de la Cité de la musique, principal promoteur du projet. Le rapport qu'il avait consacré à ce sujet en 2001 a précisément constitué la base du « préprogramme » établi par l'association en septembre 2006.

Dans ce cadre, le comité de pilotage du projet a validé, le 5 septembre 2006, le « préprogramme » du Grand Auditorium de Paris évaluant le coût de l'ensemble à réaliser à 173,115 M€ HT (arrondis à 173,1 M€), soit 135,736 M€ pour la construction, et 37,379 M€ pour les honoraires et frais.

Le conseil d'administration a nommé comme directeur général de l'association un haut fonctionnaire disposant d'une solide expérience de la conduite des grands projets culturels.

En septembre 2006, le Conseil de Paris a été invité à autoriser le maire de Paris à adhérer à cette association. Celle-ci a été présentée comme devant seulement assurer de façon transitoire la maîtrise d'ouvrage de la construction du futur grand auditorium.

Cette demande d'autorisation n'a pas donné lieu à un débat général sur la motivation de ce projet, son économie, son coût prévisionnel, ni sur l'importance et les modalités de son financement par la collectivité parisienne.

Ce n'est qu'en mars 2011, à l'occasion d'une séance du Conseil de Paris consacrée à l'examen de la décision portant à 158 M€ la garantie d'emprunt accordée par la Ville, qu'un débat a eu lieu sur la justification même du projet, son ampleur et son coût estimé. Or, en mars 2011, le projet était largement engagé : l'architecte avait été choisi, les travaux préliminaires réalisés et le marché de travaux, signé en janvier 2011, commençait à s'exécuter.

À l'achèvement du projet, la dissolution de l'association a été décidée par son assemblée générale le 30 septembre 2015. Son patrimoine, ses droits et obligations ont été transférés à l'Établissement public national de la Cité de la musique – Philharmonie de Paris, qui a été créé par un décret du 24 septembre 2015, avec effet au 1^{er} octobre 2015.

III. Plusieurs décisions ont contribué à augmenter le coût du projet

1. Le projet a été lancé alors que son financement n'était pas totalement achevé

Le financement de l'opération a réuni trois partenaires : l'État, la Ville de Paris et la région Île-de-France. Mais les modalités du cofinancement n'ont jamais pu être formalisées.

e projet a été lancé en l'absence d'accord entre les partenaires quant à la nature et au montant de la participation de la région. L'État et la Ville ont longtemps voulu croire que la région allait participer à concurrence de 20 % du coût de la construction ainsi qu'au fonctionnement de la maîtrise d'ouvrage. Mais la région a refusé avec constance d'augmenter sa participation au-delà de 20 M€ (10 % du coût estimé à 200 M€ au début de 2007).

La région n'a pas non plus souhaité participer au fonctionnement de l'association, maître d'ouvrage, malgré les sollicitations des deux autres partenaires.

2. La Ville a opté pour un mécanisme coûteux de garantie d'emprunt

Le mode de financement retenu était peu adapté à ce type d'investissement

À l'origine, la Ville de Paris, tout comme l'État, avait prévu que le financement de la construction serait assuré par un emprunt contracté par l'association, maître d'ouvrage, et garanti par la collectivité publique.

Mais à la suite d'un rapport remis en décembre 2009 par une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires culturelles, l'État a renoncé à cette solution.

Le rapport de la mission critiquait, en particulier, le caractère inadapté de ce mode de financement, dans le cas d'un équipement culturel dont l'exploitation n'était pas destinée à être « rentable », en soulevant le manque de transparence budgétaire et le surcoût d'une garantie d'emprunt pour les finances publiques.

Ces conclusions avaient évidemment vocation à concerner aussi la Ville de Paris, les deux collectivités publiques étant associées dans le financement. La Ville a toutefois confirmé son option de garantir un emprunt souscrit directement par l'association, maître d'ouvrage.

La garantie d'emprunt s'accordait mal avec le principe de transparence budgétaire

L'association, maître d'ouvrage, a contracté auprès la Société Générale un emprunt obligataire. Cet emprunt a été garanti dans le cadre de deux délibérations du Conseil de Paris : en juillet 2009, à la veille de l'appel d'offres lancé pour les travaux de construction, dont le plafond était alors de 117,1 M€ (montant arrondi) ; en mars 2011, au lendemain de la conclusion du marché de travaux, dont le plafond avait été relevé à 158 M€.

L'association étant dépourvue des ressources nécessaires, la Ville s'est donc engagée à lui verser chaque année jusqu'en 2028 une subvention de 15,658 M€ correspondant à l'échéance de l'emprunt obligataire. Cette obligation s'exécute aujourd'hui au bénéfice de l'établissement public national (Cité de la musique – Philharmonie de Paris) qui a succédé à l'association en octobre 2015.

Le versement fait en décembre 2013 afin de permettre à l'association d'honorer la première échéance de l'emprunt (fin janvier 2014), a été présenté au Conseil de Paris comme étant « *une participation aux charges exceptionnelles qui seraient supportées en 2014 par l'association* », alors qu'en fait, il s'agissait de rendre solvable le débiteur dans le cadre d'un engagement pluriannuel.

En octobre 2014, seulement, la réalité de l'engagement financier a été reconnue. À cette date, le Conseil de Paris a autorisé la maire à signer avec le maître d'ouvrage, une « *convention pour le remboursement de l'emprunt contracté par l'association et garanti par la Ville* ». Celle-ci comportait un engagement chiffré en investissement à 152,4 M€ (remboursement du capital) et, en fonctionnement, à 66,8 M€ (paiement des intérêts).

En mars 2011, la Ville de Paris a ainsi augmenté sa dette de 158 M€, l'opération n'apparaissant pas directement dans ses comptes, les garanties d'emprunt étant considérées comme des engagements « hors bilan ».

La garantie d'emprunt a entraîné un surcoût budgétaire compris entre 20 et 25 M€

L'option de la garantie d'emprunt est également à l'origine d'un surcoût budgétaire.

Ce surcoût pour les finances de la collectivité résulte de l'écart constaté entre les conditions de taux de l'emprunt obligataire souscrit par l'association et celles que la Ville de Paris aurait pu obtenir à la même date.

En effet, en rapprochant le taux de l'emprunt obligataire (5,186 %) et les effets du différé de remboursement de deux ans, souscrits sans logique économique et financière, avec les taux auxquels la Ville de Paris a pu emprunter entre 2011 et 2013, le surcoût pour les finances de la collectivité peut être chiffré entre 20 et 25 M€. Cette différence s'explique selon que l'on prend comme référence les taux longs de la période (4,12 % ; 3,20 % ; 3 %) ou les informations sur les emprunts figurant dans les rapports financiers de la Ville (3,90 % ; 3,25 % ; 2,947 %).

Ce surcoût budgétaire équivaut, par ailleurs, à la moitié du besoin de financement complémentaire (45 – 50 M€) que la Ville de Paris n'a pu apporter en 2014, rompant ainsi la parité de financement avec l'État (*cf. infra*).

IV. Les relations entre le maître d'œuvre et le maître d'ouvrage ont été difficiles

1. Le concours d'architectes a été remporté par la SAS « Ateliers Jean Nouvel »

Le concours d'architectes s'est déroulé le 5 avril 2007 avec six candidats devant un jury composé de deux présidents (le ministre de la culture et de la communication et le maire de Paris) et de vingt-deux membres (dont huit architectes).

Le 6 avril 2007, la SAS Ateliers Jean Nouvel a été choisie par le jury, après avoir obtenu la meilleure note globale aux trois critères d'appréciation des différents projets (le critère architectural, l'insertion du projet dans son environnement urbain et le critère financier, dans le cadre de l'enveloppe prévisionnelle définie par le maître d'ouvrage).

La SAS Ateliers Jean Nouvel a remporté le concours grâce à l'audace architecturale de son projet et à la très haute qualité acoustique de la grande salle (le « cœur » du projet). Elle l'a aussi emporté grâce à l'estimation provisoire du coût du projet (119 M€), soit à peine plus que le montant de l'enveloppe prévisionnelle définie par le maître d'ouvrage (118 M€). La société a présenté quelques mois plus tard à l'association, comme coût de la construction de la Philharmonie, des chiffres très supérieurs (presque le double) aux 119 M€ avancés lors du concours.

Selon la SAS Ateliers Jean Nouvel, le maître d'œuvre aurait été « obligé » d'aligner son offre sur l'enveloppe prévisionnelle définie par le maître d'ouvrage et les financeurs publics. Cet argument est peu recevable, car dans ce type de concours, les candidats ne sont pas contraints de s'aligner sur le montant exact de cette enveloppe prévisionnelle. Au demeurant, les autres candidats ont tous présenté des propositions financières sensiblement plus élevées.

L'analyse des estimations des coûts des différents projets par le jury n'a sans doute pas été accompagnée d'une appréciation approfondie de leurs perspectives d'évolution du point de vue économique et financier.

2. Au regard du marché conclu en avril 2007, la rémunération du maître d'œuvre a été sensiblement revalorisée

Calculée par rapport à ses propres estimations du coût du projet (119 M€), la rémunération forfaitaire de la SAS Ateliers Jean Nouvel, telle qu'elle l'avait acceptée dans l'acte d'engagement du marché de maîtrise d'œuvre, s'élevait à 16,330 M€.

A l'issue de trois avenants et d'une transaction, la rémunération a été portée à 23,175 M€, soit une augmentation de 40 %.

3. Dès le début, le maître d'œuvre a présenté des estimations du coût des travaux bien supérieures à la proposition initialement évaluée

Quelques mois après le concours, la SAS Ateliers Jean Nouvel a présenté de nouvelles évaluations du coût des travaux, dont certaines correspondaient au doublement du montant de la proposition initiale.

Préoccupé, notamment, par la réaction des financeurs publics, le maître d'ouvrage a refusé de valider les montants proposés, tout en retenant au stade de l'avant-projet définitif (APD) une estimation du coût des travaux de 149,5 M€, bien supérieure à l'enveloppe de 118 M€. Cette estimation a été validée par les financeurs publics.

4. Les relations entre le maître d'œuvre et le maître d'ouvrage sont devenues difficiles dès 2013

Au début de l'année 2013, le maître d'ouvrage a pris la décision de délivrer directement les ordres et visas aux entreprises et le maître d'œuvre a été écarté en pratique du chantier de la fin 2013 jusqu'à l'achèvement des travaux.

Afin d'exprimer son désaccord avec la conduite du chantier, M. Jean Nouvel a refusé de participer à l'inauguration du nouvel équipement, le 14 janvier 2015.

L'intervention directe du maître d'ouvrage dans le déroulement du chantier est à l'origine de plusieurs contentieux, entre la SAS Ateliers Jean Nouvel et l'association, maître d'ouvrage.

A la clôture des travaux et au titre du décompte final, l'association a opéré plusieurs retenues sur la rémunération de la SAS Ateliers Jean Nouvel. Celle-ci a reçu 20,362 M€ (HT) alors que 23,175 M€ (HT) avaient été fixés de façon contractuelle.

V. L'exécution du marché a abouti à une augmentation sensible du coût des travaux

1. Le marché de la construction a été confié à un groupement conduit par Bouygues Bâtiment Île-de-France

Dès décembre 2008, un appel d'offres avait été lancé pour les travaux dits « préliminaires » (essentiellement les fondations) et un marché de 6,160 M€, conclu en juillet 2009 avec un groupement d'entreprises conduit par la société Spie Fondations.

L'appel d'offres pour le marché de construction de l'ouvrage a été lancé en juillet 2009.

Seules deux offres ont été reçues, celles de groupements conduits par les sociétés Bouygues et Sicra. Ces deux offres (respectivement 306 et 336 M€) étaient très supérieures à l'enveloppe budgétaire, prévue par l'association pour les travaux, ce qui l'a conduite à les déclarer inacceptables¹.

L'offre du groupement SICRA ayant en outre été considérée comme irrégulière², car comportant une modification de la durée des travaux non autorisée par le règlement de l'appel d'offres, les négociations ont été conduites avec le groupe Bouygues.

¹ « Est inacceptable une offre (...) dont le financement ne peut être réalisé par les crédits budgétaires alloués au marché après évaluation du besoin à satisfaire » - décret du 30 décembre 2005 d'application de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

² « Est irrégulière une offre incomplète ou non conforme aux exigences formulées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou les documents de la consultation ».

Au début de 2010, l'offre financière à laquelle le groupement Bouygues avait accepté de s'arrêter (215,9 M€) restait toutefois incompatible avec l'enveloppe budgétaire prévue pour les travaux par l'association.

La mise en œuvre du projet a été suspendue par l'association pendant l'année 2010, jusqu'à ce que l'État garantisse les compléments de financements nécessaires.

La négociation a finalement abouti à la fin de 2010 et le marché a été conclu le 25 janvier 2011, pour un montant affiché de 218,5 M€, mais en réalité de 245,9 M€, en raison des options et des primes associées.

2. Les coûts et les délais ont connu une dérive sensible

Initialement de 336 M€, le budget prévu par l'association pour l'investissement (travaux, maîtrise d'œuvre, premiers équipements, révisions de prix, ...) a été porté à 386 M€ au début de l'année 2014, puis à près de 391 M€ au début de 2015.

La durée d'exécution contractuelle des travaux étant de 36 mois, le calendrier initial retenait une conclusion du marché de travaux en septembre 2009 et donc une inauguration de l'auditorium à l'automne 2012.

En raison de la conclusion tardive du marché en janvier 2011, la fin des travaux et l'inauguration devaient intervenir en février 2014, mais cette échéance a une première fois été repoussée à juillet 2014, puis à novembre 2014.

La réception des travaux a effectivement été faite à la mi-novembre 2014 et la Philharmonie (rebaptisée « Philharmonie 1 », la Cité de la musique devenant la « Philharmonie 2 ») inaugurée le 14 janvier 2015. Toutefois des travaux de finition ont dû se poursuivre jusqu'à l'été 2015.

3. La Ville de Paris n'a pu participer au financement des dernières hausses du coût des travaux

Au moment où le budget global de l'investissement a été porté à 336 M€ pour permettre la conclusion du marché de travaux, la Ville a relevé le plafond de sa garantie d'emprunt, le portant en mars 2011 de 117 à 158 M€.

Une nouvelle augmentation de 50 M€ de ce budget est apparue nécessaire à la mi-2013, mais la question de son financement a été reportée à l'après mars 2014, et lors du conseil d'administration de l'association de juillet 2014, le représentant de la Ville de Paris a expliqué que celle-ci ne participerait pas au financement de ce nouveau glissement de l'enveloppe budgétaire. Il a mis en avant des raisons à la fois politiques (le Conseil de Paris renouvelé en mars ne l'aurait, selon lui, pas accepté), budgétaires (l'état du budget de la collectivité ne le permettait pas, sauf à mettre en péril l'ensemble des subventions culturelles) et financières (liées à la perspective de réduction des transferts financiers de l'État aux collectivités locales).

L'État a donc assumé le financement des dernières augmentations du budget global de l'opération. La clé de répartition initiale entre les trois financeurs (45/45/10) a donc été revue : 52 % pour l'État, 44 % pour la Ville de Paris, et 4 % pour la région Île-de-France.

Au final, le coût aura été pour la Ville de Paris de 234,5 M€, soit un montant sensiblement supérieur aux 158 M€ de plafond de la garantie d'emprunt, présentés comme étant la participation de la Ville au financement de l'opération.

VI. Le coût de construction de la Philharmonie a nettement dépassé les estimations

La chambre a procédé à l'évaluation du coût final de la construction de la Philharmonie de Paris en partant du chiffrage initial de 173,1 M€ (HT), retenu en septembre 2006.

Dès cette date, ce montant de 173,1 M€ semblait insuffisant. Il ne comprenait ni provision pour révisions de prix, ni dotation de premier équipement, il n'incluait pas non plus le coût de l'orgue et la provision pour assurances était manifestement sous-évaluée.

La chambre a donc procédé au chiffrage en comptabilisant tous les coûts se rapportant à l'investissement. Elle a également restitué le périmètre complet du projet, en intégrant les études préalables, le coût de la maîtrise d'ouvrage et le coût du financement pour la Ville de Paris et pour l'État.

- S'agissant des coûts relatifs à l'investissement, en plus des dépenses, omises ou minorées en septembre 2006, ils intègrent notamment, les travaux, la maîtrise d'œuvre et l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Arrêtés en septembre 2015, ces coûts peuvent ainsi être chiffrés à 390,887 M€ (arrondis à 390,9 M€). Rapporté aux conditions économiques de septembre 2006 (par l'application de l'indice BT01), ce montant correspond à un quasi-doublement (91 %) par rapport à l'estimation de 173,1 M€ retenue par le comité de pilotage du projet.

– S'agissant des études préalables au projet, l'État a financé une mission de 580 000 € (arrondis à 0,6 M€), confiée à l'établissement de maîtrise d'ouvrage culturelle (EMOC) en vue de réaliser, notamment, les études de programmation, les études de sol et de diligenter une mission d'acousticien-expert.

– S'agissant des coûts de la maîtrise d'ouvrage, les dépenses de fonctionnement de l'association se sont élevés, entre 2007 et 2015, à 28,484 M€ (arrondis à 28,5 M€).

– S'agissant enfin des coûts du financement de la construction, ils se décomposent en deux catégories de dépenses.

Pour la Ville de Paris, il s'agit des frais financiers qu'elle a supportés en garantissant l'emprunt obligataire contracté auprès de la Société Générale. Les frais financiers déjà réglés (2014 – 2015) et le montant actualisé des intérêts à régler (2016 – 2028) ont porté ainsi le coût du financement pour la Ville de Paris à 70,562 M€ (arrondis à 70,6 M€).

En ce qui concerne l'État, la chambre a repris les conclusions de la mission de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires culturelles. Elles renaient que la participation, aggravant le déficit budgétaire de l'État, avait été financée par un endettement supplémentaire géré par l'agence France Trésor.

En appliquant les méthodes de calcul usuelles, la chambre a chiffré le coût du financement pour l'État à 44,137 M€ (arrondis à 44,1 M€) en ajoutant aux intérêts déjà supportés le flux actualisé pour la période 2016 à 2030.

Le coût du financement pour la Ville de Paris et pour l'État peut donc être arrêté à 114,7 M€, global pour les finances publiques

Au total, la chambre, en utilisant les données qui étaient à sa disposition, a pu chiffrer le coût de la construction de la Philharmonie de Paris à 534,7 M€ (en valeur 2015).

Par rapport à l'estimation du « préprogramme » de septembre 2006, ce chiffrage marque un triplement (3,1). En le rapportant aux conditions économiques de septembre 2006 (446,9 M€), le coût est multiplié par 2,6.

LA PROCÉDURE SUIVIE

Après examen de la construction de l'auditorium « Philharmonie de Paris » par l'association de préfiguration de la Philharmonie de Paris, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a arrêté un rapport d'observations provisoires le 2 décembre 2015 qui a été communiqué, le 23 décembre 2015 à M. Bertrand Delanoë, ancien maire de Paris, à Mme Anne Hidalgo, maire de Paris, qui a répondu par lettre du 14 mars 2016, à laquelle M. Delanoë a déclaré s'associer, au préfet de la région Île-de-France et au directeur régional des finances publiques d'Île-de-France.

Ces observations provisoires ont également été communiquées à M. Laurent Bayle, ancien président de l'association Philharmonie de Paris, directeur général de l'Établissement public de la Cité de la musique-Philharmonie de Paris (EPCMPP) depuis le 1^{er} octobre 2015, qui a répondu par lettre du 19 février 2016, à M. Patrice Januel, ancien directeur général de l'association de préfiguration de la Philharmonie de Paris, qui a cosigné la lettre adressée le 19 février 2016 par M. Bayle à la chambre, à M. Jean-Paul Huchon, ancien président de la région Île-de-France, à Mme Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France, qui a répondu par lettre du 22 février 2016, à la société par actions simplifiée (SAS) Ateliers Jean Nouvel, qui a répondu par lettres des 17 et 25 février 2016 et à la société Bouygues Bâtiment Île-de-France, qui a répondu par lettre du 18 février 2016.

À la demande de la SAS Ateliers Jean Nouvel, des représentants de la société (M. Jules Nyssen, président exécutif de la SAS Ateliers Jean Nouvel, M. Mathieu Forest, directeur de projet et M^e Patrick Maisonneuve, avocat de la SAS Ateliers Jean Nouvel) ont été également entendus par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France le 19 février 2016.

M. Laurent Bayle, ancien président de l'association de préfiguration de la Philharmonie de Paris et depuis le 1^{er} octobre 2015 directeur général de l'établissement public de la Cité de la musique - Philharmonie de Paris, accompagné de M. Patrice Januel, ancien directeur général de l'association, et de M. Thibaut de Camas, directeur général adjoint de l'EPCMPP, ont été également entendus à leur demande par la chambre le 15 mars 2016.

Après avoir pris en compte les réponses reçues et les auditions faites, la chambre régionale des comptes, en sa 4^{ème} section, a adopté le rapport d'observations définitives relatif à la construction de l'auditorium « Philharmonie de Paris » par l'association de préfiguration de la Philharmonie de Paris, ci-après développé.

Ont participé au délibéré, tenu le 9 mai 2016 sous la présidence de M. Soléry, président de section, MM. Sentenac, Balcon, Grenier, Prigent, Mme Boursier, premiers conseillers, et M. Catinaud, conseiller.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Sentenac, premier conseiller ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Dumoulin, greffière, assurant la préparation de la séance de délibéré et tenant les registres et dossiers.

Le champ du contrôle

Ce contrôle a été conduit en raison de l'ampleur qu'a revêtue l'opération de construction de l'auditorium de la Philharmonie, de l'intérêt qu'elle a suscité et de l'importance des fonds publics engagés dans son financement, notamment par la Ville de Paris.

Les travaux de la chambre se sont inscrits à la suite de plusieurs rapports consacrés, en tout ou partie, à cette opération alors qu'elle n'était pas encore achevée, à savoir les rapports publics 2007 et 2012 de la Cour des comptes sur les grands chantiers culturels, le rapport rendu en décembre 2009, à la demande des ministres du budget et de la culture, par une mission conjointe de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) sur la poursuite du projet et le rapport d'information du 17 octobre 2012 commandé au sénateur Yann Gaillard par la commission des finances du Sénat en application de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

La chambre a examiné l'origine du projet, les motivations de l'opération, les modalités juridiques et financières de sa conduite, la passation et l'exécution des marchés (de maîtrise d'œuvre, de travaux, de premiers équipements) et elle a cherché à estimer son coût final.

Si la Philharmonie a été inaugurée le 14 janvier 2015, les travaux de finition se sont poursuivis jusqu'à l'automne 2015, différant ainsi d'autant la possibilité d'une évaluation globale effective du coût de cet équipement. Enfin, la chambre a disposé par l'association, des dernières informations nécessaires au cours du mois d'octobre 2015, après la clôture de ses comptes 2015 qui s'est dissoute le 30 septembre 2015 pour laisser place, le 1^{er} octobre, à l'Établissement public de la Cité de la musique - Philharmonie de Paris, créé par décret du 24 septembre 2015.

1. LE PROJET DE CONSTRUCTION À PARIS D'UN AUDITORIUM DÉDIÉ À LA MUSIQUE SYMPHONIQUE EST ANCIEN

1.1. Le point de départ et d'arrivée du projet : la Cité de la musique

1.1.1. La Cité de la musique n'a pas accueilli le Grand Auditorium initialement prévu

L'idée d'un grand auditorium dédié à la musique symphonique est née à la fin des années 70, avec le projet d'installer sur le site des anciens abattoirs de la Villette un vaste complexe comprenant une grande salle de concert, un opéra, un conservatoire et une école de danse

Ce projet – allégé de l'opéra, qui sera construit à la Bastille - est devenu celui de la « Cité internationale de la musique », dont le cœur devait être l'auditorium, une salle de 3000 places. Or, cet auditorium n'a pas été maintenu dans le projet de Cité de la musique, après les choix faits en 1983 au sein des grands chantiers culturels à poursuivre.

La décision a été prise de ne lancer que la première phase du projet, qui concernait le conservatoire, la salle modulable de 900 places conçue avec le concours de Pierre Boulez (elle devait d'ailleurs accueillir en résidence son *Ensemble inter-contemporain*), la galerie instrumentale (qui formera le musée de la musique) et un institut de pédagogie musicale.

La seconde phase, qui devait comprendre une grande salle de musique symphonique de 2300 places, une salle de répétition de 800 places, une salle de travail pour l'orchestre de Paris et une salle de 300 à 400 places pour des manifestations d'intérêt local, a été abandonnée.

Ainsi, l'auditorium n'était plus prévu, dans le cadre du concours d'architecte lancé en janvier 1984 et remporté par l'architecte Christian de Portzamparc. Il était toutefois demandé aux candidats de prévoir dans leurs projets la création future d'une salle de quelque 2 500 places.

La Cité de la musique ayant été inaugurée le 7 décembre 1995, la salle de 900 places (modulable, elle peut accueillir jusqu'à 1 600 personnes) qui avait été conservée dans le projet a connu un grand succès grâce à ses qualités acoustiques qualifiées d'« exceptionnelles ».

1.1.2. La construction d'un nouvel auditorium sur le site de la Cité de la musique a poursuivi plusieurs objectifs

1.1.1.2. Le premier a été de permettre l'écoute de concerts de musique symphonique dans de meilleures conditions que celles existant jusqu'alors à Paris

Avant la construction de la Philharmonie, plusieurs salles permettaient, à Paris, l'écoute de concerts symphoniques.

Le premier de ces lieux d'écoute de musique symphonique était la salle Pleyel.

Construite en 1927, la salle Pleyel disposait alors d'une « jauge » de 3 000 places.

Des travaux de rénovation financés indirectement par l'État ont été réalisés entre 2004 et 2006 pour un montant de 27 M€ HT, afin de redonner à la salle Pleyel « *des conditions optimales pour la musique symphonique* ». De fait, les principaux défauts de la salle Pleyel (son « écho », notamment) semblaient avoir disparu au terme de ces travaux de rénovation, sa jauge étant toutefois réduite à 1 900 places.

Ayant rouvert en septembre 2006, la salle Pleyel a regagné immédiatement la faveur de son public, puisque le taux de remplissage a dépassé ce qu'il était avant la rénovation³. Jusqu'à l'achèvement des travaux de la Philharmonie, elle a accueilli en résidence l'orchestre de Paris et l'orchestre philharmonique de Radio France. En juin 2009, l'État a racheté la salle Pleyel, qui est devenue la propriété de la Cité de la Musique.

D'autres salles existaient.

À la même époque, entre 2009 et novembre 2014, d'autres travaux de rénovation ont été menés pour un coût de 33 M€ dans une autre salle, l'auditorium de Radio-France, doté de 1 462 places, permettant également d'en porter l'acoustique au niveau des meilleurs standards internationaux.

³ Le rapport de décembre 2009 de la mission IGF-IGAC considérait que ces travaux de rénovation avaient permis à la salle Pleyel « de stabiliser sa situation (...), avec une programmation au prestige retrouvé, une qualité acoustique reconnue, un public fidélisé ».

Enfin, il faut rappeler l'existence à Paris de deux autres lieux capables d'accueillir aussi des concerts symphoniques, à savoir le théâtre des Champs-Élysées (1 911 places), propriété de la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 61 % et à hauteur de 34 % de Radio-France et le théâtre du Châtelet (2 010 places), propriété de la Ville de Paris.

Ainsi, s'agissant du public, l'intérêt de créer une nouvelle salle s'appuyait sur trois arguments, à savoir disposer d'une jauge supérieure aux 1 900 places de la salle Pleyel, avoir un surcroît de qualité acoustique par rapport à celle, de grande qualité (à la suite des travaux menés entre 2004 et 2006), de la salle Pleyel et contribuer à attirer à Paris des orchestres étrangers prestigieux.

Il semble toutefois qu'aucun orchestre étranger n'ait jamais refusé de jouer à Paris, notamment à la salle Pleyel, plusieurs chefs, parmi les plus prestigieux, affirmant qu'elle ne présentait aucun inconvénient dirimant.

Cette amélioration en termes de qualité acoustique devait résulter des connaissances acquises à l'occasion des constructions les plus récentes, et notamment du dessin de la future salle, qui serait conçue sur le principe d'« un enveloppement de la scène par le public afin de renforcer le sentiment d'intimité entre les interprètes et leur auditoire ».

1.1.1.3. D'autres objectifs étaient poursuivis par les promoteurs de ce nouvel équipement

Il s'agissait de lutter contre la désaffection du public pour la musique symphonique, de prendre en compte le vieillissement du public cible et de développer « une politique d'ouverture à l'égard de nouveaux publics ».

Il s'agissait également de proposer aux orchestres parisiens, et spécialement à celui de Paris, une salle de répétition et de production répondant à leurs exigences les plus « pointues » et qui les mette à égalité avec leurs équivalents étrangers, en leur permettant de s'identifier à un lieu précis.

