



**Chambre régionale des comptes  
de Haute-Normandie**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

**SUR LA GESTION DE**

**L'OPERA DE ROUEN HAUTE-NORMANDIE**

## SOMMAIRE

<b>I – PROCEDURE</b>	1
<b>II – INTRODUCTION ET PRESENTATION</b>	1
<b>III – L’ETABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION CULTURELLE : DES FINANCEMENTS STABILISES MAIS EVOLUTIFS, UN FONCTIONNEMENT QUI NE S’EST PAS REVELE D’EMBLEE EXEMPLAIRE</b>	2
1 - Un mode de financement stabilisé et évolutif	2
2 - Des anomalies comptables et de gestion tardivement corrigées	2
A – DES APPORTS ET PRESTATIONS EN NATURE	5
B – L’OUVERTURE TARDIVE D’UN COMPTE AU TRESOR : UN MANQUEMENT A UNE REGLE FONDAMENTALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE	6
C – CUMUL DES FONCTIONS D’ORDONNATEUR ET DE COMPTABLE AU SEIN DE L’ETABLISSEMENT ET SES INCONVENIENTS	7
D – UNE INFORMATIQUE DE GESTION INADAPTEE	9
E – LA MISE EN ŒUVRE TARDIVE DES REGIES DE RECETTES D’AVANCES ET UN DEFICIT DE PUBLICITE DES ACTES ADMINISTRATIFS	
F – LA GESTION DEFICIENTE DE L’ACTIVITE BAR ET DES ACTIVITES DERIVEES	10
G – INSUFFISANCE DE GESTION ET DU CONTROLE INTERNE	12
<b>IV – L’EVALUATION DES PREMIERS RESULTATS DE L’ETABLISSEMENT ET SES MARGES DE PROGRESSION</b>	13
1 – La situation financière	13
2- Une mise en œuvre plutôt satisfaisante du cahier des charges de 2003	17
A – UN PREAMBULE REFLETANT L’EQUILIBRE SUBLIL ENTRE LES GRANDES COLLECTIVITES	17
B – LES MISSIONS	18
C – LES MOYENS	19
D – UN DOCUMENT ESSENTIEL A REECRIRE	20
3 – Des marges de progression bien définies	21
<b>V – L’ORGANIGRAMME ET SES EVOLUTIONS</b>	21
1 - Le rôle reconnu du conseil d’administration : stratégie et surveillance	21
2 - Le directeur et son équipe	23
3 - Le rôle des ensembles résidents : l’enrichissement artistique au service de l’Opéra	24
4 - Le secrétariat général et la communication : au service des ambitions de l’Opéra	25
5 - La gestion administrative et financière : rigueur et professionnalisation	25
6 - De nouvelles marges de progression	26
<b>RESUME SYNTHETIQUE</b>	28

## **I - PROCEDURE**

L'examen de gestion de l'Opéra de Rouen Haute-Normandie a été ouvert le 22 septembre 2009 sur les exercices 2004 et suivants. Les entretiens de fin de contrôle entre le magistrat et les directeurs de l'établissement se sont tenus aux dates suivantes :

- le 1er février 2010 avec Monsieur Daniel Bizeray ;
- le 9 février 2010 avec Monsieur Frédéric Roels ;
- le 1<sup>er</sup> mars 2010 avec Madame Agathe Grimaldi ;
- le 5 mars 2010 avec Monsieur Laurent Langlois.

L'ancien directeur des finances, agent comptable, Monsieur Muckensturm a été entendu le 4 mai 2010.

Après avoir délibéré les 16 mars, 18 mars et 4 mai 2010, la Chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur actuel et à ses prédécesseurs le 24 septembre 2010.

Les communications administratives et extraits du rapport au titre de tiers mis en cause ont été adressés le 1<sup>er</sup> septembre 2010 au préfet de la région Haute-Normandie et du département de la Seine-Maritime, au directeur régional des finances publiques de la région Haute-Normandie et du département de la Seine-Maritime, au directeur régional des douanes et droits indirects de Rouen, au président du conseil régional, en sa qualité de président du conseil d'administration de l'Opéra et au maire de la ville de Rouen.

La réponse du directeur actuel a été enregistrée au greffe de la chambre le 13 septembre 2010, et celle de Monsieur Daniel Bizeray, le 3 décembre 2010. Les réponses du directeur régional des finances publiques de la région Haute-Normandie et du département de la Seine-Maritime, ont été enregistrées au greffe de la Chambre les 14 septembre et 2 novembre 2010. Celle du directeur régional des douanes et droits indirects de Rouen, a été enregistrée le 4 octobre 2010, celle du président du conseil d'administration de l'Opéra, l'a été le 4 octobre 2010 et celle du maire de Rouen le 2 novembre 2010.

Après avoir examiné ces réponses, la Chambre a délibéré à nouveau le 18 janvier 2011 et retenu les observations définitives suivantes.

## **II - INTRODUCTION ET PRESENTATION**

L'Opéra est à Rouen, l'héritier d'une longue – et souvent brillante – tradition qui en fait sans doute un élément marquant de l'identité de la ville. Quand il a connu des difficultés à la fin des années 1990 où il était alors géré sous statut de régie municipale, les trois grandes collectivités territoriales, la ville de Rouen, la région et le département de la Seine-Maritime ont voulu s'associer, avec l'État, pour faire renaître un projet d'opéra.

Dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004, l'association Léonard de Vinci, créée en 1998, a laissé place à un établissement public de coopération culturelle (EPCC) à caractère industriel et commercial, statut permis par la loi n° 2002-06 du 4 janvier 2002 offrant « les outils et moyens nécessaires à la poursuite de la mise en œuvre d'un projet artistique et culturel fort et rayonnant », selon les termes du cahier des charges qui a été adopté fin 2003. Les fonctions d'ordonnateur ont été successivement occupées par M. Laurent Langlois (du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 30 juin 2005), M. Daniel Bizeray (du 1<sup>er</sup> juillet 2005 au 31 août 2009), Mme Agathe Grimaldi (du 1<sup>er</sup> septembre 2009 au 3 octobre 2009) et M. Frédéric Roels (à compter du 4 octobre 2009).

Le présent rapport d'observations, qui ne prétend pas porter de jugement sur le bilan artistique d'une maison qui offre une saison lyrique, musicale et chorégraphique, s'articule autour d'une double thématique.

La formule institutionnelle de l'établissement public de coopération culturelle, que l'opéra de Rouen a expérimentée parmi les premiers, a-t-elle répondu, aux ambitions de ses promoteurs ?

Entre 2004 et 2009, quels sont les résultats de cet établissement par rapport aux objectifs qui lui avaient été assignés ?

Sur le premier point, la Chambre aborde la question du financement de l'établissement qui a été à la fois pérennisé et évolutif et, surtout, son fonctionnement qui, s'il a été amélioré, ne s'est pas révélé exemplaire lors du démarrage de la nouvelle structure.

Sur le second, l'évaluation des résultats obtenus traduit des réussites non contestables mais permet de dégager encore des marges de progression.

### **III – L'ETABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION CULTURELLE : DES FINANCEMENTS STABILISES MAIS EVOLUTIFS, UN FONCTIONNEMENT QUI NE S'EST PAS REVELE D'EMBLEE EXEMPLAIRE**

#### **I - Un mode de financement stabilisé et évolutif**

Le nouveau cadre juridique a apporté à l'Opéra une stabilité financière que la gestion associative pouvait difficilement lui offrir : les statuts initiaux ont en effet fixé le montant des contributions respectives de l'État, de la région et de la ville de Rouen pour les trois premières années d'existence de l'établissement public. Y était notamment prévu le principe d'une progression régulière de la participation financière de la région de Haute-Normandie, celles de la ville de Rouen et de l'État devant demeurer stables.

Cette clef de financement a évolué depuis 2004, puisque la région de Haute-Normandie est devenue en 2008 le principal contributeur, devant la ville de Rouen qui, dès 2005, a progressivement réduit sa participation. Ce repli n'était pas prévu initialement.

Au total, l'établissement a pu disposer, en 2008, d'un peu plus de 11,4 millions d'euros de subventions publiques et de recettes propres, contre 10 millions d'euros en 2004. Il pourra être relevé à ce stade que la proportion des recettes propres dans le total des recettes de l'établissement (24 % en 2004 contre 18 % en 2008) a diminué au cours de la période, sous le double effet, d'abord d'une augmentation des subventions publiques et, accessoirement, d'une diminution du montant de ces mêmes recettes propres.

La dernière version des statuts (modifiés en décembre 2008) vient confirmer le rôle de chef de file que la région occupe désormais au sein de l'EPCC, cette dernière portant à elle seule 56 % des contributions publiques de l'établissement :

- Région :	5 millions d'euros
- Ville de Rouen :	2 millions d'euros
- État :	1,1 millions d'euros
- Département de la Seine-Maritime :	0,5 millions d'euros
- Département de l'Eure :	0,3 millions d'euros

La communauté d'agglomération de Rouen n'apparaissait pas jusqu'en 2008 comme contributeur public, bien qu'elle assurât à l'établissement, depuis sa création, une ressource annuelle d'environ 300 000 euros en fonctionnement. Ce positionnement assumé à la marge résultait du fait que le montant versé par la communauté d'agglomération correspondait chaque année au prix d'achat d'un spectacle (le concert du nouvel an donné au Zénith) à l'EPCC.

La communauté d'agglomération a pris part, en outre, au financement du plan pluriannuel d'investissement de l'établissement (5,8 millions d'euros), initialement affecté aux dépenses de chauffage, de sécurité, à la rénovation de la scène, des loges, de l'atelier des décors et de l'administration, ainsi qu'à l'acquisition d'instruments de musique.

Chaque collectivité territoriale a prévu une contribution financière de 1,4 millions d'euros à laquelle s'ajoute l'apport de l'État pour 1,1 million d'euros et de la communauté d'agglomération à concurrence de 500 000 euros.

La seconde phase du programme d'investissement est prévue pour 2011 avec la refonte des locaux administratifs, des salles de répétition et des travaux sur le bloc électrique, co-financés par la CREA et la région Haute-Normandie dans le cadre du contrat d'agglomération (4 millions d'euros).

La révision des statuts de décembre 2008 est venue préciser la nature conventionnelle des relations de l'EPCI avec l'EPCC. L'article 19 dispose ainsi que « s'ajoute à ces contributions la participation de la Communauté d'Agglomération de Rouen (...) définie par convention avec l'établissement et dont le montant est fixé à 300 000 euros. La base annuelle des financements s'élève ainsi à 9 200 000 euros ».

La répartition des financements entre les différentes collectivités publiques est atypique à Rouen, dans la mesure où la ville d'accueil apporte moins de la moitié des subventions publiques (46,9 % en 2006 contre 73,2 % en moyenne). La présence financière de la région y est en revanche plus forte (33 % des subventions publiques en 2006, contre 8,8 % en moyenne pour les opéras en région).

