



MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES

N° 2010 - 19

RAPPORT

sur

les établissements publics de coopération culturelle

juin 2010

Michel Berthod
inspecteur général

avec la collaboration de
Marie-Christine Weiner
chargée de mission d'inspection générale

RAPPORT
sur
LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS
DE COOPÉRATION CULTURELLE

SOMMAIRE

Introduction	4
 1. - Le dispositif législatif et réglementaire	 6
1.1. Description formelle du dispositif	6
1.2. Analyse du contenu du dispositif	8
1.2.1. Les missions de service public susceptibles d'être attribuées à un EPCC	
1.2.2. Les personnes morales susceptibles d'être membres d'un EPCC	
1.2.3. Le processus de création d'un EPCC	
1.2.4. Le choix du régime de gestion, administratif ou industriel et commercial	
1.2.5. La composition du conseil d'administration	
1.2.6. Les attributions du conseil d'administration, du président et du directeur	
1.2.7. Le recrutement et la nomination du directeur	
1.2.8. La désignation du comptable	
1.2.9. La gestion des personnels	
1.2.10. Les ressources d'un EPCC	
1.2.11. Les contrôles qui s'exercent sur un EPCC	
1.2.12. Les procédures de retrait et de dissolution	
 2. Les résultats de l'enquête nationale	 21
2.1. Méthodologie de l'enquête	21
2.2. Statistiques	22
2.2.1. Répartition géographique et chronologique	
2.2.2. Personnes publiques membres	
2.2.3. Activités	
2.2.4. Budget et effectifs	
2.2.5. Régime de gestion	
2.3. Profils	29
2.3.1. Les trois profils des EPCC sans l'Etat	
2.3.2. Les six profils des EPCC avec l'Etat	
2.4. Appréciations qualitatives	33
2.4.1. Les points de consensus	
2.4.1.1. La stabilité financière	
2.4.1.2. La sécurité juridique	
2.4.1.3. L'image institutionnelle	
2.4.2. Les points qui font débat	

- 2.4.2.1. L'alourdissement de la gestion
- 2.4.2.2. L'inflation des effectifs
- 2.4.2.3. Le coût fiscal

3. De l'utilité des EPCC et des critères de participation de l'Etat **40**

3.1. Les autres modes de gestion des services publics culturels **40**

- 3.1.1. La régie directe
- 3.1.2. L'établissement public local ou régie personnalisée
- 3.1.3. Le syndicat à vocation unique, intercommunal ou mixte
- 3.1.4. La quasi-régie ou *in house*
- 3.1.5. Le groupement d'intérêt public
- 3.1.6. La délégation de service public
- 3.1.7. Le contrat de partenariat
- 3.1.8. Le marché public de service
- 3.1.9. L'opérateur de droit privé conventionné

3.2. EPCC avec l'Etat, EPCC sans l'Etat **57**

- 3.2.1. Les patrimoines
- 3.2.2. La création artistique
 - 3.2.2.1. Le spectacle vivant
 - 3.2.2.2. Les arts plastiques
- 3.2.3. La lecture publique et les industries culturelles
 - 3.2.3.1. La lecture publique
 - 3.2.3.2. L'exploitation cinématographique
 - 3.2.3.3. Le soutien aux industries culturelles (édition, production, distribution)
 - 3.2.3.4. La télévision locale
- 3.2.4. Les enseignements artistiques
 - 3.2.4.1. Comment y voir clair dans un paysage confus
 - 3.2.4.2. Des EPCC avec l'Etat pour les enseignements supérieurs
 - 3.2.4.3. Des EPCC sans l'Etat pour les enseignements spécialisés

Conclusion **75**

Annexes

Annexe 1 - Liste des personnes consultées **78**

Annexe 2 - Tableau des EPCC existant au 31 mars 2010 **80**

RAPPORT

sur

LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION CULTURELLE

Introduction

La catégorie d'établissements publics dénommée « établissement public de coopération culturelle » a été créée par la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002, modifiée quatre ans plus tard par la loi n°2006-723 du 22 juin 2006.

L'une comme l'autre de ces lois sont d'initiative parlementaire, plus précisément sénatoriale, et présentent la particularité d'avoir été adoptées à l'unanimité par chacune des deux chambres. Si la première a nécessité la réunion d'une commission mixte paritaire, la seconde n'a appelé qu'une seule lecture par chaque assemblée.

A l'origine de la loi du 4 janvier 2002, on trouve une proposition de loi déposée en mars 1999 sur le bureau du Sénat par M. Ivan Renar, sénateur du Nord, et quatorze de ses collègues appartenant au groupe communiste républicain et citoyen. Longuement retravaillée en commission des affaires culturelles, elle aboutit à un texte sensiblement différent rapporté devant la haute Assemblée par M. Ivan Renar en juin 2001. Bien que les débats aient ensuite donné lieu au dépôt de nombreux amendements, tant d'origine gouvernementale que parlementaire, le texte définitif, adopté en décembre 2001, est en revanche assez proche de celui initialement retenu par la commission des affaires culturelles du Sénat.

Dans sa présentation orale comme dans son rapport écrit, M. Renar soulignait que la création d'établissements publics culturels répondait à une demande exprimée depuis une dizaine d'années tant par des élus que par des professionnels de divers horizons : elle figurait dans un projet de loi sur les musées déposé en 1993, mais jamais venu en discussion, elle avait l'objet de plusieurs propositions de loi depuis 1996, enfin elle avait été avancée en 1998 par le rapport de l'inspection générale des affaires culturelles sur « *la rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux* ».

Au dispositif qu'il présentait, le rapporteur reconnaissait trois objectifs.

En premier lieu, par le statut d'établissement public, la nouvelle loi devait « *permettre à chaque entreprise culturelle d'affirmer son individualité, de nouer des partenariats, de développer son influence et son rayonnement* ». Se référant à un récent rapport de l'Assemblée nationale qui recommandait que tous les musées nationaux deviennent des établissements publics, il entendait notamment offrir la même possibilité aux grands musées en région.

En second lieu, il fallait « *que l'établissement puisse avoir un statut adapté à la diversité des services culturels* » : le choix devait donc être offert entre le statut d'établissement public à caractère administratif et celui d'établissement public à caractère industriel et commercial.

En troisième lieu, l'établissement public de coopération culturelle devait « *assurer un partenariat équilibré entre l'Etat et les collectivités ou leurs groupements* ». Dans un domaine où l'Etat et les collectivités partagent les mêmes compétences, il fallait que le statut de l'EPCC « *ne porte aucune atteinte à l'autonomie des collectivités* », et qu'aucune des personnes publiques partenaires ne puisse être contrainte de participer à un EPCC.

Quatre ans plus tard, après que la commission des affaires culturelles du Sénat eut étudié de manière approfondie la mise en œuvre de la loi du 4 janvier 2002 et de son décret d'application du 11 septembre 2002, le même rapporteur faisait de celle-ci un bilan positif. Relevant cependant quelques difficultés d'interprétation, et quelques dispositions ou lacunes du texte qui avaient pu ici ou là dissuader de recourir à la formule de l'EPCC, il proposait d'apporter à la loi quelques modifications pragmatiques visant à rendre le dispositif plus opérationnel. Ce qui fut fait par la loi du 22 juin 2006, elle-même donnant lieu à un décret d'application du 10 mai 2007.

En septembre 2006, soit quatre ans après que le décret du 11 septembre 2002 ait rendu applicable la première loi sur les EPCC, on recensait seulement 16 établissements de cette catégorie. En septembre 2009, soit trois ans et quatre mois après que le décret du 10 mai 2007 ait rendu applicables les modifications introduites par la seconde loi, on en recense 44. Que la loi du 22 juin 2006 ait levé certains blocages, ou qu'élus et professionnels aient commencé à se familiariser avec cette nouvelle institution, l'accélération est incontestable, et s'explique sans doute par la conjonction de ces deux causes, qui n'ont pas fini de produire leurs effets. Le moment semble donc venu de mieux observer le phénomène, d'apprécier la pertinence de l'institution par rapport aux objectifs qu'elle vise à satisfaire et, s'il y a lieu, de formuler des recommandations en vue d'en faire le meilleur usage possible.

Dans une première partie, le présent rapport étudiera le dispositif législatif et réglementaire régissant les établissements publics de coopération culturelle.

Dans une deuxième partie, il dressera, sur la base de l'enquête nationale menée par l'inspection générale des affaires culturelles, un panorama des cinquante sept EPCC existant en mars 2010, s'efforçant d'en établir une ou plusieurs typologies, d'apprécier dans quelle mesure ils ont permis d'améliorer la gestion des services et des équipements qui leur sont confiés et de répondre aux attentes des collectivités fondatrices, et de pointer quelques-unes des questions soulevées par leurs dirigeants et leurs tutelles.

Dans une troisième partie, il analysera les avantages et les inconvénients de l'EPCC, comparé à d'autres modalités de gestion des services publics culturels et de coopération entre collectivités autour de la création ou de la gestion de ces services, puis s'interrogera sur les critères de participation de l'Etat à un EPCC et essaiera d'en faire application aux différents secteurs de la politique culturelle et avancera quelques recommandations sur le bon usage des EPCC dans les différents champs de la politique culturelle.

Première partie

LE DISPOSITIF LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

1.1. – Description formelle du dispositif

La loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle ne comporte que trois articles. Mais, à l'exception de son article 3, qui concerne les transferts de personnel vers un EPCC nouvellement créé, elle se présente comme un enrichissement du code général des collectivités territoriales.

À la première partie du code (dispositions communes à toutes les collectivités), au livre IV « *Services publics locaux* », après les titres premier « *Principes généraux* » et II « *Dispositions propres à certains services publics locaux* », l'article 1^{er} de la loi ajoute un titre III intitulé « *Etablissements publics de coopération culturelle* », composé d'un chapitre unique divisé en neuf articles (art. L. 1431-1 à L. 1431-9), tous relatifs aux EPCC constitués par les collectivités territoriales et leurs groupements avec l'État en vue de gérer « *un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture* ».

Et par ailleurs, l'article 2 de la loi ajoute au titre premier du même livre IV, un article L. 1412-3 qui autorise « *les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les EPCI ou les syndicats mixte* » à « *individualiser la gestion d'un service public culturel relevant de leur compétence par la création d'un EPCC soumis aux dispositions du chapitre unique du titre III du présent livre* ». Cet article a donc pour objet de permettre la création d'EPCC sans l'État, soumis cependant aux mêmes règles que les EPCC avec l'Etat et n'en différant que par de subtiles nuances dans les objectifs que la loi leur assigne.

La loi n° 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le CGCT et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'EPCC, beaucoup plus brève, comporte six articles.

A l'exception de l'article 6, réécrivant l'article 3, non codifié, de la loi de 2002, elle se présente donc principalement comme une modification du titre III du livre IV de la première partie du CGCT : ses articles 1 à 5 modifient respectivement les articles L. 1431-1, L. 1431-2, L. 1431-4, L. 1431-5 et L. 1431-8 du CGCT. La principale modification vise à permettre l'entrée dans un EPCC, aux côtés de l'État, d'établissements publics nationaux. Les autres concernent la composition du conseil d'administration, le statut du directeur, les transferts de personnel.

Cependant, son article 4 s'articule en deux paragraphes. Le paragraphe I se rapporte bien au CGCT, dont il modifie l'article L. 1431-5 relatif aux conditions de recrutement et de nomination du directeur d'un EPCC, y ajoutant *in fine* une disposition permettant au directeur d'un EPCC « *dispensant un enseignement supérieur relevant du ministère de la culture* » de délivrer « *les diplômes nationaux* ».

que cet établissement a été habilité à délivrer ». Et, par un enchaînement qui se voudrait logique, mais qui relève plutôt de l'association d'idées, le paragraphe II vient modifier le code de l'éducation pour y introduire, au titre V du livre VII, un chapitre X, composé d'un unique article L. 75-10-1 qui vise à consacrer la qualité d'établissement d'enseignement supérieur, jusqu'alors incertaine, des dix écoles nationales d'art relevant du ministère de la culture et de quarante-sept écoles d'art territoriales agréées par le même ministère. Bien que n'étant pas issu d'un amendement gouvernemental, ce paragraphe II a tous les caractères d'un cavalier législatif fait pour résoudre discrètement un problème pendant depuis de longues années ; mais, dans l'esprit du rapporteur et de ses collègues de la commission des affaires culturelles du Sénat, elle avait pour contrepartie un encouragement donné au ministère de la culture, sinon un engagement implicite de celui-ci, à œuvrer à la transformation des écoles d'art en EPCC.

Chacune de ces lois a fait l'objet d'un décret d'application en Conseil d'Etat.

Le décret n° 20002-1172 du 11 septembre 2002 ne comporte que deux articles normatifs et un article d'exécution.

Parallèlement au dispositif de la loi, l'article 1^{er} ajoute à la partie réglementaire du CGCT, au livre IV de la première partie, un titre III, composé d'un chapitre unique divisé en quatre sections et vingt-et-un articles (art. R. 1431-1 à R. 1431-21), qui sont des articles d'application des articles L. 1431-1 à L. 1431-9.

De même, l'article 2 ajoute à la même partie réglementaire, au titre II du livre IV, un article R. 1412-4, précisant les modalités d'application de l'article L. 1412-3. Comme l'article législatif qu'il complète, cet article réglementaire se contente de déclarer applicable aux EPCC sans l'Etat toutes les dispositions relatives aux EPCC avec l'Etat – à l'exception toutefois de celles concernant la présence de l'Etat au conseil d'administration et la désignation par celui-ci de personnalité qualifiées¹.

Le décret n° 2007-788 du 10 mai 2007, de la même façon, et pour tirer les conséquences des modifications voulues par le législateur ou en préciser l'application, par six articles normatifs, modifie cinq articles de ce titre III (art. R. 1431-1, R. 431-3, R. 431-4, R. 431-10, R. 431-11 et en abroge l'article R. 1431-12).

A noter que le cavalier modifiant le code de l'éducation n'a quant à lui reçu à ce jour aucun décret d'application, en dépit de ce que prévoit la loi.²

Deux circulaires interministérielles (intérieur et culture), en date respectivement du 18 avril 2003 et du 29 août 2008 ont, à l'intention des préfets et des directeurs régionaux des affaires culturelles, commenté et éclairé l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires. Elles sont accompagnées de trois modèles de statuts, recommandés selon que l'EPCC gère des activités patrimoniales, des activités de spectacle vivant ou des activités d'enseignement.

1.2. – Analyse du contenu du dispositif

¹ On verra un peu plus loin, à propos de la composition du conseil d'administration, que cette exception, qui, pour logique qu'elle semble, n'était pas pour autant nécessaire, produit des effets réels.

² En l'absence d'un tel décret, l'enseignement des arts plastiques dans les écoles d'art habilitées par le ministre de la culture continue de relever du décret n° 88-10033 du 10 novembre 1988 modifié, qui n'a pas été intégré au code de l'éducation.

Dans ce qui suit, on analysera successivement les dispositions législatives et réglementaires concernant :

- Les missions de service public susceptibles d'être attribuées à un EPCC,
- Les personnes morales susceptibles d'être membres d'un EPCC,
- Le processus de création d'un EPCC,
- Le choix du régime de gestion, administratif ou industriel et commercial,
- La composition du conseil d'administration,
- Les attributions respectives du conseil d'administration, du président et du directeur,
- Le recrutement et la nomination du directeur,
- La désignation du comptable public,
- La gestion des personnels et les questions relatives aux transferts de personnels d'une structure existante vers un EPCC qui en reprend les missions,
- Les ressources d'un EPCC,
- Les contrôles qui s'exercent sur un EPCC,
- Les procédures de retrait et de dissolution.

1.2.1 - Les missions de service public susceptibles d'être attribuées à un EPCC

Comme pour tout établissement public, les missions d'un EPCC doivent obéir au principe de spécialité.

L'article L. 1431-1 du CGCT les définit comme des services publics culturels *« présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture »*, ce qui semble ouvrir **un champ très large**.

Cependant, **sont exclus** *« les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même »*. Que faut-il entendre par cette restriction, décalquée mot à mot de l'article L. 1412-2 qui autorise, sous la même réserve, les collectivités locales à individualiser la gestion d'un service public administratif par la création d'une régie autonome ou personnalisée ? Les seuls services publics culturels que la loi fasse obligation à des collectivités d'assurer sont, pour les départements, les archives et le soutien à la lecture publique par le moyen des bibliothèques départementales de prêt, et pour les régions, l'inventaire du patrimoine. C'est ainsi que le rapporteur de la proposition de loi devant l'Assemblée nationale, M. Marcel Rogemont, interprète cette exclusion : *« Seules, écrit-il, les archives départementales et les bibliothèques départementales de prêt ont le caractère d'un service public obligatoire et unique, directement rattaché au département »*.³

Quant aux services qui, *par leur nature*, ne pourraient être exercés que par les collectivités, on ne voit guère que les archives, départementales et communales, en raison de leur dimension régaliennne.

Les travaux préparatoires nous éclairent-ils sur le sens à donner à cette exclusion ? En juin 2001, présentant en séance la proposition de loi, le sénateur Renar, rapporteur, déclare : *« Schématiquement, trois catégories de services culturels pourraient avoir vocation à devenir des EPCC : des institutions patrimoniales - notamment les musées -, des établissements d'enseignement supérieur artistique et des entreprises*

³ Encore n'est-il pas certain que la loi les oblige à assurer *par elle-même* ces missions, puisqu'elle ne leur interdit pas expressément de les déléguer (pour l'inventaire, la délégation à d'autres collectivités est même expressément prévue, c'est sans doute pour cette raison que M. Rogemont ne le cite pas).

de spectacle vivant : orchestres, théâtres lyriques, dramatiques et chorégraphiques. » Cependant, en mars 2006, dans le rapport écrit par lequel il présente la proposition de loi appelée à modifier la loi de 2002, M. Renar regrette qu'aucun EPCC n'ait pu jusqu'alors être créé « *dans les domaines suivants : art contemporain, enseignement artistique (...), gestion d'archives, de bibliothèques ou de centres de documentation, inventaire général, conservation des monuments historiques et gestion des musées* ». Pour lui, les archives ne sont donc pas exclues des missions susceptibles d'être confiées à un EPCC. Mais peut-être ne visait-il que les archives privées ? C'est l'interprétation à laquelle invite l'arrêté interministériel du 27 février 2008 cité plus loin ⁴.

La loi de 2002 limitait l'objet d'un EPCC à la *gestion* d'un service public culturel. Certains ayant cru pouvoir en déduire que le service en question devait préexister à l'EPCC, la loi de 2006 a sagement précisé que l'EPCC pouvait être chargé de la *création* et de la gestion du service.

En résumé, tout service public culturel, existant ou nouvellement créé, peut être géré par un EPCC, à l'exception des bibliothèques départementales de prêt et des services gérant des archives publiques.

1.2.2 - Les personnes morales susceptibles d'être membres d'un EPCC

« *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent constituer avec l'État un établissement public de coopération culturelle...* » : tel est l'incipit de l'article L. 1431-1, premier article du titre III créé au livre IV de la première partie du CGCT par la loi du 4 janvier 2002, auquel la loi du 22 juin 2006 a ajouté, après les mots *avec l'État*, les mots « *et les établissements publics nationaux* ».

Par ailleurs, on l'a vu, et presque *in fine*, la loi du 4 janvier 2002, au même livre IV du CGCT, mais au titre Ier (principes généraux), chapitre II (gestion directe des services publics), en insérant un article L. 1412-3 qui autorise la création d'EPCC sans l'État dans les termes suivants :

« *Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes peuvent individualiser la gestion d'un service public culturel relevant de leur compétence par la création d'un établissement public de coopération culturelle soumis aux dispositions du chapitre unique du titre III du présent livre.* »

Aux collectivités territoriales et à leurs groupements (EPCI et syndicats mixtes), l'article L. 1412-3 ajoute donc les établissements publics locaux, qui ne figurent pas dans la rédaction de l'article L. 1431-1.

On verra plus loin, à propos du choix du régime de gestion, la principale raison qui a conduit le législateur à ouvrir aux collectivités territoriales la possibilité de créer des EPCC sans l'État. Mais dès maintenant, soulevons deux questions posées par la rédaction de ces articles L. 1431-1 et L. 1412-3.

La première se rapporte, dans l'article L. 1431-1, au sens, distributif ou non, de la conjonction *et* par laquelle le législateur a relié les établissements publics nationaux à l'État : la présence conjointe de l'État et d'un EPN est-elle nécessaire pour créer un EPCC ? A prendre la conjonction *et* dans son sens collectif, qui l'oppose à la conjonction *ou*, on pourrait penser que le législateur a voulu interdire à un EPN

⁴ Cf. ci-dessous le paragraphe **recrutement et nomination du directeur**.

d'entrer dans un EPCC dont l'Etat serait absent. Mais alors, réciproquement, il faudrait admettre que l'Etat ne pourrait s'engager dans un EPCC sans y entraîner avec lui un EPN, ce qui semble déraisonnable.