On relevait enfin la volonté de développer l'est parisien, le rôle attendu de cet investissement public comme facteur de développement économique, de croissance, d'emploi et le souhait de doter la capitale d'un équipement exceptionnel, répondant aux normes internationales les plus exigeantes et devenant à son tour une référence mondiale.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ancien président de l'association a également ajouté deux autres objectifs. Il a souligné le rôle structurant de l'équipement dans la perspective du Grand Paris et l'enjeu symbolique, au regard de l'objectif d'élargissement et de renouvellement des publics, d'une localisation à la limite de Paris et de la banlieue, en résonance avec l'évolution sociologique de la région parisienne. Cette localisation rendrait possible un travail éducatif de fond avec les établissements scolaires de la périphérie et les nouveaux publics.

Dépassant en esthétique et en sophistication technique et acoustique les réalisations les plus récentes menées à bien dans d'autres métropoles mondiales, le futur auditorium devait permettre à Paris de jouer un rôle culturel international de premier plan en matière de musique symphonique.

1.1.3. Le projet s'est rapidement écarté du simple achèvement du programme initial de la Cité de la musique

Pour ses promoteurs, le projet devait nécessairement être de grande ampleur. Il ne devait pas se limiter à la seule construction d'une salle, aussi grande et performante fût-elle. À rapidement été écartée l'idée, *a priori* plus économique et plus simple à mettre en œuvre, de revenir au dessein initial de la Cité de la musique en construisant la grande salle de concert initialement prévue.

La première relance de l'idée de construction d'une salle symphonique à la Cité de la musique a été faite en septembre 1997 dans un rapport (« *Étude pour la construction d'une salle de grand format et de son foyer d'information* »), commandé par la première directrice de la Cité de la musique à la mission interministérielle des grands travaux.

Cette première étude ne se limitait pas à un simple « *comblement d'un manque par rapport à la programmation initiale de la Cité de la musique* ». En effet, elle prévoyait, en plus de la grande salle d'une superficie de 2 500 m², un ensemble d'éléments (salles de réunion, bureaux pour l'orchestre résident, locaux d'archives, etc.), portant ainsi à un peu plus de 11 000 m² la superficie totale du bâtiment à construire.

Ainsi, dès 1997, la volonté s'est manifestée de profiter d'une éventuelle reprise de la « phase ultérieure », à savoir la construction de la grande salle, pour « compléter » le programme initial de la Cité de la musique en ajoutant à l'auditorium un certain nombre d'éléments destinés à répondre à d'autres besoins que la seule écoute de concerts et qui auraient été rassemblés dans un « foyer d'information ».

L'estimation financière de cet investissement était de 174,2 MF HT pour le bâtiment, à laquelle il fallait ajouter 70 MF HT pour le parking de 1000 places, soit au total 244,2 MF HT (environ 37 M€).

En février 1999, à la demande de la ministre chargée de la culture, un rapport a été établi « *concernant l'éventuelle construction d'une salle de concert dédiée à la musique symphonique à Paris* ». Ce rapport marquait une préférence pour le site de la Villette en raison des avantages présentés en termes de complémentarités avec les équipements déjà existants⁴. Ainsi, le rapport soulignait que l'implantation de l'auditorium à la Cité de la musique devait limiter les coûts de gestion du nouvel équipement, et donc qu'elle n'aurait « *pas pour conséquence de faire peser, par son fonctionnement, une charge additionnelle importante sur le budget du ministère de la culture* ».

Ce rapport intégrait une actualisation de l'étude de 1997 réalisée par l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) et évaluait le coût de l'investissement à quelque 410 MF (valeur 1998), soit une hausse de 68 % par rapport à la précédente estimation.

Enfin, considérant que l'orchestre national d'Île-de-France pourrait travailler et se produire dans le futur auditorium (à construire) et que le site de la Villette était ouvert sur la banlieue, le rapport estimait que « *le conseil régional d'Île-de-France pourrait montrer un intérêt certain* » pour ce projet, et donc qu'il devrait pouvoir participer à son financement, aux côtés de l'État et de la Ville de Paris. Le rapport soulignait que cela pourrait « *constituer l'amorce d'une nouvelle coopération entre (...) l'État, la région et la ville dans le domaine culturel* ».

⁴ Notamment et surtout la « petite salle », nécessaire aux activités annexes d'un orchestre résident, mais aussi la présence d'une médiathèque pédagogique, d'un centre d'information et de documentation, etc.

Après sa nomination, en mars 2001, en qualité de directeur général de la Cité de la musique, M. Bayle (qui avait dirigé l'IRCAM, une création de M. Pierre Boulez, entre 1987 et 2002) a rendu, en avril 2001, à la demande de la ministre de la culture un rapport sur « *Le Grand Auditorium de Paris* ».

Cette étude était marquée par les conceptions de M. Pierre Boulez sur la nécessité d'inscrire le nouvel auditorium au centre d'un complexe musical, à savoir un ensemble composé de plusieurs salles de concert, de salles de répétitions, de bibliothèques, etc. Cette ambition se traduisait par une augmentation de la surface utile du bâtiment à construire, soit 17 310 m², par rapport aux 11 315 m² des projets des rapports précédents.

Cette ambition a été reprise dans l'un des premiers documents élaborés par l'association Philharmonie de Paris, le « pré-programme » de septembre 2006. Celui-ci précisait que « *La salle de concert de la Philharmonie de Paris est la raison d'être de ce projet. Elle induit les fonctions habituellement liées à ce type d'équipement que sont les salles de répétition, les espaces des musiciens, les bureaux et la logistique.*

Mais ce projet se veut plus ambitieux encore dans les activités qu'il offre au public. Il inclut un pôle d'exposition de plus de 1 100 m² utiles dont les thèmes sont en rapport direct avec la programmation de la Philharmonie de Paris et un pôle éducatif de près de 1 750 m² utiles, l'un et l'autre appuyant la Philharmonie de Paris dans sa démarche d'action culturelle tournée vers une diversité de publics. L'importance des surfaces en jeu montre le poids, fort, de ces deux composantes dans le projet. »

Ainsi, ne retenant plus l'idée d'un « *simple agrandissement* » de la Cité de la musique, ou encore de son « *achèvement* » par la construction de la salle de concert, initialement envisagée, ce rapport proposait la création d'une « Cité-bis », donc d'un bâtiment distinct.

L'augmentation (+ 55 %) de la surface utile et la plus grande complexité du projet expliquaient la sensible hausse (+ 65 %⁵) de l'estimation du coût prévisionnel (728,5 MF, soit 111 M€)⁶ en regard des 410 MF (62,5 M€) du rapport de 1999.

Cependant, au début des années 2000, le projet de la construction sur le site de la Villette, malgré ses avantages supposés, a été écarté au profit d'une autre opération dans laquelle la Ville de Paris s'est engagée fortement, à savoir l'aménagement du théâtre de la Gaîté lyrique.

Associée dans l'histoire culturelle française au Second Empire, cette salle construite entre 1861 et 1863 au cœur du troisième arrondissement était désaffectée depuis 1989. La réhabilitation de ce théâtre, propriété de la Ville de Paris, en salle de concert symphonique a été présentée comme une solution possible à la « crise » de la musique symphonique à Paris.

Ce projet s'est développé à un moment où l'hypothèse de la Villette paraissait moins réalisable, pour des raisons de coût (estimé entre 600 à 800 MF), de difficultés juridiques (plan d'occupation des sols), et au délai de mise en œuvre de cette solution (pas avant 2007), considéré alors comme bien trop tardif.

Le point fort de projet était la localisation centrale du théâtre de la Gaîté lyrique, à proximité des nœuds de communication régionaux (Châtelet, gare de l'Est, gare du Nord) et d'autres équipements culturels (le centre Pompidou, le théâtre du Châtelet) – à l'opposé du caractère, présenté comme « excentré », du site de la Villette.

⁵ Ce calcul est fait en prenant en compte l'évolution de l'index BT01, passé de 1058 en 2008 à 1139 en avril 2001. En valeur 1998, les 111 M€ du rapport de Laurent Bayle ont donc été ramenés à 103,2 M€.

⁶ L'évaluation aurait été réalisée par l'EMOC, l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels.

Une étude réalisée par la direction du patrimoine et de l'architecture de la Ville de Paris avait conclu qu'une salle symphonique de 2 100 places pouvait y être aménagée, ainsi que des espaces de répétition, de stockage pour un coût compris entre 200 à 300 MF (soit 30 à 50 M€).

A l'issue d'une procédure de concours d'architecte lancée en mai 2000, en novembre, la commission de sélection retenait la candidature d'un architecte Italien, M. Vittorio Gregotti (qui avait construit, en 1993, le centre culturel de Belém, à Lisbonne). Ce projet d'aménagement de la Gaîté lyrique n'a cependant pas été poursuivi après les élections municipales de 2001.

1.2. Le projet de construire l'auditorium sur le site de la Villette a été relancé en 2006

1.2.1. La relance du projet est intervenue en 2006

Le 6 mars 2006, l'État et la Ville de Paris annonçaient tout à la fois la prochaine réouverture de la salle Pleyel et leur engagement en faveur de la construction d'un auditorium de 2 200 à 2 500 places sur le site de la Villette. Le coût de ce chantier était évalué à quelque 170 M€ HT.

Aussitôt après cette annonce conjointe, la région Île-de-France s'est engagée également à contribuer au financement de ce projet, tout en précisant que sa participation ne pourrait excéder 20 % du coût global.

1.2.2. Cette relance du projet n'a pas donné lieu, lorsqu'elle a été décidée, à un débat de fond en Conseil de Paris

Il n'apparaît pas que cette décision d'associer la Ville de Paris à parité avec l'État dans ce projet ait donné lieu à un débat en Conseil de Paris. Elle emportait pourtant des conséquences financières importantes, l'association Philharmonie de Paris ayant repris immédiatement à son compte le préprogramme de 173,1 M€ défini en septembre 2006 par le comité de pilotage du projet (*Cf. infra*).

En septembre 2006, le Conseil de Paris, en adoptant la délibération DAC 612, a été simplement invité à autoriser le maire à participer à la création de l'association Philharmonie de Paris, « *dont l'objet (était) d'assurer transitoirement d'une part la maîtrise d'ouvrage de la construction d'un grand auditorium, et d'autre part son exploitation* ».

Si la Ville considère, dans la réponse qu'elle a apportée aux observations provisoires de la chambre, que « le Conseil de Paris a (...) été très régulièrement informé du déroulement du projet de la Philharmonie à l'occasion du vote de nombreuses délibérations », l'adoption de cette décision DAC 612 ne semble pas avoir effectivement donné lieu à un réel débat sur l'ampleur ni sur les caractéristiques techniques et financières du projet. De fait, cette décision faisait partie d'une série de délibérations adoptées « en bloc », par un vote d'ensemble, lors du Conseil de Paris de septembre 2006.

Lors de la session du Conseil de Paris des 11 - 13 décembre 2006, la représentante de la direction des affaires culturelles de la Ville a mentionné que « *L'association de préfiguration du Grand Auditorium dans le parc de la Villette, en partenariat avec l'État et la région, sera financée pour la première fois en 2007* » (il s'agissait alors de financer le concours d'architectes).

En janvier 2007, sur son site internet, la Ville de Paris a annoncé que la collectivité avait « *décidé, en partenariat avec l'État et avec le soutien de la région, de construire une grande salle symphonique dans le Parc de la Villette* », un projet estimé à 200 M€ et dont la Ville assumerait 45 % du financement, donc 90 M€.

Lors d'une réunion du Conseil de Paris, en mars 2011, relative à l'augmentation à 158 M€ de la garantie d'emprunt accordée par la Ville à l'association, un débat de fond sur la justification même du projet, son ampleur, son coût estimé, a eu lieu entre l'adjoint au maire chargé de la culture et une conseillère de Paris.

À cette date, le projet était déjà bien engagé ; en effet, l'architecte avait été choisi, les travaux préliminaires réalisés et l'exécution du marché de travaux, conclu en janvier 2011, commençait.

1.2.3. Les principales décisions concernant le projet ont été préparées au sein du comité de pilotage du Grand Auditorium de Paris

La décision de relancer le projet de construction d'un grand auditorium s'est traduit par la constitution d'un comité de pilotage du Grand Auditorium de Paris. Ce comité, animé par le directeur de cabinet du ministre, associait les services du ministère de la culture⁷ et ceux de la Ville de Paris.

Ce comité de pilotage a préparé en septembre 2006 un « pré-programme » du « Grand Auditorium de Paris » dans lequel était décrit l'équipement à construire. Ce « multiplexe consacré à la musique » devait représenter 20 654 m² de surface utile, soit presque 20 % de plus que les 17 310 m² envisagés par le rapport Bayle en 2001.

Son coût a été évalué à 173,115 M€ HT (arrondi à 173,1 M€°, ainsi décomposés :

- 135,736 M€ HT pour les travaux de construction, dont :
 - 12,551 M€ HT pour le bâtiment
 - 8,490 M€ HT pour les équipements scéniques
 - 14 175 M€ HT pour les parkings
 - 0,520 M€ HT pour les travaux extérieurs

- 37,379 M€ HT pour les honoraires et frais, dont :
 - 20,360 M€ HT pour les honoraires concepteurs
 - 6,787 M€ HT pour la délégation maîtrise d'ouvrage
 - 2,715 M€ HT pour les assurances.

2. L'ASSOCIATION PHILHARMONIE DE PARIS

2.1. La création et les statuts de l'association « de préfiguration »

2.1.1. Le choix de la formule associative a été retenu par le comité de pilotage

Le comité de pilotage a retenu deux options capitales pour l'avenir du projet :

- en premier lieu, la salle s'appellerait « Philharmonie de Paris », le nom d'« Auditorium de Paris » (ou de « Grand Auditorium de Paris », selon d'autres documents) ayant déjà été déposé ;

⁷ Il s'agissait essentiellement de ceux de l'EMOC, l'opérateur spécialisé du ministère de la Culture pour les travaux les plus importants.

- en second lieu, la maîtrise d'ouvrage de la construction serait confiée à une entité de droit privé, dénommée « *association Philharmonie de Paris* », un choix justifié, selon les initiateurs du projet, par le cofinancement de l'opération, à parts égales, par l'État et la Ville de Paris (déduction faite de la participation de la région Île-de-France).

« *Véhicule souple et léger pour piloter ce projet d'ampleur* », l'association devait assurer la maîtrise d'ouvrage de la construction de la Philharmonie sur le site du parc de la Villette, dans le 19^{ème} arrondissement de Paris, prendre en charge l'exploitation de la Philharmonie de Paris auprès d'un large public et conclure à cette fin tous les contrats nécessaires à ses missions, et notamment organiser le concours d'architecture, et plus généralement passer tous les marchés de travaux, fournitures et services que nécessiteraient la construction et l'exploitation de l'ouvrage.

2.1.2. Les statuts de l'association renaient un équilibre entre l'État et la Ville de Paris

L'association « Philharmonie de Paris » a été déclarée à la préfecture de police de Paris le 10 novembre 2006.

L'assemblée générale de l'association comprenait les membres de l'association. Si l'État y disposait de cinq voix, celle du ministre de la culture et de la communication et de quatre représentants nommés par lui, la Ville de Paris avait également cinq voix, celle du maire de Paris et de ses quatre représentants. Alors que la région Île-de-France devait être représentée par le seul président du conseil régional, elle a finalement décidé de ne pas occuper ce siège au conseil d'administration.

Le président de l'association assistait à titre consultatif aux réunions de l'assemblée générale, « ainsi que toute personne que l'AG estimait utile à la clarté des débats ».

L'assemblée générale était compétente pour nommer le président et le trésorier, élire les membres du conseil d'administration, désigner le commissaire aux comptes et son suppléant, émettre des obligations, entendre les rapports qui lui seraient présentés, notamment ceux du président sur la situation financière de l'association, approuver les comptes de l'exercice clos et en donner quitus au trésorier dans les six mois de la clôture de l'exercice, adopter les modifications des statuts et décider de la dissolution éventuelle de l'association.

M. Laurent Bayle, directeur général de la Cité de la musique, a été désigné président de la Philharmonie. Le conseil d'administration était investi des pouvoirs les plus étendus pour assurer la gestion et le bon fonctionnement de l'association.⁸

L'association était programmée pour se dissoudre de plein droit lorsque serait créé l'établissement public de coopération culturelle du Grand Auditorium de Paris réunissant les trois membres fondateurs de l'association, ayant les mêmes missions qu'elle et devant bénéficier du transfert universel de son patrimoine. Cette clause a été appliquée le 30 septembre 2015, l'association étant dissoute pour laisser la place à l'établissement public de la Cité de la musique et de la Philharmonie de Paris, créé par un décret du 24 septembre 2015.

Les premiers représentants de la Ville au sein du conseil d'administration ont été, outre le maire, la première adjointe, l'adjoint chargé de la culture, le maire du 19^{ème} arrondissement, la directrice des affaires culturelles de la Ville et le directeur du patrimoine et de l'architecture.

⁸ Les deux instances avaient la même composition, à cette différence près que le président et le trésorier de l'association disposaient chacun d'une voix au sein du conseil d'administration et non à l'assemblée générale.

2.2. Le personnel de l'association

2.2.1. Le directeur général était expérimenté

Le 16 novembre 2006, le conseil d'administration de la Philharmonie a nommé directeur général un haut fonctionnaire disposant d'une solide expérience dans la conduite des grands projets culturels. Il était alors directeur-général-délégué de l'Établissement public du musée du Quai Branly depuis sept ans. Il a été reconduit dans ses fonctions lors du conseil d'administration du 24 juillet 2012.

2.2.2. Les autres collaborateurs étaient peu nombreux

De six salariés en 2007, l'effectif des collaborateurs de l'association est passé à 15 en 2012. Les charges de personnel, sur la période 2007-2015, sont donc passées de 406 000 € en 2007 à 718 000 € en 2015, avec un pic à 1 462 000 € en 2014.

2.2.3. La mutualisation des moyens avec la Cité de la musique a été organisée

En mars 2013, une convention cadre a été conclue entre la Philharmonie et la Cité de la musique afin que l'association puisse préparer la première programmation culturelle. La mutualisation des coûts de personnel entre les deux entités devait dégager des économies d'échelle et limiter les coûts de fonctionnement.

Aux termes de cette convention, la Cité de la musique a donc pris en charge la préparation de la programmation culturelle de la Philharmonie de Paris - notamment celle des concerts, des expositions et la mise en place d'activités pédagogiques -, l'association lui remboursant les charges supportées à cette fin.

Cette convention de coopération a trouvé son terme le 1^{er} octobre 2015, lorsque l'association s'est dissoute et a été fusionnée avec la Cité de la musique au sein du nouvel établissement public.

2.3. L'équilibre financier de l'association était lié aux subventions publiques

Les comptes de l'association⁹ étaient certifiés annuellement par un commissaire aux comptes et approuvés par l'assemblée générale. L'article 11 des statuts prévoyait que « *Les ressources de l'Association compren(aient) les subventions allouées par l'État, les collectivités territoriales ou tout autre organisme qualifié, le produit des activités qu'exer(çait) l'Association conformément à ses statuts, les intérêts et revenus des biens et valeurs lui appartenant et toute autre ressource autorisée par les textes législatifs et réglementaires.* »

En fait, les seules recettes de l'association ont été les subventions publiques sur la période 2007 à 2015. En 2015, le bâtiment ayant été inauguré en janvier, des recettes d'exploitation ont bien été dégagées au titre de la programmation, mais elles ont été perçues par la Cité de la musique, dans le cadre du mécanisme de compensation des charges de ses personnels mis au service de l'association.

⁹ Une synthèse de ces comptes sur la période 2007-2015 est fournie en [Annexe 1](#).

2.4. La dissolution de l'association a précédé la création de l'Établissement public de la Cité de la musique – Philharmonie de Paris le 1^{er} octobre 2015

La maîtrise d'ouvrage de la construction de l'auditorium, qui constituait son principal objet, ayant été menée à son terme, l'association Philharmonie de Paris s'est dissoute lors de l'assemblée générale du 30 septembre 2015. La succession de l'association a été confiée par un décret du 24 septembre 2015 à un établissement public à caractère industriel et commercial qui est entré en activité le 1^{er} octobre 2015 : l'Établissement public de la Cité de la musique - Philharmonie de Paris.

Aux termes de l'article 1^{er} du décret, cet établissement public national à caractère industriel et commercial est placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture ; il exerce ses missions dans la continuité de celles qu'exerçait l'Établissement public de la Cité de la musique.

L'article 7 précise que le conseil d'administration de l'établissement public comprend dix-huit membres :

1° Cinq représentants de l'État nommés par décret dans les conditions suivantes :

- a) Quatre représentants du ministre chargé de la culture, soit un représentant choisi au sein de la direction générale de la création artistique, un représentant choisi au sein de la direction générale des patrimoines, un représentant choisi au sein du secrétariat général et un dirigeant d'un établissement public placé sous la tutelle du ministère chargé de la culture ;
- b) Un représentant du ministre chargé du budget choisi au sein de la direction du budget.

2° Sept personnalités nommées par décret dans les conditions suivantes :

- a) Deux représentants du maire de Paris ;
- b) Le président de la région Île-de-France ou son représentant ;
- c) Un représentant du Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris ;
- d) Trois personnalités choisies en raison de leurs compétences dans les domaines de compétence de l'établissement.

3° Six représentants du personnel.

Le principe de parité de représentation entre l'État et la Ville qui prévalait dans le cadre de l'association ne vaut donc plus au sein de l'Établissement public national et le conseil d'administration compte cinq représentants de l'État et deux de la Ville de Paris.

2.5. Inhabituel pour une opération d'investissement public de cette ampleur, son portage par une association de la loi de 1901 ne paraît pas avoir été en lui-même une des causes de la dérive du coût du projet

Au-delà de la forme associative choisie pour la maîtrise d'ouvrage et le portage du projet, l'État comme la ville de Paris ont disposé des moyens d'obtenir toutes les informations nécessaires à un suivi précis des travaux. Les deux partenaires n'avaient toutefois pas désigné au conseil d'administration de l'association des représentants de leurs services financiers, qui auraient pu porter une attention forte aux dimensions financières de l'opération. Ils ont pu missionner, à deux reprises, des experts chargés de suivre précisément le déroulement du chantier, expliquer la dérive de son enveloppe financière et proposer toutes mesures d'économies qui leur paraissaient utiles.

Par leur présence majoritaire au sein du conseil d'administration de la Philharmonie, l'État et la Ville de Paris avaient les moyens d'imposer à celle-ci toute mesure propre à réduire le coût du projet.

S'agissant ainsi de la mobilisation de sa participation financière, l'État a pu écarter la formule initialement envisagée et qui avait la préférence de l'association, pour adopter celle qui lui paraissait la plus adaptée et la moins coûteuse pour son budget (*Cf. infra III.1.1*).

La forme associative du maître d'ouvrage n'a donc pas été un facteur de dérive du coût de ce projet. Ce choix d'un maître d'ouvrage externe explique toutefois, s'agissant de la Ville, que le débat sur la question de la limite financière à ne pas dépasser est intervenu relativement tardivement devant le Conseil de Paris.

Par ailleurs, confier la maîtrise d'ouvrage et le portage du projet à une association ne signifiait pas pour autant qu'aucun cadre juridique contraignant ne s'imposait dans la passation des marchés.

En effet, si la Philharmonie n'était pas soumise à la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique, elle n'en était pas moins tenue au respect de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics et à son décret d'application du 30 décembre 2005, textes qui garantissent le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

3. LE FINANCEMENT DU PROJET

3.1. Contrairement à l'État, la Ville de Paris a apporté sa participation financière au projet par le moyen d'un emprunt porté par l'association qu'elle a garanti

3.1.1. Le choix du mode de financement a été différent pour les deux partenaires

La première formule envisagée pour le financement de l'investissement, un partenariat public-privé (PPP), aurait intégré un portage financier externe (par le titulaire du marché).

Cette solution a toutefois été rapidement écartée, au profit d'une autre qui consistait pour l'association à souscrire elle-même un emprunt couvrant les participations de l'État et de la Ville de Paris au financement de l'investissement.

Mais en décembre 2009, un rapport rendu par une mission conjointe de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires culturelles (IGAC) a expliqué que la formule d'un emprunt directement souscrit par l'association était inadaptée au financement d'un tel équipement, l'exploitation de celui-ci n'ayant pas vocation à être « rentable ».

Le remboursement de l'emprunt ne pourrait donc se faire sur les ressources propres de la Philharmonie, mais grâce à des subventions accordées par les financeurs publics, au prix d'une perte de transparence et d'un surcoût pour le budget de l'État. Le rapport concluait que le financement de l'investissement devait donc se faire par crédits budgétaires, au moyen de subventions d'investissement versées à l'association au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Cette solution, s'agissant de la participation financière de l'État au projet, a été adoptée en janvier 2010 au terme d'une réunion ministérielle.

La Philharmonie a donc recouru à l'emprunt pour mobiliser la seule participation de la Ville de Paris à la construction de l'auditorium¹⁰.

¹⁰ Tout comme l'État, la Ville de Paris avait néanmoins accordé à la Philharmonie des subventions d'investissement en 2007 et 2008 et elle a continué de lui allouer des subventions de fonctionnement qui ont contribué au financement de la maîtrise d'ouvrage.

3.1.2. Le dispositif retenu a été celui d'un emprunt obligataire souscrit par l'association et garanti par la Ville

Le recours à un emprunt obligataire

Parce qu'une solution « désintermédiée » - c'est-à-dire évitant de passer par une banque - lui apparaissait plus performante qu'un emprunt bancaire classique, l'association a décidé de recourir à un emprunt obligataire. L'émission pourrait ainsi être placée auprès d'un grand nombre d'investisseurs potentiels (banques, groupes d'assurances, fonds privés).

Le 28 avril 2009, la Philharmonie a donc lancé une consultation destinée à sélectionner un *arrangeur* qui pourrait la conseiller et assurer le placement des titres obligataires auprès d'investisseurs sur la base des besoins prévisionnels de financement de l'association.

L'offre de la Société Générale a été retenue. La Philharmonie a donc souscrit le 26 avril 2011 auprès de la Société Générale un emprunt de 151,6 M€ avec libération fractionnée en 2011, 2012 et 2013. La première libération, d'un montant de 51 739 716 €, a eu lieu le 27 avril 2011. Le taux de cet emprunt s'est établi à 5,186 %, et la banque a également perçu une commission d'arrangement de 303 277 € HT rémunérant son rôle dans ce montage.

La Société Générale s'étant engagée à souscrire l'intégralité des obligations qui seraient émises par la Philharmonie, la nature réellement « obligataire » de cet emprunt est incertaine, comme les avantages que présentait cette formule par rapport à un emprunt plus « classique ».

Comme cet emprunt était affecté d'un différé de remboursement de trois ans, son remboursement, prévu sur 15 ans, doit s'étaler de 2014 et jusqu'en 2028. L'échéancier de remboursement est le suivant :

Année	Intérêts dus	Principal dû	Échéances
2014	8 396 487,93 €	7 261 745,79 €	15 658 233,72 €
2015	8 058 579,28 €	7 599 654,44 €	15 658 233,72 €
2016	7 594 208,17 €	8 064 025,55 €	15 658 233,72 €
2017	7 191 062,67 €	8 467 171,04 €	15 658 233,71 €
2018	6 745 856,47 €	8 912 377,25 €	15 658 233,72 €
2019	6 277 241,20 €	9 380 992,52 €	15 658 233,72 €
2020	5 783 986,00 €	9 874 247,71 €	15 658 233,71 €
2021	5 293 643,51 €	10 364 590,21 €	15 658 233,72 €
2022	4 706 891,27 €	10 951 342,45 €	15 658 233,72 €
2023	4 143 997,66 €	11 514 236,06 €	15 658 233,72 €
2024	3 538 575,93 €	12 119 657,79 €	15 658 233,72 €
2025	2 909 269,78 €	12 748 963,94 €	15 658 233,72 €
2026	2 243 201,42 €	13 415 032,30 €	15 658 233,72 €
2027	1 521 431,01 €	14 136 802,71 €	15 658 233,72 €
2028	780 150,48 €	14 878 083,24 €	15 658 233,72 €

La première échéance, d'un montant de 15,658 M€, a été honorée le 31 janvier 2014 par l'association, soit 8,396 M€ en fonctionnement (au titre des intérêts dus) et 7,262 M€ en investissement (au titre du capital à rembourser).

La garantie de l'emprunt obligataire par la Ville

Comme la Philharmonie ne pourrait jamais rembourser les intérêts et le capital sur ses ressources propres, le Conseil de Paris a accordé à l'association la garantie de la Ville pour la totalité de cet emprunt¹¹, d'abord pour un montant plafond de 117 167 610 € (117,1 M€ arrondis) lors de sa session des 6 - 8 juillet 2009, puis pour un montant total de 158 265 348 € au terme de la délibération 2011 DAC 91 des 28 - 30 mars 2011. L'augmentation de ce plafond de la garantie d'emprunt a résulté de la forte hausse du budget global du projet imposée par la signature du marché de travaux avec le groupement Bouygues (Cf. *infra*).