Par ailleurs, si l'État apporte une contribution financière comprise entre 15 et 30 % des subventions publiques aux opéras ayant le label d'opéra national, la moyenne de sa contribution pour les autres opéras en région est de 10,3 %. A cette aune, l'Opéra de Rouen Haute-Normandie bénéficie d'un apport de l'État, supérieur à celui applicable aux opéras, qui s'élève encore à plus de 12 % en 2009.

La multiplicité des financeurs, leur importance relative et leur engagement relatif, en évolution rapide, peuvent être source de complexité et de délai dans le processus de décision, mais ils constituent la marque de fabrique de ce projet.

La Chambre observe que c'est grâce à cet engagement collectif que le projet culturel a pu être porté et grâce au statut d'établissement public de coopération culturelle qu'il a pu être mis en œuvre.

## **2 – Des anomalies comptables et de gestion tardivement corrigées**

Les principes budgétaires et comptables des établissements publics de coopération culturelle à caractère industriel et commercial sont, pour l'essentiel, semblables à ceux qui s'appliquent aux communes et à leurs services industriels et commerciaux gérés en régie. Le code général des collectivités territoriales dispose en effet que « *sauf dispositions contraires du présent titre, les dispositions des articles R. 2221-35 à R. 2221-52 sont applicables aux établissements publics de coopération culturelle à caractère industriel et commercial* » (article R. 1431-18), lesquelles prévoient notamment que « *les règles de la comptabilité communale sont applicables aux régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial, sous réserve des dérogations prévues au présent paragraphe* » (article R. 2221-35).

La Chambre a examiné les pratiques comptables et de gestion en vigueur au sein de l'établissement depuis sa création. Elles révèlent une régularité budgétaire partielle et des zones de risques favorisées par les modalités pratiques de la gestion de l'établissement lors de sa création. Ces modalités ont occasionné des manquements qui n'ont que tardivement donné lieu à régularisation.

#### **A – APPORTS ET PRESTATIONS EN NATURE**

La Chambre rappelle que la prise en compte des apports ou prestations en nature des contributeurs est nécessaire à la bonne connaissance du coût total de l'établissement et des charges supportées par ses financeurs, bien qu'elle soit consciente que leur évaluation soit difficile.

Cette question se pose principalement pour la ville de Rouen, en tant que propriétaire du bâtiment, dont la contribution en nature est à la fois très importante et mal mesurée.

La Chambre note l'effort de transparence des fondateurs de l'Opéra, qui ont bien relevé dès l'origine la nécessité de prendre en compte la mise à disposition du bâtiment. La question de sa valorisation demeure par nature difficile. Le montant de 300 000 euros retenu conventionnellement, sur la base d'une estimation de la valeur vénale par France Domaines à laquelle a été appliqué un taux de rendement locatif de 10 %, est certes contestable, mais il n'existe pas de valeur incontestable à lui substituer ou même de valeur de marché, qui servirait de référence, s'agissant d'un théâtre.

Le partage des charges entre la ville et l'établissement public au titre de la mise à disposition du bâtiment a pu se révéler favorable au résultat affiché par ce dernier. Ainsi, ce n'est qu'à compter de l'exercice 2006 que l'établissement a repris les contrats de chauffage jusqu'alors assumés par la ville et la refacturation des consommations de gaz n'avait, auparavant, pas toujours été complète.

La transparence immobilière et la mise en place de loyers auraient pour effet de favoriser l'utilisation optimale des locaux. Certaines salles du théâtre sont ainsi restées inemployées pendant des années et c'est la création des services généraux, en octobre 2007, qui a permis d'améliorer le taux d'occupation des salles, parfois par leur mise à disposition d'organismes culturels extérieurs. Toutefois, la Chambre observe que ces prestations en nature ne sont pas systématiquement facturées.

La Chambre invite donc l'établissement à une prise en compte plus rigoureuse des apports et prestations en nature, en particulier à tenter de redéfinir, ou, du moins, à laisser apparaître, le montant de l'apport en nature de la ville de Rouen, que représente la mise à disposition du Théâtre des Arts.

En revanche, la Chambre a observé que les mises à disposition de personnel ont été très exceptionnelles.

Le 30 septembre 2009, le président du conseil régional décidait, en accord avec le directeur de l'Opéra, de confier à l'un de ses agents une mission temporaire au sein de l'EPCC, dans le contexte du renouvellement de l'équipe de direction, pour l'assister du 4 octobre au 31 décembre 2009. La région a supporté le coût de son agent pendant trois mois. Il a été mis fin à cette situation exceptionnelle le 1<sup>er</sup> janvier 2010 par le recrutement de l'intéressé par l'EPCC.

#### **B – L'OUVERTURE TARDIVE D'UN COMPTE AU TRESOR : UN MANQUEMENT A UNE REGLE FONDAMENTALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE**

Contrairement à la norme législative qui s'impose à tous les organismes dotés d'un comptable public, l'agent comptable de l'établissement public de coopération culturelle n'avait pas ouvert de compte au Trésor public, lors de sa création, les fonds ayant continué d'être domiciliés au Crédit coopératif. Un compte au Crédit du Nord a également été ouvert en décembre 2005 à l'occasion de la contraction d'un premier emprunt de 86 506 euros auprès de cet établissement. Un second emprunt d'un montant de 230 616 euros est venu alimenter ce même compte, un an plus tard.

En ce domaine, le principe repris à l'article 26 de la Loi organique relative aux Lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 est le suivant : « *sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat* ». Par exception résultant de l'article 116 de la loi de finances n° 2003-1311 et du décret n° 2004-628, les régies chargées de la gestion d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent domicilier leurs fonds sur un compte bancaire, à l'exception toutefois de la part de leurs recettes qui n'est pas directement issue de leur activité industrielle et commerciale. Les subventions des collectivités territoriales et de l'État doivent donc être déposées au Trésor<sup>1</sup>. L'Opéra entre dans cette catégorie d'établissement, ses recettes non commerciales, en l'espèce l'essentiel de ses recettes, auraient donc dû être domiciliées sur un compte au Trésor dès le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

En outre, le dépôt dérogatoire des recettes correspondant à l'activité industrielle et commerciale sur un compte bancaire est soumis à autorisation du trésorier-payeur général territorialement compétent.

---

<sup>1</sup> La jurisprudence du Conseil d'Etat (9 janvier 1995, Préfet de la région Rhône-Alpes) avait précisé en 1995 que tout placement sur un compte bancaire, y compris de la Caisse des Dépôts et Consignations, des excédents de trésorerie, était également interdit. La seule ouverture d'un compte au Trésor public est donc insuffisante ; elle doit être exclusive du placement sur tout autre compte de la part des fonds de l'établissement qui n'est pas directement issue de son activité industrielle et commerciale.



Par ailleurs, la décision d'ouverture du compte bancaire, qui doit être motivée, est un acte soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'État dans le département, dans le cadre du contrôle de légalité, qui à cette occasion doit être accompagné de l'autorisation du trésorier-payeur général. Depuis sa création, l'établissement n'a jamais mis en œuvre cette procédure réglementaire.

L'agent comptable a donc placé l'établissement dans une situation irrégulière depuis sa création. Dès sa prise de fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2007, le nouveau comptable public de l'établissement, a procédé à l'ouverture d'un compte au Trésor. Cette démarche ne s'est toutefois pas traduite par une ventilation adéquate des flux financiers de l'établissement entre son compte au Trésor et ses comptes bancaires. Les comptes au Crédit coopératif et au Crédit du Nord ont ainsi continué d'enregistrer d'importants mouvements jusqu'en 2008 : plus de 6 millions d'euros d'opérations créditrices et quasiment autant d'opérations débitrices au titre de cet exercice 2008.

Au vu de l'importance de ces flux qui excèdent la seule part des recettes annuelles issues de l'activité industrielle et commerciale de l'Opéra, la Chambre observe que la domiciliation au Trésor des fonds publics de l'établissement n'était pas acquise à la clôture de l'exercice 2008. Enfin, les conditions d'ouverture des deux comptes bancaires n'ont toujours pas été régularisées.

#### **C – CUMUL DES FONCTIONS D'ORDONNATEUR ET DE COMPTABLE AU SEIN DE L'ETABLISSEMENT ET SES INCONVENIENTS**

Pour la désignation du comptable à la création de l'EPCC, le choix s'est porté sur la personne qui assurait précédemment les fonctions de directeur administratif et financier de l'Opéra, lorsque celui-ci était géré par l'association Léonard de Vinci, et qui n'est pas comptable direct du Trésor. La nomination par le préfet, sur proposition du conseil d'administration, après avis du trésorier-payeur général, régulière sur la forme et le fond (l'article R. 1431-17 du CGCT autorise une telle nomination) présentait l'avantage d'assurer une certaine continuité entre l'association et l'EPCC. Elle n'a toutefois pas placé l'établissement dans les meilleures conditions pour lui permettre d'adopter rapidement les règles de comptabilité publique.

Le dispositif retenu prévoyait que cet agent consacrait la totalité de son activité professionnelle (35 heures hebdomadaires) à l'établissement public, en contrepartie d'une rémunération brute mensuelle de 6 097,96 euros, complétée d'un remboursement des frais professionnels sur justificatifs.

La fonction d'agent comptable, assurée depuis janvier 2007 par un agent du Trésor dont le traitement est pris en charge par son administration, représente dans cette nouvelle configuration une demi-journée d'activité par semaine. Le choix initial de recrutement de l'établissement était donc vraisemblablement surdimensionné et il s'est révélé budgétairement plus coûteux que ne l'aurait été la formule classique consistant à confier à un comptable du Trésor les fonctions d'agent comptable rémunérées par l'État. En effet, l'indemnité qui est désormais versée par l'Opéra au comptable public ne rémunère pas les prestations de caractère obligatoire qui résultent de la fonction de comptable (qui sont aujourd'hui prises en charge intégralement par l'État), mais bien une prestation de conseil et d'assistance en matière budgétaire, financière et comptable. Elle ne présente donc qu'un caractère facultatif, à la charge de l'établissement.

Dès le 15 février 2004, une convention entre l'EPCC et son comptable est venue préciser « *les tâches relevant de sa compétence* ». Ce dispositif a conduit à confier au comptable des prérogatives strictement attachées au domaine de compétence de l'ordonnateur, par exemple :

- « *en matière de mise en œuvre du budget et des décisions modificatives, de la répartition des crédits entre les différents services de l'établissement [...]* ;
- *en matière d'actes d'engagement, de la vérification au stade de l'engagement de la disponibilité des crédits (...) de l'exacte imputation (...)* ;
- *en matière de liquidation et d'ordonnancement* ».

Il est ensuite précisé que « *pour l'exercice des tâches qui lui sont ainsi confiées, pour le compte de l'ordonnateur, le comptable dispose de l'ensemble des moyens de l'établissement nécessaires à l'accomplissement de ces missions* (article 2). *En contrepartie des missions qu'il assure pour le compte de l'ordonnateur, en application de la présente convention, le comptable ne percevra aucune indemnité* (article 3) ». La convention confie donc clairement au comptable une fonction d'adjoint de l'ordonnateur.

