



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSARIAT GENERAL A L'INVESTISSEMENT

DOSSIER INSTRUIT PAR LA DIRECTRICE DE PROGRAMME
EVALUATION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS, Sylviane GASTALDO

Paris, le 2 octobre 2014
Avis 2014-n°18

<u>AVIS DU CGI</u>	
Projet de restauration et d'aménagement du Grand Palais	
Etablissement public demandeur	Rmn GP
Ministères concernés	Ministère de la Culture et de la Communication Direction du Budget Direction générale du Trésor Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
Date de réception du dossier	31 juillet 2014
Date du rapport de contre-expertise	26 septembre 2014
<u>PROCEDURE : CONTRE-EXPERTISE DU DOSSIER D'EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE</u>	
<u>INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES</u>	
Montant du projet	393 M€
dont restauration	137 M€
dont aménagement RMN GP + Universciences	198 + 58 M€
dont travaux inéluctables	190 M€
VAN financière (recettes – coûts actualisés au taux de 2 %)	42,3 M€
Dimensionnement	67 000 m ² surface utile
Mode de réalisation	MOP
Eléments de calendrier	
Date des travaux	Août 2018 à Septembre 2022 avec fermeture du site de mars 2019 à mars 2021
Date de mise en service	2022

P.J. :
- rapport de contre-expertise du 28 septembre 2014

1. Présentation du projet

Le Grand Palais des Champs Elysées a été édifié pour l'exposition universelle de 1900. Il est intégralement classé monument historique. Affecté en totalité à l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs Elysées (RMN-GP), il héberge actuellement plusieurs établissements recevant du public, indépendants et non communicants entre eux, dont le Palais de la Découverte (PLD) qui occupe la partie Ouest du bâtiment, appelé Palais d'Antin, depuis 1937. Le site forme un complexe réunissant des activités culturelles tournées vers les arts (RMN-GP) et les sciences (Universcience).

La réhabilitation de la grande verrière et de ses fondations intervenue de 2001 à 2004 est trompeuse dans le sens où elle donne l'apparence d'une restauration ayant bénéficié à l'ensemble du bâtiment. En fait le bâtiment recèle de graves problèmes de structures porteuses, de sécurité, de gestion des flux (visiteurs et approvisionnement des collections), de sureté, de confort thermique ou acoustique... ce qui en limite grandement l'exploitation et prive l'établissement de recettes conséquentes.

Dans ce contexte, les interventions prévues concernent la totalité du bâtiment et revêtent deux volets :

- le premier est relatif à la restauration proprement dite du bâtiment historique ;
- le second concerne la mise aux normes et l'aménagement du Grand Palais de manière à le rendre plus fonctionnel, à unifier et augmenter les conditions d'accueil du public et des utilisateurs et à en augmenter la jauge.

Le site recouvre en réalité trois ensembles, ce qui conduit à distinguer trois projets relatifs au Grand Palais, au Palais d'Antin (Palais de la Découverte) et les espaces intermédiaires entre ces deux grands pôles.

Les deux volets techniques (restauration/aménagement) et les trois projets (RMN-GP, US et extérieurs) ont été associés et imbriqués au motif qu'il ne serait pas pertinent d'engager des travaux de restauration aussi importants sans optimiser l'exploitation du lieu ainsi que son insertion dans le paysage urbain de la capitale. L'association de ces trois composantes doit permettre de créer de nouvelles offres et améliorer la rentabilité globale de l'opération.

Le Grand Palais serait désormais exploité comme un Monument historique ouvert au public : il serait possible de le visiter, y compris de se promener et de déjeuner sur les toits, ou de déambuler dans les jardins et dans une nouvelle grande galerie traversant le Monument dans le sens Nord-Sud, desservant les trois pôles (Nef, Galeries artistiques RMN et Galeries scientifiques US), la "grande rue des Palais".

Les objectifs sont de :

- Conjuguer le culturel et l'événementiel
- Restaurer et aménager le monument,
- Créer un nouvel opérateur de niveau international, la RMN-Grand Palais, à la fois prestataire de référence pour les musées français et étranger, et co- exploitant avec Universcience (US) d'un Grand Palais des Arts et des Sciences réunifié, doté d'un modèle économique solide basé sur d'importantes ressources propres.