L'écart entre le montant de l'emprunt obligataire, 151,638 M€ et le plafond de la garantie d'emprunt accordée par la Ville, 158,265 M€, s'explique par la capitalisation des intérêts en 2012 et 2013. Celle-ci a augmenté d'autant le montant du capital à rembourser.

3.1.3. Cette formule de financement était inadaptée à la nature du projet

La souscription d'un emprunt directement par l'association, et non porté par le budget de Paris, n'était pas une formule de financement adéquate.

Comme l'a expliqué la mission IGF/IGAC dans son rapport de décembre 2009 (Cf. *supra*), la Philharmonie n'était pas destinée à être un équipement dont l'exploitation serait « rentable ». L'association, qui n'avait pas de ressources propres, n'avait pas vocation à s'endetter directement pour financer la construction du bâtiment.

Le rapport considérait donc que ce projet, de par sa nature même, appelait un financement exclusivement assuré sur crédits budgétaires.

L'analyse que la mission d'inspection développait s'agissant de la participation de l'État au financement de l'investissement valait évidemment aussi pour la Ville de Paris, dont la contribution aurait dû également prendre la forme de subventions d'investissement et de fonctionnement.

La garantie d'emprunt relevait d'un montage inadapté.

La Ville de Paris a traduit sa garantie d'emprunt par une convention signée le 26 avril 2011 avec l'association.

Aux termes de l'article 2 de cette convention, l'association « s'engage(ait) à prévenir Monsieur le Maire de Paris, six mois au moins à l'avance, de l'impossibilité dans laquelle elle se trouverait de faire face à tout ou partie de l'une des échéances en principal et intérêt, et à lui demander dans ce cas de les régler en ses lieu et place. » De son côté, « la Ville de Paris s'engage(ait) à effectuer le paiement en ses lieu et place (...) ».

Cette formule, traditionnelle dans un contrat de garantie d'emprunt, « au cas où l'association "Philharmonie de Paris", pour quelque motif que ce soit, ne s'acquitterait pas des sommes dues (...) » n'avait en l'espèce guère de sens. Par définition, la Philharmonie n'avait aucun moyen de rembourser sur ses ressources propres les échéances de l'emprunt obligataire.

¹¹ Les articles L.2252-1 et D.1511-35 du CGCT prévoient que la quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder 50%, mais ces dispositions ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts ou cautionnements accordés par une commune aux organismes d'intérêt général visés aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts. Et selon l'article 200 du CGI, figurent dans ces organismes ceux, « publics ou privés, dont la gestion est désintéressée et qui ont pour activité principale la présentation au public d'œuvres dramatiques, lyriques, musicales, chorégraphiques, cinématographiques (...) ».

La Philharmonie entrant dans cette catégorie, la Ville de Paris pouvait donc garantir 100% de l'emprunt obligataire que l'association allait souscrire.

La convention du 26 avril 2011 s'analyse en fait comme un engagement immédiat pris par la Ville d'apporter à l'association les ressources destinées à payer les échéances de l'emprunt, sans avoir même à faire jouer la garantie.

Même si, comme la Ville l'a précisé dans sa réponse aux observations provisoires, la garantie d'emprunt accordée à la Philharmonie figurait bien dans les documents budgétaires de la collectivité parisienne, ce dispositif, présenté comme un engagement hors bilan, n'a pas permis de mettre en lumière l'endettement effectif de la Ville sous couvert de celui de l'association.

Le remboursement des échéances est supporté par la Ville, au moyen des subventions qu'elle s'est engagée à verser à l'association, et à l'établissement qui lui succède, jusqu'en 2028.

La Ville doit verser sur toute la période 2014-2028 deux subventions annuelles d'un montant total fixe de 15,658 M€, mais selon une décomposition qui varie chaque année selon la répartition entre les intérêts (subvention de fonctionnement) et le capital (subvention d'investissement) au sein de l'échéance annuelle.

Cet engagement pluriannuel de la Ville de Paris n'a pas été présenté comme tel au Conseil de Paris lors du remboursement de la première échéance, en 2014.

En effet, lors de sa session des 17 – 19 décembre 2013, le Conseil de Paris a accordé à l'association une subvention de 15 665 000 € décomposée en une subvention « exceptionnelle » de fonctionnement de 8 400 000 € et une subvention investissement de 7 265 000 € pour l'investissement.

A aucun moment, dans l'exposé des motifs, il n'est fait mention que cette subvention a en réalité pour but de couvrir les charges de remboursement de l'emprunt obligataire. La subvention de fonctionnement est présentée comme une « *participation aux charges exceptionnelles supportées en 2014, notamment celles liées au financement des investissements* » et la subvention d'investissement comme une participation « *au financement d'une partie des travaux de construction de la Philharmonie en 2014* ».

Lors de la session du Conseil de Paris des 20 et 21 octobre 2014 (décision 2014 DFA 33), soit un an plus tard, la réalité de l'engagement pluriannuel de la Ville a été présentée complètement. A cette occasion, la maire de Paris a été autorisée à signer avec la Philharmonie une « *convention pour le remboursement de l'emprunt contracté par l'association et garanti par la Ville* » ; le montant cumulé de cet engagement étant de 152 427 177 € en investissement, et 66 788 095 € en fonctionnement.

La Ville doit rembourser les échéances de l'emprunt obligataire, qui est donc dans les faits intégré à sa dette et celle-ci aurait dû, en 2013, être plus élevée de 158 M€.

Au demeurant, à l'occasion du budget primitif 2015, et en accord avec le comptable public, l'emprunt obligataire contracté par la Philharmonie a fait l'objet d'une inscription comptable dans la catégorie « autres dettes » de la collectivité parisienne, ce qui montre désormais, comme le souligne la Ville dans sa réponse aux observations provisoires, son souci de transparence sur les modalités de financement du projet.

Le montage sous forme de garantie d'emprunt était inapproprié. Il ne faisait pas apparaître le caractère immédiat et non conditionnel de l'engagement financier de la Ville.

Il conduit la Ville à étaler le versement de subventions d'investissement sur la durée de l'emprunt - au lieu, comme l'État l'a fait, de les verser sur les quelques années qu'a duré la construction de l'équipement. Cette présentation sous forme de garantie d'emprunt, même si cette garantie était mentionnée dans les annexes budgétaires, ne donnait pas un affichage

explicite de la réalité de l'endettement global, l'emprunt étant porté dans les comptes d'un organisme tiers, l'association de la Philharmonie.

Le « différé de remboursement » de trois ans, attaché à l'emprunt, n'avait pas de fondement financier.

En effet, un différé de remboursement n'a de sens, en termes économique et financier, que s'il permet de reporter le premier remboursement d'un emprunt au début de l'exploitation d'un équipement, c'est-à-dire lorsque les flux de recettes générés par l'exploitation couvrent les premières échéances.

Or, comme l'a souligné le rapport de la mission IGF-IGAC, la Philharmonie n'avait aucune capacité de rembourser l'emprunt obligataire sur ses recettes propres. Son équilibre financier dépendait, en effet, des seules subventions publiques, dont celles de la Ville de Paris.

De surcroît, le premier remboursement de l'emprunt est intervenu le 31 janvier 2014, alors que les travaux n'étaient pas achevés, l'inauguration n'étant intervenue qu'un an plus tard, le 15 janvier 2015. Le différé de remboursement de deux ans n'était donc pas justifié au plan économique et financier.

Il aurait été logique que la Philharmonie commence à rembourser l'emprunt dès l'exercice 2012, au moyen des subventions de fonctionnement et d'investissement que la Ville lui aurait versées dès cet exercice. La charge en intérêts aurait été moindre (c'est-à-dire moins coûteuse à terme pour la Ville de Paris). Dans une solution de remboursement sans différé, la capitalisation des intérêts en 2012 et 2013 n'aurait pas eu à jouer et le montant du nominal de l'emprunt aurait été égal à celui à rembourser, 151 M€.

Dénué de logique économique, ce différé de remboursement a autorisé le report, à la fin de l'année 2014, de l'examen complet de la question du coût de la construction de la Philharmonie par le conseil de Paris.

3.1.4. Le dispositif retenu a induit un surcoût important, compris entre 20 et 25 M€, pour le budget de la Ville

Ce surcoût résulte de l'écart entre le taux de l'emprunt obligataire souscrit par la Philharmonie, 5,186 %, et celui du (ou des) taux, inférieurs, du (ou des) emprunt(s) que la Ville aurait pu directement souscrire. Cet emprunt direct lui aurait servi à couvrir, pendant la durée des travaux, le versement à l'association de subventions d'investissement représentant sa contribution au financement du projet.

Parce que cet écart de taux aurait existé avec les emprunts souscrits par l'Agence France Trésor pour financer le surcoût de déficit du budget de l'État lié aux subventions d'investissement versées à l'association, cette solution de l'emprunt souscrit par la Philharmonie a été écartée s'agissant de la contribution de l'État à la suite du rapport de décembre 2009 de la mission IGF-IGAC¹².

Nonobstant les conclusions très explicites – et applicables aussi bien à l'État qu'à Paris – du rapport de la mission IGF-IGAC, la Ville a maintenu son choix de financer sa contribution par le remboursement d'un emprunt souscrit directement par l'association.

¹² « Outre la commission d'arrangement [700 K€], un emprunt sous forme d'obligations émises par la structure porteuse du projet entraîne un surcoût (lié au *spread*, malgré la garantie de l'État) par rapport à un financement sur le budget de l'État. La direction du budget l'évalue à 6,9 M€ (...). La conclusion du rapport de la mission IGF-IGAC était donc on ne peut plus claire : « La sauvegarde des intérêts financiers de l'État ainsi que la transparence de la gestion et de la décision publiques commandent donc que le projet de Philharmonie soit financé sur crédits budgétaires ».

Cette solution a coûté en intérêts entre 20 et 25 M€ de plus (valeur 2011) que celle qui aurait consisté pour la Ville à souscrire directement pendant trois ans des emprunts pour en reverser le produit à la Philharmonie sous forme de subventions d'investissement¹³.

En 2014, la Ville n'a pas pu apporter une contribution complémentaire à la Philharmonie lorsque la question s'est posée du partage avec l'État de la couverture des 45 ou 50 M€ de hausse des coûts de construction de l'auditorium. Les 20 à 25 M€ mentionnés équivalent à ce surcroît de financement.

Si la collectivité a manifesté l'intention de renégocier les conditions de cet emprunt obligataire, la banque n'a pas d'obligation d'accéder à cette demande, sachant qu'il n'est pas assuré que les conditions financières de la renégociation seraient intéressantes.

3.1.5. Le financement d'ensemble de cet investissement majeur a manqué de transparence

Le financement de ce projet n'a pas été présenté ni suivi de façon très lisible dans les budgets de la Ville. En effet, au lieu d'un programme d'investissement, ce projet a été éclaté entre des subventions de fonctionnement, des subventions d'investissement et la garantie d'un emprunt obligataire.

Les subventions de fonctionnement et d'investissement se retrouvent dans l'annexe IV du budget parisien qui retrace la liste des concours attribués à des tiers en subventions. La garantie d'emprunt apparaît, elle, dans les tableaux de l'annexe IV.C2 « Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier ».

Le dispositif retenu a conduit à une présentation minorée de la dette réelle de la Ville de quelque 158 M€ en 2013. De surcroît, aucun document ne permet de synthétiser le coût global pour le budget de la collectivité de la construction de la Philharmonie de Paris.

En plus de sa garantie d'emprunt, la Ville a accordé à l'association des subventions d'investissement (6,737 M€ au total en 2007 et 2008), ainsi que des subventions de fonctionnement qui ont servi à financer la maîtrise d'ouvrage. Il faut également ajouter à ces versements le montant total du flux actualisé des intérêts qui seront payés au titre de l'emprunt obligataire, sans oublier les 303 000 € de rémunération versée à la Société Générale.

¹³ Le calcul de ce surcoût repose sur plusieurs hypothèses relatives aux conditions d'endettement que la Ville de Paris aurait supportées, si elle n'avait pas choisi la solution d'un emprunt porté par l'association elle-même.

- La chambre a fait l'hypothèse que la Ville, afin de fournir à l'association, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, la trésorerie nécessaire au paiement des entreprises responsables de ceux-ci, aurait contracté trois emprunts, en 2011, 2012 et 2013 et à des taux (respectivement 4,12 %, 3,20 % et 3 %) tout à la fois décroissants – puisque telle a été l'évolution des taux longs au cours de cette période – et sensiblement inférieurs aux 5,186 % de l'emprunt obligataire souscrit par l'association auprès de la Société Générale.

Ces hypothèses sont cohérentes avec les informations présentées par la Ville de Paris dans ses rapports financiers des exercices 2011, 2012 et 2013, selon lesquels elle a emprunté, au cours de ces exercices, à des taux moyens s'élevant respectivement à 3,90 %, 3,25 % et 2,94 %.

Sur la base de ces hypothèses, le montant du surcoût s'élève à quelque 22,4 M€. Selon que les conditions d'emprunt de la Ville auraient été un peu plus favorables ou au contraire un peu plus défavorables que ces hypothèses, ce montant s'inscrit donc dans une fourchette de 20 à 25 M€.

Les détails de ces calculs sont donnés dans l'**Annexe 2** du présent rapport.

- Dans sa réponse du 14 mars 2016 au rapport d'observations provisoires, la maire de Paris considère au contraire que la Ville aurait contracté en 2011 un seul emprunt, d'un montant de 151,638 M€ (celui de l'emprunt obligataire), et à un taux de 4,806 %, qu'elle présente comme étant « le taux de financement théorique auquel la Ville aurait pu prétendre en fonction des conditions financières de 2011 ». Dans ces conditions, le montant du surcoût pour le budget parisien s'établit selon elle à seulement 4,9 M€.

Au total (Cf. *Annexe 4*), la construction de la Philharmonie aura un coût de quelque 234,5 M€ pour la Ville, soit un montant bien plus élevé que les 158 M€ de la garantie d'emprunt accordée à l'association et présentés comme la totalité de la contribution financière de Paris à l'opération.

3.2. Le projet a été lancé et poursuivi alors que son financement n'était pas complètement assuré

3.2.1. La clé de répartition 45/45/10 des financements respectifs de l'État, de la Ville et de la région Île-de-France n'a jamais été formalisée

Cette répartition du financement du projet à hauteur de 45 % pour l'État, 45 % pour la Ville de Paris et 10 % pour la région Île-de-France était présentée, à l'origine, comme l'un des fondements les plus importants de l'opération.

Or, cette clé de répartition n'a jamais été formalisée entre les trois partenaires publics.

Dans sa réponse du 22 février 2016 aux observations provisoires de la chambre, la présidente de la région Île-de-France considère pour sa part que le cadre des engagements financiers des trois partenaires publics aurait pu et dû être défini de façon claire lors de la conception du projet, pour ne pas avoir à être rediscuté lors de son déroulement.

3.2.2. Le projet a été lancé sur la base d'une incompréhension quant à l'importance et à la nature de la subvention de la région

Selon les explications du maire lors d'un débat de décembre 2013 devant le Conseil de Paris, le projet aurait dû n'être lancé qu'avec une participation financière fondée sur la clé 50/25/25 (50 % pour l'État, 25 % pour la Ville, 25 % pour la région Île-de-France). Toutefois, en l'absence d'accord de la région et pour relancer le projet, la Ville a accepté de porter sa participation à 45 %, en ne laissant que 10 % de son financement à la région Île-de-France.

Le plan de financement sur la base duquel le projet a été engagé reposait donc sur l'hypothèse d'une contribution de la région Île-de-France égale à 10 % du montant du projet, aussi bien en investissement qu'en fonctionnement.

L'opération étant évaluée, début 2007, à 200 M€, le montant de la participation de la région s'établissait donc à 20 M€.

Sur la base de ces estimations, la convention signée par l'association avec la région en juillet 2009 a retenu que la participation de la région serait plafonnée à 20 M€. Ce montant fixe a été confirmé dans un avenant signé le 26 juillet 2012.

Par la suite, lorsque les estimations de coût ont été rehaussées, la région n'a pas souhaité majorer sa participation financière, estimant que, dans l'intérêt d'une bonne gestion des fonds publics, il appartenait à la maîtrise d'ouvrage d'assumer cette surcharge financière.

Sur un autre plan, celui du mécénat, le projet a été lancé sur la base de perspectives trop optimistes.

Les résultats décevants dans la recherche de mécènes ont eu des conséquences négatives sur le déroulement du chantier. Ainsi, la signature du marché d'installation de l'orgue a été retardée « par la recherche de solutions de financement » et un dossier de mécénat a été élaboré à cette fin.

3.2.3. Au final, le coût du projet a sans doute dépassé les limites financières que la Ville de Paris s'était implicitement fixées pour sa participation à un tel investissement

Même si elle semble n'avoir jamais été affichée, cette limite existait et elle devait être assez basse, comme il ressort de la lecture des débats antérieurs à la relance du projet.

En effet, en raison du coût supposé de cet investissement, la Ville avait hésité à s'engager dans ce projet au début des années 2000. Or, à cette date, une participation du budget parisien de l'ordre de 40 M€ semblait excessive pour un tel projet, comme le traduisaient les débats du Conseil de Paris en novembre 2002.

En demandant au Conseil de Paris l'autorisation d'adhérer à l'association Philharmonie de Paris en septembre 2006, la Ville s'engageait par là même à contribuer à hauteur de 78 M€ au financement du projet, soit déjà une hausse très sensible au regard des 40 M€ (43 M€ en valeur septembre 2006) mentionnés en 2002.

Par la suite, les 117,1 M€ du plafond de la garantie d'emprunt accordée en juillet 2009 ont marqué un nouveau seuil. Ce seuil a été une nouvelle fois franchi lorsque le plafond a été porté à 158 M€, en mars 2011, après la signature du marché de travaux avec le groupement Bouygues.

Les représentants de la Ville au conseil d'administration de la Philharmonie ont refusé en juillet 2014 d'accroître encore la contribution parisienne pour financer les derniers surcoûts de la construction et le budget de fonctionnement de l'association.

Lors de ce conseil d'administration du 11 juillet 2014, le représentant de la Ville de Paris a indiqué que la Ville « *n'honorera(it) pas la demande de financement complémentaire [de 50 M€] formulée par la Philharmonie* », car « *une augmentation de la contribution de la Ville au projet ne serait pas adoptée par le conseil de Paris, eu égard à sa composition issue des dernières élections municipales* » et la Ville « *ne souhaitait pas prendre le risque politique de soutenir cette demande* ».

Cette décision mettait en jeu la poursuite du projet, et dans l'immédiat l'activité et l'existence même de l'association, à telle enseigne que le commissaire aux comptes, au cours du même conseil d'administration, a indiqué son intention d'engager la procédure d'alerte.

Lors du conseil d'administration du 8 septembre 2014, le représentant de la ministre de la culture a indiqué que l'État avait accepté de prendre en charge les financements supplémentaires liés à l'achèvement du projet.

Au final, la répartition des financements publics est passée de 45/45/10, à 52 % pour l'État, 44 % pour la Ville de Paris et 4 % pour la région Île-de-France.

Pour un coût global de l'opération de 534,7 M€ (Cf. *infra*), le financement du projet par les trois collectivités publiques aura donc été de 280,2 M€ pour l'État (52 %), de 234,5 M€¹⁴ pour la Ville de Paris (44 %) et de 20 M€ pour la région Île-de-France (4 %).

¹⁴ Le calcul du coût de ce projet pour le budget parisien est précisé en **Annexe 4**.

3.2.4. La charge du financement de cet investissement de prestige pourrait être de nature à peser sur l'ensemble des subventions au secteur culturel, sauf à ce que la Ville, malgré les fortes contraintes budgétaires, les augmente sensiblement

Ce risque a été mis en avant par le représentant de Paris lors du conseil d'administration du 11 juillet 2014 pour justifier le refus de la Ville de contribuer au financement des 50 M€ de surcoûts du chantier.

En effet, chaque année jusqu'en 2028, la Ville devra verser 15,658 M€ au titre du remboursement de l'échéance de l'emprunt obligataire, et 5 ou 6 M€ au titre du fonctionnement de l'établissement public et de la programmation de la Philharmonie, soit au total entre 20 et 22 M€.

Il s'agira de la plus importante subvention de la Ville au secteur culturel, après celle de plus de 60 M€ versée à Paris Musées.

4. LE MAÎTRE D'ŒUVRE

La procédure qui a conduit à la signature du marché de maîtrise d'œuvre le 17 avril 2007 a été engagée à la fin de l'année 2006, au lendemain de la création de l'association.

4.1. Le concours d'architectes

4.1.1. L'obligation du concours d'architectes relevait des textes applicables

La Philharmonie de Paris était un organisme de droit public, au sens de la directive communautaire du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

L'association se trouvait par là même soumise à l'ordonnance du 6 juin 2005 et à son décret d'application du 30 décembre 2005, dont l'article 8 soumet aux règles de concurrence et de transparence les marchés de maîtrise d'œuvre.

4.1.2. Un concours international de maîtrise d'œuvre a été organisé

Le concours a donc été lancé selon la procédure indiquée par l'article 41 du décret susvisé du 30 décembre 2005, à savoir un concours restreint international d'architectes.

L'avis d'appel public à la concurrence, publié au Journal officiel de l'Union européenne (JoUe) du 22 novembre 2006, fixait à cinq le nombre minimal de candidats admis à participer et à six le nombre maximal.

Au terme d'une délibération du conseil d'administration de l'association du 18 décembre 2006, le jury du concours international a été composé de deux présidents, le ministre de la culture et de la communication et le maire de Paris, ainsi que de vingt-deux membres.

Le projet, objet du concours, comportait la salle de concert de 2 400 places et de configuration enveloppante, des espaces de répétition, un hall d'accueil, une bibliothèque de partitions, un pôle d'exposition, un pôle éducatif, des locaux administratifs, un restaurant, un ensemble logistique et un parc de stationnement.

Le calendrier prévisionnel de l'opération était d'un peu plus de cinq ans et demi, avec un démarrage des travaux en septembre 2009 et une livraison du complexe en octobre 2012, pour un budget alloué à l'opération de 170 M€ HT, dont 118 M€ HT pour les travaux.

Les critères d'appréciation du concours étaient, à hauteur de 40 %, « *la qualité architecturale et technique en réponse au programme* », à hauteur de 40 % également, « *la qualité architecturale en relation avec l'insertion urbaine* » et enfin, à hauteur de 20 %, « *l'adéquation et la fiabilité des estimations financières du projet* ».

À la date limite de réception des candidatures, le 26 décembre 2006, 98 plis avaient été reçus dans les délais. Après élimination des candidats considérés comme ne satisfaisant pas aux conditions posées d'expérience et de sérieux, le jury co-présidé par le ministre de la culture et de la communication et par le maire de Paris s'est réuni le 4 janvier 2007 en vue de proposer au maître d'ouvrage six candidats admis à concourir, à savoir la SAS Ateliers Jean Nouvel (France), Coop Himmelb(l)au (Autriche), Zaha Hadid (Royaume Uni), MVRDV (Pays-Bas), Christian de Portzamparc (France) et Francis Soler (France).

Les projets de ces six candidats ont été examinés par le jury le 5 avril 2007 et le classement définitif a été le suivant : 1 - la SAS Ateliers Jean Nouvel, 2 - Francis Soler, 3 - Christian de Portzamparc, 4 - Zaha Hadid, 5 - Coop Himmel B(l) au et 6 - MVRDV.

Au vu de ce classement, le pouvoir adjudicateur, par décision du 12 avril 2007, a désigné la SAS Ateliers Jean Nouvel (AJN) en qualité de lauréat du concours de maîtrise d'œuvre et les a invités à négocier.

Le procès-verbal du jury du 5 avril 2007 précisait que la SAS Ateliers Jean Nouvel avait remporté le concours grâce à la qualité de son esquisse, mais aussi grâce à une estimation financière, 119,8 M€, qui était la plus proche de l'enveloppe du projet, 118 M€.

Au final, le projet de la SAS Ateliers Jean Nouvel l'a emporté largement, grâce à d'excellentes notes aux critères 1 (Qualité architecturale et technique) et 2 (Qualité architecturale en relation avec l'insertion urbaine), mais aussi au 3^{ème} critère (Adéquation et fiabilité des estimations financières).

Par la suite, le maître d'œuvre, dénonçant l'absence de réalisme de l'évaluation financière initiale du projet par l'association, a soutenu qu'il n'avait pu remettre en question cette évaluation au stade du concours. Il a indiqué qu'il avait été contraint de s'aligner sur l'enveloppe prévisionnelle fixée par le maître d'ouvrage.

Cette affirmation semble sans fondement. Au demeurant, les autres candidats n'ont pas hésité à présenter des offres qui s'éloignaient plus ou moins sensiblement de l'enveloppe prévisionnelle.

On peut d'ailleurs calculer qu'au regard des excellentes notes obtenues par la SAS Ateliers Jean Nouvel aux deux premiers critères, la société aurait remporté le concours même si elle avait affiché pour son projet une estimation financière bien plus élevée, plus proche des estimations, dépassant 200 M€, qu'elle allait présenter quelques mois plus tard à l'association dans le cadre de l'avant-projet sommaire (APS).

4.2. Le marché a été conclu avec la SAS Ateliers Jean Nouvel

4.2.1. Le montant du marché a évolué

Si, dans son offre, la SAS Ateliers Jean Nouvel avait proposé une rémunération de 21 249 400 €, la négociation qui s'est déroulée le 6 avril 2007, le lendemain du concours, a

ramené la rémunération de base à 16,330 M€, soit 13,6 % des 119 843 000 € de l'estimation présentée par l'architecte. Le maître d'œuvre a également reçu l'indemnité de concours de 270 000 € versée à tous les candidats qui avaient remis un projet conforme aux conditions du règlement du concours.

Après la signature du marché le 17 avril 2007, le montant de la rémunération a été porté à 23 174 679 € HT, soit une augmentation de 40 %, au terme de trois avenants totalisant 4 754 838 € et d'une transaction de 1 819 841 € passée par l'association avec l'architecte.

4.2.2 Les engagements du maître d'œuvre sur son estimation du coût des travaux étaient effectifs

Le coût prévisionnel contenu dans l'acte d'engagement de la SAS Ateliers Jean Nouvel était de 119 850 000 € HT.

Dans la théorie et la pratique des contrats de maîtrise d'œuvre, l'architecte s'engage sur un coût d'objectif. Il est tenu au respect de cet engagement par des clauses contractuelles qui le pénalisent financièrement si ce coût d'objectif est dépassé au-delà d'une marge de tolérance contractuelle.

Or, très rapidement, le maître d'œuvre a transmis au maître d'ouvrage des chiffres bien plus importants, certaines estimations étant le double de l'estimation initialement faite par la SAS Ateliers Jean Nouvel. Ainsi en décembre 2007, au stade des études d'avant-projet sommaire (APS), la SAS Ateliers Jean Nouvel a ainsi transmis à la Philharmonie une nouvelle estimation du coût de construction à 208 745 936 € HT.

Pour ne pas inquiéter à l'excès les financeurs publics, le maître d'ouvrage a refusé de valider des chiffres aussi élevés, arrêtant en janvier 2008 une estimation légèrement inférieure à 140 M€ (138 389 482 € HT).

Cette estimation étant déjà supérieure de 15 % à l'évaluation initiale de 120 M€, les partenaires publics ont exprimé dès ce stade leurs interrogations dans une lettre du 30 janvier 2008 au président de la Philharmonie.

Au stade des études de l'avant-projet définitif (APD), phase d'engagement sur le coût prévisionnel définitif, une estimation de 149 522 163 € HT a été validée par les partenaires publics le 12 février 2009. Toutefois, des coûts prévisionnels bien supérieurs, dépassant pour certains 250 M€, avaient été présentés au maître d'ouvrage par le maître d'œuvre.

4.2.3. En fin de chantier, plusieurs retenues ont été opérées par le maître d'ouvrage sur la rémunération du maître d'œuvre

La Philharmonie a opéré sur la rémunération du maître d'œuvre une retenue de 832 569 € HT au titre de la pénalité pour non-respect du coût d'objectif (article 13.3 du CCAP), ainsi que 178 850 € HT de pénalités pour défaut d'établissement des ordres de service (article 8.4 du CCAP). Enfin, le maître d'ouvrage a opéré une réfaction de 1 806 396 € sur les honoraires du maître d'œuvre en suspendant les derniers paiements.

Au final, si la rémunération théorique du maître d'œuvre devait s'élever à 23 174 679 € HT, seuls 20 361 864 € lui ont été effectivement versés au terme de l'arrêté des comptes notifié le 23 juillet 2015 à la SAS Ateliers Jean Nouvel.

Par ailleurs, la Philharmonie a informé la SAS Ateliers Jean Nouvel dans un courrier du 26 février 2014 qu'elle entendait lui réclamer plus de 90 M€ au titre des retards dans la délivrance des visas des études d'exécution (article 8.6 du CCAP).