Dans la pratique, cette « situation » n'a pas favorisé la mise en œuvre effective d'un strict principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, gage pourtant éprouvé de régularité comptable et de gestion. En l'absence de directeur, nommé en janvier 2004, c'est l'agent comptable qui, fin 2003, a présenté le premier budget primitif de l'établissement devant le conseil d'administration.

## **D – UNE INFORMATIQUE DE GESTION INADAPTEE**

La Chambre observe que l'absence de frontière clairement identifiée entre les champs de compétence respectifs de l'ordonnateur et du comptable, tous deux acteurs de la chaîne budgétaire et financière, a pu entraîner quelques difficultés matérielles. Ainsi, l'informatique de gestion mise en place à la création de l'établissement n'offrait pas la possibilité de rejeter un paiement (prérogative du comptable) une fois le mandatement émis par l'ordonnateur. Si l'inconvénient peut ne pas se révéler, lorsque le comptable public chargé de vérifier la régularité des paiements qu'il prend en charge assure lui-même la préparation du mandatement, il est majeur lorsque les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont strictement séparées, ce qui est le cas depuis 2007.

Bien qu'il y ait été mis fin, la Chambre souligne rétrospectivement les risques juridiques que cette situation a fait courir à l'établissement public.

Cette application a été remplacée en juin 2008 par un nouveau logiciel, qui permet au comptable public de mettre en œuvre ses prérogatives. Sa mise en place s'est également accompagnée de la réalisation par les services de l'ordonnateur d'un schéma de procédure interne relatif à la chaîne de traitement de la dépense au sein de l'établissement, qui formalise les différentes étapes de la dépense.

Ce schéma a été complété par une note du 14 octobre 2009 relative à la comptabilité analytique.

La Chambre observe toutefois que ce schéma n'aborde que l'engagement juridique en omettant la notion d'engagement budgétaire : aucune vérification de la disponibilité des crédits n'est ainsi décrite, tant au stade de l'engagement qu'à celui du mandatement, même si elle constitue bien dans les faits l'un des verrous du système informatique.

Par ailleurs, la distinction entre les contrôles qui incombent à l'ordonnateur et ceux revenant au comptable public demeure imparfaite : le rejet de mandats par ce dernier ne figure pas parmi les hypothèses envisagées par la note et le schéma. Il y aurait donc lieu de mettre à jour la formalisation des procédures en vigueur au sein de l'établissement, au regard des règles de la comptabilité publique, et d'actualiser la note de 2009.

## **E – LA MISE EN ŒUVRE TARDIVE DES REGIES DE RECETTES D'AVANCES ET UN DEFICIT DE PUBLICITE DES ACTES ADMINISTRATIFS**

Il a également été constaté que la régie de recettes et d'avances, rendue pourtant indispensable par l'importance des flux liés à l'activité de l'Opéra n'avait pas été mise en place avant fin 2007.

Alors que le conseil d'administration avait adopté, le 22 décembre 2003, une délibération relative à la création d'une régie de recettes et d'avances, « pour encaisser l'ensemble des recettes provenant du public et payer les menues dépenses de fonctionnement », ce n'est qu'après une seconde délibération intervenue le 20 décembre 2006, qu'avaient été créées deux régies de recettes et d'avances, l'une pour le service billetterie, le 18 juillet 2008, l'autre pour le bar de l'Opéra le 24 novembre 2008.

Quant aux régies d'avances qui ont fait l'objet de deux délibérations les 11 octobre 2007 et 25 avril 2008, pour les dépenses de production et celles de la direction des affaires administrative et financière, elles ont fait l'objet de nominations respectivement les 30 octobre 2007 et 16 juin 2008.

Enfin, et pour clore ces observations relatives au fonctionnement administratif et financier de l'établissement public, la Chambre a remarqué que depuis la création de l'établissement public, les directeurs successifs n'ont jamais procédé à la publication des actes et des délibérations du conseil d'administration (article R. 1431-9 du CGCT relatif à « la publicité par voie d'affichage au siège de l'établissement et la publication, au recueil des actes administratifs de la préfecture du département »). Cette lacune n'est pas sans effet puisque si le code ne précise pas quelles sont les conséquences spécifiquement attachées à la publicité des actes des assemblées délibérantes des EPCC, ses prescriptions en matière communale laissent à penser que cet oubli suspend leur caractère exécutoire.

La Chambre recommande dans un souci de sécurité juridique de procéder au plus vite à la publicité de tels actes.

#### **F – LA GESTION DEFICIENTE DE L'ACTIVITE BAR ET DES ACTIVITEES DERIVEES**

Les carences déjà soulignées dans le suivi des procédures budgétaires et comptables de l'établissement, durant les premières années de son existence, ont été aggravées par des dysfonctionnements. Ainsi, l'analyse rétrospective de l'activité du bar de l'Opéra à partir des comptes de gestion met en évidence d'importantes variations des achats et des ventes depuis la création de l'EPCC en 2004, a priori peu explicables. Le tableau ci-dessous retrace les enregistrements comptables correspondants :

IMPUT.	OBJET	2004	2005	2006	2007	2008
707	Ventes de marchandises	51 731	40 435	32 719	44 385	51 501
607	Achats de marchandises	79 635	74 793	43 785	54 323	25 229
	<b>RESULTAT ACTIVITE BAR</b>	- 27 904	- 34 358	- 11 066	- 9 938	26 272

Il en est résulté un déficit cumulé de plus de 83 000 euros de 2004 à 2007, qui aurait dû alerter sur la nécessité de réguler rapidement cette activité. En 2008, le chiffre d'affaires, équivalent ou supérieur à ceux de 2004 à 2007, a été réalisé avec deux à trois fois moins d'achats ce qui traduit, compte tenu de la stabilité des tarifs, une anomalie.

Il a été produit, devant la Chambre, des éléments de comptabilité analytique pour la période 2004 à 2006, desquels il ressort qu'une partie des achats, imputés aux comptes 6071 (liquides bar), 6072 (confiserie bar) et 6073 (solides bar) dans le grand livre des comptes et les comptes de gestion de l'Opéra, n'était pas destinée à la vente au public mais à une consommation interne à l'établissement.

Cette dernière découlerait de la mise en œuvre en 2004 et 2005 d'une pratique régulière de repas de production et d'une politique d'invitations généreuses, générant des besoins abondants, à laquelle il aurait progressivement été mis fin à compter de 2006.

La ventilation analytique retenue par le service financier de l'établissement et la part, dans le total, des achats strictement destinés à la revente au bar, fait apparaître des achats de marchandises pour 75 600 euros, en 2004, ramenés en 2006 à 43 800 euros, dont plus de la moitié destinée à la revente au bar (51 % en 2004, 44 % en 2005, mais 61 % en 2006) et le solde destiné à d'autres usages.

La Chambre observe que le résultat de l'activité bar, tel qu'enregistré dans les comptes de gestion 2004 à 2006 de l'établissement, n'est pas sincère dans la mesure où il incorpore une part significative de charges (de 39 % à 56 % selon les exercices) dont la destination n'est pas commerciale. Ce choix d'imputation apparaît d'autant plus critiquable qu'il a également pour effet de diminuer le niveau apparent des frais de représentation de l'établissement et ainsi, de ne pas retracer fidèlement la réalité de l'activité de l'Opéra.

Le tableau suivant reconstitue l'activité commerciale du bar à partir des données figurant en comptabilité analytique :

IMPUT.	OBJET	2004	2005	2006
707	Ventes de marchandises	51 731	34 358	32 719
607	Achats destinés à la revente au bar (*)	40 508	32 971	26 817
	Taux de marge (c.707/c.607)	28%	4%	22%

(\*) selon la comptabilité analytique tenue par le service financier de l'établissement

La Chambre note que les variations du taux de marge, enregistrées au cours de la période, font peser une forte incertitude sur le niveau réel d'activité du bar à cette époque. En outre, avec un taux de marge supérieur à 104 % en 2008, la Chambre observe que les errements constatés dans la gestion du bar jusqu'en 2007 ont généré un manque à gagner potentiel de plus de 152 000 euros pour l'établissement.

Par ailleurs, la concomitance relevée entre le redressement de l'activité en 2008 d'une part, et les dates de mise en place d'une caisse enregistreuse (septembre 2007), de prise de fonction d'un nouveau responsable de cette activité (septembre 2007) et de création de la régie de recettes et d'avances, d'autre part, rend d'autant plus critiquable le délai anormalement long constaté dans la correction des errements en la matière.

Alors que le comptable de l'établissement, agent du Trésor appelait l'attention de l'ordonnateur sur les zones de risque que présentait cette situation, ce dernier répondait que : *« dans un premier temps nous allons étudier l'acquisition d'une caisse enregistreuse et son installation en début de rentrée de saison. Cette première étape nous permettra déjà d'opérer un contrôle satisfaisant des recettes du bar. Puis dans un second temps nous procéderons au choix d'un régisseur »*, et la création de la régie n'interviendra que 18 mois plus tard.

Les services de l'ordonnateur ont, en outre, confirmé à la Chambre ne pas détenir de licence permettant la vente de boissons alcoolisées dans l'enceinte du théâtre. Ils ont toutefois fait valoir les éléments suivants : *« Notre bar n'étant pas ouvert au tout public (l'accès au bar est soumis à la détention d'un billet pour le spectacle), il semble que nous ne soyons soumis qu'à une autorisation municipale. Nous n'en avons pas trace dans nos classements mais il semble bien qu'un tel document ait été émis par la ville de Rouen à notre attention dans le passé »*.

Selon la Chambre, aucune disposition du livre troisième du code de la santé publique ne prévoit de dérogation à l'obtention d'une licence fondée sur un accès à un débit de boissons, conditionnée par un droit d'entrée. En outre, le bar de l'établissement, ouvert tous les soirs de représentation, ne peut être assimilé à un débit temporaire de boissons, puisque l'article L. 3334-2 alinéa 2 du code de la santé publique limite ce type d'activité à cinq autorisations annuelles.

Les manquements à ces dispositions sont assortis de sanctions pénales. La Chambre recommande vivement de régulariser cette situation.

## **G - INSUFFISANCE DE GESTION ET DU CONTROLE INTERNE**

La Chambre a relevé un certain nombre de manquements aux règles comptables ou aux bonnes pratiques de gestion dont l'accumulation et la diversité dénotent à la fois une insuffisante attention de la direction de l'établissement et une absence de contrôles internes qui auraient permis de les déceler et de les corriger.

A titre d'exemple, il n'a pas été créé de compte de classe 5 pour la caisse du bar, dont le solde n'était jamais connu et toute opération de contrôle aurait nécessité préalablement la reconstitution d'un historique des opérations. La tenue d'une comptabilité de stocks, imposée par l'instruction budgétaire et comptable M4 pour l'enregistrement des entrées et sorties d'approvisionnements et de marchandises, n'avait jamais été mise en place.