Dossier d'évaluation socio-économique transmis. Le dossier fourni initialement comportait la plupart des études alors disponibles. Lorsque les experts ont formulé des questions sur des hypothèses plus pessimistes de recettes, les documents complémentaires fournis ont largement exploré cette dimension.

Le dossier comporte également des informations sur les dépenses annexes d'Universcience pour renouveler sa muséographie (33 M€) et déménager des équipes du Palais de la Découverte vers la Cité des Sciences (11 M€).

Options et variantes examinées : au final, un scénario qualifié de minimal a été chiffré qui explicite le coût des travaux indispensables pour éviter une fermeture. Le projet complet – restauration + aménagement) fait apparaître que les coûts de l'aménagement sont plus que compensés par les recettes futures.

Dimensionnement proposé et calendrier : oui

Indicateurs socio-économiques : Les éléments présentés sont relatifs aux coûts de restauration, d'aménagement et de maintenance-exploitation ainsi qu'au potentiel de développement des recettes que l'aménagement du Grand Palais permettrait.

Indicateurs de performance : oui

Cartographie des risques : oui, et des hypothèses de recettes plus pessimistes ont bien été explorés.

Mode de réalisation : le partenariat public privé un temps envisagé a été écarté.

Rappel des guides méthodologiques de référence : inexistant au Ministère chargé de la culture (s'il en existe, ils n'ont pas été mis à disposition des experts ou du CGI).

2. Contre-expertise réalisée

Procédure

Le CGI a préalablement vérifié les *curriculum vitae* et déclarations d'intérêt des 2 experts sollicités. L'équipe d'experts validée par le CGI était constituée de M. Eric GARANDEAU (inspecteur général des finances pour les aspects culture et finance) et M. Michel ZULBERTY (ingénieur en chef des ponts et chaussées en retraite pour les aspects immobiliers).

Alors que les experts ont pu visiter le site le 17 juin, une réunion au CGI le 3 juillet 2014 a permis de préciser la nature et les objectifs du travail attendu, la forme du rapport et le calendrier de la contre-expertise. Le dossier a été transmis le 31 juillet, et après réception de compléments de dossier les 6 août, 22 et 24 septembre, une audition de la RmnGP et d'Universcience s'est tenue le 24 septembre 2014. Enfin, le rapport de contre-expertise a été remis dans sa version définitive le 28 septembre 2014.

Synthèse du rapport

« Au vu des nombreux rapports d'expertise réalisés ces dernières années [...], il ne fait aucun doute pour la mission qu'une **restauration** d'ensemble de ce grand monument historique est particulièrement nécessaire et urgente. Le besoin de restauration a été mis en évidence dès la fermeture du monument en 1993, il y a plus de vingt ans.

En raisonnant par l'absurde, la seule alternative à la restauration du Grand Palais, qui occupe un emplacement urbain d'une valeur exceptionnelle, serait de raser le monument pour y construire autre chose, comme cela se faisait couramment à l'époque des grandes expositions universelles.

Le Grand Palais a d'ailleurs été construit en quatre ans, et ses difficultés actuelles ne sont pas sans lien avec son caractère d'architecture temporaire : il n'est devenu pérenne que grâce à ses qualités esthétiques exceptionnelles, et parce qu'il a su s'adapter aux besoins de chaque époque.

Pourrait-on pour autant, se contenter de faire une réhabilitation *a minima*, ne touchant que l'enveloppe et quelques mises aux normes de sécurité (si tant est que ce soit possible) sans améliorer le fonctionnement et les conditions d'exploitation ?

Le coût global des travaux pourrait en être sensiblement réduit, mais les recettes le seraient également, dans des proportions encore plus grandes : ce scénario conduirait à une perte financière évaluée par le maître d'ouvrage à 255 M€ en VAN cumulée sur 30 ans. Selon le même raisonnement, le surcoût d'investissement lié au projet d'aménagement global tel que présenté à la mission, serait largement compensé par les recettes d'exploitation du site, dont il résulterait une VAN cumulée de 45 M€ sur 30 ans. La valeur d'utilité publique globale, culturelle et sociale, se trouverait également très affectée par l'absence de rénovation d'ensemble.