4.3. Les tensions entre la SAS Ateliers Jean Nouvel et la Philharmonie se sont traduites par la mise à l'écart du maître d'œuvre, puis par plusieurs contentieux

4.3.1. La mise à l'écart du maître d'œuvre a conduit à la prise de contrôle du chantier par le représentant du maître d'ouvrage (le directeur général de l'association)

Les tensions entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre se sont aggravées à la fin de l'année 2012. Il en est résulté qu'à partir d'avril 2013, le représentant du maître d'ouvrage (le directeur général de la Philharmonie) a pris le contrôle du chantier, dont la SAS Ateliers Jean Nouvel a fini par être expulsée en septembre 2013.

Cette prise de contrôle du chantier s'écartait des clauses du marché de travaux¹⁵. Le maître d'ouvrage l'a justifiée par la double volonté de tenir les délais de l'opération, principale préoccupation des partenaires publics, et accessoirement de maîtriser la dérive des coûts du projet.

Cette prise de contrôle du chantier par le maître d'ouvrage n'a toutefois permis de tenir ni les délais, ni les coûts. Le délai d'ouverture de juillet 2014 auquel les partenaires publics accordaient une grande importance n'a pu être respecté, et si la Philharmonie a été officiellement inaugurée le 14 janvier 2015, elle n'était pas achevée. D'autre part, le coût du projet n'a cessé d'augmenter, et les estimations annoncées par l'architecte aux stades de l'APS et de l'APD qui paraissaient alors inacceptables au maître d'ouvrage et aux partenaires publics, ont été largement dépassées par la suite.

4.3.2. Des contentieux ont été engagés

Dans ce contexte de fortes tensions entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre, plusieurs contentieux ont été engagés par l'un comme par l'autre.

La Philharmonie a engagé un premier contentieux en février 2014, assignant la SAS Ateliers Jean Nouvel pour non-exécution de la mission de maîtrise d'œuvre et demandant au tribunal de désigner un expert chargé notamment de constater et caractériser les retards de visas de la maîtrise d'œuvre et le refus de celle-ci de tenir compte des observations et instructions du maître d'ouvrage relatives à la modification ou à la non modification du projet.

L'ordonnance rendue le 4 mars 2014 a fait droit à l'ensemble des demandes de la Philharmonie de Paris. Des experts ont été nommés, notamment chargés d'établir les conditions exactes de déroulement du chantier et les responsabilités respectives des parties.

L'architecte a décidé d'attaquer à son tour la Philharmonie de Paris pour « immixtion fautive » du maître d'ouvrage dans la conduite du chantier.

En conséquence, le tribunal, par ordonnance du 3 avril 2015, a demandé aux experts d'établir l'existence d'actes positifs du maître d'ouvrage dans la réalisation de l'immeuble et d'émettre un avis sur les raisons de ces actes et leurs conséquences dans la survenance d'éventuels désordres sur le chantier.

¹⁵ L'article 7.2.3. Documents d'exécution du CCAP du marché passé avec le groupe Bouygues prévoyait en effet que : « Les plans d'exécution, schémas, plans de détail, notes techniques, notes de calcul seront soumis au visa du maître d'œuvre et du contrôleur technique (...). En application de l'article 29.14 du CCAG Travaux, le groupement titulaire ne peut commencer l'exécution d'un ouvrage qu'après avoir reçu le visa du maître d'œuvre sur les documents nécessaires à leur exécution. Dans le cas où il mettrait en œuvre ou en fabrication des travaux avant l'obtention de ces visas, il conservera la responsabilité des conséquences de tous ordres pouvant en découler : refus de l'ouvrage, dépose, démolition, réfection. »

Le problème que doivent trancher les experts est de savoir si les actes du maître d'ouvrage, sa « prise de contrôle » du chantier, ont été la cause ou la conséquence des difficultés rencontrées sur le chantier.

Pour l'architecte, ces « immixtions » auraient été la cause de la désorganisation du chantier, et notamment de la dérive des coûts et des délais. La Philharmonie soutient au contraire que ces interventions directes du maître d'ouvrage auprès des entreprises auraient été motivées par des carences du maître d'œuvre.

Une première réunion d'expertise s'est tenue le 21 mai 2014, mais le collège d'experts a indiqué qu'il ne remettrait son rapport d'expertise au juge qu'en septembre 2017.

Le 3 décembre 2014, la SAS Ateliers Jean Nouvel a, sur le fondement de son droit moral (droit d'auteur), attaqué la Philharmonie de Paris, estimant notamment que son œuvre avait été dénaturée sur 26 points majeurs.

Le 16 avril 2015, la 3^{ème} chambre civile du tribunal de grande instance de Paris a débouté le maître d'œuvre, estimant, tout en lui reconnaissant la qualité d'« auteur », qu'il n'avait pas démontré ce qu'il considérait comme une dénaturation de son œuvre. La société a interjeté appel de cette décision. Enfin, elle a demandé en septembre 2015 à la justice d'annuler les avenants 2 et 3 de son marché de maîtrise d'œuvre.

Il appartiendra aux experts nommés par le juge civil de trancher la question des responsabilités, voire des fautes respectives des parties dans la conduite du chantier, ce qui ne relevait ni des missions ni des moyens d'expertise de la chambre régionale des comptes.

5. LES MARCHÉS DE TRAVAUX ET LES MARCHÉS ANNEXES

5.1. Des travaux préliminaires de l'opération de construction ont été réalisés

Le permis de construire a été délivré le 11 décembre 2008. Dès le 22 décembre 2008, un appel d'offres a été lancé pour la sélection de l'entreprise chargée des travaux préliminaires¹⁶. Ce marché a été attribué au groupement d'entreprises dont le mandataire était Spie Fondations, qui avait fait l'offre la moins élevée. Le marché ayant été signé le 9 juillet 2009, les travaux ont commencé en septembre 2009 et se sont achevés début avril 2010, pour un total de 8 678 419,02 € HT.

5.2. Le marché global de construction-exploitation avec le groupe Bouygues

5.2.1. La forme du contrat

L'étude et le rejet d'une solution en partenariat public-privé (PPP)

Concomitamment au démarrage des études d'avant-projet sommaire (APS), les partenaires publics ont demandé à l'association d'étudier l'opportunité de recourir à un contrat de partenariat public-privé. Celui-ci qui aurait couvert le financement de l'ouvrage, sa construction comme celle de ses équipements, l'entretien et la maintenance technique et certains services d'exploitation et de gestion.

¹⁶ Ces travaux concernaient le diagnostic archéologique et la réalisation de travaux de dévoiements de réseaux, de soutènements-voiries et de dispositifs de logistique de chantier (installation des cantonnements, bureaux et base vie).

La Philharmonie n'aurait conservé que la maîtrise du contenu de la programmation culturelle.

Le choix d'un contrat global de construction-exploitation.

Cette option a été écartée par la Philharmonie, qui a préféré une formule de contrat global de construction/maintenance-exploitation pour trois raisons principales.

Il s'agissait d'éviter les surcoûts liés à cette formule du partenariat public-privé.

L'association voulait également conserver la maîtrise d'ouvrage du projet et un contrôle étroit sur le déroulement du chantier notamment et surtout s'agissant du cœur du projet, la qualité acoustique de la salle, grâce à son équipe d'assistants techniques à maîtrise d'ouvrage, tandis que le maître d'œuvre, lui, mènerait sa mission par le visa des plans d'exécution et de synthèse élaborés par les entreprises de même que la direction et la réception des travaux.

Le maître d'ouvrage souhaitait réduire les délais et les coûts de la procédure de sélection du titulaire du marché, la procédure d'appel d'offres restreint étant considérée comme plus courte et moins onéreuse que le dialogue compétitif qui aurait eu lieu dans le cadre d'un contrat de partenariat.

Le contrat global de construction-exploitation, d'une durée prévisionnelle de 216 mois (36 mois pour les études et les travaux, 180 mois d'exploitation de l'ouvrage à compter de la réception des travaux), devait confier au prestataire les travaux de construction et des prestations de services (dont l'entretien et la maintenance des ouvrages et du parc de stationnement, ainsi que l'accueil des visiteurs et divers services d'intendance, de sécurité et de gestion technique).

5.2.2. Le budget initialement prévu était de 276 M€

Lorsque l'appel d'offres a été lancé, en avril 2009, le budget global du projet défini par les tutelles s'élevait à 276,25 M€¹⁷ ; ce « scénario de base » comprenait un budget pour les travaux de construction (hors travaux préliminaires) de 165 M€, que des ponctions sur d'autres postes de dépenses pouvaient au besoin porter à quelque 196 M€.

5.2.3. L'appel d'offres et la procédure ont abouti à la signature du marché avec le groupe Bouygues

5.2.3.1. L'appel d'offres initial et la déclaration d'infructuosité

L'appel d'offres a été lancé le 21 avril 2009. À la date de réception des candidatures, le 8 avril 2009, deux dossiers avaient été déposés, respectivement par le groupement Bouygues Bâtiments Île-de-France et par le groupement SICRA Île-de-France, entreprise générale du groupe Vinci. Ces deux groupements ont été admis à déposer une offre.

La date limite de réception des offres avait été initialement fixée au 9 juillet 2009, mais les deux candidats ont demandé le report de cette date - report au 17 août pour le groupement SICRA, au 15 octobre pour le groupe Bouygues. Par souci de ne pas allonger excessivement la procédure, souci qui peut apparaître a posteriori comme peu en rapport avec la complexité du chantier, le maître d'ouvrage n'a consenti un report du délai limite qu'au 5 août 2009.

¹⁷ C'est sur la base de cette enveloppe globale de 276 M€ qu'a été calculé en juillet 2009 le montant, 117 M€, de la garantie accordée par la Ville à l'emprunt obligataire souscrit par l'association.

Les offres ont donc été ouvertes à cette date et il est apparu qu'elles étaient bien supérieures au volume des crédits (officiellement 169 M€, mais plutôt 195 M€) prévus pour le marché des travaux de construction au sein du budget global du « scénario de base ».

En effet, l'offre du groupement Bouygues se situait à 306 M€ et celle du groupement SICRA était de 365 M€.

Ces deux offres ont donc été jugées inacceptables au sens de l'article 24.1 du décret du 30 décembre 2005¹⁸ et l'appel d'offres a été déclaré infructueux par la commission des marchés de la Philharmonie réunie le 11 septembre 2009.

5.2.3.2. La procédure a été poursuivie sous la forme d'un marché négocié avec le seul groupement Bouygues

L'association a alors décidé de relancer la consultation sous la forme d'un marché négocié sans publicité ni mise en concurrence, sur le fondement de l'article 33.I.1° d'un décret du 30 décembre 2005 et de poursuivre les négociations avec le seul groupement Bouygues.

Le groupement SICRA a été écarté de la négociation au motif, selon la commission des marchés de la Philharmonie, que son offre n'avait pas respecté les exigences de la consultation prescrites par le maître d'ouvrage et qu'elle était donc non seulement *inacceptable*, comme celle du groupe Bouygues, mais également *irrégulière*, au sens des règles de la commande publique.

5.2.3.3. Les négociations ont été conduites avec le groupement Bouygues

Les négociations se sont donc poursuivies entre septembre 2009 et avril 2010 avec le groupement Bouygues, pour aboutir en avril 2010 à une offre de 215,9 M€ HT.

La Philharmonie a expliqué le passage d'une offre de 306 M€ à 216 M€ HT par l'importance injustifiée de divers frais dans l'offre initiale de Bouygues, de même que par de grands écarts par rapport aux quantités calculées par la maîtrise d'œuvre et des prix unitaires élevés pour les travaux d'agencement et de finition.

5.2.3.4. La validation de l'offre a abouti à la signature du marché

L'offre de 216 M€ HT a été considérée comme acceptable, car « *d'un montant inférieur aux crédits budgétaires alloués au projet* », alors pourtant qu'elle restait supérieure au montant des crédits prévus par l'association pour le marché de travaux dans le « scénario de base » de 276 M€.

En fait, la signature du marché a supposé que l'État et de la Ville de Paris acceptent une forte réévaluation de l'enveloppe globale du projet, portée de 276,25 à 336,53 M€¹⁹ et, en son sein, des crédits directement ou indirectement prévus pour les travaux de construction, réévalués à 229,16 M€.

Pour sa part, la Philharmonie a accepté que le groupe Bouygues ne respecte pas le règlement de la consultation en ne répondant pas « en entreprise générale », c'est-à-dire en

¹⁸ Est qualifiée d'inacceptable « une offre dont l'exécution implique des conditions méconnaissant la législation en vigueur ou dont le financement ne peut être réalisé par les crédits budgétaires alloués au marché après évaluation du besoin à satisfaire ».

¹⁹ C'est sur la base de ces 336,53 M€ qu'ont été recalculées les contributions de l'État et de la Ville de Paris : une fois soustraits les 20 M€ de subvention régionale, les 316,53 M€ à financer signifiaient 158,265 M€ à apporter par l'État comme par la Ville ; et la Ville, ayant déjà versé à l'association 6 737 653 M€ de subventions d'investissement, devait donc encore verser 151,53 M€, ce qu'elle a fait indirectement par le moyen de l'emprunt obligataire contracté par la Philharmonie.

groupement au sein duquel toutes les entreprises sont solidaires envers le maître de l'ouvrage²⁰. L'appel d'offres conçu par la Philharmonie prévoyait expressément cette solidarité, qu'elle soit sous la forme d'un groupement conjoint avec mandataire solidaire ou d'un groupement solidaire. Or, l'entreprise Bouygues Bâtiments, mandataire du groupement déclaré titulaire du marché, n'était pas solidaire de l'ensemble des entreprises de ce groupement, mais seulement de celui qu'elle constituait, dans le cadre d'un sous-groupement, avec les entreprises Belgo Métal N.V.²¹, OTIS, E.G.A. et Solétanche Bachy Pieux.

Si le marché a été signé le 25 janvier 2011 par le président de la Philharmonie, pour un montant de 218,55 M€ HT²², en réalité, le montant du marché dépassait sensiblement ce montant contractuel, car un certain nombre de prestations, totalisant quelque 19 M€ HT, ont été mises en option, et le marché comprenait en outre des « primes de célérité » pour un montant de 7,9 M€.

Ainsi, le montant effectif du marché était, non pas de 218,5 M€, mais plutôt de 245,4 M€ HT.

5.3. Des marchés annexes au marché de travaux ont été conclus

Outre le marché de construction, ont été passés par la Philharmonie plusieurs autres marchés de services ou d'acquisition de mobiliers et de premiers équipements, dont celui²³, d'un montant de 1 669 732 € HT, pour la fabrication et l'installation d'un grand orgue. Au total, les dépenses de premier équipement (non compris l'orgue) se sont élevées à quelque 8,6 M€. Elles comprenaient notamment l'acquisition d'instruments de musique, dont des pianos haut de gamme.

5.4. Le déroulement des travaux a été marqué par une dérive des délais et des coûts

5.4.1. La dérive des délais

La dérive des délais résulte d'abord du retard mis à signer le marché, donc avant le début des travaux, ensuite des retards accumulés pendant les travaux eux-mêmes.

Un retard a été pris jusqu'à la signature du marché de travaux.

Le début des travaux était prévu en septembre 2009 dans le planning initial, celui par exemple indiqué en avril 2007 sur le site de la Ville après la désignation de la SAS Ateliers Jean Nouvel comme lauréat du concours. Avec une durée de 36 mois, la fin des travaux aurait donc normalement dû intervenir fin septembre 2012, et l'ouverture au public en octobre 2012.

Première cause de retard, la promulgation de l'article 14 de la loi du 5 mars 2007 modifiant le code de l'urbanisme a obligé la Philharmonie de Paris à réaliser une étude d'impact et une étude de sûreté et de sécurité publique jointes au dossier de demande de permis de

²⁰ Ainsi, en cas de défaillance d'un entrepreneur au cours de la réalisation des travaux, le mandataire commun dans les groupements conjoints, ou les entrepreneurs groupés solidaires dans les groupements solidaires, doivent se substituer au défaillant en exécutant les travaux à la place de l'entreprise défaillante, et ce au même prix que celui initialement prévu.

²¹ Du reste, la solidarité de Bouygues envers l'entreprise Belgométal a effectivement joué, car cette entreprise a été mise en redressement judiciaire alors qu'elle n'avait pas encore achevé ses prestations. Mais il n'en a pas résulté de conséquences financières négatives pour la Philharmonie, puisque Bouygues a pris en charge l'achèvement des prestations en question.

²² L'augmentation par rapport aux 215,9 M€ atteints à l'issue de la négociation a compensé la réduction du pourcentage des avances, ramené de 60 % du coût des travaux à 20 %.

²³ Confié le 15 février 2010 après appel d'offres à la société Rieger Orgelbau GMBH.

construire. Ainsi, le permis n'a été délivré qu'en décembre 2008, alors que la demande avait été déposée en décembre 2007.

Les travaux préliminaires n'ont donc débuté qu'en février 2009, alors qu'ils étaient prévus pour commencer en septembre 2008.

5.4.1.1. Le retard le plus important est venu de la durée des négociations avec le groupe Bouygues

Au moment où a été organisé l'appel d'offres, en juillet 2009, la signature du marché était encore espérée pour septembre 2009 et l'inauguration de la Philharmonie était en conséquence prévue pour le 30 septembre 2012.

Mais en raison de la déclaration de l'appel d'offres infructueux, la Philharmonie a engagé avec le groupe Bouygues des négociations qui ne se sont achevées qu'en avril 2010 (sur l'offre de 215,9 M€). Cette offre finale de Bouygues restant supérieure au montant des crédits réservés aux travaux de construction, le projet a été suspendu entre avril et décembre 2010 et sa poursuite même a été remise en cause en raison des interrogations des partenaires publics sur son bien-fondé et sur leur capacité à le financer.

Ces interrogations sur la suite du projet expliquent que le marché de travaux n'ait été signé avec le groupe Bouygues que le 25 janvier 2011.

5.4.1.2. Le retard après la signature du marché de travaux a été important

Les travaux n'ayant commencé que le 25 février 2011, l'ouverture du complexe musical était en tout état de cause reportée à février-mars 2014, puisque la construction était prévue pour durer 36 mois.

De nouveaux retards dans le chantier ont repoussé la réception au 15 novembre 2014, au surplus avec une liste importante de réserves à lever et de travaux à achever. Comme ces travaux n'étaient toutefois pas de nature à compromettre l'exploitation normale de la salle, la Philharmonie de Paris a été autorisée à ouvrir ses portes au public dès le 14 janvier 2015.

En prenant comme référence la date d'ouverture, le chantier a donc accusé un retard global de dix mois et demi par rapport à la date théorique de fin février 2014 qui découlait du marché. Mais en considérant que des travaux se sont poursuivis après l'ouverture au public (la salle a même dû être fermée en juin pour permettre les dernières finitions), la date effective d'achèvement se situe à la mi-septembre 2015, soit donc un retard total de quelque 19 mois. Enfin, le retard est de 36 mois si la référence est l'inauguration initialement prévue à l'automne 2012.

5.4.2. La dérive du coût des travaux a été sensible

Les travaux préliminaires ont eux-mêmes connu une dérive de leur coût. Si leur budget, dans l'enveloppe globale initiale de 276,25 M€, était inscrit pour 4 M€, le marché passé avec l'entreprise Spie Fondations s'est élevé à 6,16 M€, et en définitive, le montant de ces travaux a été de 8 557 817 €, soit plus du double de la prévision initiale (en euros courants²⁴).

Le marché de construction conclu le 25 janvier 2011 avec le groupe Bouygues s'élevait à 218,548 M€ HT (ou plutôt, avec les options et les primes de célérité, à 244,4 M€, selon ce qui a été expliqué plus haut) et il s'inscrivait dans un budget d'investissement global de 336,53 M€. Fin 2012, ce budget global apparaissait déjà insuffisant de 50 M€, et le maître d'ouvrage a demandé aux partenaires publics qu'il soit porté à 386,53 M€.

²⁴ L'augmentation est donc moindre si l'on raisonne en euros 2009.

Cette enveloppe a une nouvelle fois été dépassée, puisque, au total, le montant global de l'investissement (c'est-à-dire y compris le marché de maîtrise d'œuvre, ceux d'équipement, d'assurance, etc...) ressort à 390,887 M€, ce montant peut être arrondi à 390,9 M€ dans le décompte fait par l'association en septembre 2015.

En valeur constante, ces 390,9 M€ représentent 1,9 fois (soit +91%) les 173,1 M€ prévus fin 2006 dans le préprogramme établi par le comité de pilotage

- Il n'est en effet pas possible de comparer directement un chiffre calculé en septembre 2015 à un autre affiché en septembre 2006 : le plus récent de ces chiffres doit être ramené aux conditions économiques prévalant à l'époque du chiffrage initial.

Dans sa réponse du 19 février 2016 aux observations provisoires de la chambre, le président de la Philharmonie considère que cette opération devrait se faire au moyen du taux d'actualisation de 4,6 % utilisé par l'association dans un rapport au ministre de la culture et de la communication pour départager, en actualisant leurs flux financiers futurs, les deux formules alors envisagées quant au montage financier du projet (d'un côté, un partenariat public-privé et, de l'autre, une solution combinant un financement distinct et des marchés séparés).

Sans doute justifiée dans le cadre de cette analyse *prospective*, l'utilisation de ce taux ne le serait pas dans celui d'un calcul *rétrospectif* visant à ramener un montant en euros de septembre 2015 aux conditions de septembre 2006.

La méthode qui semble la plus pertinente pour mener à bien ce calcul consiste à prendre en compte l'évolution effective de l'indice BT01, utilisé tant par le rapport de décembre 2009 de la mission d'inspection IGF-IGAC que par celui de février 2012 de la Cour des comptes sur les grands chantiers culturels.

Cet index BT01 étant passé de 740,5 en septembre 2006 à 876,6 en juin 2015, les 391 M€ du coût final en octobre 2015 « valent » donc 330,3 M€ en valeur septembre 2006, soit 1,9 fois (ou +91 %) les 173,1 M€ de l'estimation contenue dans le « pré-programme » de septembre 2006 établi par le comité de pilotage et repris par l'association.

- Par ailleurs, dans son rapport public de suivi de février 2012 sur les grands chantiers culturels, la Cour des comptes avait chiffré à +65 % la dérive du coût de construction de la Philharmonie, en comparant les 173,1 M€ de l'enveloppe du préprogramme de septembre 2006 à la valeur actualisée (avec l'indice BT01) des 336,530 M€ qui étaient alors considérés comme le coût final de construction au 30 septembre 2011.

Lorsque la Cour des comptes avait publié son rapport, les travaux de construction étaient encore loin d'être achevés, et le passage du coût de construction de 336 à 391 M€ au terme des augmentations de coûts survenues en 2014 et 2015 ne pouvaient être prévu.

Le calcul que la chambre régionale des comptes a effectué au terme de l'achèvement des travaux (et le chiffre de +91 % auquel elle aboutit) est donc cohérent avec celui que la Cour des comptes avait réalisé plusieurs années avant l'aboutissement du chantier.

- Enfin, dans leurs réponses aux observations provisoire de la chambre, le président de l'association de la Philharmonie de Paris comme la maire de Paris ont contesté que ces 173,1 M€ du préprogramme puissent servir de base de comparaison pour mesurer la dérive du coût du programme.

Ils expliquent que cette enveloppe définie au moment du préprogramme ne comprenait pas un certain nombre de dépenses qui se sont par la suite ajoutées au projet et qu'elles auraient ainsi modifié son périmètre. Ces dépenses (l'impact de la conclusion d'un contrat global de construction-maintenance et entretien, le budget de premier équipement, l'orgue, des surcoûts occasionnés par l'évolution de la réglementation en matière d'assurance, les travaux d'interface avec le parc de la Villette, l'effet des révisions de prix, etc.) devraient

selon eux être ajoutées à ces 173 M€ afin d'établir « une comparaison pertinente » avec le coût final.

Il convient toutefois de relever que, tant le rapport de décembre 2009 de la mission de l'IGF-IGAC que celui de février 2012 de la Cour des comptes retiennent bien, comme coût initial du projet, cette enveloppe de 173 M€ du préprogramme de septembre 2006. Si ces rapports ont reconnu que cette enveloppe ne comprenait pas un certain nombre de dépenses, c'est pour regretter que le chiffrage initial du projet n'ait pas été plus précis et réaliste.

6. LE COÛT GLOBAL DE L'OPÉRATION

6.1. Les premières évaluations, leur réalisme

Le premier chiffrage, à 173,1 M€ HT (135,7 M€ pour les travaux, plus 37,4 M€ pour les honoraires et les frais), était inscrit dans le préprogramme établi par le cabinet de consultant APAU recruté par le comité de pilotage du Grand Auditorium chargé de lancer le projet avant la création de l'association.

Cette première évaluation de 173,1 M€ n'était pas réaliste, notamment parce qu'elle ne comprenait pas de provisions pour révisions de prix ni de dotations pour les premiers équipements et l'orgue, et que le montant provisionné pour les assurances était insuffisant.

Cette sous-estimation initiale, résultant de la non-prise en compte de dépenses pourtant prévisibles dès la conception du projet, le Premier président de la Cour des comptes la relevait déjà, lors de sa présentation du rapport de décembre 2007 de la Cour des comptes sur les grands chantiers culturels.

Il soulignait « s'agissant d'abord des programmes, (que) beaucoup d'opérations sont lancées sur la base d'hypothèses fragiles et d'estimations financières sommaires. Au moment, du choix des projets architecturaux et techniques, on décide souvent au niveau politique du lancement d'un chantier sur la base d'un budget sous-évalué, qui exigera un abondement dès les études du maître d'œuvre ou en cours de chantier. On considère en quelque sorte que « l'intendance n'a qu'à suivre ».

S'agissant de la Philharmonie, il est toutefois impossible de savoir si, ces corrections apportées, ce premier chiffrage de 173,1 M€ aurait permis de mener à bien le programme, ou s'il était en tout état de cause insuffisant, car ne permettant de construire qu'un bâtiment, sans doute fonctionnel, mais loin de posséder la qualité et l'originalité architecturales qu'en attendaient les partenaires publics pour en faire l'un des modèles au plan mondial.

6.2. Une estimation a été faite du coût global final

6.2.1. Les éléments à prendre en compte pour le chiffrage du coût final pour les finances publiques

Il a été retenu que le calcul prendrait en compte, outre le montant de l'investissement, soit 390,887 M€, les dépenses effectuées par l'État et la Ville avant même la constitution de l'association Philharmonie de Paris, les frais financiers attachés aux emprunts contractés et les coûts de la maîtrise d'ouvrage.

Dans leurs réponses aux observations provisoires, la Ville comme l'association contestent cette méthode de calcul en estimant qu'il ne faudrait pas retenir les coûts de financement de cette opération pour l'État et de la Ville (44 et 70,5 M€).

La chambre a retenu ce mode de calcul car il donne seul une évaluation globale de la réalisation de cette opération pour les finances publiques.

6.2.1.1. Les dépenses effectuées par l'État et la Ville avant même la constitution de l'association Philharmonie de Paris

Selon un document de l'association de décembre 2006, l'État, lorsqu'il s'est engagé dans cette opération, a confié à l'EMOC une étude qu'il a financée à hauteur de 580 000 € en vue de réaliser notamment les études de programmation, les études de sol et de missionner un acousticien expert.

6.2.1.2. Le coût de la maîtrise d'ouvrage²⁵

Les coûts de la maîtrise d'ouvrage recouvrent non seulement les contrats d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) conclus par la Philharmonie pour constituer l'équipe chargée de garantir la qualité des études de conception et d'assurer la gestion budgétaire, financière et administrative du projet, mais aussi, plus largement, le coût de fonctionnement de la structure associative qui a conduit le projet – et a même remplacé le maître d'œuvre à un certain stade du chantier.

D'une façon générale, sont à prendre en compte toutes les dépenses de fonctionnement supportées par la structure de préfiguration du projet lorsqu'elle n'assumait que sa première mission, la construction du bâtiment (c'est-à-dire hors préparation de la programmation).

Selon les chiffres fournis par la Philharmonie (Annexe 5), le coût de la maîtrise d'ouvrage s'est élevé à 28,484 M€ (ce coût peut être arrondi à 28,5 M€) sur la période courant de 2007 à 2015.

6.2.1.3. Les frais financiers : le coût du financement du projet

Le coût du financement du projet inclut celui de l'emprunt obligataire effectivement souscrit par l'association pour mobiliser la participation de la Ville au financement du projet, mais il doit aussi prendre en compte le « *financement du découvert accru de l'État* » découlant du versement des subventions d'investissement par le ministère de la culture.

Le coût du financement par la Ville.

Ce coût recouvre deux éléments : la rémunération de la Société Générale pour son rôle d'arrangeur de l'emprunt obligataire, 303 277 €, et les intérêts afférents à cet emprunt.

Le montant des intérêts est l'addition :

- de ceux déjà payés en 2014 et 2015, et qui ont été supportés par la Ville *via* les subventions versées à l'association au cours de ces deux exercices pour couvrir les premières échéances de l'emprunt obligataire : respectivement 8,396 M€ et 8,058 M€, soit 16,455 M€ ;
- du flux actualisé des intérêts à venir, ceux qui seront supportés par la Ville sur la période 2016-2018 : 54,107 M€ ;

soit un total de 70,562 M€ (Annexe 3) qui peut être arrondi à 70,6 M€.