De même, les recettes de la billetterie ont été encaissées par les agents du service, en l'absence de toute régie de recettes pendant plus de quatre ans. Ces agents n'avaient, jusqu'en juillet 2008, aucun titre à agir dans ce domaine, qui représente pourtant l'essentiel des recettes propres de l'établissement.

La Chambre a également observé le faible rythme de remise du numéraire en banque (neuf remises en 2004, quatre en 2005 et sept en 2006) et, ce faisant, la conservation d'importantes sommes au sein de l'Opéra. Onze transferts de fonds ont porté sur des montants unitaires supérieurs à 10 000 euros. Aucune note interne d'organisation n'est venue formaliser la gestion de ces flux numéraires.

L'exécution des opérations, depuis leur engagement jusqu'à leur rattachement à un exercice budgétaire n'a pas toujours été rigoureuse. Par exemple, l'Opéra a supporté des amendes et pénalités fiscales et sociales pour un retard dans la déclaration et le paiement de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu 2004 d'un membre de l'établissement. Des prestations de conseil artistique auprès du directeur général ont été mandatées en 2004 pour un montant de 6 586,56 euros au bénéfice d'un consultant en musicologie, en l'absence de bon de commande ou de convention antérieurs aux prestations facturées. Ce même exercice a supporté la charge de deux conventions de résidence 2004 et 2005 signées avec une compagnie de danse.

La Chambre a aussi relevé des dépenses étrangères à l'objet social de l'établissement entre 2004 et 2006, amendes pour excès de vitesse, remboursement de frais bancaires au bénéfice du directeur général, communications de téléphone portable en dehors de tout cadre contractuel.

#### **IV - L'EVALUATION DES PREMIERS RESULTATS DE L'ETABLISSEMENT ET SES MARGES DE PROGRESSION**

##### **1 - La situation financière**

La Chambre a examiné les premiers résultats de l'établissement public en les rapprochant des objectifs qui avaient été fixés dans divers documents ayant une valeur stratégique.

La Chambre n'a pas limité son analyse à la situation financière qui demeure globalement saine, aux quelques réserves près qui ont fait l'objet d'un rappel en première partie. Elle a recherché si les ambitions que ses financeurs avaient manifestées pour l'Opéra avaient eu un début de réalisation et à quelles conditions.

Quelques marges de progression ont pu être esquissées à un moment où l'établissement public s'apprête à vivre une page nouvelle de sa courte histoire institutionnelle.

Le résultat net comptable de l'Opéra depuis sa création apparaît globalement maîtrisé puisque son montant cumulé au cours de la période débouche sur un léger excédent d'un peu moins de 18 000 euros. Cet équilibre ne doit toutefois pas être interprété comme un équilibre économique qui traduirait notamment la réussite d'une exploitation commerciale incompatible avec le fonctionnement d'un établissement culturel dont les produits viennent équilibrer les charges ; ces dernières sont couvertes par des recettes propres, à concurrence de 20 % au cours de la période, et les divers financements publics. Ces derniers, qui représentent les 80 % complémentaires, doivent être interprétés comme le résultat d'une volonté, traduisant explicitement l'ambition d'afficher un résultat financier proche de zéro.

La quasi-absence de frais financiers résulte également du mode de financement des gros investissements, par des subventions d'investissement des financeurs publics, conformes aux statuts de l'établissement. Le budget de l'établissement a supporté, à partir de 2005, l'amortissement d'un emprunt de 342 000 euros, souscrit en 2004 pour financer les acquisitions d'immobilisations en provenance de l'association Léonard de Vinci (précédemment gestionnaire de l'opéra), dont 108 720 euros ont été dédiés aux achats d'instruments de musique. Un second emprunt d'un montant de 86 506 euros est venu compléter le précédent, en 2005. A la clôture de l'exercice 2008, l'encours de dette de l'établissement n'était plus que de 68 400 euros.

Dans le détail, les produits de fonctionnement de l'établissement sont majoritairement composés de subventions de fonctionnement (en progression constante de 2 à 3 % par an) des collectivités territoriales et de l'État, et de recettes propres constituées pour l'essentiel des produits de la billetterie, de diffusion et de mécénat, qui représentent entre 16 et 23 % des recettes totales de l'Opéra au cours de la période examinée.

Les recettes propres ont de leur côté enregistré une chute sensible, mais passagère et explicable, de 58 % en 2006, le niveau de 2004 n'ayant par la suite jamais été retrouvé. En rythme annuel moyen, l'orientation à la baisse est de 7 % au cours de la période 2004 - 2008.



La spécificité de la saison 2005-2006 explique encore une fois une bonne partie de cette évolution. Celle-ci a en effet été programmée « hors les murs », en raison de l'exécution de gros travaux de réfection des équipements scéniques de l'Opéra. Ces travaux ont tout d'abord privé l'établissement des recettes liées à la mise à disposition de tiers du Théâtre des Arts au titre desquels figure le festival « Octobre en Normandie ».

Ensuite, la jauge des différents lieux de représentation choisis en remplacement s'est avérée sensiblement inférieure à celle du Théâtre des arts (122 249 places offertes en 2004-2005), entraînant une importante diminution du nombre de spectateurs payants (-39 %), en dépit d'un nombre de représentations équivalent à celui de la saison précédente, alors que le taux de fréquentation était en légère progression (75 % en 2004-2005 et 80 % en 2005-2006). Dans le même temps, le nombre des abonnés est passé de 8 055 à 4 230, ce qui pourrait laisser penser que cette catégorie d'utilisateurs est globalement attachée aux caractéristiques acoustiques, visuelles et géographiques du Théâtre des arts, tandis qu'un nouveau public, peu habitué à se rendre à l'Opéra, est venu à cette occasion élargir les rangs des spectateurs hors les murs. L'impact de la saison « hors les murs » sur le nombre de spectateurs met en lumière le fait que le Théâtre des arts dispose d'une jauge très importante (1 350 places), sans réel équivalent parmi les opéras de province<sup>2</sup>, à l'exception de celui de Marseille.

Les autres variations constatées dans l'équilibre des dépenses et recettes trouvent pour l'essentiel leur origine dans des charges exceptionnelles (145 091 euros d'indemnités de licenciement<sup>3</sup> en 2004, 186 395 euros en 2008), des dotations aux provisions pour risques (liées à divers contrats en cours), des reprises sur provisions pour risques (449 000 euros en 2007) et des charges de personnel.

S'agissant de ces dernières, elles ont enregistré une progression très sensible en 2005 (+10,4 %) et 2007 (+8,4 %), en raison de décisions particulières de revalorisation du régime salarial des personnels de l'établissement, mises en œuvre au terme de négociations annuelles sur les conditions de travail et l'emploi, entre la direction et les syndicats. Les charges salariales de 2005 ont également augmenté en raison de la mise en place d'une période de tuilage de six mois (de janvier à juin) entre le directeur entrant et son prédécesseur<sup>4</sup>.

Dans la foulée, la baisse de 2006 est alimentée par de nouveaux choix d'imputation des défraitements versés aux artistes lors de leurs déplacements à Rouen. Ceux-ci étaient précédemment imputés sur les charges de personnel de l'établissement et ont depuis 2006 été imputés sur des comptes de charges à caractère général. Ce type de pratique reflète des difficultés dans la gestion technique du budget de l'établissement selon la nomenclature M4 et altère la qualité des comptes produits (fiabilité du suivi).

<sup>2</sup> Lyon, Bordeaux, Montpellier, Toulouse et Strasbourg ont des jauges inférieures ou égales à 1200 places. Marseille dispose en revanche de 1830 places. A Paris, l'Opéra Garnier en compte 1900 et Bastille 2700 dans sa grande salle

<sup>3</sup> En raison de la cessation des contrats de travail de droit privé du directeur de l'association Léonard de Vinci (104 377,46 euros d'indemnités) et d'un artiste lyrique (40 713,54 euros d'indemnités)

<sup>4</sup> Le salaire brut du directeur sortant représente environ 86 700 euros sur six mois.

En 2007, la hausse trouve son origine dans deux décisions exceptionnelles, dont celle d'instaurer une prime ponctuelle de 1 000 euros bruts. Depuis la création de l'EPCC, il convient toutefois de noter que la croissance moyenne annuelle des dépenses de personnel s'est limitée à 3 % et qu'elles apparaissent de ce fait globalement maîtrisées au cours de la période, malgré les à-coups relevés précédemment. La part de ces dernières dans le total des charges oscille entre 58 et 61 %.

La situation qui en résulte, présente des aspects positifs : la maîtrise des charges fixes et le poids modéré des dépenses de personnel artistique permanent donnent à l'opéra un « levier artistique » moyen de 2,06 millions d'euros au cours de la période, défini par la différence entre les produits de fonctionnement « non artistiques » (c'est-à-dire hors billetterie, diffusion, coproduction) et les charges de fonctionnement « non artistiques » (c'est-à-dire de structure, y compris l'orchestre permanent). Ce « levier artistique » est plus élevé que celui de la moyenne des opéras de province et confère à l'Opéra de Rouen un avantage compétitif par rapport à des établissements aux structures plus rigides.

Cette notion, dont la définition peut varier, constitue la marge de manœuvre de l'établissement pour la réalisation de sa programmation artistique, une fois comptabilisé l'ensemble de ses charges récurrentes.

Dans la mesure où les recettes de l'établissement proviennent à plus de 80 % de subventions publiques, la part des charges consacrée à l'activité artistique est aussi pertinente pour mesurer les efforts propres de l'établissement pour entretenir ses marges de manœuvre. Globalement, au cours de la période 2004-2008, 39 % des charges d'exploitation ont été consacrées aux dépenses artistiques. Les années 2004 et 2005 affichent le meilleur ratio tandis que la baisse de 2006 reflète le recul passager de l'activité de la saison nomade de 2005-2006.

La pratique plus systématique des coproductions, qui permet d'amortir les coûts fixes, est aussi le moyen d'accroître cette marge de manœuvre. Même si elle rend plus complexe la gestion d'un spectacle, voire mettre en cause l'identité artistique de l'opéra, elle lui permet aussi d'échanger et de se mesurer à ses partenaires, d'accroître son rayonnement, sinon de diminuer ses coûts. Ceux-ci, toutefois, mériteraient d'être mieux connus, afin de déterminer jusqu'où cette orientation peut être accentuée.

Le mode de financement de l'établissement correspond à celui d'un service administratif culturel qui a une obligation d'équilibre budgétaire. Les financeurs octroient à l'établissement un budget, à charge pour lui de le respecter. En l'espèce, il le respecte effectivement depuis 2005, les charges d'exploitation, notamment les charges salariales, étant maintenues à peu près constantes.