La seconde question est appelée par le parallélisme de rédaction entre l'article L. 1412-3 et les articles L. 1412-1 et L. 1412-2 qui le précèdent et qui s'énoncent ainsi :

Art. L. 1412-1 - « *Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre I du titre II du livre II de la deuxième partie...* »

Art. L. 1412-2 - « *Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes peuvent individualiser la gestion d'un service public administratif relevant de leur compétence par la création d'une régie soumise aux dispositions du chapitre I du titre II du livre II de la deuxième partie...* »

Rappelons que le chapitre I du titre II du livre II de la deuxième partie du code concerne les régies municipales, régies dotées soit de la seule autonomie financière, soit de l'autonomie financière et de la personnalité morale (auquel cas ces régies, qu'on appelait naguère régies personnalisées, sont aujourd'hui appelées établissements publics locaux, rien ne les distinguant fondamentalement des établissements publics locaux prévus par d'autres textes que le CGCT).

Nul ne conteste qu'il n'est pas nécessaire à une commune de s'associer à d'autres collectivités pour créer une régie personnalisée. La rédaction de l'article L. 1412-3 étant mot pour mot calquée sur celle de l'article L. 1412-2, on peut se demander si une commune, un département ou une région ne pourrait pas à elle seule, ou à lui seul, créer un EPCC. Ce n'est que l'emploi du mot coopération qui conduit à répondre par la négative à cette question : car il est difficile de coopérer seulement avec soi-même.

En revanche, il est possible à une collectivité de ne coopérer qu'avec l'Etat : dès lors, un EPCC peut être constituée entre l'Etat ou un établissement public national et une seule collectivité ou un seul groupement de collectivités. Cette interprétation est confirmée par l'article R. 1431-4 du CGCT qui, à propos de la composition du conseil d'administration, cite, le ou les représentants de la ou des collectivités territoriales.

En résumé, pour constituer un EPCC, il faut être au moins deux. Soit une collectivité territoriale, ou un groupement de collectivités, avec l'Etat ou un EPN. Soit deux collectivités territoriales, ou deux groupements de collectivités, ou une collectivité et un groupement de collectivités, soit encore (mais ce cas de figure ne s'est pas à ce jour rencontré) deux établissements publics locaux, ou une collectivité territoriale et un établissement public local.⁵

Enfin, et cette observation conforte les réponses apportées ci-dessus, il semble bien que le législateur ait voulu assigner aux deux catégories d'EPCC des finalités différentes : puisque les EPCC de l'article L. 1431-1, créés avec l'Etat et/ou un établissement public national, doivent contribuer « *à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture* », tandis que les EPCC de l'article L. 1412-3, créés entre collectivités et/ou leurs établissements publics et/ou leurs groupements,

⁵ Il y a lieu, toutefois, de se demander si un EPCC créé entre un établissement public local et sa seule collectivité mère ne s'exposerait pas à la censure du juge administratif pour cause de relation incestueuse.

mais sans l'Etat ni établissement public national, ne concernent que les services publics « *relevant de leur compétence* ».

1.2.3 - Le processus de création d'un EPCC

Les collectivités territoriales ont seules l'initiative formelle de la création d'un EPCC :

« La création d'un EPCC ne peut intervenir qu'à la demande de l'ensemble des collectivités territoriales ou des groupements intéressés, exprimée par des délibérations concordantes de leurs conseils ou de leurs organes délibérants » (article L. 1431-2 du CGCT).

Au vu de leurs délibérations, qui portent non seulement sur le principe de la création de l'établissement, mais aussi sur ses statuts, **il revient au préfet de créer l'EPCC** par un arrêté auquel sont annexés ces statuts (article R. 1431-1 du CGCT) : **préfet de département** si toutes les collectivités et groupements de collectivités concernées sont dans le même département, **préfet de région** dans tous les autres cas, notamment lorsque l'Etat est partie prenante.⁶

1.2.4. - Le choix du régime de gestion, administratif ou industriel et commercial

L'article L. 1431-1 du CGCT, en son second alinéa, dispose sobrement que les EPCC « *sont des établissements publics à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial, selon l'objet de leur activité et les nécessités de leur gestion* ».

La loi laisse ainsi une grande latitude aux fondateurs de l'établissement pour en choisir le régime de gestion, latitude que le pouvoir réglementaire n'a pas entendu restreindre, puisque l'article R. 1431-2 du CGCT dispose quant à lui que les statuts de l'EPCC « *définissent les missions de l'établissement, son caractère administratif ou industriel et commercial, ses règles d'organisation et de fonctionnement, (...)* », sans apporter aucune précision quant aux critères qui doivent guider le choix de ce caractère.

Il revient donc au préfet appelé à créer l'établissement de contrôler la pertinence de ce choix, au regard de la jurisprudence, mais aussi des travaux préparatoires à la loi.

Au rapporteur sénatorial en 2001, il paraissait indispensable, « *pour répondre à la diversité de leurs missions et de leurs modes de gestion et de fonctionnement, de permettre que l'EPCC puisse être soit un établissement public à caractère administratif – quand il gèrera un musée ou un établissement d'enseignement – soit un établissement public à caractère industriel et commercial – quand il gèrera une entreprise de spectacle* ». Se limitant à trois cas de figure, ignorant tous les autres cas possibles, et notamment ceux dans lesquels l'EPCC peut associer des missions de natures différentes, cette phrase doit s'analyser comme insistant, à la faveur de ces trois exemples, sur la nécessité de maintenir ouverte l'option entre les deux régimes, plutôt qu'interprétée avec une stricte intention normative.

L'EPCC est donc une modalité de gestion qui permet de donner le caractère industriel et commercial à des services publics structurellement déficitaires.

⁶ La loi de 2002 avait donné compétence, dans tous les cas, au préfet du département siège de l'établissement. C'est la loi de 2006 qui distingue les deux situations.

Cette liberté de choix n'est pas accordée aux collectivités territoriales pour la gestion de leurs services publics en régie, qu'elle soit ou non personnalisée sous la forme d'un établissement public local. En effet, il résulte des dispositions des articles L. 2224-1 et L. 2224-2 (pour les communes) et L. 3241-4 et L. 3241-5 (pour les départements) qu'il leur est interdit, sauf exceptions précisément énumérées, de subventionner leurs services publics à caractère industriel et commercial, les budgets de ceux-ci devant s'équilibrer par la facturation de leurs prestations.⁷ Les comptes des services publics culturels étant rarement équilibrés de cette façon, ils étaient, jusqu'à la création des EPCC, nécessairement placés sous le régime administratif.⁸ Pour les faire échapper à cette contrainte, plutôt que d'ajouter aux articles précités une exception supplémentaire, le législateur a préféré, à la faveur de la loi du 4 janvier 2002, insérer au CGCT, après les articles L. 1412-1, relatif à la création des régies personnalisées à caractère industriel et commercial, et L. 1412-2, relatif à la création des régies personnalisées à caractère administratif, un article L. 1412-3 qui permet aux collectivités territoriales de créer des EPCC sans l'Etat, lesquels peuvent, « *selon l'objet de leur activité et les nécessités de leur gestion* », être à caractère administratif ou industriel et commercial.⁹

Cette intention du législateur ne s'est pas affichée dans la présentation de la proposition de loi par les rapporteurs tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Mais elle s'est clairement dévoilée à l'occasion de la discussion d'un amendement gouvernemental, adopté par le Sénat, visant à déroger explicitement aux articles L. 2224-2 et L. 3241-5 du CGCT¹⁰ : soutenant cet amendement, et rappelant que beaucoup d'établissements publics nationaux sont largement subventionnés nonobstant leur caractère industriel et commercial, Mme Pourtaud, sénatrice de Paris, déclarait : « *Ce qui est bon pour l'État le sera donc désormais pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération culturelle* ». Et le rapporteur, en l'acceptant, précisait : « *Cet amendement explicite ce que notre texte dit implicitement* ».

Cette liberté nouvelle n'est cependant accordée aux collectivités que sous réserve qu'elles s'engagent dans le processus coopératif qui est au fondement de la loi.¹¹

1.2.5. - La composition du conseil d'administration

Elle est définie par les articles L. 1431-4 et R. 1431-4 du CGCT, qui prévoient **cinq catégories de membres** :

- 1) des représentants des personnes publiques membres de l'EPCC,**
- 2) des personnalités qualifiées,**
- 3) des représentants du personnel,**
- 4) le cas échéant, des représentants de fondations,**
- 5) dans les établissements « dont l'objet est de dispenser des enseignements ou des formations professionnelles artistiques », des représentants des étudiants.**

⁷ Pour une analyse plus approfondie de ces dispositions, voir 3^e partie, paragraphe 3.1.2.

⁸ Ainsi, par exemple, tous les théâtres municipaux en régie, directe ou personnalisée, sont interdits de gestion à caractère industriel et commercial.

⁹ De la sorte, par exemple, une ville peut faire échapper son théâtre municipal au régime administratif, dès lors qu'elle trouve un partenaire (département, EPCI, syndicat mixte ou autre commune) pour créer avec elle un EPCC.

¹⁰ Amendement à l'article 1 de la loi (EPCC avec l'État), mais du même coup automatiquement applicable aux EPCC de l'article 2 (EPCC sans l'État).

¹¹ Voir plus haut note 5.

L'article L. 1431-4 impose que **les représentants des personnes publiques** soient majoritaires. La loi de 2002 avait en outre prévu que les représentants de l'État ne pourraient être en nombre supérieur à la moitié du nombre des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ce quota a disparu avec la loi de 2006. L'article L. 1431-4 précise que les représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont « *désignés en leur sein par leurs conseils ou organes délibérants, pour la durée de leur mandat électif restant à courir* ».

Le ou les représentants de l'État sont désignés par le préfet. Aucune disposition n'invite à une quelconque proportionnalité entre le nombre de sièges réservé au conseil d'administration à chacun des membres de l'EPCC et leurs apports ou contributions financières. Relevons par ailleurs que, dans les EPCC sans l'État, il ne saurait y avoir d'administrateurs désignés par l'État, cette éventualité étant exclue par la rédaction de l'article R. 1412-4.

Envisageant que la commune siège de l'EPCC n'en soit pas membre, la loi de 2002 avait prévu que son maire siégerait automatiquement au conseil d'administration. La loi de 2006 a rendu cette disposition facultative, la conditionnant à une demande expresse de l'intéressé.

Les personnalités qualifiées sont désignées par les personnes publiques membres de l'EPCC. L'article réglementaire précise qu'elles sont « *qualifiées dans les domaines de compétence de l'établissement* » et qu'à défaut d'accord entre les membres de l'établissement pour les désigner conjointement, « *chacun des membres de l'établissement nomme les personnalités qualifiées selon la répartition définie par les statuts* ».

Les représentants du personnel sont élus « *à cette fin* », précision ajoutée par la loi de 2006. Ils ne se confondent donc pas avec les délégués du personnels dans les établissements qui en sont pourvus. L'article réglementaire précise qu'ils sont élus pour une durée de trois ans renouvelable.

Les représentants des étudiants, s'il y a lieu, sont également élus, mais la durée de leur mandat est fixée par les statuts.

Les représentants des fondations ont été prévus par le législateur de 2006 pour permettre à des fondations, qui ne peuvent être membres de l'EPCC en raison de leur qualité de personne de droit privé, de participer cependant aux délibérations dès lors qu'elles participeraient au financement de l'établissement. Ces représentants sont désignés dans les mêmes conditions que les personnalités qualifiées.

Bien que la loi n'ait pas prévu semblable limitation, l'article R. 1431-4 plafonne l'effectif du conseil à vingt-quatre membres, relevant ce plafond à trente membres « *si l'étendue des missions assignées à l'établissement public ou le nombre de collectivités qui le composent le justifie* ».

L'article L. 1431-4 stipule que **le président du conseil d'administration est élu en son sein**. L'article R. 1431-4 autorise les statuts à prévoir un vice-président et précise que l'un et l'autre sont élus « *à la majorité des deux tiers, pour une durée de trois ans renouvelable, qui ne peut excéder, le cas échéant, celle de leur mandat électif* ».

Notons enfin que la loi ne prévoit aucune limite d'âge aux fonctions de membre ni de président du conseil d'administration.

1.2.6. - Les attributions respectives du conseil d'administration, du président et du directeur

Le législateur, et avec lui le gouvernement, ont clairement voulu que le pouvoir d'impulsion et d'exécution appartienne au directeur. C'est pourquoi le CGCT définit précisément les compétences du conseil d'administration d'un côté, du directeur de l'autre, ne laissant au président que des fonctions résiduelles, toutefois un peu plus importantes dans le cas d'un EPA que dans celui d'un EPIC.

Sur cette répartition des rôles, la loi est plus que concise. L'article L. 1431-3 énonce sobrement :

« L'établissement public de coopération culturelle est administré par un conseil d'administration et son président. Il est dirigé par un directeur. »

Les articles réglementaires sont beaucoup plus diserts.

S'agissant du conseil d'administration, l'article R. 1431-7 lui attribue les compétences habituellement dévolues au conseil d'administration d'un établissement public, qu'il soit national ou local : délibérer sur les orientations générales de la politique de l'établissement *« et, le cas échéant, sur un contrat d'objectif »*, sur le budget, sur les comptes et l'affectation des résultats, sur les emplois permanents, sur les opérations immobilières, sur les conditions de passation des marchés, sur les projets de délégation de service public, sur les emprunts et les participations financières, sur l'acceptation des dons et legs, sur les action en justice et sur les transactions, sur le règlement intérieur de l'établissement, sur les suites à donner aux observations consécutives aux inspections, contrôles ou évaluations dont l'établissement a fait l'objet.

S'agissant du directeur, l'article R. 1431-13 lui donne des attributions très étendues.

Pouvoir d'impulsion : *« Il élabore et met en œuvre le projet artistique, culturel, pédagogique ou scientifique »* et *« assure la programmation de l'activité artistique, scientifique, pédagogique ou culturelle de l'établissement »*.

Pouvoir d'exécution : **assurant la direction de l'ensemble des services, il est seul ordonnateur des recettes et dépenses de l'établissement.** Il en prépare le budget et l'exécute. Lorsque l'établissement a le caractère industriel et commercial, il recrute et nomme aux emplois de l'établissement.

Il représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile, passe tous actes contrats et marchés dans les conditions définies par le conseil d'administration. C'est donc le conseil d'administration, et non le président, qui définit les limites et seuils dans lesquels le directeur peut juridiquement et financièrement engager l'établissement. De même, il peut, par délégation du conseil et sur avis conforme du comptable, créer des régies d'avance et/ou de recettes.

Quant aux attributions du président, régies par l'article R. 1431-8, elles se limitent pour l'essentiel à convoquer et présider le conseil d'administration, dont il fixe l'ordre du jour. Cependant, si l'EPCC a le caractère administratif, il a en outre le pouvoir important de recrutement et de nomination, après avis du directeur.

1.2.7. - Le recrutement et la nomination du directeur

C'est aussi le président qui nomme le directeur, mais **à l'issue d'une procédure très strictement encadrée**, régie par les articles L. 1431-5 et R. 1431-10.

A l'issue d'un appel public à candidature, assorti d'un cahier des charges, **les personnes publiques membres de l'EPCC arrêtent d'un commun accord la liste des candidats** au vu de leurs projets d'orientations artistiques, culturelle, pédagogiques ou scientifiques.

Pour certaines catégories d'EPCC, définies au regard de leur mission principale, un arrêté interministériel (culture et collectivités territoriales) peut imposer aux candidats des conditions de diplôme ou d'appartenance à un corps et à un grade de fonctionnaires. Un arrêté du 27 février 2008 a retenu les trois catégories suivantes : établissements d'enseignement artistique de musique, danse ou art dramatique, établissements gérant des archives privées, des bibliothèques ou des centres de documentation, musées de France.

Le conseil d'administration choisit ensuite, à la majorité des deux tiers, le candidat dont il propose la nomination au président.

Le directeur est nommé pour un mandat de trois à cinq ans, renouvelable par périodes de trois ans, assorti d'un contrat de même durée.

Cependant, ces dispositions du CGCT ne s'appliquent que dans trois cas, qui ne sont pas encore devenus les plus fréquents : lors de la création *ex nihilo* d'un EPCC, lorsque l'EPCC est créé pour reprendre les missions de deux ou plusieurs structures existantes, et en cas de changement de directeur au cours de l'existence d'un EPCC.

L'article 6, non codifié, de la loi du 22 juin 2006 vise le cas des EPCC créés pour reprendre les missions d'une structure existante et une seule, qu'elle soit de droit privé ou public.¹² Dans ce cas, « *son directeur est maintenu dans ses fonctions au sein du nouvel établissement jusqu'à la fin de son mandat en cours* », ou pour un mandat de trois ans si sa fonction antérieure était à durée indéterminée et, s'il était dans une situation contractuelle, il lui est proposé un nouveau contrat reprenant les clauses substantielles du contrat précédent.

Dans tous les cas, et que l'EPCC soit à caractère industriel et commercial ou à caractère administratif, son directeur est un agent contractuel de droit public. S'il est fonctionnaire, il y a donc lieu de procéder à son détachement, qui lui permet de réintégrer son corps d'origine à l'issue de son mandat. En revanche, s'il n'est pas fonctionnaire, et si son mandat n'est pas renouvelé, il sera couvert contre le risque de chômage par les articles L. 5424-1 et suivants (ex-article 351-12) du code du travail, sa situation étant visée par le 2° (pour un EPA) ou le 3° (pour un EPIC) de l'article L. 5424-1.¹³

¹² Si cet article n'a pas été codifié, c'est sans doute qu'il a les apparences d'une disposition transitoire. En réalité, cette disposition est appelée à être active très longtemps encore, voire à ne jamais cesser de l'être : car reste beaucoup de structures susceptibles d'être transformées en EPCC, sans compter les EPCC qu'on pourrait créer *ex nihilo*, mais qu'on préférera faire précéder d'une association de préfiguration.

¹³ Le Conseil d'Etat a en effet jugé que le 3° de l'article L. 5424-1 ne protège pas seulement les « *salariés* » d'un EPIC, régis par le code du travail, mais aussi son directeur, nonobstant sa qualité d'agent public. En vertu de l'article L. 5424-2, l'établissement public employeur a le choix entre « *assurer lui-même la charge et la gestion de l'allocation d'assurance* », ou bien, par convention avec l'ASSEDIC locale, adhérer au régime national de la convention UNEDIC. S'il s'agit d'un EPIC, déjà soumis à ce régime pour tous ses autres agents, il ne lui en coûtera marginalement que les cotisations assises sur le salaire de son directeur. S'il s'agit d'un EPA, il devra,

1.2.8. - La désignation du comptable

Elle obéit à des règles légèrement différentes selon que l'établissement est à caractère administratif ou industriel et commercial.

S'il est à caractère administratif (art. R. 1431-16), il est choisi parmi les comptables directs du trésor ayant la qualité de comptable principal, et nommé par le préfet sur avis conforme du trésorier-payeur général (en pratique, le plus souvent, sur proposition du TPG).¹⁴

S'il est à caractère industriel et commercial (art. R. 1431-17), les fonctions de comptable peuvent être confiées soit à un comptable direct du trésor, soit à un agent comptable, l'un comme l'autre nommé par le préfet sur proposition du conseil d'administration après avis du TPG¹⁵. Rien ne limite le choix de l'agent comptable, qui peut se porter aussi bien sur un fonctionnaire du trésor, qui sera détaché auprès de l'EPCC, que sur un agent appartenant à l'organisme dont l'EPCC reprend les missions.

Rappelons qu'un *comptable direct du trésor* exerce une compétence territoriale, et qu'il est le comptable assignataire d'une ou plusieurs collectivités territoriales. C'est donc à temps très partiel qu'il peut exercer les fonctions de comptable d'un EPCC. En revanche, un *agent comptable*, dépourvu de mission territoriale, se consacre à plein-temps à l'établissement public (ou aux établissements publics) dont il est chargé.

1.2.9. - La gestion des personnels et les questions relatives aux transferts de personnels d'une structure existante vers un EPCC qui en reprend les missions

Conformément au droit commun, que l'article L. 1431-6, paragraphe II, ne fait que confirmer, **les personnels d'un EPCC à caractère industriel et commercial**, à l'exception du directeur et de l'agent comptable, **relèvent du code du travail**.

Si l'EPCC est à caractère administratif, le paragraphe I du même article dispose que ces personnels « *sont soumis aux dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriale* ». Ceci a pour effet que **les agents de l'EPCC sont soit des fonctionnaires territoriaux** affectés à l'établissement, **soit des agents contractuels de droit public** recrutés dans les conditions dérogatoires prévues à l'article 3 de la dite loi.