²⁵ : Le rapport de décembre 2009 de la mission IGF-IGAC estimait alors le coût de la maîtrise d'ouvrage à 27 M€.

« 1.1.2.2.2. *L'évaluation du coût complet du projet doit intégrer les dépenses de maîtrise d'ouvrage*
Le budget initial défini par l'association de préfiguration n'intègre pas ses propres coûts de fonctionnement sur la période de construction. (...)
La somme des charges totales de maîtrise d'ouvrage engagées depuis la création de l'association de préfiguration et des dépenses cumulées à venir jusqu'en 2013 (...), imputable au coût total du projet d'investissement, peut être évaluée à 27 M€. »

Le coût du financement par l'État (les intérêts des emprunts implicites souscrits par l'État pour financer le surcroît de déficit résultant du versement des subventions d'investissement à l'association).

Comme l'a mentionné le rapport de la mission IGF-IGAC de décembre 2009, même réalisée au moyen de crédits budgétaires, la participation de l'État au projet a eu un coût, celui du financement d'un accroissement de son déficit budgétaire par un endettement piloté par l'Agence France Trésor²⁶.

En reprenant le même raisonnement, le calcul détaillé en Annexe 6 aboutit à une charge d'intérêts de 44,137 M€, ce montant peut être arrondi à 44,1 M€ (14,188 M€ d'intérêts déjà supportés en 2012, 2013 et 2014 + 29,949 M€ de flux actualisé d'intérêts sur la période 2016-2030) sur les emprunts qu'a implicitement souscrits l'État entre 2012 et 2015 pour financer sa participation au financement du projet sous forme de subventions d'investissement.

6.2.2. L'estimation du coût global final du projet

L'addition de toutes les composantes précitées (investissement, études, maître d'ouvrage, financiers) permet d'obtenir le coût final du projet à 534,7 M€ (montant arrondi).

6.3. L'information du Conseil de Paris sur l'évolution du coût du projet et son incidence sur le montant de la participation de la Ville a été faible

Il ressort de la lecture des débats que les informations données aux conseillers de Paris n'ont pas été exhaustives ni précises.

Ainsi, lors du débat de novembre 2009 sur l'attribution d'une subvention de 904 148 € à l'association, l'adjoint à la culture a expliqué que « *le montant total des travaux (était) estimé à 175 M€ hors taxes* ».

Or, ce chiffre de 175 M€ (qui était d'ailleurs plus précisément de 173,1 M€) ne représentait pas le budget global d'investissement. En effet un budget global de 276,25 M€ avait été arrêté par les partenaires publics pour l'organisation de l'appel d'offres de juillet 2009 et de surcroît, les résultats de cet appel d'offres avaient révélé l'insuffisance de ce budget de 276,25 M€. Ce budget a été porté à 336 M€, fin 2010, pour que le marché soit signé avec le groupement Bouygues.

Ces développements et perspectives financières du projet ne semblent pas avoir donné lieu à information du Conseil de Paris, aucun débat n'étant organisé sur ce sujet avant mars 2011 pour l'augmentation de la garantie d'emprunt.

Lorsque le Conseil de Paris a autorisé l'augmentation à 158 M€ de la garantie d'emprunt (DAC 91), le marché avec le groupement conduit par Bouygues avait déjà été conclu le 25 janvier 2011.

Les représentants de la Ville au conseil d'administration de la Philharmonie ont autorisé en décembre 2010 la signature du marché des travaux de construction sans que le Conseil de Paris ait été informé de l'augmentation du budget global d'investissement à 336 M€ ni ait encore autorisé l'augmentation de 117 à 158 M€ de la garantie d'emprunt.

²⁶ Cette interprétation se déduit de la façon dont le rapport calcule le surcoût qui aurait résulté, pour le budget de l'État, d'un emprunt porté par l'association et représentant la participation de celui-ci: « *Dans l'hypothèse de coût du projet présentée par l'association de préfiguration le 8 décembre 2009, un financement par des obligations émises par la structure porteuse du projet représenterait un surcoût net de 6,9 M€ par rapport à un financement sur le budget de l'État (avec endettement piloté par l'Agence France Trésor rémunéré à un taux d'OAT à 20 ans).* »

Il n'y a pas non plus eu de débat sur la participation de la Ville au financement des 50 M€ supplémentaires qui ont gonflé le budget global d'investissement. Même si cette question n'avait jamais été discutée devant l'assemblée parisienne, le représentant de la Ville au conseil d'administration du 11 juillet 2014, a indiqué que la collectivité ne participerait pas au financement de cette nouvelle augmentation, qui était selon lui « *insoutenable* ».

Le Conseil de Paris n'a pas non plus été informé du coût final global de l'opération, ni du montant réel de la participation de la Ville.

Lors de la réunion du Conseil de Paris de septembre 2014, la contribution financière de la Ville au financement de ce projet a été présentée comme s'élevant à 158 M€, soit le montant de la garantie d'emprunt.

Pourtant les représentants de la Ville au conseil d'administration de la Philharmonie savaient que le coût du projet était bien supérieur à 158 M€ pour Paris. Il comprenait également les 6,7 M€ de subventions d'investissement versées par le budget parisien en 2007 et 2008, ainsi que la quasi-totalité des 14,4 M€²⁷ de subventions de fonctionnement accordées par la Ville entre 2007 et 2014 et ayant servi à financer l'association, maître d'ouvrage. Il fallait aussi ajouter les frais financiers liés à l'emprunt obligataire, que la Ville s'était engagée à supporter.

6.4. Les raisons de la hausse très sensible du coût global de l'opération

La très forte ambition du programme a constitué la première et principale cause de la hausse du coût du projet.

S'il fallait une salle aux qualités acoustiques irréprochables, rien n'obligeait à ce qu'elle fût modulable et que fussent construits autour de ce noyau six salles de répétition, des studios d'enregistrement, des bureaux, un espace d'exposition et un restaurant.

Cette volonté d'aboutir à un ouvrage exceptionnel explique que l'association n'ait jamais sérieusement exploré les voies d'une simplification du projet propre à en contenir le coût, que ce soit à l'issue de l'appel d'offres du marché de construction, ou, plus tard, lors de la conduite du chantier.

Un autre élément d'explication possible de cette forte augmentation du coût global est sans doute lié à la « *stratégie de sous-estimation initiale du coût des grands projets culturels* » soulignée par la Cour des comptes dans son rapport de 2007 sur les grands chantiers culturels.

Cette stratégie consiste, de la part des décideurs publics, à afficher un coût prévisionnel très faible, sans doute irréaliste, mais acceptable par les autorités politiques et les responsables budgétaires. Une fois le projet bien engagé, les financeurs publics, dans l'impossibilité de l'arrêter, finissent par accorder les compléments de crédits nécessaires, ce qui a été le cas pour la Philharmonie.

La complexité d'un tel chantier pourrait aussi expliquer la dérive du coût global.

²⁷ Au moment où s'exprimait le premier adjoint, la Ville avait accordé à l'association un total de 22,5 M€ de subventions de fonctionnement, dont il faut retirer les 8,069 M€ accordés en 2014 et qui ont servi à rembourser à la Philharmonie les intérêts contenus dans la première échéance de l'emprunt obligataire. Le financement de la maîtrise d'ouvrage par la Ville s'élevait donc à 14,4 M€.

Toutefois, ce projet n'était pas le premier de cette ampleur conduit sous l'égide du ministère de la culture et le directeur général de la Philharmonie, désigné dès l'origine du projet, avait une solide expérience de ce type d'opération, ayant mené à bien le projet du musée du Quai Branly, avec le même architecte, et dans des conditions financières également délicates²⁸.

Souhaitant avant tout un ouvrage exceptionnel, et attachés à une inauguration aussi rapide que possible du nouvel équipement, les décideurs publics n'ont sans doute pas marqué, avec précision et fermeté, la priorité qu'ils accordaient au respect de l'enveloppe financière prévisionnelle.

Par les décisions qu'ils ont prises tout au long de l'exécution du projet, ils ont pu, délibérément ou de façon involontaire, donner l'impression que l'enveloppe financière était modulable et que le financement du projet serait de toutes les façons assuré.

Ainsi, au début du projet, ils ont validé les chiffres, bien supérieurs à l'estimation prévisionnelle, présentés par le maître d'œuvre aux stades de l'avant-projet sommaire (APS) et de l'avant-projet détaillé (APD). Puis ils ont accepté de réévaluer fortement l'enveloppe prévisionnelle du projet afin que le marché de travaux avec le groupement Bouygues puisse être signé.

Seul partenaire public à avoir gardé une ligne budgétaire constante, la région Île-de-France, n'a pas modifié le plafond de son engagement financier (20 M€) dans cette opération.

Enfin, l'impossibilité pour les financeurs publics ou leur refus de remettre fondamentalement en cause la nature et les caractéristiques du projet ont nécessairement limité l'efficacité des dispositifs mis en place en cours de chantier pour analyser et tenter de maîtriser les augmentations de coûts que leur présentait l'association²⁹.

Les difficultés d'ouvrir l'opération à une large concurrence au moment du choix de l'entreprise chargée des travaux expliquent peut-être aussi la hausse du coût des travaux par rapport aux estimations initiales³⁰.

Une solution d'allotissement du marché aurait peut-être permis d'abaisser le coût global des travaux, en développant la concurrence grâce à l'entrée d'entreprises de plus faible taille. Cette solution a été écartée par l'association au motif qu'elle aurait allongé la procédure, et donc qu'elle comportait un risque de report de l'inauguration de l'équipement, report néanmoins constaté.

Par ailleurs, la sous-estimation systématique de certains postes de dépenses, notamment les révisions de prix et les aléas, a constitué un autre facteur d'augmentation par paliers du budget des travaux.

Après la volonté de construire un bâtiment exceptionnel, la seconde priorité des partenaires publics, bien avant la maîtrise du coût, a été la rapidité de réalisation de l'ouvrage.

²⁸ Selon le rapport de 2007 de la Cour des comptes, son coût actualisé était passé de 204 M€ à 290 M€, soit un dépassement de 42 %.

²⁹ Ces dispositifs destinés à expertiser et donc à maîtriser autant que possible l'évolution des coûts ont consisté en premier lieu dans le lancement d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage, puis dans la nomination d'un expert chargé de suivre le chantier et de faire des propositions d'économies, à un moment où l'État et la Ville de Paris étaient invités à financer des augmentations de dépenses.

³⁰ L'association avait du reste reconnu que l'inconvénient d'un contrat global résidait dans la restriction du jeu de la concurrence, « le nombre d'entreprises susceptibles de répondre à une telle consultation (étant) forcément limité », mais elle espérait que « le caractère globalisant du contrat (allait) susciter l'intérêt » de plusieurs grands groupes du BTP et estimait que la « conjoncture concurrentielle était favorable ».

Le rapport de la mission IGF-IGAC expliquait ainsi que certains des choix les plus importants faits par la Philharmonie l'ont été en fonction principalement de ce critère des délais d'exécution. Cet objectif de rapidité a été notamment à l'origine du choix d'une association pour conduire le projet.

*

* *

En définitive, l'ouvrage a été livré, la Philharmonie vit, son acoustique est unanimement saluée, et son architecture originale en fait assurément un bâtiment d'exception.

La construction de cet auditorium visait deux objectifs, auxquels s'est ajouté un troisième.

Il s'agissait tout d'abord de permettre l'écoute à Paris de la musique symphonique dans les meilleures conditions de confort et d'acoustique, des conditions supérieures à celles dont bénéficiaient jusqu'alors les amateurs de musique symphonique qui fréquentaient la salle Pleyel.

Cet auditorium devait aussi permettre de « *renouveler le public* » de la musique symphonique, pour l'ouvrir à un public plus jeune et plus « populaire ».

Enfin, un troisième objectif s'est ajouté lorsque le projet s'est développé, celui de « *remplir la salle* », car il ne paraissait pas simple *a priori* d'arriver à attirer un public nombreux, propre à remplir régulièrement un auditorium de 2400 places.

Il conviendra d'apprécier, après quelques années d'exploitation, si cet ouvrage et les résultats obtenus sont à la hauteur des ambitions qu'avaient nourries ses promoteurs.

ANNEXES

Annexe 1. Comptes 2007-2015 de l'association

Compte de résultat										Total sur la période 2007-2015
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Compte ordinaire										
Recettes	4 049 549	2 820 668	3 218 411	2 391 036	4 741 800	3 204 884	5 219 389	15 673 218	13 874 410	55 193 365
Dont										
Subventions de fonctionnement	4 049 404	2 820 000	3 218 296	2 200 000	2 652 814	3 200 000	5 000 000	15 400 000	13 864 771	52 405 285
subvention d'exploitation du ministère de la Culture	1 920 498	1 410 000	1 609 148	1 100 000	1 326 407	1 600 000	2 500 000	4 500 000	7 864 771	23 830 824
<i>soit, en % du total des recettes de l'exercice</i>	<i>47%</i>	<i>50%</i>	<i>50%</i>	<i>46%</i>	<i>28%</i>	<i>50%</i>	<i>48%</i>	<i>29%</i>	<i>29%</i>	<i>43%</i>
subvention d'exploitation de la Ville de Paris	2 128 906	1 410 000	1 609 148	1 100 000	1 326 407	1 600 000	2 500 000	10 900 000	6 000 000	28 574 461
<i>soit, en % du total des recettes de l'exercice</i>	<i>53%</i>	<i>50%</i>	<i>50%</i>	<i>46%</i>	<i>28%</i>	<i>50%</i>	<i>48%</i>	<i>70%</i>	<i>70%</i>	<i>52%</i>
Autres recettes de fonctionnement	49 360	100 010	-	186 486	2 087 256	-	215 703	273 218	9 639	2 921 672
Quote part de subvention d'invest. virée en fonct.	49 360	100 010								149 370
Produits divers				186 486	2 087 256		215 703	273 218	9 639	2 772 302
Charges d'exploitation	4 105 410	2 920 678	3 406 916	2 808 689	3 734 995	3 818 891	5 206 922	9 684 796	11 354 310	47 041 607
Charges d'exploitation hors dotations aux amortissements	4 056 051	2 820 668	3 276 074	2 317 728	3 240 672	3 287 927	4 586 637	9 609 715	11 351 840	44 547 312
Autres charges et charges externes	2 814 561	1 297 248	1 616 461	1 371 742	2 129 321	1 918 067	3 085 423	8 031 419	2 850 733	25 114 975
Impôts et taxes*	32 209	63 609	157 153	111 580	112 956	132 625	149 487	48 299	14 867	822 785
Salaires et traitements	288 176	470 537	575 038	585 222	694 762	830 935	923 746	1 010 926	502 526	5 881 868
Charges sociales	118 219	197 337	238 981	246 032	303 570	368 898	417 971	451 293	216 212	2 558 513
Autres charges	802 886	791 937	688 441	3 152	63	37 402	10 010	67 778	7 767 502	10 169 171
Dont:										
Eng à réaliser subv attribuée	794 331	791 265	688 126							2 273 722
<i>Reversement à la Cité de la musique au titre de la convention de coopération passée avec elle (le montant correspond au surcroûts de charges de personnel supportées par la Cité par rapport aux recettes d'exploitation engrangées par elle)</i>									7 760 000	7 760 000
Virements en section d'investissement	49 360	100 010	130 842	490 961	494 323	530 964	620 285	75 081	2 470	2 494 296
Dotations aux amortissements	49 360	100 010	130 842	490 961	494 323	530 964	620 285	75 081	2 470	2 494 296
Résultat d'exploitation	- 55 862	- 100 010	- 188 505	- 417 653	1 006 805	- 614 007	12 467	5 988 422	2 520 100	8 151 757

*: essentiellement: taxe sur les salaires

Construction de la « Philharmonie de Paris » – Exercices 2006 et suivants - Observations définitives

	Compte financier									Total sur la période 2007-2014
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Produits financiers	7 186		77 797	31 749	190 983	1 144 587	1 249 386	8 009 100	855 039	11 565 827
Charges financières			19 963	105 056	2 051 307	5 696 203	8 189 091	8 069 142	5 765 460	29 896 222
Intérêts et charges assimilées			19 963	105 056	2 051 307	5 696 203	8 189 091	8 069 050	5 765 460	29 896 130
(intérêts et charges assimilées)										
Résultat financier	7 186	-	57 834	- 73 307	- 1 860 324	- 4 551 616	- 6 939 705	- 60 042	- 4 910 421	- 18 330 395
Autres produits	49 360	100 010	130 842	490 960	494 323	530 964	620 285	275 080	2 470	2 694 294
<i>Dont: Quote-part de subvention d'invest. virée en fonct.</i>	<i>49 360</i>	<i>100 010</i>	<i>130 842</i>	<i>490 961</i>	<i>494 323</i>	<i>530 964</i>	<i>620 285</i>			2 416 745
Autres charges	684		171					22 640	5 164	28 659
Impôt sur les bénéfices	2 851	10 189								13 040
Total des produits	4 106 094	2 920 678	3 427 050	2 913 745	5 427 106	4 880 435	7 089 060	23 957 398	14 731 919	69 453 485
Total des charges	4 108 945	2 930 867	3 427 050	2 913 745	5 786 302	9 515 094	13 396 013	17 776 578	17 124 934	76 979 528
Résultat de l'exercice	- 2 851	- 10 189	-	-	- 359 196	- 4 634 659	- 6 306 953	6 180 820	- 2 393 015	- 7 526 043

Bilan									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Actif									
Actif immobilisé									
Immobilisations incorporelles	1 595				539	2 552			
Immobilisations corporelles	3 117 821	9 779 913	22 361 857	25 471 851	63 596 894	137 723 789	212 733 911	355 867 861	376 557 977
Dont:									
Immobilisation en cours	2 825 497	9 322 721	21 968 643	24 407 272	62 518 705	137 127 006	212 651 067	354 079 948	373 902 631
Total actif immobilisé	3 119 416	9 779 913	22 361 857	25 471 851	63 597 433	137 726 341	212 733 911	355 867 861	376 557 977
Actif circulant									
Avances et acomptes	54 955	45 768	26 618	10 972	43 621 569	29 261 352	15 820 426	482 664	6 206
Créances	465 487	1 121 372	1 895 487	985 721	2 758 987	5 900 785	5 836 407	18 067 602	19 065 109
Valeurs mobilières de placement	756 950	756 950							
Disponibilités	948 085	4 862 506	2 785 991	3 808 608	12 874 709	63 649 267	102 184 736	45 862 809	12 897 277
Charges constatées d'avance	5 375	7 569	166 798	105 463	50 094	53 176	27 913	3 600	3 600
Total actif circulant	2 230 852	6 794 165	4 874 894	4 910 764	59 305 359	98 864 580	123 869 482	64 416 675	31 972 192
Total de l'actif	5 350 268	16 574 078	27 236 751	30 382 615	122 902 792	236 590 921	336 603 393	420 284 536	408 530 169

Construction de la « Philharmonie de Paris » – Exercices 2006 et suivants - Observations définitives

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2 015
Passif									
Fonds associatifs									
Subventions d'investissement	3 186 644	13 191 670	18 066 967	18 987 178	64 452 083	114 928 492	171 927 283	241 052 758	249 446 505
Etat	1 550 502	6 603 387	11 609 526	13 020 698	52 379 925	106 687 298	156 306 375	203 241 930	210 978 494
					Subvention annuelle				
Etat : Subvention annuelle	1 550 502	5 052 885	5 006 139	1 411 172	39 359 227	54 307 373	49 619 077	46 935 555	7 736 564
Région Ile-de-France					3 300 000	3 300 000	7 300 000	16 800 000	19 360 000
Région: Subvention annuelle	-	-	-	-	3 300 000	-	4 000 000	9 500 000	2 560 000
Ville de Paris	1 685 502	6 737 653	6 737 653	6 737 653	6 737 653	6 737 653	6 737 653	14 002 653	21 602 307
			Subvention annuelle						
Ville de Paris: subvention annuelle	1 685 502	5 052 151	-	-	-	-	-	7 265 000	7 599 654
subvention d'invest. virée au compte de résultat	49 360	149 370	280 212	771 173	1 265 495	1 796 459	2 416 745	2 491 825	2 494 295
Autres fonds associatifs Fonds dédiés*	794 331	1 585 595	2 273 721	2 087 249					
Résultat de l'exercice	- 2 851	- 10 189			- 359 197	- 4 634 660	- 6 306 953	- 6 180 820	- 2 393 015
Report à nouveau		- 2 851	- 13 040	- 13 040	- 13 040	- 372 237	- 5 006 896	- 11 313 849	- 5 133 029
Dettes Dont:	1 372 144	1 809 853	6 909 103	9 321 228	62 122 946	126 669 326	179 989 958	193 864 806	166 609 708
Emprunt obligataire					51 739 716	118 712 255	159 688 923	152 427 177	144 827 523
Emprunts et dettes auprès d'établissements de crédit			3 002 086	6 005 508	1 848 442				4 527 527
Emprunts et dettes financières diverses							7 683 362	7 355 924	5 062 805
Total du passif	5 350 268	16 574 078	27 236 751	30 382 615	126 202 792	236 590 921	340 603 392	429 784 535	408 530 169

Source : Philharmonie de Paris

Annexe 2. Calcul du surcoût pour le budget de la Ville de Paris de la solution d'un emprunt souscrit par l'association

Le calcul du surcoût lié à cette solution peut être effectué sur la base de trois hypothèses :

- La Ville n'aurait pas eu à emprunter en une seule fois, en 2011, 151,6 M€, mais, puisque les besoins en trésorerie de la Philharmonie dépendaient de l'avancement des travaux, elle aurait souscrit trois emprunts : un en 2011 d'un montant de 51 M€ (le montant « levé » par la Société Générale et reversé cette année-là à la Philharmonie), l'autre en 2012, également de 51 M€, puis un dernier, en 2013, destiné à financer la phase finale des travaux, prévue en juillet 2014, et dont le montant aurait été de 49,6 M€ si le total des trois devait atteindre les 151,6 M€ de l'emprunt obligataire.
- Ces trois emprunts auraient été affectés de taux différents et allant en diminuant, puisque telle a été l'évolution effective des taux longs entre 2011 et 2015, ce qui aurait constitué un avantage supplémentaire de cette solution par rapport à celle de l'emprunt obligataire, dont le taux est resté fixé à 5,186 %.
- S'agissant d'un emprunt directement souscrit par la Ville, il n'y aurait pas eu de différé de remboursement : la Ville aurait commencé à rembourser dès 2012 celui souscrit en 2011.

On peut estimer que :

- en 2011, les 51 M€ auraient pu être empruntés à un taux de 4,12 %³¹;
- en 2012, les 51 M€ suivants auraient pu l'être à un taux de 3,20 %³² ;
- en 2013, les 49,6 M€ auraient pu être empruntés à 3 %³³.

³¹ Dans son rapport d'observations provisoires, la chambre avait pris pour son calcul le taux de 3,40%, proche de ceux de deux emprunts de 50 M€ chacun contractés au cours de l'exercice 2011 par la Ville auprès de la BEI (Banque européenne d'investissement).

Dans sa réponse aux observations provisoires du 14 mars 2016, la maire de Paris a fait valoir que ces emprunts ne pouvaient servir de référence pour l'hypothèse du taux car il s'agissait de taux bonifiés.

Selon l'état de la dette annexé au budget primitif 2016, deux autres emprunts ont été contractés en 2011 :

- Le 29 juin 2011, un emprunt de 60 M€ auprès de la Société Générale, au taux de 4,12 % ;
- Le 23 décembre 2011, un second, de 21 M€, auprès de la banque HSBC, au taux de 4 %.

Le taux de 4,12 % est retenu dans le rapport d'observations définitives parce qu'il constitue l'hypothèse la plus favorable à la Ville (c'est-à-dire celle qui conduit à réduire le montant du surcoût), et qu'il est cohérent avec les informations financières données par la collectivité. Dans son rapport financier de l'exercice 2011, la Ville explique en effet qu'elle s'est financée à long terme à un taux moyen de 3,90 %.

³² Taux moyen auquel la Ville s'est endettée en 2012 selon le Rapport financier de cet exercice.

³³ Taux moyen auquel la Ville s'est endettée en 2013 selon le Rapport financier de cet exercice.

Les tableaux de remboursement de ces trois emprunts auraient été les suivants :

Emprunt 1 (2011)				Emprunt 2 (2012)				Emprunt 3 (2013)			
Montant		51 000 000 €		Montant		51 000 000 €		Montant		49 638 548 €	
Durée		15 ans		Durée		15 ans		Durée		15 ans	
Taux		4,12%		Taux		3,20%		Taux		3,00%	
	Échéance	Capital	Intérêts		Échéance	Capital	Intérêts		Échéance	Capital	Intérêts
2012	-4 625 568 €	-2 524 368 €	-2 101 200 €	2013	-4 334 134 €	-2 702 134 €	-1 632 000 €	2014	-4 158 051 €	-2 668 895 €	-1 489 156 €
2013	-4 625 568 €	-2 628 372 €	-1 997 196 €	2014	-4 334 134 €	-2 788 602 €	-1 545 532 €	2015	-4 158 051 €	-2 748 962 €	-1 409 090 €
2014	-4 625 568 €	-2 736 661 €	-1 888 907 €	2015	-4 334 134 €	-2 877 837 €	-1 456 296 €	2016	-4 158 051 €	-2 831 431 €	-1 326 621 €
2015	-4 625 568 €	-2 849 411 €	-1 776 157 €	2016	-4 334 134 €	-2 969 928 €	-1 364 206 €	2017	-4 158 051 €	-2 916 374 €	-1 241 678 €
2016	-4 625 568 €	-2 966 807 €	-1 658 761 €	2017	-4 334 134 €	-3 064 966 €	-1 269 168 €	2018	-4 158 051 €	-3 003 865 €	-1 154 187 €
2017	-4 625 568 €	-3 089 040 €	-1 536 528 €	2018	-4 334 134 €	-3 163 045 €	-1 171 089 €	2019	-4 158 051 €	-3 093 981 €	-1 064 071 €
2018	-4 625 568 €	-3 216 308 €	-1 409 260 €	2019	-4 334 134 €	-3 264 262 €	-1 069 872 €	2020	-4 158 051 €	-3 186 800 €	-971 251 €
2019	-4 625 568 €	-3 348 820 €	-1 276 748 €	2020	-4 334 134 €	-3 368 719 €	-965 415 €	2021	-4 158 051 €	-3 282 404 €	-875 647 €
2020	-4 625 568 €	-3 486 791 €	-1 138 777 €	2021	-4 334 134 €	-3 476 518 €	-857 616 €	2022	-4 158 051 €	-3 380 876 €	-777 175 €
2021	-4 625 568 €	-3 630 447 €	-995 121 €	2022	-4 334 134 €	-3 587 766 €	-746 368 €	2023	-4 158 051 €	-3 482 303 €	-675 749 €
2022	-4 625 568 €	-3 780 022 €	-845 547 €	2023	-4 334 134 €	-3 702 575 €	-631 559 €	2024	-4 158 051 €	-3 586 772 €	-571 280 €
2023	-4 625 568 €	-3 935 759 €	-689 810 €	2024	-4 334 134 €	-3 821 057 €	-513 077 €	2025	-4 158 051 €	-3 694 375 €	-463 677 €
2024	-4 625 568 €	-4 097 912 €	-527 656 €	2025	-4 334 134 €	-3 943 331 €	-390 803 €	2026	-4 158 051 €	-3 805 206 €	-352 845 €
2025	-4 625 568 €	-4 266 746 €	-358 822 €	2026	-4 334 134 €	-4 069 518 €	-264 616 €	2027	-4 158 051 €	-3 919 362 €	-238 689 €
2026	-4 625 568 €	-4 442 536 €	-183 032 €	2027	-4 334 134 €	-4 199 742 €	-134 392 €	2028	-4 158 051 €	-4 036 943 €	-121 108 €

Si l'on consolide les remboursements de ces trois emprunts, et en supposant un remboursement dès 2012 du premier (puis en 2013 du second, et en 2014 du troisième), on peut mettre en regard le tableau de remboursement consolidé de ces trois emprunts sur la période 2012-2028 avec celui, courant de 2014 à 2028, qui a résulté de l'emprunt obligataire arrangé par la Société Générale ; on peut alors comparer les flux d'intérêts afférents à chacune des deux solutions.

Cette comparaison montre qu'il n'y a qu'au cours des deux premières années que la solution « Trois emprunts » aurait été défavorable au budget de la Ville en termes d'intérêts payés (puisque, dans la solution « Emprunt obligataire », il n'y a pas eu d'intérêts payés ces années-là, à cause du différé de remboursement) ; elle aurait ensuite été beaucoup plus favorable que la solution de l'emprunt obligataire (jusqu'à 3,5 M€ d'intérêts économisés en 2014).