La gestion de l'Opéra ne tire pas, cependant, tout le bénéfice que pourrait procurer le statut d'établissement public de coopération culturelle, établissement à caractère industriel et commercial. La transition vers ce statut a été rapide et l'adaptation est progressive. En matière d'investissement lourd, le recours aux subventions dispense pratiquement l'établissement de l'analyse économique et financière qui devrait précéder et fonder la décision. Le recours à l'autofinancement dégagé par l'établissement, à l'endettement et à l'imputation des amortissements feraient mécaniquement apparaître les conséquences financières actuelles et futures des décisions d'investissement et contribueraient à faciliter les arbitrages.

L'établissement n'a sans doute pas aujourd'hui la solidité financière et la structure administrative qui lui permettrait de s'orienter rapidement vers un mode de fonctionnement de ce type. Cependant, même si les gros investissements continuent d'être essentiellement financés par des subventions d'investissement, leur mise en œuvre devrait être précédée systématiquement d'une étude économique conduisant à l'estimation de leur rentabilité.

## **2 – Une mise en œuvre plutôt satisfaisante du cahier des charges de 2003**

Le cahier des charges, annexé à l'arrêté préfectoral du 30 octobre 2003, est a priori le document qui permet le mieux d'évaluer la conformité des réalisations de l'établissement aux objectifs qui lui sont assignés par ses financeurs. Il n'a cependant pas été conçu comme un instrument de contrôle et de suivi, détaillant des objectifs quantifiés précis de manière quasi contractuelle. C'est un document stratégique général qui balaie l'ensemble des attentes des promoteurs de l'Opéra, assez larges et ambitieuses, dans tous les domaines. Le conseil d'administration ne s'y réfère pratiquement pas pour valider le travail de l'Opéra (sinon, brièvement lors du conseil d'administration du 20 décembre 2006) et il n'existe pas, en complément, de document plus opérationnel, plus précis et plus court, qui viendrait jouer ce rôle.

Ce document cadre, demeure une source irremplaçable pour percevoir les attentes initiales des financeurs publics, au moins celles qui étaient explicites et consensuelles. Bien que ses préconisations soient souvent peu mesurables ou peu quantifiables, il demeure indispensable de faire le point, après cinq ans, sur leur mise en œuvre et leur actualité.

### **A – UN PREAMBULE REFLETANT L'EQUILIBRE SUBTIL ENTRE LES GRANDES COLLECTIVITES**

*« Le projet de création d'un EPCC/IC repose sur la volonté des trois collectivités (la ville de Rouen, le conseil régional et l'État) de renforcer leur coopération autour d'un projet artistique et culturel dont les missions artistiques et de service public s'exercent au niveau de la ville de Rouen, de sa communauté d'agglomération, des départements de la Seine-Maritime et de l'Eure, de la région de Haute-Normandie ».*

Cet équilibre était unique en France - ailleurs, c'est la ville qui domine - et rendait l'adoption d'un statut d'EPCC particulièrement « attractif ». Il a été mis à mal par les conflits entre les principaux financeurs, particulièrement aigus sur le choix du directeur général, mais l'institution EPCC n'a pas cessé de fonctionner et sa production d'être assurée pour autant, ce qui semble démontrer à la fois l'attachement des parties au projet et, sans doute, l'intérêt d'un cadre statutaire solide.

Le préambule reflétait également une ambition : le mot rayonnement (ou rayonnant) y figure trois fois en quinze lignes, un « *rayonnement qui s'étend au plan national et international* ».

Peu d'éléments toutefois, viennent accréditer un rayonnement international. Cette ambition, inspirée par un passé glorieux, était sans doute simplement excessive à ce stade. Le rayonnement régional, validé par le succès de la fréquentation, l'excellent taux de remplissage de la salle et la couverture régulière par la presse régionale est, en revanche, incontestable. Il reste encore à attester de son rayonnement national.

## **B – LES MISSIONS**

Elles sont détaillées dans les quatre rubriques suivantes (« *Mission générale* », « *Mission relative à la politique artistique* », « *Missions relatives à la formation et à l'éducation artistique* », « *Missions relatives aux publics* ») et listent à peu près tout ce qu'il est possible de demander à une structure de cette taille dans tous ces domaines. L'Opéra a cependant globalement réussi une large part des missions qui lui étaient ainsi assignées.

Sur le plan artistique, « *la couverture du répertoire lyrique, symphonique et chorégraphique la plus large possible* » est visée, avec des objectifs chiffrés de productions qui ont été globalement respectés.

En matière de formation et d'éducation artistique, des efforts ont été réalisés pour atteindre l'essentiel des nombreux objectifs visés.

Vis-à-vis des publics, les objectifs forts d'élargissement géographique et social, qu'impliquait notamment l'engagement important du conseil régional et des deux conseils généraux de la Seine-Maritime et de l'Eure, ont été globalement atteints. L'effort consenti, au titre d'une « *politique tarifaire adaptée et attractive selon la spécificité des publics (scolaires, familles, étudiants, chômeurs)* », et d'une « *politique d'abonnement innovante* » a permis cet élargissement et contribué au bon niveau de la fréquentation.

Ainsi, en 2008-2009, les 2 975 abonnements vendus par le service du développement, au titre de cet élargissement des publics, représentent 33 % de la totalité des abonnements de la saison et les 23 379 places correspondantes représentent plus de 20 % des places éditées en 2008-2009 par l'Opéra.

Le développement et la diversification des publics de l'Opéra de Rouen passent également par la mise en place d'actions pédagogiques et de sensibilisation accompagnant un spectacle ou la découverte de la structure, des genres qui y sont programmés et des métiers qui y sont exercés : 174 actions de ce type ont été conduites en 2008-2009 et 3 038 personnes en ont bénéficié.

En outre, l'opéra de Rouen Haute-Normandie contribue à la formation des enseignants de premier et second degrés, en partenariat avec le rectorat, l'inspection académique de la Seine-Maritime, l'IUFM et d'autres structures culturelles.

### C – LES MOYENS

Les moyens humains, matériels et financiers dont devait disposer l'Opéra pour « *mener l'ensemble de ces missions* », sur la base de l'état des lieux fourni par l'association Léonard de Vinci, sont brièvement énumérés au cahier des charges. Un tableau chiffré est joint à la rubrique « *moyens financiers* », intitulé « *Plan prévisionnel en fonctionnement* » : il avait pour but d'engager, au moins moralement, à la fois les financeurs à apporter ces concours et la direction à respecter le budget prévu sans demandes supplémentaires en cours d'exercice, une habitude qu'une partie des financeurs souhaitait écarter définitivement des pratiques de l'établissement public.

Ces engagements ont été globalement tenus de part et d'autre.

L'investissement est traité à part et succinctement. Il relève, comme il a déjà été indiqué dans ce rapport, directement des financeurs et de la ville : « *Les partenaires s'engagent à mettre en place un plan pluriannuel d'investissement, dont la maîtrise d'ouvrage sera assurée par la ville* ».

En conclusion, le cahier des charges a été assez largement mis en œuvre, malgré l'étendue de son ambition. Les objectifs sur les publics et le territoire ont été en particulier bien suivis, sans doute parce qu'ils conditionnaient effectivement la participation des collectivités territoriales extérieures à la ville de Rouen et étaient contrôlés chaque année par celles-ci.

Les objectifs de diffusion et de rayonnement « *national et international* » sont partiellement atteints, sans doute à la fois parce que l'ambition initiale était très élevée et que les moyens d'une telle ambition ne semblent pas avoir été prévus, notamment en termes de communication.

Les moyens prévus au cahier des charges, en revanche, ont bien été apportés, et la direction a respecté les budgets qui lui étaient alloués.

Le « contrat » passé entre les financeurs pour mettre sur pied ce projet ambitieux dans le respect des moyens et des objectifs de chacun a ainsi été respecté, dans ses grandes lignes, sur la période considérée.

#### **D – UN DOCUMENT ESSENTIEL A REECRIRE**

Ce contrat doit aujourd'hui être revu, d'une part parce que les leçons de l'expérience, des réussites et des échecs doivent être tirées désormais, d'autre part, du fait que l'équilibre entre les financeurs, clef de voûte de l'accord initial, évolue considérablement. Le « leadership » pris par la région doit en particulier avoir des conséquences en termes de cohérence avec les priorités de celle-ci.

Enfin, un nouveau directeur a été choisi pour conduire l'établissement sur la base du projet qu'il a présenté pour les prochaines années. Le cahier des charges doit être revu pour intégrer ce projet et aurait pu, en toute logique, l'être avant cette nomination.

L'article L. 1431-5 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que : « *Le directeur de l'établissement public de coopération culturelle est nommé par le président du conseil d'administration, sur proposition de ce conseil et après établissement d'un cahier des charges, pour un mandat de trois à cinq ans, renouvelable par période de trois ans, parmi une liste de candidats établie d'un commun accord par les personnes publiques représentées au sein de ce conseil, après appel à candidatures et au vu des projets d'orientations artistiques, culturelles, pédagogiques ou scientifiques* ».

Cette disposition, qui résulte d'une modification législative du 22 juin 2006, souligne l'importance du cahier des charges. L'article R. 1431-7 prévoit, en son alinéa premier, que « *le conseil d'administration délibère ..., le cas échéant, (sur) un contrat d'objectifs* ».

Le cahier des charges continuera de constituer un document cadre, de moyen terme. Il pourrait être complété par un document de pilotage, opérationnel, qui déclinerait la réalisation des objectifs de l'année écoulée et fixerait ceux de l'année suivante, conformément aux préconisations du ministère de la culture.

L'idée de présenter chaque année un rapport moral, évoquée oralement par le directeur général, paraît d'ailleurs rejoindre cette préoccupation.

### **3 – Des marges de progression bien définies**

Le bilan dressé précédemment apparaît donc assez positif, du point de vue des ambitions manifestées par ses financeurs, dans un contexte de maîtrise du budget alloué. Le bilan serait sans doute encore meilleur si l'Opéra s'était épargné un certain nombre de dysfonctionnements, qui ont été relevés plus haut, et un certain nombre de crises ou de querelles préjudiciables à ses finances, à son image et à son développement commercial et artistique.

L'établissement vit, comme il est habituel dans ce type d'activité, un peu de ses ventes (15 à 20 %) et beaucoup des subventions publiques qu'il reçoit (80 %), plus encore si l'on réintérait la contribution de la communauté d'agglomération (actuellement enregistrée comme ressource propre), si l'on réévaluait l'apport en nature de la ville de Rouen et si l'on intérait un amortissement des investissements financés directement par les collectivités.

L'article R. 2221-50 du code général des collectivités territoriales, qui est « *applicable aux établissements publics de coopération culturelle à caractère industriel et commercial* » aux termes de l'article R. 1431-18, dispose d'ailleurs que le directeur présente au conseil d'administration en fin d'exercice « *les mesures qu'il convient de prendre pour :*

- 1° abaisser les prix de revient ;*
- 2° accroître la productivité ;*
- 3° donner plus de satisfaction aux usagers ;*
- 4° d'une manière générale, maintenir l'exploitation de la régie au niveau du progrès technique en modernisant les installations et l'organisation ».*

Autrement dit, les marges de progression doivent être recherchées en permanence, validées et mises en œuvre. D'abord, sans doute, des progrès peuvent être réalisés dans l'organisation, ensuite dans une recherche plus systématique de la maîtrise des dépenses et surtout du développement des services rendus aux clients.