Para ailleurs, le paragraphe III du même article autorise le détachement ou la mise à disposition de fonctionnaires d'État auprès d'un EPCC, que celui-ci soit à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial.

Les questions relatives aux transferts de personnels d'une structure existante vers un EPCC qui en reprend les missions n'avaient été que partiellement résolues par l'article 3 non codifié de la loi du 4 janvier 2002.

N'était clairement couvert par le code du travail que la reprise des activités d'un organisme de droit privé par un EPIC, celui-ci étant tenu de reprendre sans

par cette convention, cotiser pour la totalité de son personnel : il peut en ce cas préférer s'autoassurer.

¹⁴ En l'absence de disposition plus précise, il faut entendre préfet et TPG du département siège de l'établissement, même lorsque l'EPCC a été créé par arrêté du préfet de région.

¹⁵ Même observation qu'à la note précédente.

modification tous les contrats de travail en cours (**ancien article L. 122-12 du code du travail, aujourd'hui article L. 1224-1**). L'article 3 non codifié de la loi de 2002 avait par ailleurs réglé le cas simple du transfert des agents d'un service public administratif en régie vers un EPCC à caractère administratif. Pour les deux autres cas de figure (du privé vers le public, du public vers le privé), les dispositions du même article s'étaient révélées à l'usage insuffisamment précises. L'article non codifié de la loi de 2006 les a de fait abrogées, laissant au droit commun du travail le soin de régler ces situations.

Dès 2005 en effet, la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire avait réglé le cas des transferts de personnel d'une entité économique de droit privé vers un service public administratif. Aujourd'hui, ce cas et le cas inverse sont prévus par **les articles L. 1224-3 et L. 1224-3-1 du code du travail dans la rédaction issue de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009**.

Ainsi, lorsqu'un EPA reprend les activités d'une entité économique employant des salariés de droit privé, le repreneur public propose à ces salariés un contrat de droit public reprenant les clauses substantielles de leur contrat antérieur, en particulier celles concernant la rémunération. Aux agents qui refusent le nouveau contrat, l'établissement public est tenu d'appliquer « *les dispositions relatives aux agents licenciés prévues par le droit du travail et par leur contrat* ».

Symétriquement, lorsqu'un EPIC reprend les activités d'un service public à caractère administratif, le nouvel établissement est tenu de proposer aux agents contractuels de droit public un contrat régi par le code du travail et reprenant les dispositions substantielles de leur contrat antérieur, notamment celles concernant la rémunération. Aux agents qui refusent ce nouveau contrat, le nouvel établissement public est tenu d'appliquer « *les dispositions de droit public relatives aux agents licenciés* ».

Quant aux agents titulaires d'un service public administratif dont les activités sont transférées à un EPIC, il résulte en général des dispositions de leur statut qu'ils ont le choix entre accepter le détachement sur un contrat que leur propose le nouvel établissement, ou conserver leur position sur un autre emploi que la collectivité qui les emploie est alors tenue de leur proposer.

1.2.10. - Les ressources d'un EPCC

Il n'y a rien de bien original dans l'**article L. 1431-8 qui énumère les différentes ressources d'un EPCC**, en commençant par « *les subventions et autres concours financiers de l'État, des établissements publics nationaux, des collectivités territoriales et de leurs groupements (...)* », en poursuivant par les revenus des biens meubles et immeubles, les produits de son activité commerciale, la rémunération des services rendus, les produits des aliénations, les libéralités, dons et legs, et en terminant par « *toutes autres recettes autorisées par les lois et règlements en vigueur* »...

Cet article mérite cependant deux commentaires.

En premier lieu, c'est dans cet article qu'il est précisé qu'un EPCC peut recevoir des subventions « ***par dérogation, le cas échéant, aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 2224-2 et du premier alinéa de l'article L. 3241-5*** » : on ne reviendra pas sur les raisons de cette incise, déjà exposées au paragraphe relatif au choix du régime de gestion.

En second lieu, il faut rapprocher cet article législatif de l'article réglementaire relatif aux statuts de l'EPCC, **article R. 1431-2, qui dispose notamment que les statuts « prévoient les apports respectifs et la part respective des contributions financières de chacune des personnes publiques membres de l'établissement, et les mises à disposition de biens nécessaires à son fonctionnement »**. La différence de terminologie (subventions et autres concours financiers d'un côté, apports, contributions financières et mises à disposition de l'autre) a-t-elle un sens ?

La nomenclature comptable des communes, EPCI, départements et régions (instruction M 14), dans les comptes de charges, fait la différence entre les *contributions* qu'elle range dans les *participations obligatoires* (comptes 655), et les *subventions de fonctionnement* (comptes 657), qui ont un caractère facultatif. En revanche, du côté des produits, la nomenclature, aussi bien celle de l'instruction M14, applicable aux communes, aux EPCI et aux EPCC à caractère administratif que celle de l'instruction M4, applicable aux services publics à caractère industriel et commercial, ne fait pas de différence entre subventions ou contributions reçues, les unes et les autres étant dénommées *participations* (comptes 747). C'est donc à bon droit que l'article R. 1431-2, qui se place du point de vue des personnes publiques membres de l'établissement, parle de ***contributions***, qui ont le caractère de **dépenses obligatoires pour ces collectivités**, dès lors que celles-ci se sont engagées par les statuts à contribuer au fonctionnement du service public dont elles ont confié la gestion à l'EPCC. Et que l'article L. 1431-8, qui se place du point de vue de l'EPCC, néglige cette différence.¹⁶

Avec l'article R. 1431-2, le pouvoir réglementaire a donc clairement voulu indiquer qu'en créant un EPCC, les collectivités membres s'engageaient irrévocablement (sauf procédure lourde de retrait ou de dissolution) à le financer de façon pérenne. Mais pour que cette dépense soit obligatoire, et que puisse s'y appliquer la procédure d'inscription d'office organisée par l'article L. 1612-15 du CGCT, il faut que son montant, où les règles permettant d'en calculer chaque année le montant, soient fixés aussi de façon pérenne. C'est pourquoi il importe que ces règles soient clairement énoncées par les statuts de l'EPCC, ce qui, on le verra dans la suite de ce rapport, ne va pas toujours sans difficulté.

A ces contributions financières, l'article R. 1431-2 envisage que puissent s'ajouter des « *mises à disposition de biens* », autrement dit des contributions en nature, ignorées par l'article L. 1431-8, et elles aussi fixées par les statuts de façon pérenne. Il répare ainsi une omission du législateur, sans que cela puisse être analysé comme outrepassant la volonté de ce dernier.

Enfin, ou plutôt d'abord, l'article R. 1431-2 dispose que les statuts prévoient « *les apports respectifs* » de chacune des personnes publiques membres de l'établissement. Que faut-il entendre par *apports* ? A défaut d'autre précision, on ne peut que donner au mot son sens économique usuel et l'assimiler au concept d'apport en société, couvrant les dotations en capital susceptibles d'être apportées par ses membres à l'établissement, qu'il s'agisse de biens meubles ou immeubles ou de numéraire, et donnant lieu à inscription dans les comptes de bilan de l'établissement – à distinguer

¹⁶ Il y aurait cependant intérêt à ce que, du côté des produits, la nomenclature établisse une différence symétrique à celle justement créée du côté des charges : à la fois pour plus de lisibilité, et parce que, pour le bénéficiaire, il est utile de faire la différence entre une contribution qu'il est assuré de recevoir et une subvention facultative qui peut éventuellement s'y ajouter.

soigneusement des mises à disposition, gratuites ou rémunérées, qui ne s'inscrivent pas au bilan.¹⁷

1.2.11. - Les contrôles qui s'exercent sur un EPCC

L'article L. 1431-7 du CGCT prévoit que « *sont applicables à l'établissement public de coopération culturelle :*

- *les dispositions du titre III du livre I de la troisième partie relatives au contrôle de l'égalité et au caractère exécutoire des actes des autorités départementales ;*
- *les dispositions des chapitres II et VII du titre unique¹⁸ du livre VI de la première partie relative au contrôle budgétaire et aux comptes publics. »*

En premier lieu donc, un EPCC est soumis aux mêmes obligations de publicité et au même **contrôle de légalité** qu'un département. Ce contrôle porte sur les délibérations du conseil d'administration, mais aussi, le cas échéant sur certains actes du président ou du directeur, notamment, s'agissant d'un EPA, celles se rapportant au recrutement, au déroulement de carrière ou au licenciement des agents de l'établissement. Il est exercé par le préfet du département siège de l'établissement, même si l'établissement a été créé par arrêté du préfet de région.

En second lieu, **l'adoption et l'exécution des budgets d'un EPCC sont soumis au contrôle du préfet** du département siège, lequel peut saisir la chambre régionale des comptes dans les cas de défaillance visés aux articles L. 1612-1 à L. 1612-18 (notamment non respect des délais d'adoption, budget en déséquilibre, absence d'inscription de dépenses obligatoires) et procéder aux rectifications utiles suivant les recommandations de la chambre. Par ailleurs, les relations entre l'ordonnateur et le comptable d'un EPCC sont en tous points semblables aux relations entre ordonnateur et comptable d'une collectivité territoriale. On en déduit que **les comptes d'un EPCC sont soumis à la juridiction de la chambre régionale des comptes** territorialement compétente, alors même que l'État en serait membre et contribuerait majoritairement à son financement.¹⁹

Incidentement, il est à noter que cet article L. 1431-7 du CGCT, qui renvoie à la première partie (dispositions générales), livre VI (dispositions financières et comptables), titre premier, chapitres II et VII, omet de renvoyer au chapitre V du même titre, chapitre consacré au fonds de compensation pour la TVA. Il en résulte que les EPCC, à la différence des collectivités territoriales, de leurs régies et de leurs autres groupements, ne sont pas éligibles à ce fonds.

1.2.12. - Les procédures de retrait et de dissolution.

Elles sont réglées par les articles R.1431-19 à R. 1431-21 du CGCT.

Selon le principe de parallélisme des formes, un EPCC peut être dissous à la demande unanime de ses membres, par arrêté du préfet compétent, au vu des délibérations concordantes de ses membres. La dissolution prend effet au 31 décembre de l'année au cours de laquelle elle a été décidée.

¹⁷ On verra dans la suite du rapport que cette possibilité est rarement exploitée, et que les rédacteurs des statuts confondent souvent apports et mises à disposition.

¹⁸ Devenu entretemps titre premier par création d'un titre II.

¹⁹ Cependant, on verra dans la suite de ce rapport que, dans un cas au moins, la Cour des comptes, interrogée par la chambre régionale, s'est déclarée compétente pour recevoir la prestation de serment de l'agent comptable, et donc pour en juger les comptes.

Il est en outre possible à un membre de l'EPCC de s'en retirer, avec effet au 31 décembre, sous réserve d'avoir notifié son intention au conseil d'administration de l'établissement avant le 1^{er} avril de l'année de son retrait, et que le conseil ait donné son accord aux conditions de ce retrait (art. R. 1431-20). A défaut d'accord entre les parties, il revient au préfet de prononcer le retrait et d'en arrêter les conditions.

Si, à la suite d'un ou plusieurs retraits, l'établissement ne compte plus qu'un seul membre, le préfet en prononce la dissolution. En cas de difficultés graves et persistance mettant l'établissement dans l'impossibilité de remplir ses missions, le préfet peut demander au gouvernement d'en prononcer la dissolution par décret en Conseil d'État.

En cas de dissolution, le conseil d'administration décide avant le 30 juin de l'année suivante des modalités de dévolution de l'actif et du passif. A défaut, le préfet nomme un liquidateur qui ne peut être choisi ni parmi les administrateurs ou les agents de l'établissement, ni parmi les élus ou les agents des collectivités qui en sont membres, ni parmi les personnes participant à un titre ou un autre au contrôle de l'établissement.

* * *

Deuxième partie

LES RESULTATS DE L'ENQUETE NATIONALE

2.1. - Méthodologie de l'enquête

Conformément à la lettre de mission, l'enquête s'est voulu exhaustive. Le repérage des EPCC s'est fondé sur le premier recensement établi par le département de l'action territoriale en 2008, sur la connaissance qu'avaient les DRAC des EPCC créés dans leur région et sur la consultation de l'annuaire mis en ligne par le comité de liaison des EPCC. Il n'est pas exclu cependant que deux ou trois établissements aient échappé à ce recensement : l'expérience a montré que les DRAC n'étaient pas toujours au courant de la création d'un EPCC dans leur région ou qu'ils omettaient de la signaler à l'IGAC, et l'adhésion au comité de liaison, pas plus que l'inscription à son annuaire, n'ont un caractère obligatoire. Dans quelques cas, c'est la veille exercée sur la presse par la chargée d'études documentaires de l'inspection générale qui a permis de déceler l'existence d'un EPCC.

Chaque directeur d'EPCC repéré a reçu un questionnaire, auquel presque tous ont répondu.²⁰ Dans un certain nombre de cas (un peu plus de la moitié), l'inspecteur général ou le chargé de mission d'inspection générale en charge du suivi de la région s'est rendu sur place et s'est entretenu avec les principaux responsables de l'établissement : directeur, agent comptable ou comptable du trésor assignataire, président. Ces entretiens ont parfois été complétés par d'autres entretiens avec des élus des collectivités membres, avec le préfet de département, avec le DRAC. Enfin, plusieurs membres de l'IGAC ont participé à trois réunions du comité de liaison des EPCC aux quelles ils avaient été invités et au cours desquelles plusieurs directeurs et directeurs adjoints d'établissements se sont exprimés très librement

En annexe au présent rapport, on trouvera un tableau des EPCC existant à la fin du premier trimestre de l'année 2010, faisant apparaître pour chacun d'entre eux la date de création, le régime de gestion, les personnes publique membres, le secteur et la nature des activités, le budget annuel et les effectifs permanents, l'opérateur auquel l'EPCC a succédé.²¹

Dans les pages qui suivent, on essaiera de dégager une synthèse de ces résultats en présentant successivement :

- des statistiques extraites du tableau des EPCC existant au 31.03.2010,
- une typologie, identifiant neuf profils d'EPCC, fondés sur la nature des relations qu'entretiennent au sein de l'établissement les personnes publiques membres en

²⁰ Toutefois, pour les EPCC d'enseignement supérieur créés fin 2009, il n'y a pas eu de questionnaire adressé au directeur, et les informations ont été recueillies directement auprès des services du ministère de la culture.

²¹ Les établissements y sont classés par région d'implantation, et à l'intérieur de chaque région, par ordre chronologique de création. Le lecteur est invité à lire attentivement les observations méthodologiques qui précèdent le tableau.

termes d'équilibre des contributions et de répartition des sièges au conseil d'administration,

- les lignes de force des appréciations qualitatives portées, sur ce mode de gestion des services publics culturels, par les dirigeants des EPCC, les élus des collectivités membres et les représentants de l'Etat (préfets et directeurs régionaux des affaires culturelles), en distinguant celles qui font consensus et celles qui ne le font pas.

2.2. - Statistiques

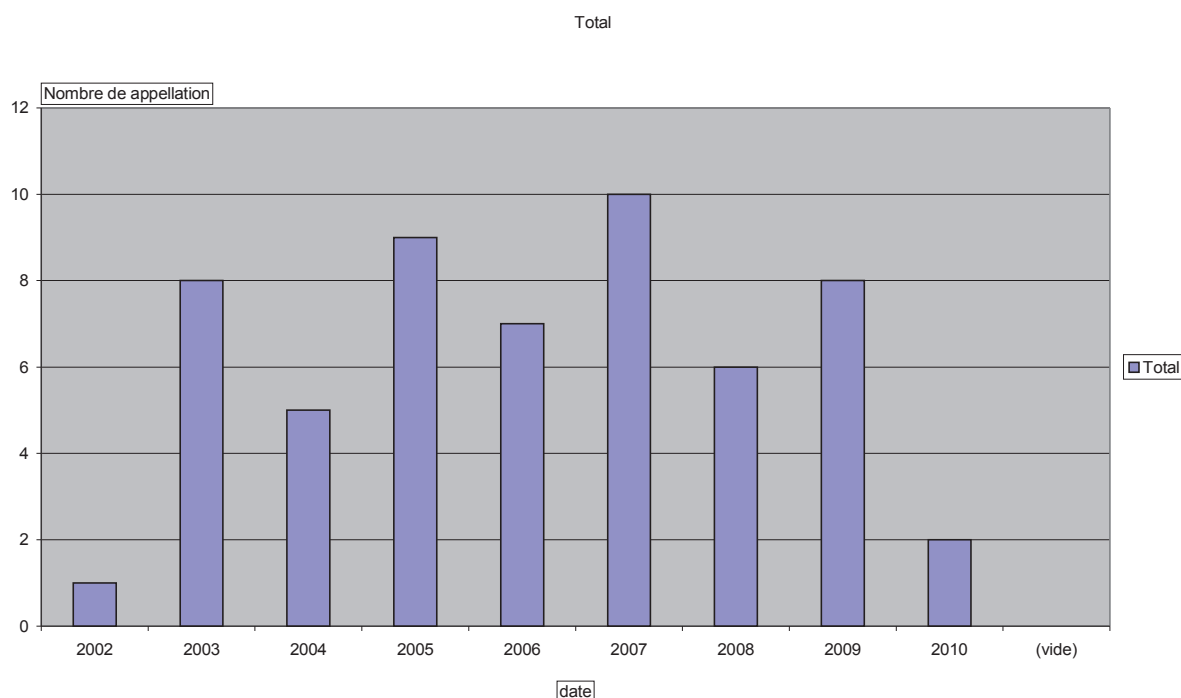
2.2.1. - Répartitions géographique et chronologique

A fin mars 2010, on compte **57 EPCC, présents dans 18 régions métropolitaines et une région d'outre-mer** (la Réunion). Cinq régions concentrent près de la moitié de l'effectif recensé, comptant chacune 5 ou 6 EPCC : Centre, Haute-Normandie, Ile-de-France, Pays de la Loire, Rhône Alpes. Les régions sans EPCC sont l'Alsace, Champagne-Ardennes, la Corse et Midi-Pyrénées.

région	Total
Aquitaine	1
Auvergne	2
Basse Normandie	1
Bourgogne	4
Bretagne	3
Centre	5
Franche Comté	1
Haute Normandie	5
Ile de France	6
Languedoc-Roussillon	2
Limousin	2
Lorraine	4
Nord Pas de Calais	3
PACA	2
Pays de la Loire	5
Picardie	2
Poitou-Charentes	2
Réunion	1
Rhône-Alpes	6
Total	57

La majorité des EPCC (34) ont été créés entre l'entrée en vigueur de la première loi sur les EPCC et celle de la seconde loi,²² soit 34 en 56 mois, les 23 autres ont été créés dans les 34 mois suivants, dont 12 au cours des quinze derniers mois. Ce calendrier fait apparaître une **légère accélération du rythme de création des EPCC**.

²² Respectivement 18 septembre 2002 et 11 mai 2007, dates de publication de leurs décrets d'application.



Les dates de création des EPCC étudiés sont suffisamment bien réparties pour que soit lissé l'effet éventuel des évolutions politiques au niveau local. L'impact des assouplissements apportés par la loi du 22 juin 2006 ne semble pas évident. En 2010, l'observation s'arrête au 31 mars.

Peu d'EPCC peuvent être considérés comme ayant été créés ex nihilo : cinq seulement. Une douzaine ont été créés à partir d'une régie, communale, intercommunale ou départementale, mais certains d'entre eux ont en même temps repris les activités d'une association. Trois se sont substitués à une SEM ou à une DSP, un quatrième à un EPL, un cinquième à une fondation, un sixième à un GIP. Tous les autres, soit 34, se sont substitués à une ou plusieurs associations, mais dans deux cas, il s'agissait d'associations de préfiguration de l'EPCC.

2.2.2. - Personnes publiques membres

L'Etat est présent dans 35 EPCC, accompagné par un ou plusieurs établissements publics nationaux dans 4 d'entre eux.²³ On doit leur assimiler, comme relevant des articles L. 1431, un 36^e établissement créé avec la participation d'un établissement public national sans que celui-ci soit accompagné par l'Etat.²⁴ Il existe donc 21 EPCC relevant de l'article L. 1412-3 : EPCC constitués sans l'Etat ni établissement public national.