Total consolidé des 3 emprunts				Emprunt obligataire arrangé par la SG				Gains annuels d'intérêts de la solution "Emprunt direct par la Ville" par rapport à la solution "Emprunt obligataire"	
Montant total emprunté		151 638 548 €		Montant de l'emprunt obligataire		151 638 548 €			
				Taux: 5,186%					
Remboursements cumulés des 3 emprunts				Remboursement de l'emprunt obligataire à partir de 2014 (l'emprunt est souscrit en 2011, mais le premier remboursement n'intervient qu'en janvier 2014).					
	Échéances	Capital	Intérêt		Échéances	Principal	Intérêts		
2012	4 625 568 €	2 524 368 €	2 101 200 €	2012				2012	-2 101 200 €
2013	8 959 702 €	5 330 506 €	3 629 196 €	2013				2013	-3 629 196 €
2014	13 117 753 €	8 194 158 €	4 923 595 €	2014	15 658 234 €	7 261 746 €	8 396 488 €	2014	3 472 893 €
2015	13 117 753 €	8 476 211 €	4 641 543 €	2015	15 658 234 €	7 599 654 €	8 058 579 €	2015	3 417 037 €
2016	13 117 753 €	8 768 166 €	4 349 587 €	2016	15 658 234 €	8 064 026 €	7 594 208 €	2016	3 244 621 €
2017	13 117 753 €	9 070 379 €	4 047 374 €	2017	15 658 234 €	8 467 171 €	7 191 063 €	2017	3 143 688 €
2018	13 117 753 €	9 383 218 €	3 734 536 €	2018	15 658 234 €	8 912 377 €	6 745 856 €	2018	3 011 321 €
2019	13 117 753 €	9 707 063 €	3 410 690 €	2019	15 658 234 €	9 380 993 €	6 277 241 €	2019	2 866 551 €
2020	13 117 753 €	10 042 310 €	3 075 443 €	2020	15 658 234 €	9 874 248 €	5 783 986 €	2020	2 708 543 €
2021	13 117 753 €	10 389 369 €	2 728 384 €	2021	15 658 234 €	10 364 590 €	5 293 644 €	2021	2 565 259 €
2022	13 117 753 €	10 748 664 €	2 369 089 €	2022	15 658 234 €	10 951 342 €	4 706 891 €	2022	2 337 802 €
2023	13 117 753 €	11 120 636 €	1 997 118 €	2023	15 658 234 €	11 514 236 €	4 143 998 €	2023	2 146 880 €
2024	13 117 753 €	11 505 741 €	1 612 013 €	2024	15 658 234 €	12 119 658 €	3 538 576 €	2024	1 926 563 €
2025	13 117 753 €	11 904 452 €	1 213 302 €	2025	15 658 234 €	12 748 964 €	2 909 270 €	2025	1 695 968 €
2026	13 117 753 €	12 317 259 €	800 494 €	2026	15 658 234 €	13 415 032 €	2 243 201 €	2026	1 442 707 €
2027	8 492 185 €	8 119 104 €	373 081 €	2027	15 658 234 €	14 136 803 €	1 521 431 €	2027	1 148 350 €
2028	4 158 051 €	4 036 943 €	121 108 €	2028	15 658 234 €	14 878 083 €	780 150 €	2028	659 042 €

Total des intérêts payés sur la période 2012-2018 45 127 754 €

Total des intérêts payés sur la période 2014-2018 75 184 583 €

Total 30 056 829 €

Ecart (surcoût d'intérêts) entre la solution de l'emprunt obligataire souscrit par la Philharmonie et remboursé par la Ville et la solution de trois emprunts qui auraient été directement souscrits par la Ville: 30 056 829 €

Frais financiers (rémunération de la SG):

303 277 €

Total (non actualisé) du surcoût résultant de la solution "Emprunt obligataire" contracté par l'association par rapport à la solution "Trois emprunts directement souscrits par la Ville" 30 360 106 €

La comparaison étant faite en 2011, au moment où le choix de la solution de financement a été retenu, ce flux d'économies futures (2012-2028) doit être actualisé.

Il peut l'être au taux de 3,23 % (taux moyen pondéré des OAT 10 ans en 2011). Le flux des économies d'intérêts induites par la solution « Trois emprunts » s'établit alors à quelque 22,070 M€, chiffre auquel il convient d'ajouter les 303 277 € de frais financiers payés à la Société Générale pour la rémunérer de son rôle d'arrangeur.

Le total (supplément d'intérêts + rémunération de la Société générale) ressort ainsi à quelque 22,4 M€ :

Total du flux des surcoûts d'intérêts de la solution "Emprunt obligataire" par rapport à la solution de trois emprunts directement souscrits par la Ville	
Montants non actualisés	Montants actualisés (valeur 2011) au taux de 3,23%
30 056 829 €	22 070 310 €
303 277 €	303 277 €
30 360 106 €	22 373 587 €

Annexe 3. Le coût du financement par la Ville

Ce coût est l'addition de deux éléments :

- La rémunération de la Société Générale pour son rôle d'arrangeur de l'emprunt obligataire : 303 277 €.
- Les intérêts afférents à cet emprunt :
 - D'une part, ceux déjà payés en 2014 et 2015, et qui ont été supportés par la Ville via les subventions versées à l'association au cours de ces deux exercices pour couvrir les deux échéances de l'emprunt obligataire : respectivement 8,396 M€ et 8,058 M€, soit 16,455 M€ au total ;
 - D'autre part, les intérêts à venir, ceux qui seront supportés par la Ville sur la période 2016-2018, et qu'il s'agit d'actualiser, en prenant le TEC15 (1,60 %) : 54,107 M€

Soit un total de 70,562 M€.

Intérêts sur le remboursement de l'emprunt obligataire		
		Intérêts payés en 2014 et 2015
2014	8 396 488 €	16 455 067 €
2015	8 058 579 €	
<hr/>		
2016	7 594 208 €	Intérêts à payer entre 2016 et 2028 Montant non actualisé: 58 729 516 €
2017	7 191 063 €	
2018	6 745 856 €	
2019	6 277 241 €	
2020	5 783 986 €	
2021	5 293 644 €	
2022	4 706 891 €	
2023	4 143 998 €	
2024	3 538 576 €	Montant actualisé à 1,60% 54 107 126 €
2025	2 909 270 €	
2026	2 243 201 €	
2027	1 521 431 €	
2028	780 150 €	
Total non actualisé	75 184 583 €	Total: 70 562 193 €

Annexe 4. Coût de la construction de la Philharmonie pour la Ville de Paris

Le calcul de ce coût consiste à :

- Prendre en compte tout ce qui a été versé à l'association par la Ville en subventions de fonctionnement et d'investissement jusqu'au 1^{er} octobre 2015, en soustrayant la fraction des subventions de fonctionnement qui ont servi à financer la programmation (ou, en 2014, la *préparation* de la programmation).
- Actualiser au 31 décembre 2015 les flux de subventions de fonctionnement et d'investissement que la Ville devra verser à l'établissement public de la Cité de la musique et de la Philharmonie de Paris pour lui rembourser les échéances de l'emprunt obligataire qu'elle devra payer jusqu'en 2028. L'actualisation peut se faire au taux des OAT d'une durée de 15 ans, ou plus précisément au taux du TEC (taux de l'échéance constante) 15 ans à la date du 1^{er} octobre 2015, qui ressort à 1,414 % dans le tableau téléchargeable sur le site de la Banque de France.

Le résultat des calculs est le suivant :

1 : Calcul du total des subventions de fonctionnement versées par la Ville à l'association entre 2007 et 2015 :

Subventions de fonctionnement versées		Montants retenus dans le calcul	Explications des montants retenus dans le calcul:
En 2007	2 128 906	2 128 906	Pour les années 2007 à 2013, la totalité des subventions de fonctionnement est supposé avoir financé la maîtrise d'ouvrage, qui est l'un des éléments du coût de la construction.
En 2008	1 410 000	1 410 000	
En 2009	1 609 148	1 609 148	
En 2010	1 100 000	1 100 000	
En 2011	1 326 407	1 326 407	
En 2012	1 600 000	1 600 000	
En 2013	2 500 000	2 500 000	
En 2014	10 900 000	8 396 488	On ne retient dans la subvention que la part qui a servi à rembourser à l'association les intérêts afférents à l'échéance 2014 de l'emprunt obligataire; Le surplus de subvention de fonctionnement, 2 503 512 €, est supposé avoir financé la préparation de la programmation.
En 2015	6 000 000	8 058 579	Les 6 M€ de subvention de fonctionnement versés à l'association ne financent que le fonctionnement (programmation) de l'association, et ne sont donc pas à prendre en compte; en revanche, la Ville devra couvrir par une subvention de fonctionnement de 8 058 579 euros à l'EP le remboursement des intérêts que paiera celui-ci au sein de l'échéance 2015 de l'emprunt obligataire: c'est ce montant qui est pris en compte dans le calcul, même si le versement de la subvention de fonctionnement à l'EP n'est pas encore voté par le Conseil de Paris.
Total		28 129 528	

2 : Calcul du total des subventions d'investissement versées par la Ville à l'association entre 2007 et 2015 :

Subventions d'investissement versées	Montants retenus dans le calcul
En 2007	1 685 502
En 2008	5 052 151
En 2009	-
En 2010	-
En 2011	-
En 2012	-
En 2013	-
En 2014	7 265 000
En 2015	7 599 654
Total	21 602 307

3 : Calcul du flux actualisé des subventions que la Ville versera à l'Établissement public sur la période 2016-2028 pour rembourser les échéances de l'emprunt obligataire :

Subventions à verser à l'établissement public sur la période 2016-2028:	
2016	15 658 233,71 €
2017	15 658 233,71 €
2018	15 658 233,71 €
2019	15 658 233,71 €
2020	15 658 233,71 €
2021	15 658 233,71 €
2022	15 658 233,71 €
2023	15 658 233,71 €
2024	15 658 233,71 €
2025	15 658 233,71 €
2026	15 658 233,71 €
2027	15 658 233,71 €
2028	15 658 233,71 €
Total non actualisé:	203 557 038,23 €
Total actualisé à	184 756 578,74 €
	1,414%
<i>(taux du TEC 15 ans au 1er octobre 2015)</i>	

Total général : coût de la construction de la Philharmonie pour le budget de la Ville de Paris à la date du 1er octobre 2015)

Coût de la construction de la Philharmonie pour le budget de Paris:	
Subventions de fonctionnement versées entre 2007 et 2015:	28 129 528 €
Subventions d'investissement versées entre 2007 et 2015:	21 602 307 €
Total actualisé du flux de subventions à verser à l'EP entre 2016 et 2028:	184 756 579 €
Total	234 488 414 €

Annexe 5. Coût de la maîtrise d'ouvrage sur la période 2006-2015

	Montants exécutés									TOTAL	
	2006/07	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Dépenses de fonctionnement totales de l'Association											
(1) Autres achats et charges externes	2 814 560 €	1 297 248 €	1 616 461 €	1 371 742 €	2 129 321 €	1 918 067 €	3 085 423 €	8 043 620 €	2 850 732 €	25 127 174 €	
(2) Impôts, Taxes et Versements assimilés	32 209 €	63 609 €	157 153 €	111 580 €	112 956 €	132 625 €	149 487 €	48 229 €	14 867 €	822 715 €	
(3) Salaires et traitement	288 176 €	470 537 €	575 038 €	585 222 €	694 762 €	830 935 €	923 745 €	1 010 926 €	502 526 €	5 881 867 €	
(4) Charges sociales	118 218 €	197 337 €	238 981 €	246 032 €	303 570 €	368 898 €	417 970 €	451 294 €	216 212 €	2 558 512 €	
(5) Dotation au amortissement sur Immobilisation	49 359 €	100 010 €	130 842 €	490 961 €	494 323 €	530 964 €	620 285 €	75 081 €	2 470 €	2 494 295 €	
(6) Autres charges	802 886 €	791 938 €	688 441 €	3 152 €	64 €	37 401 €	10 009 €	67 778 €	7 767 493 €	10 169 162 €	
(7) Remboursement des intérêts d'emprunt	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	8 069 050 €	5 765 460 €	
Sous-total 1	4 105 408 €	2 920 679 €	3 406 916 €	2 808 689 €	3 734 996 €	3 818 890 €	5 206 919 €	17 765 978 €	17 119 760 €	60 888 235 €	
Dépenses non liées aux missions de Maîtrise d'ouvrage											
(a) Dotation au amortissement sur Immobilisation	49 359 €	100 010 €	130 842 €	490 961 €	494 323 €	530 964 €	620 285 €	75 081 €	2 470 €	2 494 295 €	
(b) Taxes sur salaires	29 119 €	53 696 €	65 916 €	66 965 €	75 242 €	92 100 €	105 682 €	1 677 €	14 867 €	505 264 €	
(c) Droits d'auteur	8 527 €	57 €	303 €	3 139 €	52 €	37 246 €	9 691 €	3 934 €	7 493 €	70 442 €	
(d) Engagement à réaliser subvention attribuées	794 330 €	791 265 €	688 126 €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	2 273 721 €	
(e) Personnel prêté - Refactoré par la Cité de la Musique	- €	- €	- €	- €	- €	42 145 €	237 156 €	1 810 895 €	4 144 €	2 094 340 €	
(f) Autres charges refacturées (Budget SACD Cité)	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	1 057 433 €	7 767 493 €	8 824 926 €	
(g) Dépenses liées aux commissions d'arrangement de l'emprunt	- €	- €	- €	- €	303 277 €	- €	- €	- €	- €	303 277 €	
(h) Dépenses liées à l'ouverture au public et au démarrage de l'exploitation	- €	100 000 €	50 000 €	50 000 €	100 000 €	150 000 €	200 000 €	350 000 €	818 557 €	1 818 557 €	
(i) Remboursement des intérêts de l'emprunt			19 963 €	105 057 €	59 894 €			8 069 050 €	5 765 460 €	14 019 424 €	
Sous-total 2	881 335 €	1 045 028 €	955 150 €	716 122 €	1 032 788 €	852 455 €	1 172 814 €	11 368 070 €	14 380 484 €	32 404 246 €	
Total dépenses MOA (1) - (2)	3 224 073 €	1 875 651 €	2 451 766 €	2 092 567 €	2 702 208 €	2 966 435 €	4 034 105 €	6 397 908 €	2 739 276 €	28 483 989 €	
									Total MOA 2006 - 2015 (Montants exécutés)		28 483 989 €

Source : Philharmonie de Paris

Annexe 6. Calcul du montant des intérêts afférents au financement de la contribution de l'État

Les subventions apportées par l'État à l'association sur l'ensemble de la période 2007-2015 se sont élevées à 210 978 494 €, versées selon le rythme suivant :

Bilan										Total
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Etat : Subvention annuelle	1 550 502	5 052 885	5 006 139	1 411 172	39 359 227	54 307 373	49 619 077	46 935 555	7 736 564	210 978 494

Les premières subventions étant relativement peu importantes, on peut poser comme hypothèse que l'État aurait fait cinq emprunts, pour un montant total de 210,978 M€ :

2011	2012	2013	2014	2015	Total
52 379 925	54 307 373	49 619 077	46 935 555	7 736 564	210 978 494

Chaque année, le taux de ces emprunts aurait été celui du TEC15 (Taux de l'échéance Constante à 15 ans). Le tableau des emprunts serait le suivant:

Emprunt 1 (2011)				Emprunt 2 (2012)				Emprunt 3 (2013)				Emprunt 4 (2014)				Emprunt 5 (2015)				
Montant				Montant																
52 379 925				54 307 373				49 619 077				46 935 555				7 736 564				
Durée 15				Durée 15				Durée 15				Durée 15				Durée 15				
Taux 3,52%				Taux 2,51%				Taux 3,00%				Taux 1,37%				Taux 1,60%				
	Échéance	Capital	Intérêts		Échéance	Capital	Intérêts													
2012	1	-4 554 362 €	-2 710 588 €	-1 843 773 €																
2013	2	-4 554 362 €	-2 806 001 €	-1 748 361 €	2013	-4 389 441 €	-3 026 326 €	-1 363 115 €	2014	-4 156 420 €	-2 667 848 €	-1 488 572 €	2015	-3 482 860 €	-2 839 843 €	-643 017 €	2016	-584 232 €	-460 447 €	-123 785 €
2014	3	-4 554 362 €	-2 904 772 €	-1 649 589 €	2014	-4 389 441 €	-3 102 287 €	-1 287 154 €	2015	-4 156 420 €	-2 747 884 €	-1 408 537 €	2016	-3 482 860 €	-2 878 749 €	-604 111 €	2017	-584 232 €	-467 815 €	-116 418 €
2015	4	-4 554 362 €	-3 007 020 €	-1 547 341 €	2015	-4 389 441 €	-3 180 154 €	-1 209 287 €	2016	-4 156 420 €	-2 830 320 €	-1 326 100 €	2017	-3 482 860 €	-2 918 188 €	-564 672 €	2018	-584 232 €	-475 300 €	-108 933 €
2016	5	-4 554 362 €	-3 112 867 €	-1 441 494 €	2016	-4 389 441 €	-3 259 976 €	-1 129 465 €	2017	-4 156 420 €	-2 915 230 €	-1 241 191 €	2018	-3 482 860 €	-2 958 167 €	-524 693 €	2019	-584 232 €	-482 904 €	-101 328 €
2017	6	-4 554 362 €	-3 222 440 €	-1 331 921 €	2017	-4 389 441 €	-3 341 802 €	-1 047 640 €	2018	-4 156 420 €	-3 002 687 €	-1 153 734 €	2019	-3 482 860 €	-2 998 694 €	-484 166 €	2020	-584 232 €	-490 631 €	-93 602 €
2018	7	-4 554 362 €	-3 335 870 €	-1 218 491 €	2018	-4 389 441 €	-3 425 681 €	-963 760 €	2019	-4 156 420 €	-3 092 767 €	-1 063 653 €	2020	-3 482 860 €	-3 039 776 €	-443 084 €	2021	-584 232 €	-498 481 €	-85 751 €
2019	8	-4 554 362 €	-3 453 293 €	-1 101 069 €	2019	-4 389 441 €	-3 511 666 €	-877 776 €	2020	-4 156 420 €	-3 185 550 €	-970 870 €	2021	-3 482 860 €	-3 081 421 €	-401 439 €	2022	-584 232 €	-506 457 €	-77 776 €
2020	9	-4 554 362 €	-3 574 849 €	-979 513 €	2020	-4 389 441 €	-3 599 808 €	-789 633 €	2021	-4 156 420 €	-3 279 550 €	-876 870 €	2022	-3 482 860 €	-3 123 636 €	-359 224 €	2023	-584 232 €	-514 560 €	-69 672 €
2021	10	-4 554 362 €	-3 700 683 €	-853 678 €	2021	-4 389 441 €	-3 690 164 €	-699 278 €	2022	-4 156 420 €	-3 379 550 €	-776 870 €	2023	-3 482 860 €	-3 166 430 €	-316 430 €	2024	-584 232 €	-522 793 €	-61 440 €
2022	11	-4 554 362 €	-3 830 948 €	-723 414 €	2022	-4 389 441 €	-3 782 787 €	-606 655 €	2023	-4 156 420 €	-3 480 937 €	-675 484 €	2024	-3 482 860 €	-3 209 810 €	-273 050 €	2025	-584 232 €	-531 158 €	-53 075 €
2023	12	-4 554 362 €	-3 965 797 €	-588 565 €	2023	-4 389 441 €	-3 877 735 €	-511 707 €	2024	-4 156 420 €	-3 585 365 €	-571 056 €	2025	-3 482 860 €	-3 253 785 €	-229 076 €	2026	-584 232 €	-539 656 €	-44 576 €
2024	13	-4 554 362 €	-4 105 393 €	-448 969 €	2024	-4 389 441 €	-3 975 066 €	-414 376 €	2025	-4 156 420 €	-3 692 926 €	-463 495 €	2026	-3 482 860 €	-3 298 362 €	-184 499 €	2027	-584 232 €	-548 291 €	-35 942 €
2025	14	-4 554 362 €	-4 249 903 €	-304 459 €	2025	-4 389 441 €	-4 074 840 €	-314 601 €	2026	-4 156 420 €	-3 803 713 €	-352 707 €	2027	-3 482 860 €	-3 343 549 €	-139 311 €	2028	-584 232 €	-557 063 €	-27 169 €
2026	15	-4 554 362 €	-4 399 499 €	-154 862 €	2026	-4 389 441 €	-4 177 118 €	-212 323 €	2027	-4 156 420 €	-3 917 825 €	-238 596 €	2028	-3 482 860 €	-3 389 356 €	-93 504 €	2029	-584 232 €	-565 976 €	-18 256 €
					2027	-4 389 441 €	-4 281 964 €	-107 477 €	2028	-4 156 420 €	-4 035 360 €	-121 061 €	2029	-3 482 860 €	-3 435 790 €	-47 070 €	2030	-584 232 €	-575 032 €	-9 201 €

Le cumul des intérêts non actualisés sur la période 2012-2015 est le suivant :

Total emprunté		210 978 494
		Intérêts cumulés
2012		1 843 773,36
2013		3 111 475,71
2014		4 425 315,99
2015		4 808 182,26
2016		4 624 955,94
2017		4 301 841,98
2018		3 969 611,76
2019		3 627 992,26
2020		3 276 701,95
2021		2 915 450,56
2022		2 543 938,73
2023		2 161 857,80
2024		1 768 889,46
2025		1 364 705,45
2026		948 967,25
2027		521 325,74
2028		241 734,43
2029		65 326,45
2030		9 200,51
Total non actualisé		46 531 248 €

Ce total ne peut être pris en compte sans actualisation, puisqu'il s'agit d'un flux d'intérêts futurs, qui se déroulera jusqu'en 2030.

Il n'y a pas à actualiser les intérêts déjà payés (entre 2011 et 2015), mais cette actualisation doit être effectuée³⁴ sur le flux des intérêts qui interviendront entre 2016 et 2030.

1	Total non actualisé des intérêts sur la période 2014-2028:	46 531 248 €
2	Intérêts payés entre 2012 et 2015:	14 188 747 €
3	Total non actualisé des intérêts à payer sur la période 2016-2030:	32 342 500 €
4	VAN 2016-2030 à 1,60% de taux d'actualisation	29 948 960 €
2+4	Intérêts payés entre 2012 et 2015 + flux actualisé à 1,60% des intérêts à payer entre 2016 et 2030	44 137 707 €

³⁴ À un taux d'actualisation pourrait être celui du TEC15 en septembre 2015, 1,60 %.

REPONSES

du Directeur Général de la Cité de la
musique - Philharmonie de Paris
et de Madame la Maire de la Ville de Paris
(*)

() Ces réponses jointes au rapport engagent les seules responsabilités de ses auteurs, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.*



Le Directeur général



Monsieur Gérard TERRIEN
Président de la Chambre régionale des comptes
6 cours des Roches
77315 Marne-la-Vallée cedex

Paris, le 12 juillet 2016

Monsieur le Président,

Par lettre du 16 juin 2016, vous m'avez communiqué le rapport d'observations définitives relatif à l'examen de la gestion de l'opération de construction de la Philharmonie de Paris pour les exercices 2006 et suivants.

Comme vous m'en ouvrez la possibilité en application de l'article L.242-5 du code des juridictions financières, je souhaite que soit joint au rapport la réponse écrite que vous trouverez ci-après.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.


Laurent BAYLE

CITÉ DE LA MUSIQUE PHILHARMONIE DE PARIS



Le Directeur général

Paris, le 12 juillet 2016

Réponses au rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes relatif à la construction de la Philharmonie de Paris

Au stade du rapport d'observations provisoires, en février 2016, nous avons, Patrice Januel et moi-même, présenté un ensemble très développé de réponses et de précisions concernant tous les aspects du projet de la Philharmonie de Paris. Nous avons ensuite exposé et complété ces réponses oralement devant vous lors d'une audition.

Je suis au grand regret de constater que ni nos réponses écrites, ni nos explications orales n'ont eu de véritables conséquences sur le contenu du rapport d'observations définitives. On y retrouve, hélas, les mêmes a priori sur l'origine et la justification du projet, la même méconnaissance de ses enjeux artistiques et sociaux, une vision purement hexagonale, et, enfin, une méthode de calcul du coût du projet qui semble avoir été choisie pour en gonfler le montant.

Il m'est donc impossible de laisser sans réponses le rapport définitif de la Chambre. Je vous prie de trouver ci-après les réponses que nous y apportons, synthétiques et détaillées.

I. SYNTHÈSE DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Dans sa présentation de l'origine et des justifications du projet de la Philharmonie, la Chambre a maintenu une position très réservée, voire critique. Nous avons pourtant présenté au stade du rapport provisoire des informations et réponses détaillées sur la genèse de la Philharmonie, les exemples internationaux, les enjeux sociaux de la transmission, la nécessité de renouveler un public vieillissant, les attentes du milieu musical, etc. Mais ces éléments n'ayant pas – ou peu – été pris en compte, l'impression critique qui se dégage reste très proche de celle qui résultait du rapport provisoire.

Au fond, la Chambre estime que la situation de la vie symphonique à Paris ne justifiait pas vraiment la construction d'une nouvelle salle (« un écrin ») et encore moins le lancement d'un complexe musical ambitieux (« un multiplexe » !!!). Selon la Chambre, le public mélomane attaché à la Salle Pleyel n'exprimait pas de forte demande et seuls les « puristes » critiquaient Pleyel. Mais, poursuit la Chambre, « les promoteurs du projet ont mis en avant l'idée qu'il fallait absolument (sic) ouvrir la musique à un nouveau (entre guillemets) public, plus jeune et plus populaire. »

En contrepoint, la Chambre regrette que le projet se soit « écarté du simple achèvement du programme initial de la Cité de la musique ». Elle revient également avec nostalgie, semble-t-il, sur l'option d'un réaménagement de la Gaîté lyrique, salle du second empire propriété de la Ville de Paris, désaffectée depuis 1991 à la suite de la faillite du parc d'attraction « Planète magique » qui en avait été la dernière formule d'exploitation.

Selon la Chambre, l'« aménagement du théâtre de la Gaîté lyrique », « opération dans laquelle la Ville de Paris s'est engagée fortement », aurait été une alternative séduisante et un projet moins couteux (de 30 à 50 M€ selon le rapport), hélas abandonné « après les élections municipales de 2001 ». On ne saurait mieux dire.

En évoquant le théâtre de la Gaîté lyrique, en le présentant comme une alternative possible, la Chambre apporte la preuve qu'elle n'a pas pris en compte le sens du projet de la Philharmonie et les contraintes d'une grande salle symphonique. Qu'est-ce que la Gaîté lyrique ? Un théâtre à l'italienne doté d'une salle de 1500 places datant de 1862, bétonnée puis détruite à la fin des années quatre-vingts, c'est-à-dire un lieu dont la volumétrie est totalement incompatible avec celle d'un auditorium symphonique de plus de 2.000 places, un lieu qui n'offre aucun dégagement et qui serait incapable d'accueillir le moindre espace éducatif ou de répétition. Avant même l'année 2000, un rapport commandé par l'EPMOTC à l'architecte Michel Seban (cabinet Babel) concluait déjà au caractère irréaliste d'une telle hypothèse...

L'irrespect du projet de la Philharmonie dont témoigne le jugement de la Chambre semble reposer sur une incompréhension profonde. Incompréhension des enjeux acoustiques et économiques d'une grande salle symphonique moderne basée sur une méconnaissance des standards internationaux, mais aussi incompréhension de la visée éducative et sociale de la Philharmonie (transmettre un patrimoine musical, élargir et renouveler le public, modifier les pratiques), de son implantation structurante dans le contexte du Grand Paris, de la dimension « maison des orchestres » qui s'est traduite par l'accueil de cinq formations françaises en résidence.

Dans sa conclusion, la Chambre écrit « qu'il conviendra d'apprécier, après quelques années d'exploitation, si cet ouvrage et les résultats obtenus sont à la hauteur des ambitions qu'avaient nourries ses promoteurs. » Les a priori de la Chambre sur l'origine et la

justification du projet expliquent sans doute qu'elle soit peu sensible à la réussite de la Philharmonie depuis son ouverture en janvier 2015, réussite qu'elle passe pratiquement sous silence.

Pour nourrir l'enthousiasme de la Chambre, on se permettra de souligner que la Philharmonie a accueilli lors de sa première année d'exploitation (2015) plus d'un million deux cent mille visiteurs, que le taux de fréquentation de la grande salle s'élève à 97%, que les ateliers éducatifs sont complets, que les demandes d'abonnements pour la saison 2016/17 progressent de 40% par rapport à la saison précédente et que le taux de recettes propres s'élève à plus de 55%.

S'agissant de la maîtrise d'ouvrage du chantier, nous notons avec satisfaction que la Chambre ne porte pas de jugement critique sur le recours à une association de préfiguration pour conduire l'opération et qu'elle reconnaît la compétence et l'expérience du directeur général. La Chambre reconnaît également que la réévaluation de l'enveloppe financière n'a pas pu avoir pour conséquence d'entacher d'illégalité la procédure négociée qui a conduit à la conclusion du marché avec Bouygues.