## **V – L'ORGANIGRAMME ET SES EVOLUTIONS**

### **1 - Le rôle reconnu au conseil d'administration : stratégie et surveillance**

Le conseil d'administration est l'organe d'orientation et de contrôle d'un tel établissement public.

Les orientations données à l'établissement et à son directeur, l'actualisation du cahier des charges, passent par la discussion annuelle d'un contrat d'objectifs ou d'un rapport moral qui devrait conduire le conseil à se saisir effectivement des questions stratégiques qui relèvent de sa compétence et à exercer le suivi et le contrôle de l'action menée par l'équipe de direction.

La modification des statuts de l'établissement public intervenue en janvier 2009 a cependant ajouté deux dispositions non prévues par la réglementation.

L'article 11 des statuts, relatif au directeur de l'établissement, disposait simplement dans sa rédaction initiale de 2003 : qu'« *Il dirige l'établissement et à ce titre...* ». Les statuts se conformaient ainsi à la disposition de l'article R. 1431-13 du Code général des collectivités territoriales, qui énonce que « *le directeur assure la direction de l'établissement public de coopération culturelle. A ce titre : ...* ». La modification statutaire intervenue en 2009 ajoute que « *sous l'autorité du Président, il dirige l'établissement et à ce titre:...* », ce qui pourrait introduire une ambiguïté. En outre, l'article 10 des statuts précisait dans sa rédaction initiale de 2003 que le président du conseil d'administration « *(proposait) au conseil de délibérer sur la nomination et la cessation de fonctions du directeur de l'établissement* ». La version des statuts adoptés en 2009 introduit une innovation : « *Il (le président du conseil d'administration) nomme le directeur sur proposition du conseil d'administration prise à la majorité des deux tiers de ses membres et exerce, vis à vis du directeur, l'ensemble des pouvoirs dévolus à l'autorité investie du pouvoir de nomination* » ce qui semble inclure des pouvoirs disciplinaires et pourrait concerner la révocation du directeur.

Or l'article R. 1431-15 du Code général des collectivités territoriales dispose que « *le directeur d'un établissement public de coopération culturelle à caractère industriel et commercial ne peut être révoqué que pour faute grave. Dans ce cas, sa révocation est prononcée à la majorité des deux tiers des membres du conseil d'administration* ».

La réglementation établit ainsi clairement l'autorité du directeur sur l'établissement public et l'assortit de garanties. Elle établit aussi une distinction entre les EPCC à caractère administratif et ceux à caractère industriel et commercial. Ainsi, l'article R. 1431-8 du CGCT dispose que « *le président du conseil d'administration ... nomme le personnel des établissements publics de coopération culturelle à caractère administratif, après avis du directeur* » alors qu'aux termes de l'article R. 1431-13, « *le directeur recrute et nomme aux emplois de l'établissement, lorsque celui-ci a le caractère industriel et commercial* ».



La modification des statuts a bien été autorisée par la voie d'un arrêté préfectoral, comme le prévoit la réglementation. Cependant, l'article 2 de l'arrêté préfectoral du 30 décembre 2008 arrête la nouvelle rédaction des « articles 1, 3, 7, 19 et 22 » mais sans mentionner explicitement l'article 10 ni l'article 11 qui sont implicitement réunis dans l'exemplaire des statuts modifiés, annexé à l'arrêté du représentant de l'État.

Le président du conseil d'administration fait remarquer que « *les modifications statutaires, dont il est question, correspondent au mode de gouvernance de l'établissement. Elles ont été adoptées à la majorité de son Conseil d'Administration, et conviennent au mode de fonctionnement défini par l'Opéra de Rouen* ».

Le souci manifeste du conseil d'administration et de son président, qui « *administrent l'établissement public* », aux termes de l'article L. 1431-3 du CGCT, d'exercer pleinement, et avec rigueur, leurs attributions d'administrateurs, passe d'abord par l'établissement de relations de confiance assorties d'engagements souscrits (par le directeur) et d'une pratique de suivi régulier (par le conseil) et non par des modifications statutaires qui seraient inopérantes dans la mesure où elles contreviendraient à des dispositions réglementaires dont le directeur pourrait toujours se prévaloir.

## **2 - Le directeur et son équipe : la direction de l'EPCC**

Le directeur de l'établissement cumule deux fonctions, à la fois administrative et artistique, ce qui est de pratique courante, du moins en France. Cette double responsabilité souligne l'importance et la difficulté de la tâche, et les qualités exceptionnelles qu'il faut réunir lorsqu'un recrutement est nécessaire.

Les statuts de l'établissement reprennent exactement l'ensemble des attributions prévues par la réglementation.

Il ne peut y avoir de réussite de l'établissement et du projet des financeurs sans réussite du directeur. Celle-ci suppose que trois conditions soient réunies - sans parler, naturellement, des grandes qualités personnelles à mettre en œuvre, autorité, soutien du conseil d'administration et donc confiance réciproque, durée.

Le directeur est l'autorité qui dirige l'Opéra. Selon l'article 11 des statuts, en particulier :

*- il élabore, propose au conseil d'administration et met en œuvre le projet culturel de l'établissement et rend compte de son exécution au conseil d'administration;*

- *il propose la programmation de l'activité culturelle de l'établissement;*
- *il est ordonnateur des recettes et des dépenses;*
- *il prépare le budget et ses décisions modificatives et en assure l'exécution;*
- *il assure la direction de l'ensemble des services;*
- *il recrute et nomme aux emplois de l'établissement.*

L'équipe de direction peut avoir un fonctionnement collectif, et doit évoluer dans un climat de confiance et d'harmonie, mais il ne peut pas y avoir d'ambiguïté sur l'identité du responsable. Le directeur n'est pas placé sur un pied d'égalité, avec l'un ou l'autre de ses collaborateurs. Au-delà et en conclusion d'un travail collectif, la décision appartient au directeur, qui, en assume, à tous égards, la pleine responsabilité.

L'équipe de direction de l'Opéra ou son environnement immédiat peuvent, en revanche, compter des personnalités, éventuellement mieux rémunérées que le directeur ou encore bénéficiant d'un plus grand prestige artistique. Cette situation n'est pas de nature à remettre en cause le mode d'administration et de « gouvernance » de l'établissement, l'autorité et la responsabilité statutaires du directeur.

La création, au sein de l'Opéra de Rouen-Haute-Normandie, du bureau d'orientation artistique répond au besoin de fédérer les énergies de l'équipe de direction de l'établissement public, élargie aux ensembles résidents. Cette initiative s'inscrit parfaitement dans le modèle de gestion d'un EPCC à conditions de respecter deux règles simples. D'une part, le directeur n'est pas un membre du comité comme les autres, il est le directeur, qui in fine décide, notamment « *la programmation de l'activité culturelle de l'établissement* », au cœur de sa double responsabilité, artistique et administrative. D'autre part, la présence de responsables éminents des ensembles résidents au sein de ce « bureau » enrichit la démarche. La pratique devra garantir que cette instance consultative ne participe pas directement à la préparation de certaines décisions, qui relèvent strictement des instances règlementaires de l'EPCC. Il appartiendra notamment au directeur, de veiller à maîtriser l'ordre du jour, de façon à ce qu'aucune des personnalités appartenant au bureau ne risque d'être placée en situation de conflit d'intérêts artistiques ou financier.

### **3 – Le rôle des ensembles résidents : l'enrichissement artistique au service de l'Opéra**

Ce sujet a pu causer des désaccords dans le passé. Un rapport d'audit, commandé voici deux ans et dont la qualité est mise en cause par un ancien ordonnateur, relevait « *une implication trop distante* » de certains de ces ensembles, « *compte tenu du budget très significatif dont (il ou elle) bénéficie annuellement* », et soulignait en particulier l'incohérence des politiques de communication respectives : « *Pas un mot sur Rouen !* », « *Et pas un mot sur le Verdi « Giovanna d'Arco » monté à Rouen (opportunité rare)* ».

La Chambre observe, en premier lieu, que si l'EPCC estime ne pas être payé raisonnablement en retour par l'un ou l'autre de ses résidents prestigieux, il lui appartient de mieux définir leurs engagements contractuels, ce qui passe par la fixation d'objectifs, et de veiller à leur respect.

Aujourd'hui, cette analyse semble faire consensus. A l'initiative de l'Opéra et, notamment, de son conseil d'administration, une coopération renforcée avec les ensembles résidents est négociée au bénéfice de toutes les parties.

La Chambre observe, en second lieu, que si la communication nationale de tel ensemble résident a plus d'influence que celle de l'Opéra, il y a là matière à s'interroger sur la faiblesse de celle-ci.

#### **4 – Le secrétariat général et la communication : au service des ambitions de l'Opéra**

La faiblesse de la communication (hors région), certes difficilement mesurable, paraît faire consensus. Le rapport d'audit déjà évoqué qualifiait la politique de communication de « *défaillante* » et le « *rayonnement médiatique hors région d'inaudible* ».

Le recrutement d'un nouveau secrétaire général au 1<sup>er</sup> janvier 2010 devrait notamment permettre de mettre en place une équipe dédiée et de prendre en charge le développement du mécénat. Elle permettra plus généralement de décharger le directeur d'un ensemble de questions transversales et de développer les relations de l'établissement avec son environnement.

Le choix, pour développer ces fonctions, d'une personne qui connaît bien l'établissement, pour avoir été associée à la gestion de la transition récente, et qui connaît bien le principal financeur et le monde local, semble particulièrement judicieux pour assister le directeur.

#### **5 – La gestion administrative et financière : rigueur et professionnalisation**

La gestion administrative et financière de l'établissement a été marquée dans les premières années par un certain nombre de manquements et d'insuffisances qui ont été relevées. Leur correction tardive doit beaucoup aux nouveaux responsables qui ont été nommés à partir de 2006.

Le déploiement progressif d'un outil logiciel capable de produire une comptabilité analytique et, à terme, un contrôle de gestion pertinent pour le directeur et le conseil d'administration permettra d'aller plus loin.

La Chambre recommande, à cet égard, de rechercher les solutions qui, dans la rigueur et la compétence, garantiront la pérennité des pratiques de bonne gestion et leur amélioration.

Le changement de comptable a mis fin pour l'essentiel aux ambiguïtés (cumul de ses fonctions avec celles de la direction financière auprès de l'ordonnateur), et aux anomalies qui avaient pu être observées jusqu'en 2006.

## **6 - De nouvelles marges de progression**

Des marges de progression peuvent aussi être explorées du côté du développement des services rendus pour améliorer le rapport coût/bénéfice de l'institution pour la collectivité, au regard des objectifs qui lui sont assignés.