On observe la présence de la région d'implantation dans 33 EPCC, et même, dans un cas, la participation de deux régions voisines à un même EPCC.²⁵ Sur les 19 régions dans lesquelles existe au moins un EPCC, seules la région Auvergne et la

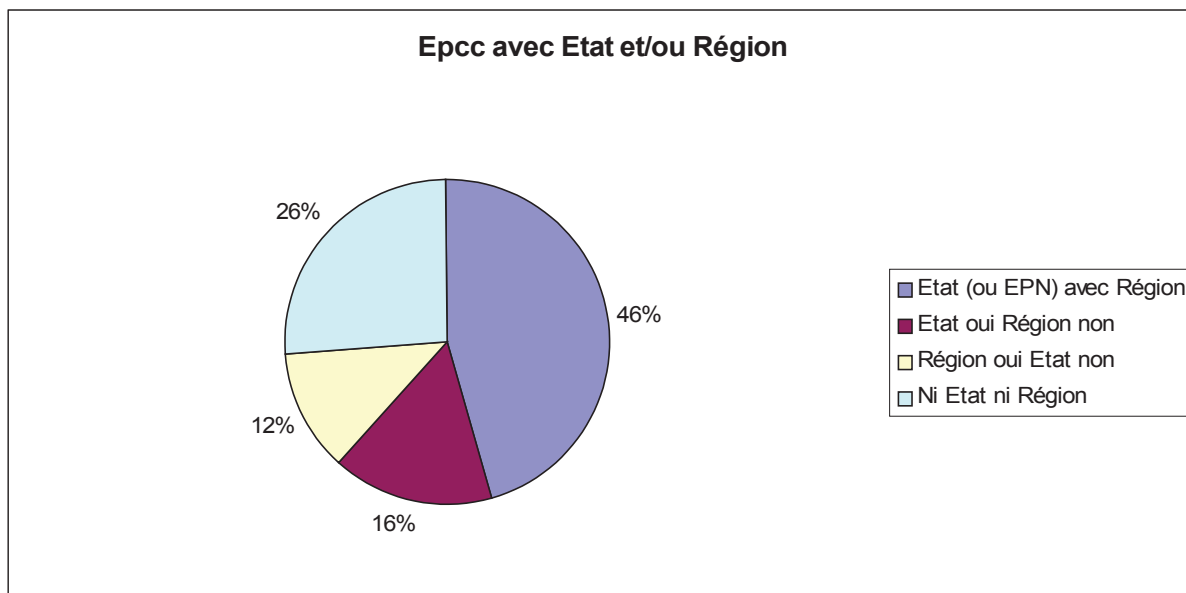
²³ CNCS (BNF, Opéra, Comédie française), Bibracte (CMN), Centre Pompidou-Metz (CNAC GP). On peut y ajouter l'Agence régionale du Centre pour le cinéma et l'audiovisuel, dont le CNC n'est pas membre car l'EPCC a été créé avant que la loi n'autorise la participation d'EP nationaux, mais qui reçoit de celui-ci une subvention supérieure à la contribution de l'Etat.

²⁴ Le Musée des impressionnistes à Giverny, dont le Musée d'Orsay est membre fondateur.

²⁵ Pays-de-la-Loire et Bretagne dans l'EPCC Arc'Antique.

région PACA sont absentes des EPCC de leur ressort (deux dans chacune de ces régions).

La région est rarement présente sans l'Etat : 6 fois seulement sur 33. Réciproquement, l'Etat est peu présent sans la région : 7 fois sur 35.



Au total, l'Etat est présent dans 62% et la région dans 58% des EPCC étudiés.
L'Etat et la région sont présents, ensemble, dans près de la moitié des EPCC étudiés.
Un quart des EPCC ont été constitués sans la présence de l'un ni de l'autre de ces partenaires

Les départements membres d'un EPCC sont au nombre de 33, et ils **sont présents dans 30 EPCC**. Dans six d'entre eux, on y observe même deux ou plusieurs départements.²⁶ Dans deux EPCC, région et département(s) sont accompagnés par un syndicat mixte, à chaque fois un parc naturel régional.²⁷

Les communes et les communautés (de communes, d'agglomération ou urbaine) sont présentes dans 45 EPCC.

Il y a donc peu d'EPCC sans commune ni EPCI : 12 seulement sur 57. Si les EPCC sans région ou sans département sont plus nombreux, on ne peut pas dire pour autant que la formule soit boudée par ces collectivités, puisque chaque catégorie est représentée dans plus de la moitié des EPCC, et qu'on ne trouve que huit EPCC où il n'y ait ni région ni département.²⁸ Cinq EPCC seulement sont constitués sans département, ni région, ni Etat, mais avec seulement des communes ou EPCI pour membres.²⁹

²⁶ Nièvre et Saône-et-Loire à Bibracte, Doubs et Jura à la Saline Royale d'Arc-et-Senans, Eure et Seine-Maritime dans les EPCC Arts 276, le Cirque-Théâtre d'Elbeuf et le Musée des impressionnistes à Giverny, les quatre départements bretons et la Loire-Atlantique dans l'EPCC Livre et lecture en Bretagne..

²⁷ Le PNR du Morvan à Bibracte, le PNR du Vexin au Château de la Roche-Guyon.

²⁸ L'EPCC d'Issoudun, l'Ecole de musique, danse et théâtre du Haut Var, l'EPCC cinématographique de La Roche-sur-Yon, Sèvres Espace Loisirs, Les Treize Arches à Brive-la-Gaillarde, l'Ecole supérieure d'art de Clermont-Métropole, le Pôle d'enseignement supérieur artistique de Paris/Boulogne-Billancourt, l'Ecole supérieure des Beaux-Arts de Nantes-Métropole.

²⁹ L'EPCC d'Issoudun, l'Ecole de musique, danse et théâtre du Haut Var, l'EPCC cinématographique de La Roche-sur-Yon, Sèvres espace Loisirs et Les Treize Arches à Brive-la-Gaillarde.

Quand l'Etat est présent, c'est presque toujours associé à plusieurs collectivités. Le face à face entre l'Etat et une seule commune est rare : il ne se rencontre qu'au Havre (le Volcan, scène nationale). Le face à face Etat / région s'observe dans six centres de ressources, auxquels il faut ajouter le FRAC de la Réunion, soit dans 9 EPCC. Il n'y a aucun cas de face à face entre l'Etat et un département.

2.2.3 - Activités

Les secteurs d'activités sont définis par référence aux champs de compétences des trois directions générales du ministère de la culture et de la communication : patrimoines, création artistique, industries culturelles et médias.

Le secteur de la DG2 (création artistique) est le mieux représenté : 27 EPCC relèvent exclusivement de ce secteur, 5 autres associent création artistique et patrimoines³⁰, 6 autres encore associent création artistique et industries culturelles³¹, enfin 2 établissements relèvent des trois secteurs³². **Au total, 40 EPCC sur les 57 recensés interviennent dans le secteur de la DG2.**

Le secteur de la DG1 (patrimoines) vient ensuite : 10 EPCC relèvent exclusivement de ce secteur, un seul associe patrimoines et industries culturelles, et, comme on vient de le voir, 5 autres associent patrimoines et création et 2 autres relèvent des trois secteurs. **Au total, 18 EPCC sur les 57 recensés interviennent dans le secteur de la DG1.**

Le secteur de la DG3 (industries culturelles et médias) est le moins investi par les EPCC : 6 établissements en relèvent exclusivement, tandis que 5 associent industries culturelles et création, un seul associe industries culturelles et patrimoines, et 2 relèvent des trois secteurs. **Au total, 15 EPCC sur les 57 recensés interviennent dans le secteur de la DG3.**

Il résulte de ce qui précède que **14 EPCC interviennent dans deux ou trois secteurs à la fois** : 2 établissements sont trisectoriels, 12 sont bisectoriels.

Sous réserve d'exclure les deux EPCC trisectoriels, qu'on ne peut faire entrer dans une matrice à deux dimensions, on peut rassembler ces observations dans le tableau ci-dessous :

	PAT	CREA	IND	total
PAT	10	5	1	16
CREA	5	27	6	38
IND	1	6	6	13
total	16	38	13	(55)*

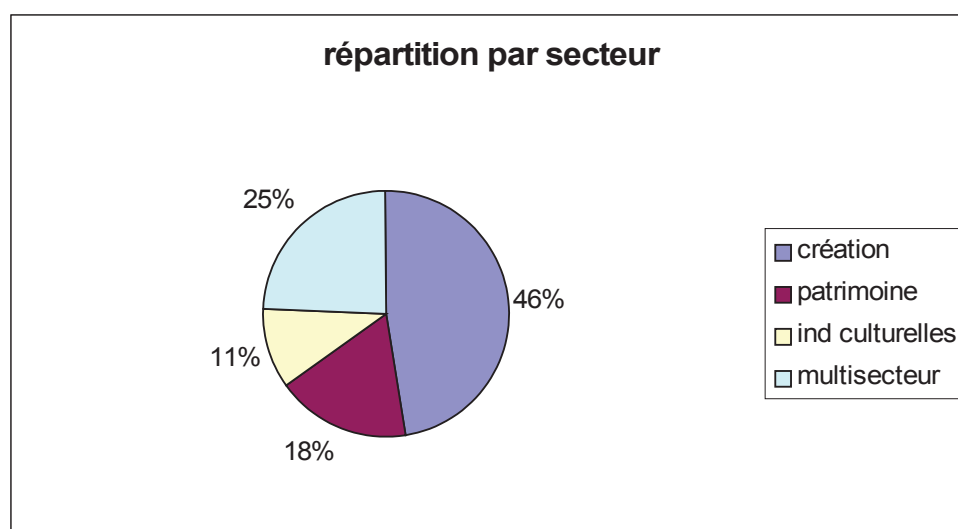
* sans doubles comptes

Et, en réintégrant les deux établissements trisectoriels, mais en éliminant les doubles comptes, on peut représenter cette statistique par le graphique suivant :

³⁰ Pour trois d'entre eux, il s'agit de centres culturels de rencontre. Les deux autres sont le Château de La Roche-Guyon (qui ressemble à un centre culturel de rencontre sans en avoir le label) et le Centre Pompidou-Metz.

³¹ Quatre sur les six sont des scènes nationales ayant une activité d'exploitation cinématographique. Encore l'une d'entre elles a-t-elle suspendu cette activité depuis janvier 2010 (Le Volcan au Havre). Les deux autres sont l'EPCC Vienne-Glane, en Limousin, et Sèvres Espace Loisirs en Ile-de-France, qui cumulent de la même façon exploitation cinématographique et diffusion de spectacles vivants.

³² En Lorraine, ARTECA, centre de ressources non spécialisé, et dans la région Centre, l'EPCC d'Issoudun.



Dans le secteur de la création, on observe une très large prédominance des établissements dédiés principalement au spectacle vivant sur ceux dédiés aux arts plastiques ou associant spectacle et arts plastiques. Seuls cinq EPCC sont dédiés exclusivement ou très principalement aux arts plastiques,³³ contre treize dédiés exclusivement ou très principalement aux arts de la musique et du spectacle vivant.³⁴ Les autres, notamment les scènes nationales, associent spectacle vivant et arts plastiques, mais le plus souvent consacrent une part plus importante de leurs activités et de leur budget aux arts du spectacle.

En revanche, dans le secteur des patrimoines, la répartition est moins déséquilibrée entre les sous-secteurs. On compte six EPCC qui animent un ou plusieurs monuments historiques, six qui gèrent un musée, un autre qui gère un site archéologique et un musée, un établissement à vocation de médiation archéologique et un autre à vocation de recherche et de restauration dans les sous-secteurs mh et archéologie.

Dans le secteur des industries culturelles enfin, le livre et la lecture viennent loin derrière le cinéma et l'audiovisuel : sur les quatorze EPCC qui leur sont intégralement ou partiellement dédiés, quatre seulement s'intéressent au livre et à la lecture. Sept EPCC gèrent une ou plusieurs salles de cinéma, tandis qu'aucun EPCC ne gère une médiathèque, pas même celui d'Issoudun qui a des activités très diversifiées. Trois EPCC ont une activité de soutien à la production et à la diffusion cinématographique et audiovisuelle.

La nature des activités appelait une typologie plus fine et transversale aux trois secteurs, qui a conduit à retenir neuf catégories répondant au principe d'exclusion :

Recherche et/ou restauration (RR ou R si seulement restauration)
 Conservation (CSV)
 Médiation et restitution (M)

³³ Trois établissements d'enseignement supérieur, le FRAC de la Réunion et le Centre Pompidou-Metz.

³⁴ Dont un établissement d'enseignement d'enseignement supérieur, quatre d'enseignement spécialisé, trois opéras, deux centres de ressources.

Promotion touristique (T)
Production (PROD)
Diffusion (DIF)
Centre de ressources (RESS)
Enseignement spécialisé (ENSpé)
Enseignement supérieur (ENSup)

Beaucoup d'établissements cumulent deux, trois ou quatre de ces activités. Mais, à ces neuf catégories, on s'est permis, dérogeant au principe d'exclusion, d'en ajouter une dixième qui peut agglomérer jusqu'à six ou sept des précédentes, les centres culturels de rencontre (CCR) : cette entorse à la logique étant justifiée par ce cumul exceptionnel, mais aussi parce que les centres culturels de rencontre y ajoutent encore une activité d'hôtellerie ouverte en priorité aux résidences d'artistes, mais aussi à une clientèle plus généraliste (colloques, séminaires). Sur la quinzaine de centres culturels de rencontre labellisés, trois ont déjà choisi de se transformer en EPCC.

On dénombre 22 EPCC qu'on peut considérer comme se livrant à une monoactivité³⁵ : 8 centres de ressources, 3 établissements d'enseignement supérieur, 4 établissements d'enseignement spécialisé, 5 opérateurs de diffusion artistique, 1 centre de recherche et de restauration. A l'exception de ce dernier, qui opère dans le secteur des patrimoines, d'un centre de ressources polysectoriel, et de quatre centres de ressources opérant dans le champ des industries culturelles (livre ou cinéma), tous les autres se rattachent au secteur de la création artistique : les 7 établissements d'enseignement, les 4 opérateurs de diffusion et 3 centres de ressources.

Les configurations associant deux activités sont principalement de trois types : diffusion et production (scènes nationales, opéras), conservation et médiation (musées), mais aussi médiation et promotion touristique (monuments et sites patrimoniaux). On note cependant qu'un établissement d'enseignement supérieur peut avoir aussi une activité de diffusion (Cité du design à St Etienne). Au total on a recensé 25 EPCC dont on peut considérer qu'ils cumulent deux activités selon la nomenclature retenue.

Les EPCC qui cumulent plus de deux activités selon cette nomenclature sont donc au nombre de 10, dont 3 centres culturels de rencontre.

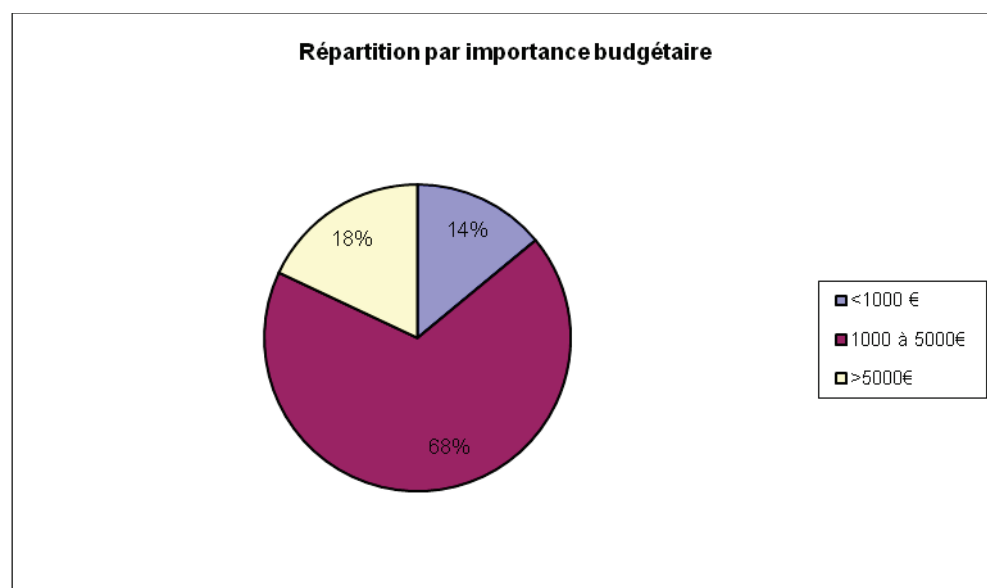
De l'analyse qui précède, on peut tirer la conclusion que, à ce jour, **c'est dans les activités de production et de diffusion de spectacle vivant que la formule de l'EPCC semble la plus attractive**. Il n'en reste pas moins qu'elle peut rendre d'excellents services dans d'autres activités et d'autres secteurs, comme on le verra dans la troisième partie.

2.2.4. - Budgets et effectifs

A l'exception du FRAC de la Réunion dont le budget plafonne à 260 000 €, les plus faibles budgets sont voisins du demi million d'euros. Les trois plus importants s'élèvent à 11 M€ (opéras de Rouen, de Lille et de Toulon), sept autres sont compris entre 11 et 5 M€ (Cité du design à St Etienne, le 104, Centre Pompidou-Metz, Maison

³⁵ Le concept de monoactivité ne s'entend pas ici de façon chimiquement pure : il peut y avoir, par exemple, quelques activités de coproduction liée de façon marginale à de la diffusion artistique, et certains centres de ressource peuvent investir dans des coproductions ou des coéditions.

de la culture de Grenoble, Pont du Gard, Maison de la culture d'Amiens, Metz en Scènes), mais la plupart des EPCC ont un budget compris entre 1 et 5 M€.



Sans surprise, les EPCC qui emploient le plus de personnel sont les opéras et les établissements d'enseignement. L'Opéra de Toulon emploie 170 personnes, celui de Rouen près de 90 mais celui de Lille seulement 56 (effectifs permanents³⁶). Parmi les établissements d'enseignement supérieur, la Cité du design de St Etienne emploie 120 personnes (mais elle organise aussi d'importantes expositions). Les deux EPCC de la Nièvre et de l'Yonne (enseignement spécialisé) emploient respectivement 89 et 54 personnes (mais 54 et 42 ETP).

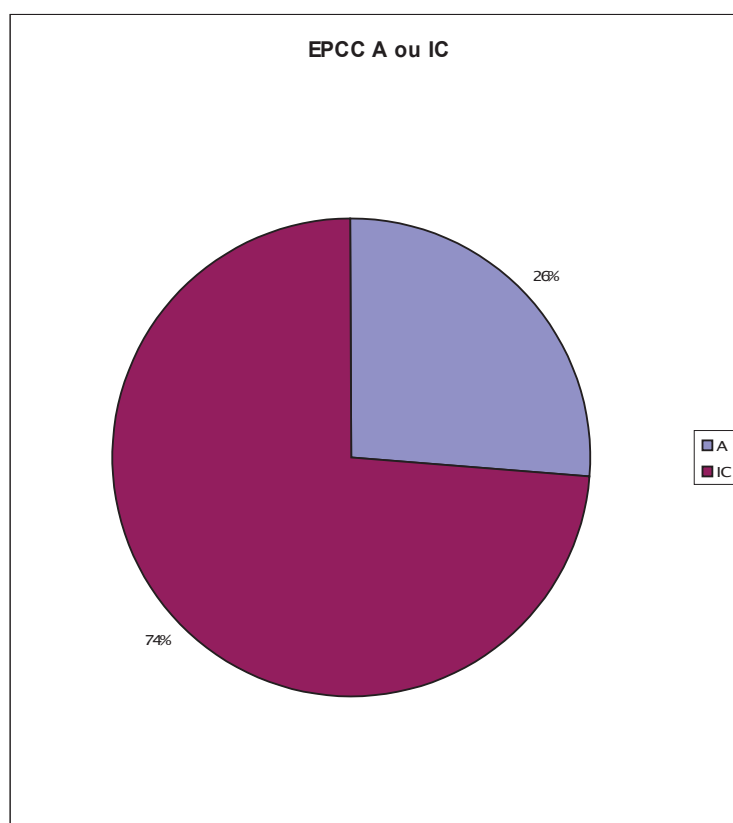
Les EPCC ayant les plus faibles effectifs (moins de 10 agents) sont presque tous des centres de ressources (ARCADI, en IDF, est le seul centre de ressources à avoir des effectifs plus élevés : 29 agents). La plupart des EPCC ont des effectifs permanents compris entre 20 et 40 agents.

2.2.5. - Le régime de gestion

La majorité des EPCC ont opté pour le régime industriel et commercial : 42 sur 57, soit près de trois sur quatre (74 %).

Sur les 15 EPCC qui ont opté pour le régime administratif, on trouve les 4 établissements d'enseignement supérieur, les 4 établissements d'enseignement spécialisé et 3 centres de ressources (sur cinq). Les 4 autres sont un musée (Céret), un FRAC (Réunion), un site patrimonial (St Savin) et un centre de restitution appuyé sur une ensemble de sites patrimoniaux (le Pôle international de la préhistoire, en Dordogne). Encore l'EPCC de l'Abbaye de St Savin s'est-il doté d'un budget annexe à caractère industriel et commercial.

³⁶ L'opéra de Lille n'a pas de « masses artistiques » permanentes. A Rouen, les masses sont à effectifs réduits (orchestre mozartien de 30 pupitres).