En revanche, nous regrettons la présentation que fait la Chambre de certains aspects des relations difficiles avec le maître d'œuvre. La Chambre évoque la « mise à l'écart des Ateliers Jean Nouvel » alors qu'il s'est agi pour la maîtrise d'ouvrage de pallier les défaillances de la maîtrise d'œuvre dans la dernière période du chantier, à partir de mars 2014, soit neuf mois avant l'ouverture au public, afin d'éviter un dérapage calendaire et budgétaire qui aurait été fatal au projet. Confrontée aux retards récurrents du maître d'œuvre dans le visa des ordres de services et à ses demandes de modification du projet, la maîtrise d'ouvrage n'avait pas d'autre choix pour garantir le respect de l'enveloppe et l'ouverture en janvier 2015. Une mission d'expertise ordonnée par la justice est d'ailleurs en cours pour établir l'importance des retards de visa des ordres de service par la maîtrise d'œuvre et les conséquences sur le chemin critique du planning du chantier.

S'agissant des causes des retards enregistrés par le projet dans les premières années, la Chambre insiste sur la durée des négociations avec Bouygues. Nous souhaitons souligner que le principal facteur de retard provient plutôt des hésitations des pouvoirs publics en 2009 lorsqu'il s'est agi de confirmer définitivement le démarrage des travaux. Le lancement d'une mission d'inspection conjointe IGF/IGAC sur le coût du projet et la validité de son modèle économique, mission dont les conclusions seront finalement nuancées, aura fait perdre plus d'un an au chantier.

S'agissant, enfin, du dépassement du coût du projet, la Chambre maintient son estimation d'un coût total de 534 M€ valeur 2015 et conclut que ce chiffre marque un triplement ou une augmentation de l'ordre de 2,6.

Comme nous l'avons fait au stade du rapport d'observations provisoires, nous contestons formellement le chiffrage de la Chambre et le niveau du dépassement.

En effet, la Chambre prend pour base de référence le chiffrage de septembre 2006, soit 173,1 M€ HT, alors que celui-ci ne correspond qu'au périmètre restreint des travaux. Il faudrait ajouter à ce chiffre le premier équipement ainsi que des correctifs (coût du contrat global de construction/maintenance sur 15 ans, assurances...) et lui appliquer l'effet des révisions de prix sur la période 2007/12. On arrive alors à un montant en VAN de 207,27 M€ qui est la vraie base de référence actualisée à prendre en compte pour mesurer l'écart par rapport au coût final.

L'autre terme de la comparaison est le coût total final. La Chambre l'évalue à 534 M€ en agrégeant tous les coûts, y compris le budget de fonctionnement de l'association de maîtrise d'ouvrage (28,5 M€), le coût de l'emprunt obligataire sur l'ensemble de la période de remboursement (70,6 M€) et même le coût de financement par l'Etat (44,1 M€) résultant du supplément de déficit public sur la période 2016 à 2030 ! Or, évidemment, aucun de ces coûts ne figuraient dans l'estimation initiale du coût des travaux puisqu'ils sont d'une toute autre nature : on ne mesure pas le coût d'un projet de construction en intégrant par avance le mode de financement auquel les pouvoirs publics auront finalement recours. C'est un peu comme si un particulier évaluait le coût de l'appartement qu'il achète non pas au prix payé à l'instant de l'acquisition mais au terme des 15 ou 20 ans de remboursement de l'emprunt qu'il a souscrit, par addition de tous les flux d'intérêts.

De surcroît, les coûts de financement du projet doivent être restitués dans leur valeur 2006 par un calcul de VAN. Dans les réponses détaillées ci-après, on trouvera le calcul que nous opposons à celui de la Chambre. Notre estimation du coût final en VAN, soit 285,02 M€ ou 270,80 M€ selon la méthode retenue, conduit à un dépassement de l'ordre de 30% à 37,5% par rapport à la VAN estimative du projet initial (207,27 M€). Le dépassement est donc bien moindre que celui présenté par la Chambre.

En conclusion de l'ensemble de ces remarques aux observations du rapport définitif, nous soulignons avec force les points suivants :

- le projet de la Philharmonie s'inscrit dans un mouvement mondial de renouveau de l'architecture des salles de concerts. Celui-ci, initié dans les années soixante par la Philharmonie de Berlin, conduit à reconsidérer les modèles esthétiques du passé en édifiant des complexes musicaux ouverts à tous les publics, souvent à l'écart des centres historiques, offrant une gamme variée d'activités autour du concert ;
- le projet de la Philharmonie de Paris, en particulier, combine plusieurs dimensions qui vont bien au-delà d'une salle de plus, fût-elle au niveau des meilleurs standards

internationaux. Il s'agit d'associer une programmation brassant tous les styles, un ensemble d'espaces de travail pour les musiciens et les orchestres en résidence, un programme éducatif ambitieux et des activités culturelles autour de la musique. L'ambition centrale est celle de l'élargissement des publics et de la transmission générationnelle ;

- au service de cette ambition, Jean Nouvel a conçu un édifice exceptionnel et une salle dont la beauté et les qualités acoustiques ont été unanimement reconnues, tant par la presse que par le milieu musical. La Philharmonie est devenue une référence internationale ;
- les délais d'achèvement d'un projet de cette importance s'expliquent par sa complexité et par les contraintes du processus de décision politique. L'ouverture en janvier 2015 s'imposait comme la seule solution pour respecter les engagements pris vis-à-vis du public, des cinq orchestres accueillis en résidence et de toutes les formations programmées dans la première brochure de saison ;
- ces engagements ont tous été respectés et le succès public dépasse toutes les espérances avec plus de 1.200.000 visiteurs et des salles pleines tous les soirs. La jauge supplémentaire de la Philharmonie (600 places de plus que Pleyel) permet d'offrir un quart des places à un tarif de moins de 20 €, ce qui change tout pour les jeunes et les nouveaux publics ;
- à périmètre comparable, les calculs de valeur actuelle nette conduisent à situer l'augmentation du coût du projet par rapport à l'estimation de 2006 dans une fourchette de 30 à 37 % environ, ce qui est très inférieur au chiffrage du rapport provisoire. Cette augmentation et le niveau du coût final de la Philharmonie sont à mettre en regard de la complexité du projet et à rapprocher des exemples internationaux comparables.

II. REPONSES DETAILLEES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

1/ Le projet de construction à Paris d'un auditorium dédié à la musique symphonique est ancien (points 1.1. et 1.2.)

En préalable, nous précisons que les observations de la première section du rapport portant sur l'implication de la Ville de Paris dans le projet et l'information du Conseil de Paris ne feront l'objet d'aucune remarque de notre part, celles-ci relevant de la Ville de Paris, tutelle du projet avec l'État.

Toutefois, nous tenons à souligner que la Philharmonie constitue le premier exemple d'un grand équipement culturel national décidé et cofinancé par l'État et la Ville de Paris, avec

le soutien du Conseil régional d'Île-de-France. Cela nous semble, en soi, un exemple vertueux de partenariat public permettant un partage des coûts. Ce point aurait pu être souligné par le rapport définitif et mis à l'actif du projet.

Dans sa synthèse puis dans sa première section, le rapport décrit en détail la genèse du projet de la Philharmonie en s'interrogeant, d'une part, sur les raisons qui l'ont motivé et, d'autre part, sur son dimensionnement final. Si cette description est bien documentée, elle présente les différentes étapes du projet de telle sorte qu'une impression de critique diffuse s'en dégage. L'utilisation fréquente des guillemets (hors citations) chaque fois qu'il est question de rappeler les raisons du projet ou les qualités attendues du nouvel équipement contribue à cette impression.

Le rapporteur semble estimer au fond que la situation de la musique symphonique à Paris ne justifiait pas vraiment la construction d'une nouvelle salle et encore moins le lancement d'un complexe musical de cette importance et d'un tel coût.

Mais sur quelles bases objectives se fonde ce jugement ? De quelle nature de conditions est-il question ? Pour quel public, à quel prix de places et pour quels répertoires ? Voilà les questions et les enjeux en termes de transmission et d'élargissement du public auxquels le projet de la Philharmonie tente de répondre.

On pourrait considérer que ces interrogations n'ont plus qu'un intérêt rétrospectif, que de très nombreux rapports se sont succédés sur le même sujet et que le succès éclatant de la Philharmonie depuis son ouverture (1.200.000 personnes accueillies et plus de 95% de taux de remplissage des concerts) – succès que souligne d'ailleurs le rapporteur – apporte un démenti à tous les cassandres qui, depuis l'origine, ont critiqué le principe du projet et prédit son échec.

Néanmoins, il nous apparaît important d'apporter des compléments d'information de nature à préciser les origines du projet, son dimensionnement et, au fond, le rapport coût/avantages qu'il présente. C'est dans cet esprit que les remarques qui suivent sont formulées.

En premier lieu, il convient de rappeler le constat de départ dressé par de nombreux rapports sur l'offre de concerts à Paris et le public de la musique classique : un vieillissement constant du public (l'âge moyen se situant désormais entre 56 et 65 ans selon les études), une forte surreprésentation des classes sociales aisées et des quartiers Ouest (8^e, 16^e, 17^e arrondissements et Neuilly), une concentration des salles dans l'Ouest parisien (Théâtre des Champs-Élysées, Pleyel, Radio France, Gaveau) et des prix de places beaucoup trop élevés pour permettre un renouvellement générationnel et une diversification sociale du public. Ne rien faire dans ce contexte, c'était risquer la poursuite d'un lent déclin du public et une rupture dans la transmission du patrimoine musical.

Cette situation était d'autant plus injustifiable que Paris n'avait pas suivi le redressement observé à l'étranger, en restant notamment pendant longtemps à l'écart d'un mouvement de renouveau des salles de concert s'étant développé dans des villes souvent beaucoup moins grandes. En effet, depuis au moins un quart de siècle, ont été ouvertes dans le monde entier des salles symphoniques – voire, souvent, des complexes – offrant des standards d'écoute, de confort, de services complètement renouvelés.

Ainsi, plusieurs équipements ont été construits au Japon (par exemple le Suntory Hall de Tokyo en 1986 et le Kyoto concert Hall en 1995 signé Arata Isozaki), aux États-Unis (notamment le Walt Disney Hall de Los Angeles en 2003 signé Frank Gehry et le Meyerson Symphony Center de Dallas livré en 1989 par Ieoh Ming Pei), en Chine (le Centre national des arts du spectacle à Pékin en 2009 signé du français Paul Andreu) ou encore au Brésil (la Cidade das Artes de Rio de Janeiro en 2013, signée Christian de Portzamparc).

L'Europe n'est pas restée à l'écart de ce mouvement de renouveau qui témoigne de la vitalité du répertoire classique. San Sebastian s'est dotée en 1999 du Kursaal signé Rafael Moneo, Lucerne du Konzertsaal en 1998 signé Jean Nouvel, Rome du Parco de la Musica en 2003 signé Renzo Piano, Newcastle du Sage signé Norman Foster inauguré en 2004, Luxembourg de la Philharmonie signée Christian de Portzamparc en 2006, Porto de la Casa da Musica en 2005 conçue par Rem Koolhaas, Copenhague du Koncerthuset signé Jean Nouvel en 2008 et, enfin, Hambourg attend l'ouverture de la Philharmonie de l'Elbe conçue par Herzog et de Meuron, encore en travaux. Plus récemment encore, les villes de Londres et de Munich ont lancé des études en vue de la construction d'une grande salle symphonique digne des nouveaux standards internationaux en prenant appui sur l'exemple, à leurs yeux modélisable, de la Philharmonie de Paris.

Pour la plupart d'entre elles, ces salles ont en commun la signature d'un grand architecte contemporain, une acoustique de très haut niveau, un ensemble d'équipements annexes (salles de répétition, studios de travail, ateliers éducatifs, petites salles), une programmation ouverte à d'autres répertoires que le classique, des services (cafés, librairies-boutiques, restaurants, médiathèques et, parfois même, hôtels ou logements) et, souvent, une localisation excentrée plus attractive pour les nouveaux publics. L'organisation spatiale de certaines de ces salles est inspirée de la forme enveloppante dite « en vignoble » inaugurée en 1963 à Berlin avec la Philharmonie d'Hans Scharoun.

Face à ces complexes musicaux modernes qui ont fleuri dans beaucoup de villes du monde entier, Paris a fait longtemps pâle figure. Marquée par une tradition latine centrée sur l'opéra, la vie musicale parisienne s'est déployée dans des salles à l'italienne héritées du XIX^e siècle (l'Opéra Garnier, le Châtelet, l'Opéra-Comique, le Théâtre des Champs-Élysées) conçues pour le lyrique mais inadaptées à l'acoustique du concert symphonique. Seule la Salle Pleyel, construite en 1929 à l'initiative de la manufacture des pianos Pleyel

pour promouvoir sa production, peut être considérée comme un projet initialement pensé pour le concert symphonique.

Toutefois, même bien rénovée, la Salle Pleyel a toujours présenté des limites inhérentes à sa configuration physique. Construite sur une parcelle étroite, elle est privée d'espaces annexes : ni lieux de répétition, ni studios de travail pour les musiciens, ni services, ni espaces éducatifs. Les orchestres n'ont d'autre solution que d'effectuer toutes leurs répétitions sur la scène, ce qui contraint fortement les alternances. La salle elle-même est d'une jauge assez petite (1.700 à 1.900 places selon les configurations) et d'un volume acoustique insuffisant (moins de 18.000 m³ environ à comparer aux 32.000 m³ de la Philharmonie) pour le grand répertoire. Outre les limitations liées à la saturation sonore, les contraintes y sont donc fortes : pour équilibrer les coûts des plateaux symphoniques avec une jauge financière de moins de 1.800 places environ, les prix de places doivent être très élevés (plus de 60 € en moyenne avec des pointes à 160 €) et les formules à bas prix pour les jeunes et les nouveaux publics très limitées.

Il convient aussi de replacer le sujet dans son contexte international. Il aurait été utile de faire une place aux projets similaires conduits à l'étranger et d'établir un minimum de comparaisons. En conservant une optique strictement franco-française, le rapport provisoire se prive d'une bonne compréhension des enjeux de la Philharmonie dans le paysage désormais complètement mondialisé de la musique. Cette remarque vaut aussi pour les calculs de coûts qui auraient gagné à des comparaisons internationales. On rappellera, par exemple, que le coût de la construction de la Philharmonie de l'Elbe à Hambourg, toujours en chantier, devrait dépasser 800 M€.

S'agissant, enfin, du dimensionnement du projet et de son implantation à la Villette plusieurs remarques sont à formuler.

Le rapport rappelle l'origine ancienne (fin des années soixante-dix) du projet de grand auditorium, à l'époque compris dans un très vaste complexe musical – incluant d'ailleurs jusqu'à la présence d'un nouveau bâtiment pour le genre lyrique –, puis son abandon dans le processus de gestation de la Cité de la musique. Le rapporteur souligne à cette occasion que la seconde phase du projet de la Cité de la musique, qui devait comprendre une salle symphonique de 2.300 places, une salle de répétition de 800 places, une salle de travail pour l'Orchestre de Paris et une salle de 300 à 400 places pour des manifestations d'intérêt local, a été abandonnée en 1983. C'est donc la confirmation qu'était affirmé, dès l'origine, le besoin d'un véritable complexe musical associant plusieurs salles et prenant en compte des espaces de travail pour les musiciens.

Or, le rapport développe ensuite longuement la thèse que l'on s'est progressivement éloigné, cela dès 1997, « *d'un simple achèvement de la Cité* » qui aurait pu se limiter à la seule salle symphonique. Ce simple achèvement, « *a priori plus économique et plus simple*

à mettre en œuvre », est même présenté comme « *le dessein initial de la Cité de la musique* ».

Nous avons pourtant établi (cf. supra) que le projet d'origine était bien plus ambitieux. Même si ce projet a connu des évolutions évidentes sur une aussi longue période, on ne peut donc affirmer que le rapport rendu par Laurent Bayle en 2001 « *a marqué une rupture définitive avec le projet initial de la Cité de la musique* ». Le rapport provisoire semble ainsi confondre le projet déjà ambitieux de la phase 2 initiale – celle du début des années quatre-vingts – avec la position de repli adoptée en 1984 pour le concours d'architecte de la Cité.

Ce point est important car, dès l'origine, le projet de grande salle est mis en relation avec les conditions de travail des musiciens, pas seulement celles réservées aux formations invitées mais aussi aux ensembles français accueillis en résidence. Comme le rappelle le rapporteur, l'installation de l'Orchestre de Paris dans des conditions propices à son rayonnement artistique a toujours été une des motivations du projet. Construire une nouvelle salle de concert à Paris n'aurait eu aucun sens si elle n'avait pas permis d'offrir aux formations parisiennes les espaces de travail adaptés, qui leur avaient longtemps fait cruellement défaut. La Philharmonie prend donc tout son sens comme « maison des orchestres » en accueillant, depuis son ouverture en 2015, cinq formations en résidence : l'Orchestre de Paris, l'Ensemble intercontemporain, les Arts florissants, l'Orchestre national d'Île-de-France et l'Orchestre de chambre de Paris. Cette mission essentielle n'est pas clairement mentionnée dans le rapport provisoire.

Pour ce qui concerne le choix de la Villette comme lieu d'implantation de la Philharmonie, le rapport mentionne à raison la volonté de développer l'Est parisien et l'articulation avec la Cité de la musique. Il faudrait y ajouter deux autres motifs : le rôle structurant de l'équipement dans la perspective du Grand Paris et l'enjeu symbolique, au regard de l'objectif d'élargissement et de renouvellement des publics, d'une localisation à la frontière de Paris et de la banlieue, en résonance avec l'évolution sociologique de la région parisienne. Cette localisation rend aussi possible un travail éducatif de fond avec les établissements scolaires de la périphérie et les nouveaux publics.

Enfin, évidemment, la localisation du nouvel équipement à la Villette, à proximité de la Cité de la musique, prend tout son sens en termes de complémentarité et d'économies de gestion.

Nous comprenons donc difficilement les observations du rapport qui soutiennent qu'un « *projet limité à la construction d'une grande salle à la Villette (...) aurait sans doute été bien plus économique (...) sur le plan du fonctionnement* » car « *le nouvel équipement aurait profité des synergies avec les équipements déjà existants dans cet ensemble.* » Il y a là un contresens car c'est précisément ce qui s'est produit : la Philharmonie, d'abord

mutualisée, puis fusionnée avec la Cité dans un seul établissement public, s'est fondée sur le principe d'une complémentarité des équipements et d'une mise en commun des équipes, génératrice d'économies de fonctionnement.

Ce point appelle quelques développements. La Cité de la musique ouverte en 1995 comprend une salle moyenne de 900 places, un amphithéâtre de 220 places, une médiathèque et le musée de la musique. Privée d'une grande salle symphonique et d'espaces de travail pour les musiciens, c'est une « *Cité unijambiste* », pour reprendre l'expression de Pierre Boulez qui déplorait que le projet se soit arrêté à mi-chemin par rapport aux ambitions initiales.

Le projet reprenant vie dans les années 2000 sous l'impulsion de l'État et de la Ville de Paris, il était logique que le programme de la Philharmonie prévoie, en sus de la grande salle, des espaces de travail pour les musiciens, des ateliers éducatifs et une véritable salle d'exposition temporaire, c'est-à-dire tous les équipements qui faisaient défaut à la Cité.

De 2013 à 2015, l'implication bénévole des équipes de la Cité dans le projet de la Philharmonie a rendu possible sa préfiguration et son ouverture au public avec un minimum de créations d'emplois et une modération des charges de fonctionnement. Ensuite, la réunion des deux bâtiments au sein d'un même établissement public national a consacré cette complémentarité et la mutualisation de tous les moyens au service d'un projet artistique commun.

Pour résumer les remarques qu'appellent les observations contenues au point 1. du rapport définitif, nous soulignons que :

- le projet d'une salle symphonique au sein d'un complexe musical est ancien et répond aux enjeux acoustiques, économiques et d'élargissement du public qui ont été identifiés dans le monde entier, bien avant Paris ;
- la Philharmonie est une réponse pertinente au vieillissement et à l'étroitesse du public de la musique classique, elle vise à sortir ce répertoire d'un risque de repli sur soi par un renouvellement des pratiques ;
- le nouvel équipement ne se résume pas à une salle symphonique, aussi belle soit-elle, c'est aussi une maison des orchestres en même temps qu'un instrument de transmission et d'éducation tourné vers le public de demain ;
- le succès public de la Philharmonie depuis son ouverture, le retentissement national et international du bâtiment de Jean Nouvel, la qualité exceptionnelle de l'acoustique de la salle – reconnue par tous les professionnels et la presse nationale et internationale – valident les choix faits par l'État et la Ville de Paris, maîtres d'ouvrage du projet.

2/ L'association Philharmonie de Paris (points 2.1. à 2.5.)

Les observations n'appellent pas de remarques particulières de notre part.

Comme l'indique le rapporteur, il est exact que le choix de recourir à une association de préfiguration pour assurer la maîtrise d'ouvrage du projet se justifiait par la cotutelle et le cofinancement État/Ville.

On peut souligner que l'association a su conduire un projet aussi lourd et complexe avec une équipe légère (une quinzaine de salariés). On peut également observer que le passage de relai de l'association à la Cité, d'abord, pour assurer la préfiguration et le début de l'exploitation, puis sa dissolution/fusion au sein du nouvel établissement public, ensuite, se sont passés dans de bonnes conditions.

3/ Le financement du projet (points 3.1. et 3.2.)

Les observations concernant les modes de financement du projet décidés par l'État, la Ville de Paris et la Région ne feront l'objet d'aucune remarque de notre part.

4/ Le maître d'œuvre (points 4.1. à 4.3.)

Le rapport décrit avec précision et objectivité les rapports complexes de la maîtrise d'ouvrage avec le maître d'œuvre, les Ateliers Jean Nouvel. Cependant, certaines observations nous semblent appeler quelques remarques et précisions.

S'agissant du marché, nous souhaitons préciser qu'aucune clause contractuelle ne permettait de contourner le coût d'objectif. Comme dans toute exécution d'un marché de maîtrise d'œuvre, il convient d'apprécier la portée et la nature des éventuelles modifications apportées au projet au regard de la responsabilité de l'architecte. Selon les cas (demande du maître d'ouvrage ou ajout de l'architecte) le contrat d'objectif et le forfait d'honoraire sont réévalués ou non.

S'agissant des observations portant sur « *la mise à l'écart du maître d'œuvre* » et la prise de contrôle du chantier par la maîtrise d'ouvrage, nous souhaitons apporter quelques précisions. Dans un premier temps, au cours de l'année 2013, la maîtrise d'ouvrage a alerté le maître d'œuvre sur ses retards répétés de visas, sur ses déficiences dans le suivi du chantier et, d'une façon générale, sur les dysfonctionnements de l'équipe dédiée.

Malgré ces rappels à l'ordre, AJN n'a pas modifié ses méthodes et son action, ce qui a contraint progressivement la maîtrise d'ouvrage à intervenir directement auprès des entreprises et ce, de façon croissante en 2014. Ces interventions ont toujours été validées

par le contrôle technique et l'équipe de maîtrise d'œuvre est, malgré tout, restée présente sur le site. Ce n'est que dans la phase de réception, fin 2014, que le maître d'œuvre s'est intégralement désengagé du chantier.

Si la maîtrise d'ouvrage n'avait pas ainsi pallié les défaillances du maître d'œuvre, le chantier se serait très probablement arrêté et les entreprises auraient été en situation de déposer d'importantes réclamations. Le retard dans l'achèvement du chantier aurait été alors bien plus grave que celui de quelques mois souligné par le rapporteur et le risque de préjudice financier considérable.

L'intervention de la maîtrise d'ouvrage dans la dernière ligne droite du chantier a donc rendu possible l'ouverture au public programmée le 14 janvier 2015. A cette date, le bâtiment était fonctionnel et autorisé par la commission de sécurité à recevoir du public. A la fin décembre 2014, l'Orchestre de Paris, résident principal, s'installait à la Philharmonie.

La première saison de concert (janvier/juin 2015) a pu se dérouler normalement et intégralement malgré la poursuite de travaux de capotage dans certaines parties extérieures du bâtiment. Dès l'ouverture, le public a répondu massivement présent aux très nombreuses sollicitations. Toute l'année 2015, la Philharmonie a connu une fréquentation exceptionnelle, en augmentation de 65% par rapport à l'année précédente (Cité et Salle Pleyel incluses).

Enfin, il convient de souligner que le décompte général et définitif (DGD) préparé par l'association de maîtrise d'ouvrage a été signé en juillet 2015 avec l'ensemble des entreprises du chantier, mettant fin à tout risque de réclamation, ce qui est exceptionnel pour un projet de cette importance.

5/ Les marchés de travaux et les marchés annexes (points 5.1. à 5.4.)

Le rapport indique : « *En fait, une forte réévaluation de l'enveloppe globale du projet, portée de 276,25 à 336,53 M€ et, en son sein, des crédits directement ou indirectement prévus pour les travaux de construction, réévalués à 229,16 M€, a permis la signature du marché. Or, si l'article 33.1.1° du décret du 30 décembre 2005 autorise bien les maîtres d'ouvrage à passer des marchés négociés sans publicité préalable ni mise en concurrence [surligné par nous] lorsque, après appel d'offres, il n'a été proposé que des offres non-conformes, c'est sous réserve que "les conditions initiales du marché, et notamment l'enveloppe financière prévue par le maître d'ouvrage, ne soient pas substantiellement modifiées"* » [surligné par nous].

Cette analyse nous semble juridiquement inexacte.

En effet, l'article 33.1.1° du décret du 30 décembre 2005, qui a été mis en œuvre par la Philharmonie de Paris, est un cas de procédure négociée après publicité préalable et mise en concurrence. Les cas de procédure négociée sans publicité préalable ni mise en concurrence font l'objet du II de l'article 33.

L'utilisation par le rapporteur de guillemets pour évoquer le contenu de l'article 33.1.1° du décret du 30 décembre 2005 nous paraît inexacte. La lecture de ses dispositions montre qu'il ne comporte pas la condition citée entre guillemets et que l'interprétation du rapporteur est impossible.

L'article 33.1.1° du décret 30 décembre 2005 subordonne la négociation à la condition que « *les conditions initiales du marché ne doivent pas être substantiellement modifiées* ». Il n'est fait aucunement référence à une *enveloppe financière* prévue par le maître d'ouvrage.

Du reste, l'enveloppe financière prévue par le maître d'ouvrage n'a aucun caractère contractuel. Elle n'a même pas à être portée à la connaissance des candidats, puisque c'est en partie l'objet même de la mise en concurrence. En tout état de cause, elle ne l'a pas été en l'espèce.

Cette donnée n'a donc pas eu la moindre incidence sur la mise en concurrence. Sa seule utilité est de permettre au maître d'ouvrage d'apprécier l'acceptabilité de l'offre au regard de son montant.

De sorte qu'il est inexact de laisser entendre que la revalorisation de l'enveloppe financière des travaux par la Philharmonie de Paris pourrait avoir entaché d'illégalité la procédure négociée qui a abouti à la conclusion du marché global avec le groupement Bouygues, dont nous vous rappelons qu'elle a permis une baisse très substantielle du montant de l'offre de ce dernier.

Pour ce qui concerne les observations relatives à la dérive des délais et des coûts, nous tenons à souligner que le projet a été retardé pendant au moins un an (dans la période 2009/2010) par les hésitations des partenaires publics, notamment de l'État, sur l'intérêt ou non de poursuivre le projet. C'est à cette période que le Premier Ministre demandait à l'IGF et à l'IGAC une mission d'audit qui aurait pu conclure à l'abandon d'un projet qui n'en n'était alors qu'au stade des fondations. Le rapport nuancé de la mission d'inspection et l'arbitrage du Président de la République ont finalement sauvé le projet qui a pu repartir après un an de surplace.

S'agissant, enfin, des observations portant sur la date réelle d'achèvement des travaux, nous ne pouvons considérer, comme le rapporteur le fait, que « *l'inauguration de la Philharmonie en janvier 2015 était quelque peu artificielle et que la salle a dû être fermée en juin pour permettre les dernières finitions (...)* ».

Si la réception des travaux a été prononcée en novembre 2014 et si la Philharmonie a été autorisée à ouvrir le 14 janvier 2015, c'est bien que l'ouverture au public, c'est-à-dire la mise en exploitation du bâtiment, était possible dès le début 2015. Et cette mise en exploitation a commencé tout de suite à un rythme extrêmement soutenu. S'il est exact que des travaux de capotage, pour l'essentiel effectués sur les façades extérieures, se sont poursuivis, cela ne confère pas à l'ouverture au public un caractère artificiel.

De plus, la première saison s'est achevée fin juin 2015 comme toutes les précédentes saisons de la Cité ou de la Salle Pleyel auparavant. Il n'y a eu aucune fermeture anticipée pour permettre des travaux pendant l'été. Tous les établissements de spectacles finissent leur saison fin juin/début juillet et mettent à profit juillet et août pour entretenir le matériel ou réaliser des travaux d'entretien.