L'Opéra a d'abord le souci permanent d'améliorer la qualité de ses prestations en direction des spectateurs et son attractivité, selon les lignes fixées par le cahier des charges.

Le public de l'Opéra de Rouen-Haute-Normandie a été étendu conformément au cahier des charges, et ce souci d'élargir le public, sans attenter à la qualité des productions, pourra s'approfondir conformément aux vœux constants du conseil d'administration.

Territorialement, l'influence de l'Opéra se limite, pour l'essentiel à la région Haute-Normandie, qui est bien couverte de par la volonté, là aussi constante, des financeurs. Il s'exporte, toutefois, déjà au-delà des frontières régionales. Le nombre de « *spectateurs hors région* » recensés par l'établissement public pour ses concerts extérieurs est important, notamment pour la saison 2008-2009, du fait du grand nombre de concerts organisés hors de la région. Il serait intéressant aussi, pour mesurer l'attractivité de l'Opéra, de mieux connaître le nombre de spectateurs qui font le déplacement à Rouen pour assister à certaines représentations.

L'Opéra a tout intérêt à augmenter le nombre de ses spectateurs extérieurs à la région, d'abord pour assurer son rayonnement, mais aussi pour accroître ses recettes directes : le spectateur extérieur à la région, qui n'y est pas contribuable local, apporte une recette marginale complémentaire. Le développement d'autres recettes commerciales pourrait être exploré avec circonspection.

La cohérence des actions de l'Opéra de Rouen avec la politique artistique et culturelle de l'État et des grandes collectivités s'est exprimée dès l'origine à travers le cahier des charges. La cohérence avec les politiques sociales et éducatives a également été recherchée.

Au-delà de ces domaines, où les objectifs ont été explicités et continuent d'être approfondis et mis en œuvre, il semble que l'Opéra apporte déjà des contributions de fait, de manière plus disparate ou embryonnaire, aux objectifs des financeurs dans d'autres domaines.

Ainsi l'activité lyrique à Rouen n'est pas sans liens avec le monde de l'économie régionale. Le mécénat, en dépit de la création récente du club entreprises « *Seine Opéra* », est encore peu développé et devrait l'être systématiquement dans les années qui viennent, en liaison avec les services qui peuvent être rendus aux entreprises, la politique de communication et les missions du nouveau secrétariat général.

Dans un autre registre, un certain nombre d'entreprises haut-normandes, fournisseurs de l'Opéra, ont satisfait aux standards d'excellence de l'établissement. Les liens potentiels avec le tourisme ont aussi été relevés par le nouveau directeur dans le projet qu'il a présenté au conseil d'administration.

En outre, l'équilibre entre les financeurs est en train de se déplacer fortement en direction de la collectivité régionale dont la compétence économique est primordiale et reconnue comme telle par la loi.

D'autres objectifs ambitieux en matière énergétique et environnementale pourraient être recherchés : l'Opéra (chauffé au gaz et mal isolé)<sup>5</sup>, site central de la ville et de la région pourrait à ce titre constituer aujourd'hui un exemple.

La ville de Rouen a fait réaliser un audit énergétique dont les résultats seront prochainement connus. Jusqu'à présent, l'exemplarité énergétique et le recours à des énergies renouvelables, comme la géothermie n'ont jamais été étudiées. Le nouveau directeur relève judicieusement ces points dans son projet.

---

<sup>5</sup> Le coût du chauffage en 2008 est de 93 756 euros et la consommation d'énergie s'établit à 140 kWh/m<sup>2</sup> environ.

## RESUME SYNTHETIQUE

L'Opéra jouit à Rouen d'une longue histoire, mais le projet qui a conduit à sa renaissance après les difficultés de la régie municipale n'est pas nostalgique mais novateur.

Constitué d'abord dans un cadre associatif puis, dès 2004, en établissement public de coopération culturelle (EPCC à caractère industriel et commercial), il est né de la volonté commune de l'État et des grandes collectivités locales. L'équilibre établi dès l'origine entre les financeurs (ville, région, mais aussi départements de la Seine-Maritime et de l'Eure) est unique, alors que dans plusieurs autres maisons d'opéra régionales c'est la ville seule qui domine. L'importance donnée à l'identité régionale de l'établissement et à la couverture du territoire est en conséquence très marquée et le devient de plus en plus avec l'affirmation de la région parmi les financeurs.

Parmi les principales villes et les régions qui disposent d'un Opéra en région, Rouen et la Haute-Normandie figurent parmi les plus petites. Cela crée des contraintes de bonne gestion et le projet ne peut être viable que s'il est porté par plusieurs collectivités ayant défini ensemble des objectifs et une stratégie. Si la région accroît sa participation financière, la ville demeure un contributeur majeur qui « héberge » l'opéra au Théâtre des arts.

Le statut d'EPCC a ainsi permis de réunir les grandes collectivités et l'État dans un cadre juridique et financier sécurisé. Le cadre juridique n'a toutefois pas été respecté avec toute la rigueur souhaitable, pendant les premières années d'existence du nouvel établissement, puisque des manquements, notamment aux règles de la comptabilité publique, ont été constatés dès l'origine et corrigés tardivement.

L'établissement, dans la continuité de l'association Léonard de Vinci, n'a pas suffisamment distingué à l'origine les fonctions de l'ordonnateur et celles du comptable. Or ce principe de séparation doit s'appliquer sans ambiguïté. Quant à la gestion de certaines activités annexes (notamment le bar), elle a nécessité une sérieuse remise en ordre, intervenue progressivement à partir de 2006-2007.

Ce statut, accompagné d'une gestion budgétaire maîtrisée, a donné à l'établissement, notamment en matière de personnel, la souplesse qui sied à une entreprise de création artistique et l'importance du levier artistique qui en résulte donne à l'Opéra un réel avantage compétitif.

Après la remise en ordre des pratiques comptables et de l'organisation, l'Opéra est soumis à la nécessité de renouveler son projet pour porter plus haut son ambition, comme l'attendent les financeurs qui le soutiennent avec constance.

La réglementation oriente la gouvernance de l'établissement vers une pratique confiante d'engagements et de contrôle autour d'un cahier des charges et de contrats d'objectifs qui équilibrent les rôles : exigence nécessaire du conseil d'administration, autorité incontestable du directeur sur l'établissement qu'il dirige et son équipe. Le projet présenté par ce dernier au conseil d'administration dans le cadre de son recrutement (2009) est la première étape de ce processus.

Le rôle de chaque acteur – conseil d'administration, directeur général, artistes en résidence, autres artistes sous contrat – doit être strictement délimité afin de concourir harmonieusement au succès du projet artistique.

Les responsabilités du directeur sont considérables, mais il ne peut réussir qu'avec la confiance et le soutien attentif de ses principaux financeurs, dans le respect des textes réglementaires qui organisent la « gouvernance » d'un EPCC.

La réalisation maximale et au moindre coût des objectifs des contributeurs, qui apportent 85 % des ressources (y compris désormais la CREA), est une question centrale. Les orientations du cahier des charges initial ont été, dans l'ensemble, respectées. Leur approfondissement, leur élargissement et leur contrôle ne sont que la contrepartie et la justification du bon emploi des fonds publics. Le « retour » attendu par les collectivités publiques est complexe : l'Opéra est pour elles porteur d'un rayonnement et d'une créativité que les fondateurs ont recherchés avec insistance dès l'origine ; mais les valeurs d'excellence et de rigueur font aussi partie de celles dont un établissement public est le garant.

Rappel des dispositions de l'article L 243-5 du code des juridictions financières :

...

Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

...

**REPONSE DE M. FREDERIC ROELS,  
DIRECTEUR DE L'EPCC  
« OPERA DE ROUEN – HAUTE-NORMANDIE »**

Le rapport que vous m'avez fait parvenir a retenu toute mon attention. La très grande majorité des conclusions que vous tirez de l'étude qui a été menée par vos collaborateurs me paraît absolument pertinente et d'une aide précieuse pour l'avenir. Quelques points toutefois me semblent devoir appeler une ultime précision de ma part.

*1°) p. 9 : D. Une informatique de gestion inadaptée.*

Le schéma et la note évoquée par le rapport sont effectivement incomplets au regard de la réalité des outils mis en place. En effet leur objectif n'était pas la description de l'outil mais l'accompagnement des différents services dans la mise en place du nouveau logiciel au regard de la procédure d'engagement juridique.

Mais cette procédure est bien concomitante, au sein du même logiciel, de celle de l'engagement budgétaire. Chaque engagement juridique est ainsi systématiquement lié à un engagement budgétaire du même montant, validé par la disponibilité des crédits. Si l'engagement budgétaire est refusé faute de crédit, l'engagement juridique est, de même, bloqué. Le service doit alors faire une demande spécifique à la direction de l'administration et des finances qui seule peut opérer un transfert budgétaire au sein de lignes fongibles, et se porte garante du respect du budget voté.

Concernant le rejet, cette situation est bien évidemment envisagée et possible avec le nouveau logiciel mis en place.

La note de 2009 et le schéma afférent vont donc être actualisés courant 2011 comme requis.



2°) p. 10 : E. (...) un déficit de publicité des actes administratifs.

Depuis la notification orale des inspecteurs de ce défaut de publicité de certains actes administratifs (actes et délibérations du conseil d'administration), j'ai lancé une procédure d'achat de panneaux d'affichages qui seront placés dans l'espace d'entrée, du côté administratif du bâtiment. Cette lacune sera donc comblée dans des délais assez brefs.

3°) p. 12 : F. La gestion déficiente de l'activité bar et des activités dérivées.

La chambre pointe le fait que le bar de l'établissement ne peut être assimilé à un débit temporaire de boissons et ne peut ainsi être dispensé de l'obligation d'obtention d'une licence. Entretemps, fin novembre 2010, une inspection des douanes a constaté la même chose et dressé procès-verbal. Suite à cet évènement, le point a été débattu au Conseil d'Administration du 10 décembre 2010 et résolu par la décision du transfert d'une licence de type IV détenue par la ville de Rouen à l'établissement. Ce transfert est en cours.

Rappel des dispositions de l'article L 243-5 du code des juridictions financières :

...  
Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.  
...

**REPONSE DE M. DANIEL BIZERAY,  
ANCIEN DIRECTEUR DE L'EPCC  
« OPERA DE ROUEN – HAUTE-NORMANDIE »**

Ce rapport, dans l'ensemble fort bien informé et rédigé, met en évidence un certain nombre de points d'observation qui me semblent tout à fait pertinents ; il en élude par ailleurs malheureusement quelques autres.

Voici ci-dessous les observations et ajouts qu'il me semble souhaitable d'y apporter.