Le choix du régime administratif pour les établissements du 29 août 2009 d'enseignement est conforme à la recommandation des circulaires interministérielles (culture - intérieur) du 18 avril 2003 et du 29 août 2008.³⁷ De même, le choix du régime industriel et commercial pour les établissements ayant des activités de production et/ou de diffusion dans le secteur du spectacle vivant est-il conforme à ces recommandations. Mais ce choix a été fait aussi par nombre d'EPCC opérant dans le secteur des patrimoines, alors que les circulaires de 2003 et 2008 recommandaient le choix inverse, celle de 2008 admettant cependant que le régime industriel et commercial puisse être préféré « *selon les nécessités de la gestion* ».

Assez souvent, les *nécessités de la gestion* qui conduisent à choisir le régime industriel et commercial se rapportent à la gestion du personnel : quand l'EPCC est créé pour reprendre les activités et le personnel d'une association, d'une fondation ou d'une SEM, il est très difficile de faire passer sous régime administratif des personnels qui, en général, ne le souhaitent pas.

2.3. - Profils

Il est impossible de brosser un portrait unique de l'EPCC type, tant est grande la diversité des situations. On peut en revanche essayer de définir huit profils types, trois concernant les EPCC sans l'Etat et cinq les EPCC avec l'Etat.

³⁷ Sur les 10 EPCC dont le budget dépasse 5 M€, seule la Cité du design à St Etienne est à caractère administratif, en raison de ses activités d'enseignement supérieur.

2.3.1. – Les trois profils des EPCC sans l'Etat

On rappelle qu'il sont au nombre de 22, qui peuvent se répartir en trois types, selon la nature des relations que les collectivités entretiennent au sein de l'établissement, deux d'entre eux échappant cependant à la typologie proposée.

1) L'EPCC léonin (9 EPCC)

On utilise cet adjectif pour désigner un EPCC dans lequel une collectivité à elle seule pèse d'un poids sans commune mesure avec celui de ses partenaires. On en a recensé neuf exemples, soit plus du tiers des EPCC sans l'Etat : trois dans lesquels la collectivité dominante est une commune centre, associée à une ou deux communes périphériques³⁸, ou encore à la communauté de communes (présidée par le maire de la commune centre)³⁹, quatre dans lesquels la collectivité dominante est soit le département, soit la région, associé à la commune ou aux communes siège des activités⁴⁰, le septième associant la Ville de Paris au département de Paris⁴¹. Le huitième présente la particularité d'associer deux communes d'égale importance démographiques, mais n'accordant apparemment pas la même importance aux activités culturelles.⁴²

Dans tous ces cas, le régime de gestion choisi est industriel et commercial, et on peut présumer que la collectivité dominante a recherché l'association avec des collectivités plus faibles pour éviter de créer un établissement public local qui eût été à caractère administratif.⁴³ Ceci ne veut pas dire que la participation des autres collectivités aux décisions soit seulement d'affichage, mais il peut arriver que leur participation financière soit purement symbolique.

2) L'EPCC mutualisant entre communes et département les enseignements artistiques spécialisés (musique, danse, théâtre) (4 EPCC)

Sur quatre EPCC de ce type, trois ont été créés à l'initiative du département : dans la Nièvre, dans l'Yonne et en Savoie, et le département y partage avec les communes financement et sièges au conseil d'administration de façon assez équilibrée. Outre la gestion des personnels enseignants, l'EPCC a vocation à assister le département dans le pilotage du schéma départemental.

Dans le Var, l'initiative est venue de 25 communes du haut Var et le département n'est pas membre de l'EPCC, mais il apporte la moitié des financements publics.

Ni la région ni l'Etat ne sont membres de ces EPCC, mais les deux EPCC de Bourgogne et celui de la Savoie reçoivent une subvention de l'Etat.

3) L'EPCC gérant un service public culturel communal ou intercommunal, avec le soutien du département et/ou de la région (7 EPCC)

³⁸ L'EPCC cinématographique yonnais à la Roche-sur-Yon, Les Treize Arches à Brive-la-Gaillarde.

³⁹ L'EPCC d'Issoudun.

⁴⁰ Les Chemins du patrimoine en Finistère, le Centre culturel de rencontres de Noirlac, le Domaine régional de Chaumont-sur-Loire, l'Agence iséroise de diffusion artistique.

⁴¹ Le 104.

⁴² Sèvres et Chaville, dans Sèvres Espace Loisirs.

⁴³ C'est même très clairement la raison pour le 104, que la Ville de Paris avait d'abord créé sous la forme d'un EPL à caractère IC, censuré par le contrôle de légalité.

Sept EPCC peuvent se ranger sous ce type. Deux d'entre eux gèrent un musée⁴⁴, quatre se consacrent exclusivement au spectacle vivant⁴⁵, le sixième associe spectacle vivant et arts plastiques⁴⁶, le septième spectacle vivant et exploitation cinématographique⁴⁷. Tous ont pris la suite de régies municipales ou d'associations soutenues par les communes.

Un EPCC semble échapper à cette typologie, ou constituer à lui seul un profil *sui generis* : Arts 276, créé par la région Haute-Normandie et les deux départements qui la composent, sans participation d'aucune commune, pour gérer le festival « Automne en Normandie ».

2.3.2. – Les six profils d'EPCC avec l'Etat

Ils sont au nombre de 35, qu'on propose de répartir en cinq cas de figure, selon la nature des relations que l'Etat y entretient avec les collectivités territoriales.

1) L'Etat initiateur et en position dominante (2 EPCC)

Cette situation se limite à deux exemples.

A Bibracte comme au Centre national du costume de scène et de la scénographique, l'initiative politique est venue de l'Etat, et l'Etat, accompagné par un ou plusieurs établissements publics nationaux (le CMN à Bibracte, la BNF, l'Opéra et la Comédie Française à Moulins) dispose au conseil d'administration soit de la majorité des voix (au CNCS), soit d'une minorité de blocage (à Bibracte) lui permettant d'avoir le dernier mot dans le choix du directeur.

Ceci n'empêche pas les collectivités (la région Bourgogne et les deux départements de la Nièvre et de la Saône-et-Loire à Bibracte, le département de l'Allier et la ville de Moulins au CNCS) de savoir faire entendre leur voix au conseil d'administration.

2) L'Etat initiateur, mais en position minoritaire (4 EPCC)

C'est le cas des EPCC gérant des services d'enseignement supérieur, à ce jour au nombre de quatre, mais dont le nombre devrait s'accroître sensiblement dans les années à venir (voir 3^e partie, point 3.2.4.2).

C'est en effet l'Etat qui propose aux collectivités de transformer leurs écoles, ou les écoles associatives qu'elles soutiennent, en EPCC, mais l'Etat, restant presque toujours minoritaire dans leur financement, le reste aussi dans leur conseil d'administration.

3) L'Etat en situation de parité avec la région ou la région et le département (5 EPCC)

C'est le cas de trois centres de ressources. Sans être à l'initiative de la création de l'établissement, l'Etat accepte l'invitation que lui fait la région d'y participer dans une relation bilatérale et paritaire. Relèvent de cette situation Spectacle vivant en Bretagne, l'Agence régionale du Centre pour le livre et la lecture, ARTECA en Lorraine.

⁴⁴ Musée d'art moderne de Céret et La Coupole, Centre d'histoire et de mémoire du Nord-Pas-de-Calais.

⁴⁵ EPCC Vienne-Cluse, Metz en scène, l'Opéra de Toulon, le Théâtre de Bourg-en-Bresse

⁴⁶ La Condition publique, à Roubaix.

⁴⁷ EPCC de Vienne-Cluse, dans la Creuse.

C'est aussi le cas du FRAC de la Réunion.

On peut encore faire entre dans ce type d'EPCC le Pôle internationale de la préhistoire, bien que la parité y soit trilatérale : le département de la Dordogne, la région Aquitaine et l'Etat s'y partagent de façon égale contributions financières et sièges au conseil d'administration.

4) L'Etat accompagnateur minoritaire de la région et/ou d'un ou de plusieurs départements (11 EPCC)

Cette situation s'observe encore dans cinq centres de ressources : ARCADI,⁴⁸ et la Commission du film en Ile-de-France qui sont parmi les premiers EPCC à avoir été créés, l'Agence régionale du Centre pour le cinéma et l'audiovisuel (dit Centre-Images), Spectacle vivant en Picardie, Livre et Lecture en Bretagne.

Mais elle s'observe aussi dans un établissement de recherche et de restauration (Arc'Antique en Loire-Atlantique) et dans trois sites patrimoniaux : la Saline royale d'Arc-et-Senans, qui est un centre culturel de rencontre, le Pont du Gard, le Château de La Roche-Guyon. A ces quatre derniers EPCC participent aussi une ou plusieurs communes, mais c'est le département qui est en position de leadership. Il en va de même, au Musée des impressionnistes à Giverny, dont, rappelons le, l'Etat n'est pas membre, mais auquel participe le Musée d'Orsay.

Enfin, il semble possible d'assimiler à ce cas de figure la Cité internationale de la bande dessinée et de l'image, compte tenu des poids respectifs qu'y pèsent le département de la Charente et la ville d'Angoulême.

Les EPCC du Pont-du-Gard et du Château de La Roche-Guyon, comme les deux centres de ressources en Ile-de-France, ARCADI et la CITI, se singularisent en ce que l'Etat n'y a pris aucun engagement financier statutaire. Ceci ne lui interdit pas de leur attribuer des subventions pour des objets contractuellement définis (en 2009, 330 000 € pour ARCADI, 70 000 € au Pont du Gard) et ne l'empêche pas de participer régulièrement aux délibérations du conseil d'administration.

Le Musée d'Orsay ne s'est non plus engagé à aucune contribution financière à Giverny, mais à des prêts d'œuvres et à des prestations intellectuelles gratuites.

S'agissant des deux centres de ressources spécialisés dans le cinéma et l'audiovisuel, observons qu'à la date à laquelle ils ont été créés, le CNC ne pouvait en être membre, mais que celui-ci entretient avec eux des relations suivies.

5) L'Etat, accompagnateur actif, mais minoritaire d'une commune ou d'un EPCI (14 EPCC)

C'est la situation la plus fréquente, puisqu'elle concerne 14 EPCC sur les 35 dans lesquels l'Etat est présent.

Dans presque tous les cas, département et/ou région participent aussi à l'EPCC, mais c'est la commune ou l'EPCI qui est en position de leadership.

⁴⁸ Acronyme de l'EPCC pour les arts de la scène et de l'image en Ile-de-France, dit encore *Action Régionale pour la Création Artistique et la Diffusion en Ile-de-France*.

Il est intéressant de relever que, sur ces 14 EPCC, 12 ont une activité de diffusion et/ou production de spectacle vivant, parfois complétée par une activité d'exploitation cinématographique. Deux seulement exercent leur activité dans le secteur des patrimoines, soit exclusivement (St Savin), soit associée à une activité de production et diffusion dans les arts plastiques (Pompidou-Metz).

De ce panorama, on peut donc dégager l'observation que **l'Etat est associé plutôt aux communes dans le secteur de la création**, et plus spécialement le sous-secteur du spectacle vivant, **alors qu'il est associé plutôt aux départements et aux régions dans le secteur des patrimoines**.

2.4. - Appréciations qualitatives

Le résumé qu'on en fait ici ne s'appuie pas seulement sur les réponses écrites au questionnaire, mais aussi sur les entretiens oraux et sur les interventions entendues en réunion du comité de liaison des EPCC.

Trois points font consensus : l'EPCC apporte plus de stabilité financière, plus de sécurité juridique et une meilleure image institutionnelle. Trois points font débat : pour certains, mais pas pour tous, l'EPCC serait lourd à gérer, inflationniste en personnel, coûteux fiscalement.

2.4.1. - Les points de consensus

Ils concernent la stabilité financière, la sécurité juridique et l'image institutionnelle associée à une meilleure gouvernance.

2.4.1.1 - La stabilité financière est garantie parce qu'en créant un EPCC, les personnes publiques membres nouent entre elles un pacte financier de durée indéterminée.

Sans doute, les obligations de ce pacte sont elles plus ou moins précises, plus ou moins contraignantes, selon la façon dont est rédigée la clause des statuts qui définit « les apports et les contributions » des membres de l'établissement. Dans les cas les plus simples, cette clause fixe un plancher à la contribution financière annuelle de chacun des membres, qui garantit l'établissement contre toute baisse nominale de ces ressources. Dans d'autres cas, elle répartit entre les membres le financement des dépenses de fonctionnement selon leur nature et leur objet. Dans d'autres cas encore, elle impose une clé de répartition entre les membres, ce qui a l'inconvénient d'introduire une rigidité durable dont on ne peut s'affranchir que par une révision des statuts. A l'inverse, la flexibilité la plus grande est apportée par la clause qui remet soit au conseil d'administration, soit à un accord entre les personnes publiques membres, le soin de fixer chaque année le montant des contributions.

Mais, dans tous les cas, une personne publique membre ne peut se soustraire à ses engagements initiaux qu'en demandant une révision des statuts, ce qui suppose l'accord unanime des membres, soit notamment des délibérations concordantes de toutes les collectivités locales. A défaut, les autres collectivités pourraient saisir le préfet pour lui demander d'engager une procédure d'inscription d'office de la dépense au budget de la collectivité défaillante, ou le tribunal administratif en cas de défaillance de l'Etat. Si le cas s'est déjà vu au moins une fois de collectivités acceptant de réviser les statuts pour alléger la contribution de l'un de membres, le cas s'est vu aussi quelques fois où la menace d'une procédure contentieuse a pu ramener à la

raison tel membre d'un EPCC qui rechignait à augmenter sa contribution en même temps que les autres ou prétendait la diminuer en dessous du minimum statutaire.

Comparées aux subventions que reçoit une association conventionnée, qui peuvent s'arrêter à l'issue de la convention pluriannuelle avec un préavis qui dépasse rarement six mois, les contributions versées au EPCC par leurs membres apportent un avantage incontestable à l'opérateur. Au regard d'une régie municipale ou départementale, dont les dépenses ont un caractère obligatoire pour la collectivité qui l'a créée, on pourrait dire que l'avantage comparatif de l'EPCC disparaît : cependant, si cette régie reçoit d'importantes subvention d'une autre collectivité (par exemple un théâtre municipal recevant des subventions du département ou de la région), sa transformation en EPCC stabilise aussi cette part de ses ressources.

2.4.1.2. - La sécurité juridique, quant à elle, s'apprécie à trois égards. Par rapport à l'association conventionnée, l'EPCC met à l'abri de tout risque de gestion de fait. Par rapport à tout opérateur conventionné, association, SEM ou société purement privée, l'EPCC met à l'abri d'une requalification de la convention en délégation de service public ou en marché public. Enfin, par rapport à une régie ou un établissement public local que la collectivité aurait placée en gestion industrielle et commerciale, l'EPCC met à l'abri d'une requalification en service public à caractère administratif par application des articles L. 2224-2 ou L ; 3241-5 du CGCT.

Sous leurs aspects juridiques, ces trois avantages seront développés dans la troisième partie du rapport. S'ils sont ici mentionnés, c'est pour souligner que les dirigeants des EPCC, comme mes élus qui ont créé ces établissements, en sont parfaitement conscients et n'ont pas manqué d'y insister dans les entretiens qu'ils ont eu avec l'inspection générale.

2.4.1.3 - Le bénéfice en terme d'image institutionnelle associée à une meilleure gouvernance vaut pour le directeur de l'EPCC autant que pour l'établissement lui-même.

En passant de l'état de responsable d'une association conventionnée à celui de directeur d'un établissement public, plusieurs directeurs d'EPCC ont eu le sentiment que le regard porté sur eux par les élus, par les fonctionnaires, par les dirigeants des autres établissements publics de la région, avait changé : ils étaient en quelque sorte passés de la condition de saltimbanque à celle de géomètre, sans pour autant perdre leur image d'expert de la chose culturelle.

Sans doute le chef d'un service en régie, devenant directeur d'un EPCC, sera-t-il moins sensible à cette différence. Souvent administrateur ou conservateur territorial, les compétences du géomètre lui sont en général déjà reconnues. En revanche il gagne en autonomie et en autorité : il devient ordonnateur d'un établissement public, traitant directement avec le comptable public, alors que sa qualité de chef de service le plaçait souvent sous l'autorité hiérarchique d'un élu ou d'un fonctionnaire de rang plus élevé ayant la qualité d'ordonnateur.

Pour l'établissement lui-même, l'amélioration du dialogue entre les collectivités participantes est également considérée comme un point positif, avec des nuances selon les partenaires concernés. En particulier, quelques directeurs d'établissements peuvent voir dans ce renforcement des relations entre exécutifs territoriaux des éléments de nature à diminuer une marge d'autonomie qui leur semblait mieux protégée par le statut associatif. A l'inverse, ceux qui sont issus d'un service en régie apprécient de ne plus dépendre d'une seule collectivité, et que le soutien des autres collectivités partenaires soit consolidé par le statut d'EPCC.

Les élus, de leur côté, sont unanimes à se féliciter d'un cadre institutionnel qui met la coopération entre collectivités à l'abri des changements de majorité politique.

2.4.2. - Les points qui font débat

Ils portent sur d'éventuels effets d'alourdissement de la gestion, d'inflation des effectifs et de renchérissement fiscal.

2.4.2.1 – L'alourdissement de la gestion

C'est précisément la contrepartie du statut d'ordonnateur qui pose problème à certains directeurs : à savoir la soumission aux règles de la comptabilité publique, vécue comme une source de « lourdeur de gestion ».

Pour ceux qui regrettent la gestion associative, l'alourdissement ne viendrait pas seulement d'être privé de la signature sur le compte bancaire et d'avoir à fournir des justificatifs au comptable public. Elle viendrait aussi de la coexistence de deux comptabilités, celle de l'ordonnateur et du comptable, et d'être soumis aux vérifications de la chambre régionale des comptes à laquelle d'épaisses liasses comptables sont à envoyer chaque année

Sur ce dernier point, notons que, pour les quelques EPCC à forte présence de l'Etat, il n'est pas absurde de se demander s'ils doivent relever du contrôle de la chambre régionale ou de celui de la Cour des comptes : c'est la question qu'à propos de Bibracte la chambre régionale de Bourgogne a posée à la Cour et à laquelle celle-ci a répondu en se déclarant compétente. Pour autant, cette réponse n'a en rien alourdi les contrôles exercés sur l'entreprise Bibracte puisque la société nationale d'économie mixte dont l'EPCC a pris la suite était déjà soumise à la juridiction de la Cour. Cette même société était aussi soumise au contrôle du CEGEFI, que celui-ci semble vouloir abandonner au profit du contrôle financier déconcentré, la contribution de l'Etat étant elle-même sur crédits déconcentrés.

Enfin, plusieurs directeurs d'EPCC se plaignent d'avoir à appliquer le code des marchés.

La lourdeur de l'EPCC par rapport à l'association est surtout évoquée par les petits établissements. Dans certains cas elle est considérée comme la conséquence nécessaire de l'adaptation à de nouvelles règles et donc liée à la période de transition, dans d'autres cas, le jugement persiste, même en régime de croisière

Cependant, si les avis des directeurs d'EPCC sont partagés sur cette question, c'est aussi qu'ils ne partagent pas tous la même culture de gestion. On observe que ceux qui ont l'expérience de la gestion publique ne ressentent pas de « lourdeur » particulière à gérer leur établissement. Ceci ne concerne pas seulement ceux qui viennent de la fonction publique territoriale ou d'Etat : ainsi, tel directeur de scène nationale, parce qu'il a été plusieurs années administrateur d'un théâtre national, déclare n'avoir aucune difficulté à diriger un EPCC, se sentant parfaitement à l'aise avec les règles de la comptabilité publique.

Au chapitre des contrôles, on peut noter que personne ne se plaint de l'exercice du contrôle de légalité. Mais certains préfets de département s'étonnent de siéger dans un

conseil d'administration dont ils sont appelés à contrôler la légalité des délibérations et préféreraient ne pas être désignés parmi les représentants de l'Etat.⁴⁹

2.4.2.2. – L'inflation des effectifs

C'est encore l'application des règles de la comptabilité publique qui aurait des effets inflationnistes sur les effectifs des EPCC, comparés à ceux des régies ou des associations.

Il est vrai qu'une régie transformée en EPCC peut être amenée à créer en interne des emplois pour assurer des fonctions de gestion (paie, marchés, comptabilité) auparavant assurées par les services communs de la collectivité. En contrepartie, les tâches de ces services s'en trouvant allégées, il peut y avoir transfert d'emplois à due concurrence vers l'EPCC, mais il n'est pas certain que le bilan de l'opération soit à somme nulle.

Si c'est un opérateur de droit privé qu'on transforme en EPCC, la surcharge de travail générée par la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est le plus souvent supportée, en adjonction de service, par le poste comptable assignataire, et compensée par une indemnité à la charge de l'établissement. Notons que l'opérateur fait ainsi l'économie des honoraires d'expert comptable et de commissaire aux comptes, largement supérieurs à l'indemnité versée au comptable public. Aucun des comptables publics interrogés à l'occasion de l'enquête n'a déclaré avoir eu besoin de recruter du personnel supplémentaire pour répondre aux besoins de l'EPCC.