La véritable alternative - s'il en fallait une - serait donc plutôt de retirer le Grand Palais et le Palais de la Découverte du périmètre et des missions des deux établissements publics que sont la RMN-GP et Universcience, pour concéder l'ensemble du Grand Palais à un opérateur privé, sous la forme d'un partenariat public-privé. Cet opérateur serait chargé de restaurer et de rénover la totalité du Grand Palais, en trouvant son équilibre économique par la valorisation commerciale des différents espaces sur une période à calculer, la poursuite des expositions artistiques et scientifiques étant assurée au moyen d'un cahier des charges comprenant des obligations de service public, dont le surcoût d'exploitation serait rémunéré par l'Etat.

Cette option avait été envisagée avant la création de l'établissement du Grand Palais en 2005, il n'est pas irraisonnable de l'évoquer à nouveau pour le cas où la situation des finances publiques serait telle qu'une dotation en capital de quelques centaines de millions d'euros (en fonction de l'importance de l'emprunt souscrit en parallèle) ne pût être trouvée. **Il faut toutefois bien mesurer que cette option consacrerait une forte variation du curseur de l'univers de la culture vers celui du pur commerce... Le visage du Grand Palais serait radicalement différent de celui qu'il a acquis au cours de la dernière décennie, et le visage de Paris en serait également altéré en son point le plus central.**

Par ailleurs, du point de vue technique, l'opération consistant à réhabiliter un bâtiment tel que le Grand Palais comporte beaucoup trop d'aléas pour se réaliser dans de bonnes conditions (financières et organisationnelles) par le biais d'un PPP ou dans un schéma concessif.

Les incertitudes sur les dépenses et les recettes conduiraient inévitablement les partenaires (sous réserve d'en trouver) à valoriser leurs risques de façon excessive.

Le projet présenté par le maître d'ouvrage vise donc un objectif louable de restaurer et aménager le Grand Palais pour en rationaliser le fonctionnement sans en augmenter les coûts d'exploitation ni en perdre l'âme, en proposant au public une offre scientifique et culturelle de meilleure qualité, en augmentant les capacités d'accueil ainsi que le nombre et l'importance des activités.

Le dossier technique est de très bonne qualité ; à ce stade aucune critique majeure ne peut être formulée mais il repose sur des diagnostics encore incomplets et sur des études qui restent à un stade très amont.

En revanche, les études fournies témoignent d'une certaine prudence :

- prise en compte de provisions pour risque (qui mériteraient peut être encore un léger accroissement),
- prise en compte des hypothèses basses dans les simulations.
- réalisation de tests de sensibilité aux recettes commerciales.

Côté réaménagement, le choix très pertinent du recours au dialogue compétitif a permis de déboucher sur un projet particulièrement intelligent, de désigner un groupement lauréat très complet qui a fait preuve d'une excellente compréhension des enjeux et a apporté une très bonne réponse fonctionnelle et technique.

C'est heureux car malgré le caractère complexe du bâti (construction éphémère du 19^e siècle) et les difficultés à venir pour sa mise aux normes (sécurité, accessibilité, sûreté, climatisation etc.), le volet technique semble ne pas avoir toujours été considéré avec toute la vigilance requise en pareil cas.

Assurer la conduite d'un tel chantier nécessite une grande expérience et une grande compétence de la part du mandataire de la maîtrise d'œuvre. La maîtrise d'ouvrage devra donc être extrêmement vigilante sur le profil des chefs de projets qu'il proposera aussi bien en phase étude qu'en phase travaux, et sur le fait qu'il pourra les garder dans la durée. C'est en effet un travail de spécialistes expérimentés.

De façon générale, pour limiter les risques, la mission préconise que la RMN-GP se fasse assister par un AMO transversal et général (justifié notamment par la présence de deux maîtrises d'œuvre) et que dans la mesure du possible, elle recoure à l'entreprise générale ou *a minima* aux macro-lots pour la dévolution des travaux.

Les incertitudes et facteurs de risque relevés sur le coût des travaux de restauration et d'aménagement du Grand Palais, existent tout autant sur les perspectives d'évolution des revenus d'exploitation de l'établissement sur une longue période. La revue détaillée activité par activité a permis de confirmer globalement le caractère prudent et raisonnable des prévisions faites, à condition que l'horizon soit lui-même raisonnable, ce qui ne saurait excéder une période de 3 à 5 ans.