Quand j'ai pris mes fonctions de Directeur de l'EPCC Opéra de Rouen Haute-Normandie le 1er juillet 2005 l'établissement se trouvait en crise grave et profonde :

– sur le plan politique : les financeurs s'étaient irrémédiablement divisés sur le choix du nouveau directeur ; de ce fait l'accueil que je reçus de la part des principaux représentants de la Région fut glacial ; la seule qui m'en exposa franchement le fondement fut la Vice-présidente à la Culture de la Région qui m'expliqua que nommé par Pierre Albertini je me trouverai fatalement sur la trajectoire des tirs le visant ; mal nommé j'étais, mal accepté je devais rester ;

– sur le plan social : la procédure de choix du directeur avait accentué la division entre clans adverses, pro- et anti-Laurent Langlois, pro- et anti-Oswald Sallaberger ; toute décision du nouveau directeur était interprétée et commentée à l'aune de ces divisions et trouvait son écho amplifié dans la division politique du Conseil d'administration, terrain de bataille en miniature de l'affrontement généralisé dans la perspective des Municipales 2008 ;

– sur le plan organisationnel : les travaux de rénovation de la cage de scène, prévus pour commencer incessamment, avaient pour conséquence de m'obliger, à peine débarqué, à créer de toutes pièces une saison hors les murs dans une agglomération que je découvrais ; donc de me mettre dans l'impossibilité d'apporter rapidement la preuve complète et grande nature de mes compétences mais surtout de compliquer énormément la gestion artistique et logistique de ma première saison devenue « saison nomade » ;

– du point de vue de l'organigramme : j'héritais comme collaborateurs directs de la « garde rapprochée » de mon prédécesseur, cercle impliqué mais partial, secoué par les batailles de clans et dubitatif dans un premier temps à mon égard ; au premier rang de ces cadres se trouvait Michel Muckensturm, que la période d'indécision sur le choix du futur directeur avait porté aux avant-postes des responsabilités et qui cumulait sa fonction d'administrateur général avec celle d'agent comptable du trésor ; autant dire que ma liberté de mouvement administrative fut à mon arrivée fort réduite, d'autant que Michel Muckensturm jouissait quant à lui de la confiance de la DRAC et de la Région.

En raison de ce contexte difficile et défavorable (hormis le soutien attentif du Président de l'époque, Pierre Albertini, et de son administration municipale), mener à bien une saison hors les murs, reticoter du lien social, observer les dysfonctionnements et commencer d'y remédier progressivement a véritablement tenu de l'exploit.

Si la nomination d'un agent comptable du trésor indépendant début 2007 permit de mieux comprendre les erreurs de gestion passée, d'autres difficultés se virent renforcées par le changement de présidence au même moment.

Il m'apparut très rapidement que le nouveau président, Alain Le Vern, avait une conception très extensive -mais hélas mal fondée- de son rôle de président d'EPCC et surtout fort peu respectueuse de celui du directeur dont les attributions sont pourtant explicites de par la loi et les statuts de l'EPCC. Ainsi certaines propositions que je souhaitais soumettre au CA se sont vues censurées en amont par le Président lors de réunions préparatoires (par exemple quant au devenir de l'ensemble associé Accentus, ou encore celui du directeur musical, qui jouissait de forts soutiens politiques) ; d'autres de mes initiatives de saine gestion n'ont malheureusement pu prospérer ; j'en tiens le détail à disposition de la Chambre.

Le pire advint tout de même juste après les élections municipales qui aboutirent au changement de majorité municipale et donc au départ du Maire et ancien président Pierre Albertini. Trois semaines après ces élections de mars 2008 je reçus un coup de fil du Président Le Vern, difficile à comprendre tant il était colérique, mais dont je retins que je ne devais « plus signer de contrats », ce qui signifiait grosso modo que j'étais viré.

En l'absence de faute professionnelle avérée et après une entrevue de clarification avec le Président, notamment quant à certaines informations infondées transmises par le Directeur musical et quelques musiciens à lui affidés, il ne fut plus question de se débarrasser de moi. Du moins dans l'immédiat puisqu'un audit de l'établissement et de sa gouvernance fut alors commandé ; lequel aboutit quelques mois plus tard à un rapport surréaliste signé de Pol Nolet du Cabinet Mazars, rapport dont je me contenterai de signaler la piètre qualité formelle. De son côté la nouvelle Vice-présidente à la Culture de la Région, en novembre 2008, tentait de me contraindre à geler le remplacement du Directeur (administratif) des formations musicales et, sur demande du Président, intervenait à de nombreuses reprises dans la procédure d'élaboration de la programmation 09/10, en soutien au Directeur musical ; attitude qui ne pouvait que dévaloriser mon autorité hiérarchique directe sur lui.

Le cauchemar ne pouvait prendre fin qu'avec ma démission ou ma nomination à un autre poste ; c'est ainsi que je postulais à l'Opéra Théâtre de Saint-Etienne ; ma nomination à ce poste eut pour mérite -vu du côté haut-normand- d'enclencher mon processus de départ et conséquemment celui, progressif, du Directeur musical ; un départ censément acté depuis juin 2007 mais retardé à la faveur des changements politiques municipaux (et qui n'aurait peut-être jamais été transformé si j'étais resté ; en effet en raison de ma nomination par un maire « de droite » on a absolument voulu m'attribuer cette même étiquette -bien que j'ai toujours défendu et brandi mordicus mon total apolitisme- pendant que le directeur musical affichait, lui, activement, son soutien à la gauche régionale et municipale).

Ce long préambule a pour but de décrire l'ensemble des fronts sur lesquels j'ai dû me battre dès mon arrivée et plus encore à partir de janvier 2007, heureusement aidé pour la remise en ordre de la gestion de l'établissement dans un premier temps par la nomination d'un véritable agent du trésor, Christelle Sarrazin, puis quelques mois plus tard par l'heureuse arrivée d'Agathe Grimaldi, au poste d'administratrice générale, gestionnaire avisée et rigoureuse.

C'est en particulier grâce à sa vigilance que nous avons pu alors passer à une phase plus avancée d'une gestion plus vertueuse par :

- la mise en place d'un véritable outil de contrôle de gestion et d'une comptabilité publique claire,
- le repérage, étude et résolution des dysfonctionnements du type gestion des recettes du bar ou de billetterie par la création de régies de recettes adaptées,

- la remise à plat des contrats d'engagement d'artistes, de cession, de coproduction...

- la reformulation de l'organigramme, ainsi rendu plus efficient et précisé par des fiches de postes détaillées ...

Outre cette indispensable amélioration de gestion et d'organisation, je suis par ailleurs fier de la profonde mutation que j'ai impulsée à l'établissement ; elle a entre autres permis :

- un formidable accroissement d'audience avec un socle de plus de 10 000 abonnés, pour la saison 09/10, la dernière que j'ai entièrement programmée, record absolu de l'établissement ; un abonnement scolaire, là aussi record, d'un tiers de l'abonnement total ; en tout plus de 108 000 spectateurs au théâtre des Arts pour 120 levers de rideau, chiffre d'audience qui n'avait plus été atteint depuis au moins 20 ans ;

- une diffusion régionale volontariste, progressivement accrue et un public fidélisé sur l'ensemble du territoire haut-normand ;

- un fort rayonnement national voire international : enregistrement vidéo de *Bastien Bastienne* en DVD et pour Arte ; participation à la saison inaugurale de la Salle Pleyel avec *Le Vaisseau fantôme* ; nouvelle production d'*Albert Herring* reprise à l'Opéra Comique et diffusée sur Mezzo et en DVD ; coproduction et reprise de *Cadmus et Hermione* toujours avec l'Opéra Comique ; nombreuses productions au Théâtre de la Ville, à la Cité de la Musique (*Zaïde*, *Celui qui dit oui*, *Così fan tutte*), à la Maison de Radio-France, au festival Musica de Strasbourg, à l'Opéra Royal de Versailles (*Les Noces de Figaro*) ; initiation d'une grande tournée avec Wax Tailor, qui permet ensuite de présenter l'orchestre au Grand Rex de Paris et au Zénith de Lyon ; sans oublier *Curlew River* à New-York et des coproductions internationales prestigieuses avec le Festival d'Aix-en-Provence ou avec le Teatro Real de Madrid, les Théâtres de Reggio-Emilia, l'Opéra de Sofia, l'Opéra Royal de Wallonie ...

- la mise en place d'une politique nouvelle de mécénat que j'ai engagée via la création du club d'entreprises Seine Opéra ;

- une attention particulière aux publics souffrant d'isolement : travail soutenu auprès du CHU de Rouen et de la prison de Val de Reuil grâce à l'initiative ou la complicité active des musiciens de l'orchestre ;

- la re-crédation de lien social à l'intérieur de la maison (lien extrêmement distendu avant mon arrivée) notamment grâce au respect et à la régularité des moments privilégiés de rencontre et de négociation avec les partenaires sociaux (négociation annuelle des salaires, comité d'entreprise, réunion des délégués du personnel, CHSCT, re-négociation active des accords d'entreprise...);

- et enfin une sensibilisation des personnels à la cause environnementale au travers de mesures concrètes de tri sélectif, d'aide aux transports doux, de reconversion de matériaux spécifiques et d'évaluation de l'empreinte carbone d'un spectacle.

Malgré les incroyables obstacles que j'ai du affronter et surmonter, le cahier des charges de l'EPCC a été parfaitement respecté tout du long de mon mandat ; j'y ai ajouté une volonté continue d'un service public culturel de qualité ainsi qu'une attention soutenue à la bonne collaboration avec les autres équipements d'agglomération comme du territoire métropolitain ; enfin je n'ai cessé de lutter pour la saine gestion et l'optimisation de l'impact des deniers publics qui m'ont été confiés.

En conclusion, je souhaite attirer l'attention du lecteur du présent rapport sur les risques qui me semblent guetter l'opéra haut-normand si l'on n'y prend garde :

- le danger potentiel du désengagement financier de la Ville de Rouen, certes compensé par la Région, situation toutefois très atypique qui peut à terme mettre l'établissement en difficulté, par exemple si les finances de la Région venaient à se dégrader ou si la région connaissait un revirement de sa politique culturelle ;

- le poids très prégnant de la personnalité et du caractère par trop autoritaire du Président Le Vern, lequel se voit plus comme P-D-G. de l'Opéra -sans posséder d'ailleurs aucune compétence en matière lyrique- que comme Président du CA de l'EPCC ; et même dans ce rôle il faut bien constater qu'il ne souffre aucune contradiction, ni des autres membres politiques du CA, ni des personnalités qualifiées et encore moins des représentants du personnel. Cette situation est d'autant plus attristante que son intérêt pour l'EPCC a été constant, et je pense sincère, et son soutien crescendo.

Ce sont certains de ces points durs que j'aurais souhaité voir signalés, même timidement, dans un rapport qui, rompant avec d'anciens usages, s'est aussi vu confier la mission d'élargir son analyse à la mise en regard des moyens et des résultats d'un des tout premiers EPCC créés en France, lequel dispose d'atouts déjà considérables et d'un potentiel que je veux croire intact.