Reste le cas des plus gros EPCC, dont le volume d'opérations comptables appelle la désignation d'un agent comptable à plein temps. Si l'EPCC succède à un opérateur de droit privé, association ou société d'économie mixte, deux solutions sont possibles : soit créer un emploi nouveau d'agent comptable, sans pour autant supprimer celui de directeur administratif et financier transféré de la structure de droit privé, soit transformer l'emploi de directeur administratif et financier en emploi d'agent comptable tout en l'autorisant à apporter une assistance technique à l'ordonnateur dans la préparation et l'exécution des budgets, ce à quoi les règles de la comptabilité publique ne font pas obstacle.⁵⁰ Cette seconde solution est évidemment la moins coûteuse, même si elle conduit à créer un poste de catégorie B ou C auprès de l'agent comptable pour lui permettre de faire face à sa double mission.

On ne peut donc nier que, dans certains cas, la création de l'EPCC génère des coûts supplémentaires en terme d'effectifs, mais on n'a pas trouvé d'exemple où ce coût ait été supérieur à un ETP. Sans doute est-ce là le prix à payer pour la sécurité juridique.

2.4.2.3. – Le coût fiscal

L'incidence fiscale de la création d'un EPCC est encore plus controversée.

Certains directeurs d'EPCC regrettent que la transformation d'une association en EPCC ait eu pour effet d'alourdir les impôts payés par l'organisme, d'autres au contraire se félicitent d'un allègement de l'impôt.

Les deux opinions sont également surprenantes, car, à activités identiques, **le régime fiscal des établissements publics ne diffère que très faiblement de celui des associations**, les premiers comme les secondes étant rangés dans la catégorie des

⁴⁹ Rappelons que les représentants de l'état sont désignés par le préfet de région.

⁵⁰ Pratique d'usage courant dans les établissements publics d'enseignement secondaire : l'intendant d'un lycée, agent comptable de l'établissement, apporte ses conseils et son assistance technique au proviseur dans sa mission d'ordonnateur.

organismes sans but lucratif (OSBL). En effet, pour l'essentiel, **entre les établissements publics et les associations, ce n'est pas le statut juridique de l'organisme (critère organique) qui détermine son régime fiscal, mais la nature de ses activités (critère fonctionnel).**

Le but non lucratif de l'organisme n'excluant pas que certaines de ses activités puissent avoir un caractère lucratif, la question importante, pour les uns comme pour les autres, est de faire le partage entre les activités considérées comme lucratives, qui sont assujetties aux impôts commerciaux - TVA, contribution économique territoriale (ex taxe professionnelle) et impôt sur les sociétés -, et les activités considérées comme non lucratives, qui, étant hors champ d'application des impôts commerciaux, sont assujetties à la taxe sur les salaires.⁵¹

Sont considérées comme lucratives les activités exercées dans un secteur concurrentiel, dès lors que l'établissement public ou l'association exerce son activité dans des conditions similaires à celles d'une entreprise à but lucratif, conditions appréciées sur la base d'un faisceau d'indices relatifs au *produit* ou service proposé, au *public* visé, aux *prix* pratiqués et à la *publicité* faite au produit ou au service (règle dite des 4P). Sont considérées comme non lucratives les autres activités.

En pratique, dans le secteur culturel, sont réputées non lucratives les activités de visite de monuments, de musées, d'expositions. En revanche, sont considérées comme lucratives les ventes de produit dérivés et les locations d'espace, de plus en plus fréquentes dans les monuments et musées. Est également présumée lucrative l'activité d'exploitation cinématographique dans les conditions commerciales (accès au fonds de soutien). Peuvent être reconnues comme lucratives ou non lucratives les activités de spectacle vivant, selon les conditions dans lesquelles elles s'exercent et la façon dont l'administration fiscale leur applique la règle des 4 P.

Si les activités de l'opérateur ne sont que partiellement assujetties à la TVA, la taxe sur les salaires est intégralement due sur les rémunérations versées aux salariés affectés au secteur exonéré de TVA, et pour les autres salariés elle est due sur une partie des rémunérations versées selon le rapport entre le chiffre d'affaires non imposé à la TVA et le chiffre d'affaires total.⁵² Quant à la TVA facturée à l'organisme sur ses achats, elles sera déductible pour les dépenses directement rattachable aux activités lucratives, non déductible pour les dépenses directement rattachable aux activités non lucratives, et fera l'objet d'un ratio pour les dépenses non affectables.

Comme la détermination du caractère des activités est soumise à un faisceau d'indices, eux-mêmes référés à différents critères, la distinction entre activités lucratives et non lucratives, et le partage qui en résulte tant entre dépenses de personnel assujetties et non assujetties à la taxe sur les salaires qu'entre recettes assujetties et non assujetties à la TVA, peuvent faire l'objet d'un débat entre l'administration fiscale et l'organisme redevable.

La transformation du statut de l'opérateur est toujours l'occasion pour les services fiscaux de réexaminer les conditions dans lesquelles celui-ci est imposé. On peut donc imaginer que, dans certains cas, les nouvelles conditions soient plus favorables, et que dans d'autres cas elles soient moins favorables.

⁵¹ Dans ce qui suit, on se réfère principalement à l'instruction fiscale n° 208 du 18 décembre 2006, et, pour la notion de « subvention directement liée au prix d'opérations imposables à la TVA », à l'instruction fiscale n° 100 du 16 juin 2006

⁵² Toutefois, si la part du chiffre d'affaires non assujettie à la TVA ne dépasse pas 10% du chiffre d'affaires total, il n'y a pas lieu à double secteur.

Il se peut aussi que, d'un département à l'autre, les services fiscaux n'interprètent pas de la même façon le concept de « *subvention directement liée au prix d'opérations imposables à la TVA* ». Selon que les subventions (ou contributions) reçues par l'organisme seront considérées ou non comme directement liées au prix d'opérations imposables à la TVA, ces subventions seront elles-mêmes imposées ou non à la TVA, au même taux que les recettes qu'elles complètent. Dans le domaine du spectacle vivant, les recettes provenant des droits d'entrée et des cessions de spectacle, lorsqu'elles sont imposées à la TVA, le sont à un taux réduit (5 %) ou super-réduit (2,1 %). En situation de double secteur, l'organisme bénéficiaire aura donc intérêt à ce que les subventions reçues soient elles aussi soumises à la TVA pour diminuer le montant de sa taxe sur les salaires (dont le taux moyen est de l'ordre de 10%), sauf si sa masse salariale est peu élevée. En revanche, un établissement imposable entièrement aux impôts commerciaux aura intérêt à ce que les subventions qu'il reçoit ne soient pas imposables à la TVA.⁵³

Dans toutes les hypothèses, les règles applicables à une association et à un établissement public, qu'il soit administratif ou industriel et commercial, sont identiques, à une réserve près : pour une association, les recettes générées par les activités lucratives, bien que toujours imposables à la TVA, sont exonérées de versement tant que le chiffre d'affaires de ces activités reste inférieur à 60 000 € par an. Mais, ces activités restant dans le champ d'application de la TVA, elles ne basculent pas dans celui de la taxe sur les salaires. C'est donc seulement pour les opérateurs dont les activités lucratives génèrent un chiffre d'affaires inférieur à ce seuil que le changement de statut peut avoir une incidence fiscale, négative si les recettes de ces activités sont imposables au taux normal, mais peut-être positive si elles sont imposables au taux réduit.

Sauf cette dernière réserve, tout ce qui précède s'applique aussi à un EPCC créé pour reprendre les activités d'un établissement public local (régie personnalisée).

En revanche, si l'EPCC reprend les activités d'un service en régie directe, son régime fiscal pourra s'en trouver affecté. En effet les services gérés directement par les collectivités territoriales et leurs groupements (EPCI et syndicats mixtes) sont, comme les services de l'Etat, dispensés de taxe sur les salaires, y compris pour celles de leurs activités qui ne sont pas assujetties à la TVA. Par exemple, un musée géré directement par une commune ou un EPCI n'est pas soumis à la taxe sur les salaires, mais le serait s'il était géré par un EPCC : le changement de statut aurait donc un coût fiscal proportionnel à ses effectifs. A l'inverse, un théâtre géré directement par une commune ou un EPCI, dispensé de taxe sur les salaires, mais qui le serait aussi de TVA en application de la règle des quatre P,⁵⁴ pourrait trouver un avantage fiscal à passer sous la gestion d'un EPCC, en sorte d'être assujetti à la TVA au taux super-réduit et de récupérer la TVA qui lui est facturée pour l'essentiel au taux normal, puisqu'il n'aurait pas pour autant à payer la taxe sur les salaires. Sans doute lui est-il possible de négocier cet assujettissement sans changer de statut, mais l'administration peut le lui refuser, ce quelle ne fera pas avec un EPCC, surtout si celui-ci est à caractère industriel et commercial.

Dernier cas de figure à envisager, bien qu'il soit le moins fréquent : **si l'EPCC reprend les activités d'une société d'économie mixte, le régime fiscal peut aussi s'en trouver affecté.** En effet, une SEM étant une société commerciale, le critère

⁵³ Cela étant, il ne s'agit pas d'un régime optionnel et l'administration fiscale vérifie au cas par cas que les subventions ont ou n'ont pas pour objet et pour effet de compléter le prix d'opérations imposables.

⁵⁴ Peut-être par l'effet d'une interprétation réfutable, mais non réfutée, de cette règle des 4 P.

organique l'emporte sur le critère fonctionnel : les activités d'une SEM, organisme à but lucratif, sont par définition toutes lucratives, même celles qui, exercées par un établissement public ou une association, seraient réputées non lucratives. Une SEM est donc assujettie à la TVA pour la totalité de son chiffre d'affaires, et hors champ d'application de la taxe sur les salaires. Ainsi, un EPCC reprenant les activités d'une SEM qui exploite un musée ne paiera pas de TVA, ou en paiera moins (et donc ne pourra pas en récupérer, ou en récupèrera moins) et se verra assujetti à la taxe sur les salaires pour tout ou partie de sa masse salariale. L'incidence fiscale sera négative ou positive selon le partage qui sera fait entre les deux secteurs. Dans le cas de Bibracte, elle a été négative.

Pour en finir avec le chapitre de la fiscalité, signalons que les EPCC, à la différence des EPCI, n'ont pas accès au fonds de compensation de la TVA. Les collectivités qui les créent ont donc intérêt à garder la maîtrise d'ouvrage des travaux sur les immeubles affectés au service transféré. C'est la raison pour laquelle la mise à disposition par convention domaniale est toujours préférée à la remise en dotation.

* * *

Troisième partie

DE L'UTILITE DES EPCC ET DES CRITÈRES DE PARTICIPATION DE L'ÉTAT

Dans une première sous-partie, on passera en revue les différents modes de gestion des services publics culturels à la disposition des collectivités territoriales, pour les comparer entre eux et avec l'EPCC, et tenter de dégager les avantages et les inconvénients des uns et des autres.

Dans une seconde sous-partie, après s'être interrogé sur les critères généraux de la participation de l'Etat à un EPCC, on essaiera d'en faire application dans les différents champs de la culture où les collectivités territoriales et l'Etat trouvent à intervenir.

3.1. - De l'utilité des EPCC comparée aux autres modes de gestion des services publics culturels.

On passera successivement en revue :

- La régie directe,
- L'établissement public local ou régie personnalisée,
- Le syndicat à vocation unique, intercommunal ou mixte,
- La quasi-régie ou *in house*,
- Le groupement d'intérêt public,
- La délégation de service public,
- Le contrat de partenariat,
- Le marché public de service,
- L'opérateur de droit privé conventionné.

3.1.1 - La régie directe

C'est encore le mode de gestion le plus répandu pour les bibliothèques, les musées et les enseignements artistiques. Il l'est un peu moins pour les théâtres municipaux.

Le service en régie directe peut relever d'une collectivité unique, commune, département ou région, mais il peut aussi relever d'un groupement de collectivité, EPCI ou SIVOM si la compétence en cause a été transférée à celui-ci. La régie directe est donc un mode de gestion compatible avec la coopération entre collectivités. Dans un certain nombre de communautés d'agglomérations, voire de communautés de communes, on observe que la gestion de la médiathèque ou du musée de la commune centre, parfois aussi de son théâtre, a été transférée au titre des compétences optionnelles.

La régie directe présente cependant deux inconvénients auxquels l'établissement public en général, et notamment l'EPCC, permet d'échapper.

En premier lieu, le principe d'unicité du budget de la collectivité ou du groupement de collectivités dont relève le service en régie n'autorise pas la réaffectation des recettes, qu'il s'agisse de recettes commerciales, de mécénat ou de subventions de l'Etat ou d'autres collectivités. Ceci est démotivant pour le responsable du service auquel il est demandé de veiller à les augmenter. On peut y remédier par un budget annexe, mais cette procédure n'est guère utilisée que pour les théâtres, beaucoup plus rarement pour les musées, les bibliothèques ou les conservatoires.

En second lieu, le service ne peut en principe employer que des agents titulaires ou des agents contractuels de droit public. Or les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale ne répondent pas toujours aux besoins propres au secteur culturel, notamment en ce qui concerne les activités commerciales, celles liées à la prospection du public ou à la recherche de partenaires.

S'agissant du spectacle vivant, les règles relatives à l'emploi de vacataires ou de contractuels de droit public sont même en totale incohérence avec celles du régime d'assurance chômage des intermittents, et ce n'est qu'au mépris des premières que les comptables publics peuvent respecter les secondes. Comme on va le voir, l'établissement public, sous réserve qu'il soit à caractère industriel et commercial, échappe à cette difficulté.

Enfin, concernant les enseignements artistiques, la régie directe est incompatible avec l'autonomie requise des établissements susceptibles d'être habilités à délivrer des diplômes d'enseignement supérieur. On reviendra sur cette question délicate au point 3.2.4.

3.1.2 - L'établissement public local ou régie personnalisée

Naguère appelé régie personnalisée, l'établissement public local,⁵⁵ doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, permet d'établir un lien direct entre recettes et dépenses du service.

L'établissement public local échappe donc au premier des inconvénients de la régie directe. C'est pourquoi on a vu dans les années récentes certaines communes adopter ce mode de gestion pour leur théâtre municipal.

Comme le service en régie directe, l'établissement public local peut relever d'un groupement de collectivités aussi bien que d'une collectivité unique. Il autorise donc aussi la coopération entre collectivités. Il faut cependant que la compétence attribuée à l'établissement public local ait été préalablement transférée au groupement.

A quelles conditions un établissement public local peut-il avoir le caractère industriel et commercial et gérer son personnel selon le code du travail ?

⁵⁵ C'est l'article 197 de la loi de décentralisation du 13 août 2004 qui a procédé à cette modernisation du vocabulaire, en introduisant, à l'article L. 2221-10 du CGCT, après les mots « *les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière* », les mots « *dénommées établissement public local* ». Jusqu'alors, l'expression *établissement public local* était réservée par la loi à des catégories spécifiques telles que les offices de tourisme ou les offices publics de HLM.

Par les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT, il est interdit aux communes d'attribuer des subventions à un service public à caractère industriel et commercial, quelque soit son mode d'exploitation, sauf dans les trois cas suivants :

1° lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

2° lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissement qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs,

3° lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

La même interdiction s'applique aux départements (art. L. 3241-4 et L. 3241-5), sauf pour couvrir les dépenses « *résultant de traités ou cahiers des charges dûment approuvés* ».

Les conditions dérogatoires ainsi visées ne sont pas d'interprétation évidente alors même qu'elles concerneraient des services de transport en commun ou de distribution d'eau. Elles sont encore beaucoup plus difficiles à interpréter quand il s'agit de services de nature culturelle. Le 3° de l'article L. 2242-2 est depuis longtemps obsolète, le 2° ne vise que les subventions d'investissement, le 1° conduit à faire de la subvention une compensation précisément ajustée au coût des « *contraintes particulières de fonctionnement* » imposées par la collectivité à l'établissement public, le plus souvent des contraintes tarifaires.

C'est pourquoi il est généralement admis qu'un établissement public local gérant un service public structurellement déficitaire ne peut recevoir la qualification industrielle et commerciale.

On l'a récemment vérifié dans le cas du « 104 » : la délibération par laquelle, en mars 2007, le Conseil de Paris l'avait créé sous la forme d'établissement public local à caractère industriel et commercial s'est vu déférée par le préfet au tribunal administratif qui l'a annulée. C'est la raison pour laquelle le 104 est maintenant géré par un EPCC à caractère industriel et commercial, associant la Ville et le département de Paris.

Cependant, il arrive que le contrôle de légalité se montre plus tolérant : ainsi, et sans qu'il soit assuré que ces contre-exemples soient uniques, il a été signalé aux auteurs du présent rapport que, dans la région Rhône-Alpes, trois théâtres municipaux, dans trois départements différents, fonctionnent depuis plusieurs années sous forme d'établissement public local à caractère industriel et commercial.

3.1.3. - Le syndicat à vocation unique, intercommunal ou mixte

Un syndicat à vocation unique n'est rien d'autre qu'un établissement public local créé par la volonté commune de deux ou plusieurs collectivités territoriales, de même niveau (syndicat intercommunal) ou de différents niveaux (syndicat mixte), vis à vis duquel les communes et les départements sont soumis aux mêmes interdictions édictées par les articles cités plus haut du CGCT. Par conséquent, un tel syndicat créé pour gérer un service public culturel sera, sauf à s'autofinancer, un établissement public à caractère administratif, soumis aux mêmes contraintes qu'un établissement public local créé par une seule commune ou par un département.

Pour exemple, on peut comparer l'Opéra du Rhin, syndicat intercommunal à vocation unique créé en 19.. entre les trois villes de Strasbourg, Colmar et Mulhouse, et l'Opéra de Bordeaux, passé en 2002 de l'état de régie directe à celui de régie personnalisée : l'un comme l'autre sont des établissements publics à caractère administratif.

3.1.4. - La quasi-régie ou *in house*

Le concept de *in house*, qu'on traduit en français par quasi-régie,⁵⁶ a été forgé par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes.

Il s'applique aux marchés publics, délégations de service public ou concessions d'aménagement par lesquels une collectivité publique confie l'exécution de certaines de ses missions ou de ses activités à un organisme de droit privé, société anonyme ou association, sans passer par une procédure de publicité et de mise en concurrence. Pour la CJCE, l'absence d'appel à la concurrence est acceptable si deux conditions sont réunies : que la collectivité exerce sur l'opérateur avec lequel elle contracte un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services, et que cet opérateur réalise l'essentiel de son activité pour le compte de celle-là.

A ce jour, aucun des contentieux jugés par la CJCE, qui ont rarement visé des situations françaises, n'a concerné le secteur culturel. Sans doute les enjeux financiers attachés à la distribution de l'eau ou au traitement des déchets suscitent-ils plus de requêtes que ceux qui s'attachent à la gestion de services culturels. Pourtant, nombreuses sont les associations étroitement contrôlées par une collectivité, du type « office municipal de la culture », dont la situation se rapproche plus ou moins de celle d'une quasi-régie. Mais combien sont elles assurées de répondre parfaitement aux deux critères retenus par la CJCE ?

Notons par ailleurs qu'en droit budgétaire français, la circonstance que la collectivité exerce sur l'opérateur un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services expose l'ordonnateur de la collectivité à un soupçon de gestion de fait et qu'elle oblige en principe l'opérateur à respecter le code des marchés publics puisqu'il est considéré comme transparent par rapport à la collectivité.

L'opérateur *in house* se présentant comme un démembrement de la collectivité mère, le concept semblait, jusqu'en 2006, réservé à des situations biunivoques, excluant la création d'opérateurs dont plusieurs collectivités se partageraient le contrôle. Depuis 2007, la jurisprudence de la CJCE l'applique à des situations dans lesquelles plusieurs collectivités se sont rassemblées pour mutualiser les moyens qu'elles affectent à une même mission au sein d'une même entreprise, dès lors qu'elles exercent ensemble sur cette entreprise un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services et que celle-ci réalise l'essentiel de ses activités avec ces collectivités considérées dans leur ensemble.

C'est ce qui a permis au Conseil d'Etat, par son arrêt Commune d'Aix-en-Provence du 6 avril 2007, de considérer que l'association créée par l'Etat, la région, le département et la ville pour gérer le festival d'art lyrique d'Aix-en-Provence « *ne saurait être regardée, compte tenu de son objet statutaire et du contrôle qu'exercent sur elle ces collectivités, comme un opérateur auquel il ne pourrait être fait appel que dans le cadre d'un contrat de délégation de service public ou d'un marché public de services* ». ⁵⁷

⁵⁶ Recommandation de la Commission générale de terminologie et de néologie, JORF du 19 novembre 2008.