Au-delà, on entre dans une incertitude croissante, et c'est le bon sens davantage que la scientificité des calculs qui conduit la mission à estimer que le pari proposé - réaliser un aménagement complet de l'ensemble des espaces, pour les dédier à une exploitation mixte, culturelle et surtout commerciale - pourra être rempli grâce aux activités et aux entreprises qui s'y installeront, en bénéficiant de prestations haut de gamme d'un Grand Palais occupant une position hyper-centrale dans le Grand Paris.

La mission formule deux recommandations finales allant dans le sens d'une plus grande maîtrise de l'incertitude et du risque d'exploitation sur la période considérée :

- Sans perdre de vue la vocation culturelle du Grand Palais, renforcer les équipes commerciales et développer une fonction de veille, d'anticipation et de prospection renforcée sur les marchés présents et futurs sur lesquels la RMN-GP et US opèrent ou pourraient opérer, afin d'être pro actif dans la recherche de partenaires commerciaux et optimiser en permanence le plan d'affaires en profitant d'opportunités nouvelles (en termes d'événements, de secteurs d'activités).
- veiller en permanence à une flexibilité et une réversibilité maximale dans l'usage des espaces pendant et après les travaux de réaménagement, partout y compris au Palais de la Découverte, cet objectif devant être pris en compte dans son projet muséographique en cours d'élaboration. Il est aussi recommandé de veiller à une gestion très fine dans la flexibilité et la temporalité des contrats qui seront passés avec tous les occupants et prestataires du Grand Palais, pour sécuriser au maximum les recettes futures de l'établissement et réduire les risques (diminution des marges, pertes d'activité...). »

3. Avis du CGI

Après une visite du site en juin, le dossier d'évaluation socio-économique du projet de restauration et d'aménagement du Grand Palais a été constitué en juillet 2014. Il a ensuite été complété en réponse aux demandes des experts. Pour finir, le dossier enregistré montre un projet qui a été sérieusement évalué, même s'il ne comporte pas d'évaluation socio-économique proprement dite, ce qui n'est acceptable qu'au titre des mesures transitoires.

Les experts n'ont pu travailler ensemble sur ce dossier complexe que pendant 2 mois dont le mois d'août. Puis l'avis du CGI a été rendu dans un délai réduit, alors que les textes auraient permis que ces deux phases durent respectivement 4 et 1 mois.

Les experts considèrent avoir rendu un avis éclairé et impartial sur la base de l'information qui leur a été fournie. Pour sa part, le CGI considère qu'au vu de la qualité des experts et de leur implication dans la contre-expertise du dossier, le rapport remis constitue une base valable pour éclairer les décisions à prendre.

Les principales **forces** du projet sont les suivantes :

- le souci de profiter d'une nécessaire restauration pour moderniser et aménager le monument et ainsi donner corps à un projet culturel attractif ;
- une évaluation étayée et raisonnable des recettes potentielles d'une exploitation commerciale des nouveaux espaces ouverts après restauration et aménagement.

Les principales **faiblesses** du projet sont les suivantes :

- le manque d'étude disponible de valorisation commerciale du Palais d'Antin ;
- une conduite de projet complexe (2 maîtrises d'œuvre).

Au total, l'avis du CGI est **favorable**. Les **conditions de succès** sont de deux ordres.

- Le plan de financement doit être bouclé dans ses différentes composantes, et l'engagement de l'Etat durable. En écartant la réalisation sous forme de partenariat public-privé, il sera sans doute nécessaire de proposer une garantie d'Etat pour recourir à l'emprunt.
- Il importe que la RMN GP garde la plus grande souplesse pour s'adapter au mieux et optimiser ses recettes. En ligne avec les recommandations du rapport de contre-expertise, le CGI préconise à cet effet de :
 - développer la veille et l'étude des marchés potentiels pour optimiser en permanence le plan d'affaires ;
 - veiller à la flexibilité dans l'usage des espaces (y compris ceux du Palais d'Antin).



Louis SCHWEITZER