Nous tenons dès lors à réaffirmer avec force une vérité que tous les observateurs saluent aujourd'hui : la Philharmonie a tenu l'intégralité des engagements pris avec l'ensemble des partenaires, sans aucune annulation de concerts ou d'activités (qu'il s'agisse des répétitions d'orchestres, des ateliers proposés aux enfants et aux adultes ou des expositions), dans le respect des publics, des artistes, des orchestres programmés ainsi que des cinq formations accueillies en résidence.

6/ Le coût global de l'opération (points 6.1. à 6.4.)

Le rapport indique que « *Si on additionne l'ensemble de ces éléments, le coût final s'établit à quelque 534,6 M€.* » et que « *En valeurs constantes, la construction de la Philharmonie a donc coûté 2,6 fois (+ 158%) ce qui avait été prévu fin 2006 dans le préprogramme établi par le comité de pilotage et repris par l'association de préfiguration. (Après utilisation de l'index BT01 (passé de 732,7 en septembre 2006 à 876,6 en juin 2015), les 534,6 M€ du coût final en octobre 2015 « valent » 446,9 M€ en valeur septembre 2006. Ces 446,9 M€ représentent donc 2,6 fois les 173 M€ de l'estimation contenue dans le « préprogramme » de septembre 2006 établi par le comité de pilotage et repris par l'association.)* ».

Cette analyse, qui repose sur la combinaison de méthodes de calcul d'actualisation incompatibles (mélangeant taux d'actualisation, taux d'indexation et de désactualisation), ne nous semble pas refléter le bilan économique du projet.

En effet, pour véritablement restituer la réalité économique de la dépense constatée et pouvoir la comparer à un chiffrage initial en valeur 2006, il est nécessaire de construire un modèle de calcul retraçant l'ensemble des flux financiers sur la période 2006/2028, en se plaçant du point de vue des financeurs et de conduire un véritable calcul de VAN (valeur actuelle nette). C'est ce que nous avons fait, en considérant que les financeurs avaient tous

eu recours à l'emprunt sous une forme directe (la Ville de Paris) ou indirecte (l'État et la Région). Le tableau ci-annexé retrace le détail du calcul et précise toutes les hypothèses retenues.

En ce qui concerne la Ville de Paris, les conditions de taux introduites dans le modèle sont celles de l'emprunt contracté par l'association avec la Société générale et, pour l'État et la Région, celles des OAT à 10 ans publiées par l'Agence France Trésor (moyennes annuelles de l'indice TEC 10 sur la période considérée). Il en ressort que le total des montants financés par subvention d'investissement, y compris les intérêts d'emprunt, s'élève à 498,61 M€.

Nous n'avons retenu pour ce calcul que les subventions d'investissement car il ne nous paraît pas pertinent d'inclure les coûts de fonctionnement de l'association maître d'ouvrage. D'une part, ils n'étaient pas pris en compte dans l'évaluation initiale du coût du projet, comme il est de pratique courante pour le chiffrage des projets de construction. D'autre part, la nature de cette dépense l'exclut du mécanisme d'emprunt considéré. Par ailleurs, nous faisons observer que l'évaluation des grands projets de construction conduits par une maîtrise d'ouvrage déléguée publique (par exemple l'OPIC) n'inclut pas les coûts de fonctionnement dudit établissement.

Ce montant de 498,61 M€ peut être ramené en valeur 2006 par un calcul de VAN. Nous avons retenu pour ce faire le taux de VAN agréé par le Minefi en 2007 dans le cadre du dossier d'évaluation préalable (à l'époque, hypothèse de réalisation en PPP), à savoir 4,6%. Sur cette base, le cumul des subventions publiques d'investissement ramené en valeur 2006 s'élève à 285,02 M€.

C'est donc ce montant qui peut être considéré comme la VAN réelle du projet, qu'il convient de comparer au chiffrage initial du projet.

L'estimation du préprogramme s'élevait à 173,1 M€ (135,7 M€ correspondant aux strictes dépenses de travaux et 37,4 M€ pour les honoraires et frais divers). Mais il convient de procéder à des corrections de périmètre pour établir une comparaison pertinente.

En premier lieu, le chiffrage du préprogramme effectué par le programmiste architectural ne prend pas en compte le budget de premier équipement qui s'élève à 30 M€. Ce budget correspond notamment aux équipements techniques scéniques et audiovisuels, aux instruments de musique et aux mobiliers ne pouvant être définis qu'au vu de besoins d'exploitation stabilisés et après la prise en compte des caractéristiques des premiers développements du projet architectural.

Ce chiffrage en deux étapes est une constante dans le calibrage des budgets de construction comportant une forte composante liée au processus d'exploitation.

En second lieu, il convient aussi d'apporter d'autres corrections liées aux impacts :

- de la conclusion d'un contrat global de construction, maintenance et entretien sur 15 années d'exploitation (16,97 M€) – décision responsabilisant les constructeurs qui alourdit le budget d'investissement initial mais qui conduit à des économies sur les budgets de fonctionnement futurs – ;
- des surcoûts occasionnés par l'évolution de la réglementation en matière d'assurances (2,5 M€) ;
- de la prise en compte de travaux d'interface avec le parc de la Villette (4,5 M€).

Ces rectifications opérées, il convient également d'introduire l'effet des révisions de prix que nous avons calculé avec l'indice BT01 constaté sur la période 2007/2012, durée prévisionnelle de l'opération, puis de procéder à un calcul de VAN.

Sur ces bases, la VAN estimative du projet est de 207,27 M€. Ce chiffre, rapproché de la VAN réelle de 285,02 M€, fait apparaître une augmentation de 37,51 %. En toute rigueur, c'est ce chiffre qui doit être retenu et non celui de 158 %, comme indiqué dans le rapport d'observations provisoires.

Enfin, un autre calcul de VAN a été conduit en se plaçant dans une hypothèse où la Ville de Paris aurait bénéficié des mêmes conditions de financement que l'État, le calcul étant appliqué comme précédemment aux subventions réellement versées par les collectivités publiques. La VAN s'établit alors à 270,80 M€.

Ce calcul montre que le coût de l'emprunt obligataire contracté est de 14,22 M€ – et non de 25 M€ comme indiqué dans le rapport – et que le pourcentage d'augmentation s'élève alors à 30,65 % et non 158 %.

La prise en compte de ces rectifications nous paraît essentielle pour l'établissement d'une juste appréciation du bilan économique du projet.



Paris, le 15 JUL. 2016



Objet. : Rapport d'observations définitives relatives à l'examen de la gestion de l'opération de construction de la Philharmonie

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 16 juin 2016, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives portant sur l'examen de de la gestion de l'opération de construction de la Philharmonie.

Des observations portées dans ce rapport appellent un certain nombre de précisions qui ont d'ores et déjà été apportées à la Chambre lors des travaux préparatoires et que la Ville souhaite voir désormais intégrer au rapport définitif.

S'agissant de l'opportunité d'édifier un nouvel auditorium.

Le rapport indique que l'Etat et la Ville auraient pu faire un autre choix au motif que Paris disposait déjà de salles de concerts (le Châtelet, le Théâtre des Champs Élysées notamment). Pour autant, le projet artistique de ces salles n'est pas dédié à la musique symphonique.

La salle Pleyel, avait, quant à elle, pour mission fondamentale la diffusion de la musique symphonique. Cependant, cette salle présentait de fortes contraintes : une jauge modeste pour ce type de salle (1 900 places) imposant des tarifs élevés pour équilibrer les coûts artistiques, une performance acoustique bridée par le faible volume sonore, une configuration de salle en longueur, induisant une distance entre les artistes et le public, à l'opposé des standards internationaux type de salle (1 900 places) imposant des tarifs élevés pour équilibrer les coûts artistiques, une performance acoustique bridée par le faible volume sonore, une configuration de salle en longueur, induisant une distance entre les artistes et le public, à l'opposé des standards internationaux actuels, et des services annexes inexistant (ni espace de bar/restauration, ni surfaces pouvant être consacrées à l'action culturelle, ni salles de répétition pour les orchestres).

La localisation géographique de la salle Pleyel n'était pas, par ailleurs, optimale : située en plein cœur des quartiers aisés, cette salle ne disposait ni de parkings ni d'un accès facile aux transports publics rendant possible un réel brassage des publics.

Le choix de construire la nouvelle Philharmonie dans le XIX^{ème} arrondissement, au sein d'un parc fréquenté par les familles de tous milieux et à l'interface avec des quartiers populaires, dans et hors Paris, a constitué un véritable choix politique que la Ville de Paris a toujours assumé et revendiqué : il s'agissait ainsi de relever le défi de la diversification des publics de la musique symphonique, confrontée, plus encore que toute autre esthétique, à un vieillissement et une sélection sociale des publics. La pertinence du choix de la localisation géographique de ce nouvel auditorium n'est que peu relevée par la Chambre alors même que le succès considérable de la

Philharmonie depuis son ouverture témoigne à lui seul du bien-fondé du choix de l'Etat et de la Ville pourtant critiqué par la Chambre.

Jusqu'à l'inauguration de la Philharmonie en janvier 2015, Paris ne possédait donc pas de salles pour permettre aux nombreuses phalanges parisiennes d'une part, étrangères d'autre part, d'être programmées dans de bonnes conditions. Cette lacune doit être mesurée à l'aune d'un contexte de concurrence internationale accrue par le fait que les grandes capitales européennes se sont très largement dotées de grands auditoriums modernes et offrant une expérience de concert renouvelée par la proximité scène/public (des salles dites « en vignoble », comme la Philharmonie de Berlin qui constitue la référence en la matière). Berlin, Vienne, Amsterdam, Rome, Porto ou Luxembourg se sont ainsi dotées de telles salles ; la Philharmonie d'Hambourg ouvrira prochainement, tandis que celle de Londres est à l'étude.

En France même, de nombreuses villes ont également fait le choix de construire des auditoriums : Dijon, Bordeaux, Montpellier, Lyon... Il était donc important que la capitale française ne soit pas exclue des tournées des grands orchestres français et internationaux, préservant ainsi sa vitalité artistique dans ce secteur.

La Ville de Paris rappelle que les succès de la Philharmonie en termes de fréquentation, dès 2015, démontrent que ce choix n'était pas infondé : la formidable hausse du nombre de spectateurs venus assister à un concert, l'offre considérable d'ateliers ou d'actions culturelles, de même qu'une diversification des publics (qui sera évaluée plus précisément dans le cadre d'une étude spécifique en 2016) confirment que le défi du renouvellement des publics a été relevé grâce à ce nouvel outil.

La Chambre questionne également l'ambition de la construction en précisant qu'une salle de concert rattachée à l'actuelle Cité de la musique aurait été suffisante et moins onéreuse.

Elle méconnaît se faisant un axe fort du projet, soit l'accueil en son sein des orchestres symphoniques en résidence, qui constitue une préoccupation majeure : c'est par leur présence que la transmission du répertoire musical peut être placée au cœur du projet. La mise à disposition d'espaces de bureaux et de répétition pour les cinq formations accueillies (Arts Florissants, Ensemble Intercontemporain, Orchestre de Paris, Orchestre de Chambre de Paris et Orchestre National d'Ile-de-France) permet la mise en œuvre d'un projet musical à 360° qui comprend la création, la diffusion et l'action culturelle : les orchestres peuvent répéter, créer et construire des projets éducatifs. Toute la partie du bâtiment consacrée aux espaces d'ateliers pour accueillir les publics familiaux le week-end notamment est également un élément essentiel du projet

Les studios d'enregistrement et l'espace d'exposition correspondent, quant à eux, aux usages d'une salle de concert du XXI^{ème} siècle, ouverte aux technologies numériques et croisant les propositions culturelles et donc les publics. Ce projet est par conséquent l'inverse d'une simple salle de concert où le public viendrait uniquement « consommer » de la musique.

La construction de ce nouveau bâtiment s'intègre par conséquent dans un projet global, en favorisant les synergies avec la Cité de la Musique existante. Leur regroupement dans la même entité juridique, et, dès le départ, leur pilotage par la même équipe assurent la cohérence de l'ensemble mais aussi une optimisation des moyens humains et financiers consacrés à l'équipement.

Le projet de la Philharmonie incarne la mission de service public que doit porter un établissement dont la vocation est de mettre en œuvre un projet artistique et culturel au service de tous.

S'agissant de l'absence d'un « débat de fond » quant au projet de la Philharmonie, de très nombreuses délibérations concernant la Philharmonie ont été soumises au Conseil de Paris et ont permis aux conseillers de s'exprimer sur ce projet.

Nombre de délibérations ont ainsi donné l'opportunité au Conseil de Paris de débattre du projet : délibération de 2006 (DAC 612) autorisant la participation de la Ville à l'association Philharmonie de Paris (dont le seul objet était d'assurer la maîtrise d'ouvrage de la construction), délibération de 2007 (DAC 221) portant sur la convention relative à l'attribution d'une subvention de fonctionnement et d'une subvention d'équipement à l'association « Philharmonie de Paris » dont l'objet était d'assurer transitoirement la maîtrise d'ouvrage de la construction d'un grand auditorium sur le site du Parc de la Villette, délibération en 2008 (DAC 189) relative à la signature d'un avenant à cette convention.

Le Conseil de Paris a en outre été très régulièrement informé du déroulement du projet de la Philharmonie à l'occasion du vote de nombreuses délibérations : délibération d'octroi de la garantie d'emprunt au profit de l'association « Philharmonie de Paris » en 2009 (DAC 89) puis en 2011 pour la modification de cette garantie (DAC 291), délibérations relatives au versement d'une subvention de fonctionnement respectivement en 2010 (DAC 711), en 2011 (DAC 681), en 2012 (DAC 527), en 2013 (DAC 633) puis en 2014 (DAC 1493). La Chambre ne peut donc laisser croire que le Conseil de Paris aurait été tenu à l'écart de ce projet.

S'agissant de la formule de financement choisie par la Ville (l'emprunt). La Ville a apporté, à deux reprises, sa garantie à l'association « Philharmonie de Paris » s'agissant de l'emprunt obligataire que cette dernière avait souscrit. Comme toutes les garanties d'emprunt apportées par la Ville, celle accordée à la Philharmonie figurait bien dans les documents budgétaires de la collectivité parisienne : aucune « dissimulation » ne peut donc être reprochée à la Ville.

L'opposition municipale a d'ailleurs tenté de soutenir cette thèse lors de l'adoption du BP2014 de la Ville de Paris : le contrôle de légalité a cependant rappelé, à l'époque, que l'octroi d'une garantie à un tiers (en l'occurrence l'association « Philharmonie de Paris ») ne pouvait s'assimiler à une dette.

Des incertitudes techniques sur les modalités de comptabilisation de cette garantie existaient cependant, compte tenu notamment de la qualité particulière du tiers en cause, l'Etat et la Ville étant membres de l'association « Philharmonie de Paris ». Elles ont été levées au cours de l'année 2014 et, dès le BP2015, en accord avec le comptable public, l'emprunt obligataire contracté par la Philharmonie (non par la Ville) a fait l'objet d'une inscription comptable dans la catégorie « autres dettes » de la collectivité parisienne. Cette inscription dans les documents budgétaires de la collectivité démontre ainsi le souci de transparence de la Ville sur les modalités de financement en cause.

S'agissant de la méthodologie de calcul retenue par la Chambre pour évaluer le « surcoût » qui résulterait de l'emprunt obligataire contracté par l'association « Philharmonie de Paris », la Ville en conteste le fondement.

En effet, si le principe de l'actualisation est pertinent, elle doit cependant porter sur l'ensemble des flux de dépenses. Il convient, lorsqu'une dépense fait l'objet d'un financement par emprunt comme dans le cas de la Philharmonie, de prendre en considération l'actualisation du capital remboursé plutôt que le montant brut de l'investissement initial.

S'agissant du « *calcul du surcoût pour le budget de la Ville de Paris de la solution d'un emprunt souscrit par l'association* », la Chambre compare le taux obtenu par la Philharmonie en 2011 avec celui de la Ville sur plusieurs années, en fonction de l'avancée effective des travaux. La fixation, dès 2011, des conditions de l'ensemble des levées de fonds à venir du projet par la Philharmonie relève d'une mesure de gestion de projet prudente visant à sécuriser les charges financières liées à cet emprunt sur la totalité de la durée du projet - prudence que la Ville aurait pu également retenir si elle avait souscrit elle-même le prêt et qui ne saurait donc être retenue comme composante du surcoût.

Il convient de rappeler que cette sécurisation des conditions de financement au début du projet est tout à fait classique et bien souvent exigée par les banques pour des raisons prudentielles. Aussi, la Chambre introduit un biais méthodologique sur l'évolution future des taux après 2011, qui ont baissé, mais qui auraient très bien pu augmenter. Il convient donc de faire la comparaison sur la base des conditions offertes à la Ville au même moment, soit en 2011.

Le taux de financement qu'aurait pu obtenir la Ville en 2011 ne peut ainsi être estimé à partir des seuls emprunts effectués cette année-là auprès de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) en excluant les autres emprunts de la Ville. En effet, les taux obtenus auprès de la BEI sont des taux bonifiés, liés à des projets particuliers, qui permettent à la Ville de se financer sous le niveau de la signature de l'Etat français et ne sont donc, à ce titre, absolument pas représentatifs du niveau de la signature de la Ville de Paris.

Une méthodologie plus robuste pour estimer le taux de financement qu'aurait pu obtenir la Ville pour un emprunt similaire serait de prendre le niveau du taux de marché le 29 avril 2011 (3,956%) et de lui rajouter la marge moyenne à laquelle la Ville a pu se financer en 2011 par rapport aux taux de marché sur l'ensemble des opérations qu'elle a effectuées au cours de l'année. Cette marge moyenne, (écart par rapport à la courbe swap) s'élève à 0,85% en 2011.

Le taux de financement théorique auquel la Ville aurait pu prétendre en fonction des conditions financières de 2011 est ainsi de 4,806% (3,956%+0,85%), soit 0,38% de mieux que ce que la Philharmonie a obtenu (5,186%), soit un surcoût de 6,3 M€ (de l'ordre de 4,9M€ actualisé au taux de 3,23% repris par le rapporteur).

Quant au niveau de la commission d'arrangement, il est tout à fait cohérent avec les standards de marché. Il n'y a donc pas lieu de rajouter un quelconque surcoût par rapport à ce qu'aurait pu obtenir la Ville.

Le « surcoût global » peut ainsi être estimé à 4,9 M€ et non à 25 M€.

Ce montant devrait en outre être revu à la baisse prochainement à l'issue de la renégociation de cet emprunt pour laquelle la Ville accompagne la Philharmonie en lien avec la Société Générale. Cette renégociation devrait faire apparaître une économie de charges financières de plus de 4 M€ d'ici l'échéance de l'emprunt.

S'agissant de la répartition des sièges au Conseil d'Administration de l'EP fusionné, la répartition des sièges au CA du nouvel EP a été fixée au regard des financements en fonctionnement des différents contributeurs de l'EP. En effet, la subvention de la Ville de Paris s'intègre désormais dans un ensemble plus vaste comprenant les activités relevant initialement de l'EP Cité de la Musique, aussi sa place, en termes de soutien au fonctionnement, dans le nouvel ensemble fusionné, s'est-elle retrouvée de fait minorée. Le nombre de sièges au CA pour l'Etat d'une part, la Ville d'autre part, est ainsi le reflet de ce nouvel équilibre, sur la durée.

S'agissant de l'évolution des coûts entre 2006 et 2013, la Ville de Paris apporte les précisions suivantes. La « dérive » des coûts pointée par la Chambre repose avant tout sur les modalités de calcul retenues et qui sont particulièrement contestables.

La Chambre a en effet choisi de raisonner « en coût global » pour déterminer le coût final de la Philharmonie. En additionnant le montant des investissements (390, 887 M€), le coût de la maîtrise d'ouvrage (28,484 M€), le coût du financement pour la Ville (70,562 M€) et le coût du financement pour l'Etat (44,137 M€), elle parvient ainsi à un total de 534,6 M€ (paragraphe 306), à comparer aux

173 M€ annoncés en 2006. Cette méthode n'est pas pertinente dès lors que la Chambre compare des chiffres qui ne correspondent, en aucun cas, à la même réalité.

D'une part, l'approche en « coût global » revient à intégrer dans le coût final des montants qui, de façon générale, ne sont jamais intégrés dans le coût d'opération, que ce soit pour des opérations portées par Ville, par l'Etat, ou par quelque autre opérateur. Ainsi, la Ville, lorsqu'elle porte en direct une opération de ce type, ne comptabilise pas le temps passé par ses propres agents pour assurer la maîtrise d'ouvrage de cette opération. Elle ne comptabilise pas non plus la charge financière afférente à ses emprunts. Ainsi, le chiffre de 173 M€, affiché en 2006, était un coût d'opération qui n'a jamais eu vocation à constituer un « coût global » tel que la Chambre le reconstitue a posteriori.

Si l'approche en coût global peut constituer un indicateur du coût pour les pouvoirs publics d'une telle opération, elle ne peut, selon la Ville, être utilisée pour souligner une « dérive » du coût de l'opération.

D'autre part, le coût même de l'opération (390,887 M€) doit être analysé beaucoup plus finement, et retraité afin d'obtenir un chiffre comparable aux 173 M€ de 2006.

En effet, le chiffrage de 2006 constituait une première approche et doit être retraité pour tenir compte des évolutions de périmètre.

Les 173 M€ ne comprenaient, comme cela a toujours été indiqué, ni les révisions de prix (un peu moins de 37 M€, non compris dans le pré-programme), ni le premier équipement (30 M€, qui couvrent tous les équipements mobiliers du projet et qui ne sont jamais compris à ce stade), ni le coût des travaux d'aménagement pour assurer l'interface avec le parc (+ 4,5 M€, pour les parvis, rampes, déplacement du parking du Zénith, etc.).

Une dépense supplémentaire de 16,97 M€ a ensuite été justifiée par la négociation avec Bouygues d'un marché d'exploitation du bâtiment sur 15 ans, surcoût que le Ministère des Finances a lui-même chiffré en 2007, mais qui engendrera sur ces 15 ans une baisse en fonctionnement de crédits d'entretien de l'équipement.

La modification de la réglementation sur les assurances en cours d'opération, et le statut associatif de la Philharmonie qui l'a contrainte à prendre une assurance dommage-ouvrage, ont engendré un surcoût de 2,5 M€ sur le poste assurances.

Le chiffre initial de 173 115 000 € doit ainsi être augmenté de 90 970 000 € soit 264 085 000€, à comparer à 389 354 000 €, soit un surcoût de 125 269 000 € hors inflation.

Il est ensuite indispensable d'ajouter le coût de l'inflation entre le moment de l'estimation (2006) et la date de référence du marché à partir de laquelle se sont appliquées les clauses de révision de prix, qui a été de 30 724 600 €¹.

Le programme initial de 173 115 000 € devient donc 264 085 000 €, une fois réalisées les corrections de périmètre, et 294 809 600 €, une fois intégrée l'inflation. La différence avec le coût final d'opération (établi à 389 354 000 €) est donc de 94 544 400 €, soit un surcoût bien moindre que celui mis en avant par le rapport de la Chambre.

¹ La façon la plus rigoureuse de calculer l'inflation est la suivante :

- Prendre le coût global du programme (264 085 000 – 37 000 000) : 227 085 000 €
- Faire la différence entre le BT01 en janvier 2006 (707,2) et le BT01 en janvier 2009, date de référence pour le marché Bouygues (802,9) : la hausse est de 13,53%
- Le programme à la valeur 2009 est donc de 257 809 600 € HT, soit un surcoût de 30 724 600 €.

La Ville de Paris ne conteste par l'existence du surcoût mais il ne saurait être de « 158 % » comme l'indique le rapport et s'établit plutôt, compte tenu de ce qui précède, à 32 %.

Ce surcoût est lié à deux facteurs fondamentaux : d'une part, la décision de suspendre le chantier en 2009, afin de laisser le temps aux financeurs de confirmer leur choix de poursuivre le chantier ; d'autre part, les difficultés rencontrées sur le chantier entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre. En ce qui concerne ce second point, des expertises judiciaires ont été sollicitées par la Philharmonie, en tant que maître d'ouvrage, et par les Ateliers Jean Nouvel, maître d'œuvre, qui permettront de déterminer les responsabilités de chacun.

Afin de limiter les surcoûts et s'assurer du respect des enveloppes financières, la Ville est sans cesse intervenue au Conseil d'Administration de la Philharmonie pour réaffirmer cette priorité absolue, dans le cadre d'un suivi étroit.

Plusieurs dispositifs ont ainsi été mis en place. En février 2013, il a été décidé de lancer une mission d'AMO en expertise de projet contrôle des coûts, confiée à Algoé, qui a rendu ses conclusions fin mai 2013. Il est noté que cette AMO n'a permis de dégager aucune piste d'économies ou de meilleur contrôle des coûts du chantier, et anticipait une nécessaire rallonge de 50 M€.

Une seconde mission a ensuite été confiée par la Ministre de la Culture et de la Communication, dans le cadre d'un suivi conjoint avec la Ville de Paris, à Monsieur Jean-Pierre Weiss. Cette mission ne s'est achevée que le 30 septembre 2015. La lettre de mission adressée à M. Jean-Pierre Weiss et signée de la Ministre de la Culture de l'époque réaffirmait le nécessaire contrôle des coûts et du calendrier : « *Il est impératif que son coût [de la Philharmonie] s'inscrive strictement dans les hypothèses qui ont conduit à confirmer l'opération au moment du lancement du marché de travaux. Il est tout aussi important que son calendrier soit maîtrisé, d'autant plus que la fiabilité de celui-ci constitue non seulement l'une des conditions majeures du respect des coûts mais conditionne l'organisation prévisionnelle des activités musicales des autres grands équipements musicaux parisiens à l'ouverture de la salle* ». Le rôle confié à Monsieur Weiss était « *d'éclairer par [ses] analyses les différentes décisions que nous [la Ville de Paris et l'Etat] devons arrêter tant au titre de nos engagements financiers qu'à celui, plus général, des délibérations du Conseil d'Administration de l'association au sein duquel nous sommes représentés* ». Monsieur Weiss a ainsi accompagné au quotidien les financeurs, dans le cadre d'un suivi au plus proche. Il a joué un rôle d'interface entre les différentes parties en présence et a éclairé, par ses rapports remis selon un rythme trimestriel environ, les décisions de la Ville et de l'Etat.

La Ville a ainsi, à chaque Conseil d'Administration de l'Association (le calendrier et le coût des travaux y ont été systématiquement abordés) à la fois réaffirmé ces impératifs et contribué à mettre en place les dispositifs de contrôle pertinents, notamment en ce qui concerne l'arbitrage à la baisse des dépenses de premier équipement, le contrôle précis de la consommation des enveloppes d'aléas, la constitution de provisions lors du vote du BP 2015, etc.

Un suivi renforcé a enfin été mis en place, pendant la phase particulièrement délicate de la fin de chantier, par la Direction Générale de la Création Artistique du Ministère de la Culture et de la Communication et par la Direction des affaires Culturelles de la Ville de Paris. Dans le cadre d'une réunion ayant lieu au minimum tous les 15 jours, les financeurs se sont réunis pour suivre à la fois le respect du micro-planning de travaux et la consommation des crédits. C'est dans ce cadre qu'ont été mis en place les éléments de pilotage les plus fins remontant aux administrateurs. Parallèlement, et en plus des prises de position sans équivoque en Conseil d'Administration, des courriers ont été adressés qui n'ont cessé de rappeler au Directeur de la Philharmonie les impératifs de respect de coût et de calendrier (courriers du 21 octobre 2014, du 9 janvier 2015, du 11 février 2015, du 10 mars 2015 notamment).

L'engagement de la Ville de Paris dans le contrôle du respect par la Maîtrise d'ouvrage des contraintes calendaires et financières ne saurait donc être remis en cause.

S'agissant de la maîtrise d'œuvre de l'opération, la Ville de Paris ne partage pas les remarques de la Chambre sur le concours d'architectes, ces dernières semblant critiquer le principe même et les modalités de ces concours internationaux (avantages et inconvénients de l'anonymat des candidatures, etc.).

S'agissant du marché de travaux, la Ville de Paris rappelle que la régularité de la procédure d'appel d'offres suivie au regard des règles de la commande publique n'est pas sérieusement contestable. L'association « Philharmonie de Paris » a en effet scrupuleusement respecté le droit applicable, soit l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 et le décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

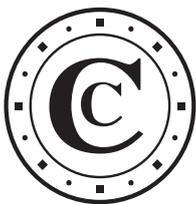
et dévoué

Pour la Maire de Paris
et par délégation,
le Secrétaire Général



Philippe CHOTARD

Monsieur Gérard TERRIEN
Président de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 Noisiel
77 315 Marne La Vallée Cedex 2



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France :
www.ccomptes.fr/ile-de-france

Chambre régionale des comptes d'Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/ile-de-france