⁵⁷ Pour plus de précisions sur cet arrêt, voir plus loin point 3.1.9, note n° 78.

3.1.5 - Le groupement d'intérêt public

Inventée par une loi du 15 juillet 1982 pour faciliter la coopération entre organismes de recherche publics et privés, la possibilité de créer un groupement d'intérêt public a été étendue aux domaines de la culture, de la jeunesse et de l'action sanitaire et sociale par une loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat. S'agissant des GIP exerçant leur activité dans les domaines de la culture, leurs règles de constitution et de fonctionnement ont été précisées par le décret n°91-1215 du 28 novembre 1991. Une proposition de loi de simplification du droit, en cours de navette à la date de rédaction de ce rapport, vise notamment à unifier l'ensemble des dispositions législatives applicables aux GIP sans en modifier sensiblement la teneur.

À l'avantage de permettre la coopération entre plusieurs collectivités territoriales, le GIP culturel ajoute celui de pouvoir y associer l'Etat, des établissements publics nationaux et même des personnes morales de droit privé. Cependant, il présente plusieurs inconvénients.

Le premier est d'être créé pour une durée limitée. Les textes ne fixent d'ailleurs pas de maximum à cette durée, mais l'usage semble établi de ne pas dépasser neuf ans, éventuellement renouvelables. Peut-être adaptée au secteur de la recherche, quand un GIP est créé pour la mise en œuvre d'un programme de recherche ayant un objet précis, cette contrainte se révèle plus gênante dans le secteur culturel, sauf à réserver le GIP à des opérations par nature éphémère comme les commémorations.

Le deuxième est qu'un GIP, bien que doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, fonctionne principalement avec les moyens que ses membres mettent à sa disposition. En particulier, il n'est autorisé à recruter du personnel propre que par défaut, lorsque aucun des emplois sur lesquels ses membres sont autorisés à recruter ne correspond au profil requis. Il en résulte qu'au sein d'un GIP coexistent souvent des agents aux statuts très divers : fonctionnaires titulaires, agents contractuels de droit public, salariés relevant du code du travail, employés par l'un de membres du GIP ou par le GIP lui-même. Ni le président ni le directeur du GIP n'ont le libre choix leurs collaborateurs : ils sont tenus par les propositions de mise à disposition des membres du GIP.

Le troisième inconvénient tient à la lourdeur de la procédure de création. Le GIP est créé par convention entre ses membres, et cette convention doit, comme les statuts d'un EPCC, faire l'objet de délibérations concordantes. Mais, alors que les statuts de l'EPCC sont approuvés par un simple arrêté préfectoral, la convention constitutive du GIP doit être approuvée par un arrêté interministériel, signé du ministre du budget et du ou des ministres sectoriellement compétents. L'expérience montre que la signature du ministre du budget, fût-elle déléguée à un sous-directeur, est infiniment plus longue à recueillir que celle d'un préfet. Sans doute les ministres ont-ils la possibilité de déléguer cette compétence au préfet (de région ou de département selon les cas), mais ils en usent rarement – et au demeurant cette délégation ne pourrait se faire que par un arrêté interministériel, ce qui allongerait la procédure au lieu de la raccourcir.

Toutes ces raisons font que les GIP culturels sont peu nombreux. Un des plus anciens est *ARC- Nucléart* qui associe au CEA la ville de Grenoble, la région Rhône-Alpes et le ministère de la culture, mais la nature de ses activités le rapproche plutôt d'un GIP recherche. Le GIP créé en 2002 sous le nom de *L'Europe des projets architecturaux et urbains*, et qui a récemment pris le nom de *L'Atelier du Grand Paris et des projets architecturaux et urbains*, est lui aussi tourné vers des missions de recherche et

d'étude. Moins tourné vers la recherche est le *Centre international de conservation et restauration du patrimoine* qui associe la ville de Marseille, le département des Bouches-du-Rhône, la région PACA et l'Etat. En Aquitaine, deux GIP culturels ont été créés peu de temps avant que n'entre en vigueur la loi de 2002 sur les EPCC : le Pôle international de la préhistoire (PIP) en Dordogne, et l'Office public de la langue basque (OPLB) dans les Pyrénées-atlantiques. Plutôt que de renouveler la convention constitutive venant à échéance, le PIP est devenu un EPCC au 1^{er} janvier 2010. L'OPLB, en revanche, a opté pour le renouvellement de la convention.

3.1.6. - La délégation de service public

Bien que d'usage très ancien, le mode de gestion connu sous le nom de délégation de service public est resté longtemps encadré par la seule jurisprudence.

Aujourd'hui, les délégations de service public, qu'elles soient le fait de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités ou d'un établissement public national ou local, sont régies par le chapitre IV du titre II de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, dite **loi Sapin**, modifiée notamment par la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 dite **loi MURCEF**, ainsi que par leurs décrets d'application, eux aussi plusieurs fois modifiés. Les dispositions applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et à leurs établissements publics sont codifiées aux articles L. 1411-1 à L. 1411-18 et R. 1411-1 à R. 1411-8 du CGCT.

Aux termes de la loi, « *une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.(...) Les délégations de service public sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes (...) Les offres ainsi présentées sont librement négociées par l'autorité responsable de la personne publique délégante qui, au terme de ces négociations, choisit le délégataire.* »⁵⁸

S'agissant des collectivités territoriales et de leurs groupements, le choix fait par l'exécutif est encadré, en amont par l'avis d'une commission élue par l'assemblée délibérante en son sein, en aval par une délibération approuvant le choix du délégataire et les termes du contrat.⁵⁹

Le recours à une procédure de négociation directe reste cependant possible « *dans le cas où, après mise en concurrence, aucune offre n'a été proposée ou n'est acceptée par la collectivité publique* ». ⁶⁰

Les conventions de délégation de service public sont limitées dans leur durée.⁶¹ Leur renouvellement n'est pas automatique, et il est soumis à une nouvelle procédure de mise en concurrence. La loi ne fixe pas de durée maximale, sauf lorsque le délégataire prend en charge la réalisation d'équipements nécessaires au service, auquel cas cette durée ne peut excéder celle de leur amortissement, plafonnée à vingt ans pour les

⁵⁸ Article 38 de la loi Sapin, article L. 1411-1 du CGCT.

⁵⁹ Articles 42 à 44 de la loi Sapin, articles 1411-1, L. 1411-4 et L. 1411-7 du CGCT.

⁶⁰ Article 45 de la loi Sapin, article L. 1411-8 du CGCT.

⁶¹ Article 40 de la loi Sapin, article 1411-2 du CGCT.

investissements les plus lourds. On peut en déduire que, dans les autres cas, la délégation doit avoir une durée sensiblement plus courte, dans tous les cas justifiée par l'objet du contrat et les modalités d'exploitation du service public délégué.

Par ces dispositions, le législateur a voulu, pour mettre fin à certains abus, assurer la plus grande transparence aux conditions dans lesquels le délégataire est choisi et aux critères retenus pour ce choix, sans pour autant porter atteinte à la liberté du délégant dans la définition de ces critères ni dans le choix final.

Ces obligations de publicité et de transparence ne s'appliquent pas lorsque le service est confié à un établissement public, à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de l'établissement public et que cet établissement se trouve en situation de quasi-régie vis-à-vis de la collectivité délégante.⁶² Le législateur avait prévu au même alinéa du même article que cette dérogation s'appliquerait aussi aux sociétés d'économie mixte, mais cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel.⁶³

Par conséquent, pas plus qu'à une société à capitaux entièrement privés, la gestion d'un service public ne peut être déléguée à une SEM sans que soient respectées les obligations de publicité et de transparence prévues par la loi.⁶⁴

Dans les débuts d'application de la loi Sapin, certains commentateurs ont posé la question de savoir si une association pouvait être délégataire de service public. La loi MURCEF du 11 décembre 2001, complétant l'article 38 de la loi Sapin, a apporté la réponse, puisque dans la définition, citée plus haut, quelle donne de la DSP, elle parle de « *délégataire public ou privé* », sans mettre aucune restriction à la forme juridique du délégataire. De fait, plusieurs collectivités n'avaient pas attendu cette précision pour accorder des DSP à des associations dans le secteur culturel et plus encore dans le secteur social.

En revanche, des doutes subsistent sur la question de savoir à quelles conditions une association peut remplir une mission de service public sans qu'elle lui soit confiée à l'issue d'une procédure de délégation de service public. On y reviendra plus loin.

Il est important de souligner que la DSP est une relation bilatérale : il ne peut y avoir qu'un seul délégant et un seul délégataire. Elle est donc peu adaptée à une coopération entre collectivités, sauf à ce que celles-ci s'associent dans le personne du délégant sous forme d'un syndicat intercommunal ou mixte à vocation unique.

Traditionnellement, on distingue quatre sortes de DSP : la concession, contrat par lequel le délégataire est appelé à réaliser des équipements pour ensuite exploiter le service auquel ils sont affectés, l'affermage, par lequel le délégataire gère des équipements dont le délégant s'est gardé la maîtrise d'ouvrage, la régie intéressée et la gérance (qui concerne principalement les offices HLM).

Les délégations de service public qu'on observe dans le secteur culturel relèvent toutes ou presque toutes de l'affermage. Elles se rattachent souvent à l'exploitation d'un lieu de spectacle appartenant à une collectivité ou à un groupement de collectivités :

⁶² Article 41, alinéa b, de la loi Sapin, , article L. 1411-12, alinéa b, du CGCT.

⁶³ Décision n° 92-316 du 20 janvier 1993.

⁶⁴ L'article 41, alinéa c, de la loi Sapin (art. L. 1411, alinéa c, du CGCT) allège ces obligations quand le montant des sommes dues au délégataire est inférieur à certains seuils, mais elle ne les supprime pas entièrement.

théâtre municipal, Zénith, ou encore salle de cinéma rachetée par une commune. Quelques unes concernent des musées ou des monuments.

Depuis longtemps, et bien avant la loi Sapin, la délégation des service public est un procédé utilisé pour gérer un **théâtre municipal**. Elle peut être accordée à une SEM, mais elle l'est le plus souvent à un exploitant privé : il a pu arriver dans le passé que celui-ci soit une personne physique, mais le panel d'instruments offerts de nos jours par le droit des sociétés rend cette hypothèse improbable. Si le service public ainsi délégué est qualifié d'industriel et commercial, les seules subventions qu'une collectivité locale pourra verser au délégataire devront répondre aux exceptions prévues à l'article L. 2224-3 du CGCT et leur montant précisément justifié par ces exceptions. En revanche, si le service public délégué est qualifié d'administratif, il sera possible de prévoir une subvention globale au délégataire, en compensation des obligations de service public par lui acceptées, et pourvu que son montant ne vienne pas rompre le lien entre rémunération du délégataire et résultats de l'exploitation. Mais on arrive à ce paradoxe que, même si le service public est qualifié d'administratif, le délégataire, ayant la qualité d'employeur de droit privé, le personnel relèvera du code du travail : on peut ainsi combiner subvention de fonctionnement et gestion privée du personnel, ce qui est en principe interdit avec un établissement public local.

A l'exception du **Zénith** de Paris, construit par l'Etat et remis en dotation à l'Etablissement public du parc et de la grande halle de la Villette, tous les salles ayant reçu ce label appartiennent à des communes ou à des EPCI. Le cahier des charges attaché au label impose que *« la salle soit gérée par une personne morale commerçante de droit privé qui aura pour objet exclusif la gestion de ladite salle »*. Par conséquent, la collectivité ou l'établissement public propriétaire de l'ouvrage est tenu d'en confier l'exploitation à une entreprise en situation de délégation de service public. Dans quelques cas, cette entreprise est une SEM locale ; dans les autres, il s'agit d'une société entièrement privée. Notons que dans toutes ces délégations, qui sont des contrats d'affermage, en général de huit années, il n'est pas prévu de subvention au délégataire, mais au contraire une redevance de celui-ci à la personne publique délégante.

Le phénomène de concentration qui frappe depuis trois décennies l'exploitation cinématographique a conduit de nombreuses villes moyennes ou petites à s'ériger en sauveurs de leur **salle de cinéma**. En 2007, sur les quelque 1600 exploitants autorisés par le CNC, un peu plus de 300 étaient des collectivités publiques : mais ce chiffre ne recense que les salles exploitées directement par la collectivité territoriale ou par un établissement public, et ignore toutes celles dont la collectivité confie l'exploitation à un opérateur de droit privé, société ou association, le plus souvent dans le cadre d'une délégation de service public.

Les délégations de service public sont plus rares dans le **secteur du patrimoine**. On ne peut manquer de citer la société *Culturespace*, filiale du groupe Suez, qui gère une douzaine de musées ou de monuments, dont plus de la moitié appartiennent à des collectivités territoriales et font l'objet de délégation de service public : le Théâtre antique et le musée d'Orange, les Arènes, la Maison carrée et la Tour Magne à Nîmes, le château des Baux de Provence, le parc et le château de Valençay.⁶⁵ Il arrive aussi que des SEM à vocation touristique soient amenées à gérer des services culturels.

⁶⁵ Par le moyen d'une DSP, la même société gère aussi trois monuments ou musées appartenant à l'Institut de France. Elle gère en outre deux musées associatifs, et, en Belgique, le site du champ de bataille de Waterloo. La société *Culturespace* accueille deux millions de visiteurs par an, emploie deux cents personnes et a réalisé en 2008 un chiffre d'affaires hors taxe de 20 millions d'euros.

Ainsi, la SEMITOUR, dont le principal actionnaire est le département de la Dordogne, s'est vu confier par ce département la gestion de la grotte de Lascaux 2 et de plusieurs sites préhistoriques ouverts au public, et par la commune de Périgueux la gestion du musée gallo-romain de cette ville.

Pour mémoire, rappelons que la SEM nationale *Bibracte*⁶⁶ s'était vu confier par l'Etat, dans le cadre d'une concession de service public signée en 1992, donc avant la loi Sapin, la gestion du site archéologique du Mont Beuvray et la réalisation sur ce site d'importants équipements (musée, centre international de recherche, structures d'accueil pour les équipes de recherche). Le contrat de concession étant venu à échéance en 2007, la SEM a été dissoute et a fait place à un EPCC à caractère industriel et commercial associant l'Etat, le Centre des monuments nationaux, la région Bourgogne, les deux départements de la Nièvre et de la Saône-et-Loire et le Parc naturel régional du Morvan. Par rapport à une nouvelle concession, la solution retenue présente deux avantages : elle est durable, l'existence d'un établissement public n'étant pas limitée dans le temps, et elle a permis, en évitant le recours à un appel d'offres européen à l'issue incertaine, de s'assurer que le « tour de table » du nouvel opérateur continuerait de réunir les mêmes principaux partenaires. Et par rapport un à GIP, solution également étudiée parce qu'elle aurait garanti la continuité du tour de table, l'EPCC avait l'avantage de conserver au personnel des contrats de travail inchangés, simplement transférés de l'ancien employeur au nouveau.⁶⁷

3.1.7. – Le contrat de partenariat

Créé par l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004, qu'est venue modifier la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008, et codifié aux articles L. 1414-1 à L. 1414-16 et R. 1414-1 à R. 1414-16 du CGCT, le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel une personne publique « *confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrage, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public* ». Le contractant est rémunéré soit par les recettes générées par l'exploitation de l'ouvrage, soit par un loyer que lui verse la personne publique, le plus souvent par une combinaison de ces deux méthodes.

Dit aussi PPP (partenariat public privé), le contrat de partenariat a un faux air de concession de service public, mais se rapproche plutôt d'un contrat de leasing : le contractant chargé de construire un ouvrage se rémunère par l'exploitation de l'ouvrage lui-même (notamment par les loyers que lui verse la collectivité), et non par l'exploitation du service dont cet ouvrage est le support, service qui reste de la responsabilité de la collectivité.

De ce fait, le PPP est adapté seulement à la réalisation et à la gestion d'équipements assez lourds. Dans le secteur culturel, les exemples en restent peu nombreux. Deux villes y ont eu recours à ce jour : Biarritz pour son musée de la mer et Perpignan pour son théâtre de l'Archipel. L'Etat l'avait un moment envisagé pour construire et gérer la Philharmonie de Paris, et y a finalement renoncé, mais il l'a retenue pour construire le bâtiment qui abritera les réserves du MUCEM.

⁶⁶ Qui réunissait, autour de l'Etat, la CNMHS (devenue le CMN), le CNRS, la Caisse des dépôts, les deux départements de la Nièvre et de la Saône-et-Loire, le Parc naturel régional du Morvan et le Comité régional du tourisme, l'Etat et les trois établissements publics nationaux détenant ensemble 64% du capital.

⁶⁷ En outre, le GIP aurait obligé à répartir les agents entre plusieurs employeurs : Etat, CMN, collectivités.

Notons cependant qu'à la différence de la concession de service public, le contrat de partenariat permet à plusieurs personnes publiques intéressées par un même projet de s'associer en désignant par convention celle d'entre elles qui réalisera les études préalables et conduira la procédure de passation.

3.1.8. Le marché public de service

Le marché public de service se distingue de la DSP par le mode de rémunération du contractant. La rémunération du délégataire est, on l'a vu, « *substantiellement lié aux résultats de l'exploitation du service* ». Celle du prestataire correspond à un prix défini précisément par le marché, forfaitairement ou en fonction de prix unitaires. Corollairement, DSP et marché public de service se différencient par l'étendue de l'autonomie laissée au contractant. Sous réserve qu'il respecte le cahier des charges, le délégataire jouit d'une grande autonomie dans l'exécution du contrat. En revanche titulaire d'un marché public est tenu d'exécuter précisément les prestations prévues au contrat. Ainsi, La rémunération du délégataire est aléatoire et dépend de sa performance de gestion, celle du prestataire est en principe sans risque pour lui, sauf celui d'avoir sous-évalué le coût de ses prestations.

Par conséquent, il n'est pas certain que le marché public de services ait sa place dans cette revue des *modes* de gestion d'un service public. Il se présente plutôt comme un *outil* de gestion parmi d'autres à la disposition d'un service en régie directe ou d'un établissement public. Si on lui fait cependant une place, c'est qu'il est parfois utilisé par certaines collectivités pour réaliser des opérations qui pourraient faire l'objet d'une DSP : par exemple l'organisation d'un festival de cinéma ou d'un salon du livre. S'agissant d'événements renouvelables, il permet une adjudication propre à chaque édition, alors que la DSP aurait conduit à choisir le même opérateur pour plusieurs éditions. On a vu cependant une ville moyenne du sud-ouest, il y a quelques années, confier pour trois ans la programmation de son théâtre municipal à une compagnie privée par le moyen d'un marché de service.

Ces exemples montrent cependant que la différence entre DSP et marché public de services ne va pas toujours de soi et qu'un contrat mal rédigé peut s'exposer à un risque de requalification par le juge administratif.

3.1.9. – L'opérateur de droit privé conventionné

Hors toute procédure de délégation de service public, les situations sont fréquentes dans lesquelles un opérateur de droit privé, le plus souvent une association, plus rarement une société, se voit confier ou reconnaître, par une convention ou un ensemble de conventions passées avec l'Etat et/ou une ou plusieurs collectivités, une mission de service public dans le champ de la culture.

Ce sont même, probablement, les plus fréquentes. Et ceci ne va pas sans problème au regard de l'évolution de l'ordre juridique européen et national depuis deux ou trois décennies.

Il existe depuis fort longtemps, dans le secteur de la culture, des associations chargées de missions de service public par convention avec l'Etat. L'Union centrale des arts décoratifs a sans doute été la plus ancienne.⁶⁸ Cependant, c'est dans les années 1960 et

⁶⁸ Mais précisément, on ne peut plus la prendre pour l'archétype de cette catégorie, puisqu'elle est depuis 2007 liée à l'Etat par une délégation de service public.

1970 que le recours à l'association a été encouragé et développé systématiquement par le ministère des affaires culturelles, imité en cela par les collectivités locales partenaires de l'Etat : avec les maisons de la culture d'abord, les associations départementales et régionales de musique et de danse ensuite, les orchestres symphoniques et les centres chorégraphiques nationaux un peu plus tard. Aujourd'hui, scènes nationales et scènes conventionnées sont presque toutes gérées par des associations, de même que les SMAC et les CNAR ; beaucoup de compagnies et d'ensemble musicaux se présentent sous cette forme. Du spectacle vivant, le modèle est passé dans les années 1980 et 1990 aux arts plastiques, avec les FRAC et les centres d'art.

La lecture publique et les musées sont les seuls secteurs à résister : la gestion d'une bibliothèque ou d'un musée par une association est rare, en général ancienne, et n'est pas encouragée par l'Etat. Mais les agences régionales du livre ou de la lecture sont presque toutes des associations.

Si le modèle associatif est ancien, le principe d'une relation contractuelle pluriannuelle entre l'association et la ou les collectivités publiques qui la subventionnent est plus tardif. Longtemps, la subvention faisait l'objet d'un simple arrêté, assorti d'obligations fixées unilatéralement par l'autorité attribuant la subvention. La convention pluriannuelle a d'ailleurs commencé d'être utilisée par l'Etat avec des opérateurs qui n'avaient pas le caractère associatif, à savoir les centres dramatiques nationaux.

Les contrats de décentralisation dramatique ont été inventés en 1972 par Jacques Duhamel, ministre des affaires culturelles, pour donner un cadre juridique réglementaire à l'élan initié par Jeanne Laurent, sous-directrice des spectacles sous la IV^{ème} République, poursuivi par ses successeurs sous l'autorité d'André Malraux, et jusque là mis en œuvre sans texte de portée générale. Il s'agissait, « *tout en évitant d'aboutir à une institutionnalisation trop rigide, de définir de façon claire les droits et obligations de chacune des parties* ». ⁶⁹

Le décret n° 72-904 du 2 octobre 1972, jamais modifié à ce jour, s'abstient de qualifier la mission de décentralisation dramatique de mission de service public, et pas même de mission d'intérêt général. Mais il prévoit que cette mission s'exerce dans le cadre d'un contrat conforme au contrat type fixé par arrêté du ministre des affaires culturelles,⁷⁰ lequel contrat type qualifie la mission *d'intérêt public*.

Le contrat est passé entre le ministre chargé de la culture et une personne physique, appelée *le directeur*, qui doit être « *un artiste directement concerné par la scène* ». Tout en lui assignant des obligations quantitatives en termes de nombre de créations et de nombre de représentations, en termes aussi de ratios de gestion, le contrat vise à garantir l'indépendance artistique du directeur dès lors que celui-ci a été retenu sur la base d'un *projet artistique*. Mais aucune procédure n'est imposée au ministre pour le choisir.

Le directeur est tenu de remplir sa mission par l'intermédiaire d'une SARL ou d'une SA qui est cosignataire du contrat.⁷¹ On pourrait imaginer que cette société soit

⁶⁹ Note de Guy Brajot, directeur du théâtre, des maisons de la culture et des lettres, au cabinet de Jacques Duhamel.

⁷⁰ Arrêté plusieurs fois modifié, la version en vigueur est celle du 23 février 1995.

⁷¹ Le plus souvent, il s'agit d'une SARL, parfois d'une SCOP. A Rennes, il s'agit d'une SEM locale, mais une SEM n'est qu'un cas particulier de SA.

attachée à la personne du directeur et qu'elle l'accompagne dans les différents contrats de décentralisation qu'ils signe successivement en différents lieux. Mais, dans les faits, la société est attachée au lieu d'accomplissement de la mission, et le directeur partant la cède à celui qui lui succède : telle est la solution qu'on avait trouvée pour permettre au personnel permanent, technique et administratif, d'un centre dramatique de conserver le même contrat de travail sous plusieurs directions successives. Aujourd'hui, le code du travail (art. L. 1224-1) permettrait d'aboutir au même résultat alors même qu'un contrat de décentralisation serait passée avec une nouvelle société en même temps qu'avec un nouveau directeur.

Il est expressément prévu que le ministère de la culture et le directeur conjugueront leurs efforts pour obtenir des collectivités locales leur soutien au centre dramatique, sous la forme aussi bien de subventions que de mise à disposition de lieux et d'équipements, ce soutien faisant l'objet de conventions soumises à l'approbation du ministère. Le directeur du CDN se trouve ainsi engagé dans un ensemble de conventions bilatérales qui, en pratique, repose sur des accords multilatéraux entre lui même, l'Etat et les collectivités qui le soutiennent.

Les conventions avec des opérateurs associatifs sont beaucoup moins encadrées juridiquement que les contrats de décentralisation. Elles ne sont en effet régies par aucun décret, mais seulement par différentes instructions, interministérielles ou ministérielles.

Dès 1988, une circulaire du Premier ministre, Jacques Chirac, pose en principe que *« la collaboration entre les pouvoirs publics et les associations devra se concrétiser désormais, dès lors que le montant de la subvention excèdera le seuil prévu pour l'application de marchés publics de fourniture, par l'établissement d'une convention déterminant clairement les objectifs poursuivis et les obligations réciproques. »*⁷² Au cours des vingt années qui suivent, quatre circulaires du Premier ministre viendront préciser et perfectionner le dispositif de contractualisation dont le principe était ainsi posé.

En juin 1996, une circulaire d'Alain Juppé, visant les associations opérant dans le secteur social, invite les ministres concernés à établir avec celles-ci de nouvelles relations financières passant *« par la mise au point de conventions-cadres permettant aux ministères d'accorder des subventions aux associations sur une base pluriannuelle. »*⁷³ En décembre 2000, une circulaire signée Lionel Jospin, se référant à celle de son prédécesseur, et au vu du bilan positif qui a en a été dressé par les Assises nationales de la vie associatives réunies en février 1999, décide *« d'en étendre l'application à l'ensemble des services de l'Etat, en particulier les services déconcentrés, sur des bases permanentes et dans des conditions qui garantissent la mise en œuvre d'un véritable partenariat entre l'Etat et les associations concernées. »* Et le Premier ministre ajoute : *« Le recours aux conventions pluriannuelles doit être systématiquement préféré aux conventions conclues sur une base annuelle, dès lors que l'aide de l'Etat à une association consiste à soutenir son action dans la durée. »*⁷⁴

⁷² Circulaire du 15 janvier 1988 relative aux rapports entre l'Etat et les associations bénéficiaires de financements publics. A l'époque, le seuil de référence est de 300 000 F, soit 45 000 €.

⁷³ Circulaire du 7 juin 1996 relative aux conventions-cadres pluriannuelles passées avec certaines associations soumises au régime de la loi de 1901 et subventionnées par l'Etat.

⁷⁴ Circulaire du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations.

Cependant, la durée de la convention ne peut dépasser trois ans, autrement dit le préfixe *pluri* ne laisse le choix qu'entre deux et trois. Cette durée, confirmée par une circulaire Raffarin du 24 décembre 2002, est cependant portée à quatre ans par une circulaire Villepin du 16 janvier 2007. Entretemps, un décret du 6 juin 2001 a fixé à 23 000 € le seuil à partir duquel une subvention ne peut être versée hors dispositif contractuel.

Aucune de ces circulaires ne parle de missions de service public, leur objet étant simplement d'encadrer et d'unifier les modalités d'octroi par la puissance publique de subventions à des associations. Celle de 1988 justifie ces subventions par la promotion d'*activités d'intérêt général* ou par *l'action conjuguée de partenaires privés et de services administratifs publics*. Celle de 1996 s'ouvre par le constat que le mouvement associatif a vocation à jouer un rôle essentiel dans de nombreux secteurs de la vie sociale, « *notamment politique de l'emploi et lutte contre l'exclusion, qui constituent des priorités du Gouvernement* » et en déduit qu'il convient de « *considérer les associations œuvrant dans ces secteurs comme des partenaires.* » La circulaire de 2000 va encore un peu plus loin, puisqu'elle reconnaît l'importance du rôle de certaines associations « *dans la mise en œuvre des politiques publiques* », rôle qui justifie le recours au dispositif des conventions pluriannuelles.⁷⁵

Le partenariat avec la puissance publique, pour la mise en œuvre de politiques publiques, peut-il s'assimiler à une mission de service public ?

C'est ce qu'on pense au ministère de la culture, puisque dans cette même période, deux circulaires, l'une de Catherine Trautman, l'autre de Catherine Tasca, franchissent ce pas. La première, du 22 octobre 1998, est « *relative à la Charte des missions de service public pour le spectacle vivant* », et elle précise que « *les documents contractuels à conclure désormais avec les organismes subventionnés doivent faire explicitement référence à la charte* ». La seconde, en mai 2001, est « *relative à la Charte des missions de service public pour les institutions d'art contemporain* », laquelle « *a vocation à définir le cadre dans lequel seront conclues les conventions d'objectifs entre les collectivités publiques et les institutions d'art contemporain* ». ⁷⁶

Sans doute les circulaires du Premier ministre ne s'adressent-elles qu'aux services de l'Etat. Mais, par un effet de contagion, les collectivités territoriales vont dès lors, si elles ne le faisaient déjà, utiliser les mêmes procédures contractuelles avec les associations qu'elles subventionnent. Les deux circulaires ministérielles précitées tiennent déjà compte de cet effet, la seconde encore plus clairement que la première, puisqu'elle vise explicitement les conventions conclues par les collectivités publiques, et non seulement celles conclues par l'Etat. On observe donc presque toujours soit que les conventions bilatérales passées entre les associations et l'Etat sont complétées par des conventions avec une ou plusieurs collectivités territoriales, soit que se mettent en place des conventions multilatérales.

Ce bel édifice, articulant charte des missions de service public propre au ministère de la culture et instructions primoministérielles relatives aux associations subventionnées, vient cependant d'être ébranlé par une cinquième circulaire du Premier ministre, en

⁷⁵ La même circulaire précise, dans une incidente *in fine*, que les mesures qu'elles invite à mettre en œuvre « *n'ont ni pour objet ni pour effet d'exclure le recours aux conventions conclues sur une base annuelle* ». Il est permis d'en déduire qu'il y a des degrés dans le partenariat et que les associations subventionnées sur une base annuelle jouent un rôle moins important dans la mise en œuvre des politiques publiques.

⁷⁶ Comme les circulaires du Premier ministre, ce sont avant tout les conventions pluriannuelles que les chartes visent à encadrer. Mais les conventions annuelles ne semblent pas exclues de cet encadrement.

date du 18 janvier 2010, relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, et qui a pour principal souci de sécuriser les conventions d'objectifs au regard du droit communautaire. On y reviendra un peu plus loin.

A quoi ressemblent les très nombreuses associations ainsi conventionnées ?

Quelques unes, peu nombreuses, sont de « vraies » associations : créées spontanément par des personnes privées pour mettre en commun, selon les termes de la loi de 1901, « *d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices* ». A l'opposé, d'autres sont purement et simplement ce qu'on appelle des associations para-administratives : créées à l'initiative des services de l'Etat ou des collectivités territoriale, ne réunissant que des personnes morales de droit public, auxquelles on ajoute parfois, en très petit nombre, quelques personnes physiques cooptées par les personnes publiques. Dans un troisième cas de figure, on voit un professionnel, metteur en scène, chorégraphe ou chef d'orchestre, avec l'aide de quelques amis, créer une association support de son activité artistique et s'éviter ainsi les contraintes et les risques du droit des sociétés.⁷⁷ Mais, le plus souvent, les associations conventionnées combinent dans des proportions variées deux ou trois de ces configurations.

Dans tous les cas, le ministère de la culture veille à ce que les statuts des associations avec lesquels il conventionne garantissent l'indépendance artistique du directeur, et que celui-ci soit recruté sur la base d'un projet artistique et culturel. Cet objectif est plus facilement atteint quand l'association est créée pour être conventionnée que lorsqu'elle préexiste au conventionnement. Certaines collectivités y veillent aussi alors même que l'association n'est pas conventionnée avec l'Etat, mais bien évidemment, on ne peut généraliser cette observation à toutes les associations conventionnées seulement avec des collectivités territoriales.

A quelles conditions ces associations peuvent elles remplir des missions de service public et recevoir à cette fin des fonds publics, sans pour autant être titulaires d'une délégation de service public ?

Le cas des associations para-administratives est le plus simple, dans la mesure où il est facile de les assimiler à des quasi-régies. C'est ce qu'a fait le Conseil d'Etat dans l'arrêt « commune d'Aix-en-Provence » déjà évoqué au point 3.1.4.⁷⁸ Mais on a vu qu'en droit français, la quasi-régie présente des inconvénients qui conduisent à recommander d'en éviter l'usage. Dans une note commentant l'arrêt et ses conséquences, le secrétariat général du ministère de la culture analyse très

⁷⁷ Presque toujours, ce professionnel, pour pouvoir être le directeur salarié de l'association, s'abstient d'en être membre.

⁷⁸ Arrêt du 6 avril 2007. Deux contribuables aixois avaient demandé l'annulation des délibérations par lesquelles, en 1998, le conseil municipal avait attribué des subventions à l'association de gestion du festival, soutenant que la relation de la ville avec l'association méritait d'être requalifiée en DSP et que cette DSP n'avait pas respecté les règles de mise en concurrence. Déboutés par le TA, ils avaient obtenu satisfaction devant la CAA de Marseille. Statuant en cassation, le CE annule l'arrêt de la CAA en ces termes : « *Considérant que l'Etat, la région PACA, le département des BduRh, et la commune d'Aix-en-Pr. ont ainsi décidé (...) de faire du festival international d'Aix-en-Pr. un service public culturel ; que (...) ce service public présente un caractère administratif ; que l'association à laquelle les collectivités publiques ont confié sa gestion ne saurait être regardée, compte tenu de son objet statutaire et du contrôle qu'exercent sur elle ces collectivités, comme un opérateur auquel il pourrait être fait appel que dans le cadre d'un contrat de délégation de service public ou d'un marché public de services ; qu'ainsi le moyen tiré de ce que la commune d'Aix-en-Pr. aurait dû passer avec l'association une convention de DSP doit être, en tout état de cause, écarté.* »

pertinemment ces inconvénients et recommande de transformer en EPCC l'association de gestion du Festival d'art lyrique d'Aix-en-Provence.⁷⁹

A l'autre extrémité du spectre, les « vraies » associations peuvent se voir appliquer un raisonnement que le Conseil d'Etat a développé dans un avis rendu, à la demande du ministre de la culture, à propos de la Cinémathèque française. Dans cet avis, le Conseil d'Etat observe que la Cinémathèque française est une association créée en 1936 à l'initiative de personnes privées, que, de son propre chef, elle s'est donnée pour mission de conserver et de diffuser un patrimoine cinématographique qui n'appartient pas à l'Etat, que l'Etat, au vu du caractère d'intérêt général de cette mission, a décidé de la subventionner et qu'en contrepartie l'association a accepté que l'Etat exerce sur elle un contrôle administratif et financier. Le Conseil en tire la conséquence que la subvention et le contrôle dont elle est assortie donnent à la mission un caractère de service public, mais, l'Etat n'ayant aucune obligation législative ou réglementaire d'assurer la conservation du patrimoine dont la Cinémathèque assume la charge, on ne peut considérer qu'il lui a délégué la gestion d'un service dont il aurait eu la responsabilité. Pour le Conseil, *« La mission exercée par la Cinémathèque ne correspond pas à une dévolution de la part de la puissance publique d'un service public. Elle s'analyse en la reconnaissance par l'Etat du caractère d'intérêt général de l'action menée par l'association, assortie d'un droit de regard étendu sur ces activités et d'une contribution financière importante (...) S'il en découle l'exécution par la Cinémathèque d'une mission de service public culturel, celle-ci n'implique pas (...) que la convention d'objectifs (...) soit soumise à la réglementation applicable aux délégations de service public. »*⁸⁰

Tout en admirant la subtilité et l'élégance du raisonnement, on doit observer que la section du contentieux du Conseil d'Etat n'est pas tenue par les avis rendus par d'autres sections, et que, même si une jurisprudence interne venait à confirmer la théorie si habilement construite, la CJCE ne serait pas tenue d'y conformer la sienne. A ce jour, aucune jurisprudence n'est venue valider ou invalider le raisonnement.⁸¹

En tout état de cause, sa généralisation à toutes les associations conventionnées serait difficile, compte tenu de l'extrême variété de situations dans lesquelles elles se trouvent.

Dans certaines situations cependant, des **dispositions législatives particulières au spectacle vivant et à l'exploitation cinématographique** peuvent elles être invoquées pour mettre ces dispositifs conventionnels à l'abri de contentieux fondés sur le droit des délégations de service public ?

Dans le secteur du cinéma, la loi du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités publiques en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique, par ses articles 7 et 8 qu'il a fallu justifier devant la Commission européenne, autorise, sous certaines conditions réglementaires, les communes et les départements « à attribuer des subventions à des entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de spectacle cinématographique » dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat et « conformément aux stipulations d'une

⁷⁹ Note SG/DAG/SDAJ/CRO du 5 juillet 2007.

⁸⁰ CE, section de l'intérieur, avis du 18 mai 2004, Mme de Saint-Pulgent rapporteur.

⁸¹ L'arrêt du CE « commune d'Aix-en-provence » déjà cité reprend cette théorie dans un de ses considérants, mais il n'en fait pas application en l'espèce.

*convention conclue entre l'exploitant et (la collectivité) ».*⁸² Ces dispositions législatives ne font en rien appel à la notion de service public pour justifier les subventions autorisées. Les arguments avancés devant la Commission européenne pour justifier les dispositions de la loi du 13 juillet 1992 relatives aux salles de cinéma, aussi bien que leurs décrets d'application, s'appuient sur des motifs économiques et d'aménagement du territoire, de même nature que ceux qui autorisent les communes rurales à soutenir des commerces alimentaires de proximité. Néanmoins, on l'a vu, les communes préfèrent le plus souvent recourir à la délégation de service public pour maintenir ou rétablir l'activité d'une salle de cinéma de proximité sur leur territoire.

Dans le secteur du spectacle vivant, la loi du 18 mars 1999 modifiant l'ordonnance de 1945 relative aux spectacles y a introduit une disposition permettant à l'Etat, aux collectivités territoriales, à leurs groupements et à leurs établissements publics de subventionner, «*dans le cadre de conventions*», les entreprises de spectacles, quelle que soit leur forme juridique, et sous réserve que celles-ci respectent les obligations définies aux articles L. 7122-1 et suivant du code du travail relatifs à soient détentrices de la licence professionnelle.⁸³

Si de telles dispositions interdisent de contester l'existence même des subventions versées à des entreprises de spectacle de droit privé conventionnées avec l'Etat ou avec des collectivités, elles ne dispensent pas automatiquement l'Etat et les collectivités de respecter certaines règles dans l'attribution des subventions, surtout si l'attribution de la subvention se déclare fondée sur l'exercice d'une mission de service public.

C'est précisément ce qu'envisage la toute dernière circulaire du Premier ministre évoquée plus haut, en date du 18 janvier 2010, laquelle concerne aussi bien les collectivités locales que l'Etat et vise expressément à «*clarifier et sécuriser le cadre juridique des relations financières entre les pouvoirs publics et les associations, notamment au regard de la réglementation européenne relative aux aides d'Etat* ».

Assimilant le concept européen de *service d'intérêt économique général (SIEG)* au concept français de *service public*, la circulaire rappelle que les subventions versées à une association exerçant une activité économique d'intérêt général sont considérées comme des aides d'Etat dès lors qu'elles excèdent 200 000 € sur trois ans. En ce cas, l'octroi de l'aide publique sans mise en concurrence n'est acceptable «*que s'il peut être regardé comme la compensation d'obligations de service public* », ces obligations étant «*clairement définies dans leur consistance, leur durée et leur étendue* » et la compensation financière «*strictement proportionnée aux coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public assurées* », mais aussi sous réserve que «*le projet émane de l'association et ne donne pas lieu à contrepartie directe pour la collectivité publique* ».⁸⁴

Autrement dit, entre la subvention et les obligations de service public, il doit y avoir une relation de *compensation*, mais aucune relation de *contrepartie*. Selon les termes

⁸² Dispositions codifiées aux articles L. 2251-4 (communes) et L. 3232-4 (départements) du CGCT, étendues en 2002 aux régions (art. L. 4211-1, 6° du CGCT).

⁸³ Article 1-2 de l'ordonnance n° 45-2329 du 13 octobre 1945, créé par l'article 2 de la loi n° 99-198 du 18 mars 1999, repris aux articles L. 7122-3 et suivants du code du travail.

⁸⁴ En outre, la collectivité est dispensée de notification à la Commission européenne tant que la subvention reste inférieure à 30 M € par an. S'agissant de subventions à des associations culturelles, il est peu probable que ce seuil ait déjà été dépassé ni qu'il le soit un jour.

mêmes de la circulaire, cela signifie que l'association « *ne répond pas à un besoin préalablement défini par la collectivité* », que « *l'administration n'attend aucune contrepartie de (sa) contribution* », et pourtant que soient « *clairement définies* » les obligations dont le respect vise à satisfaire ce besoin non préalablement défini.

Convergente avec la doctrine forgée par le Conseil d'Etat à propos de la Cinémathèque française et du Festival d'Aix-en-Provence, en ce qu'elle limite l'octroi de la subvention conventionnelle à un projet d'origine associative, la circulaire va plus loin en posant deux conditions qui pourraient bien être oxymoriques : la première étant que la subvention vienne compenser des obligations de service public, et la seconde que la puissance publique ne puisse attendre aucune contrepartie de la part de l'association bénéficiaire de la subvention. Seconde condition qui aurait pour effet de rendre problématique les obligations quantitatives inscrites dans les conventions d'objectifs généralement signées ou recommandées par le ministère de la culture et de fragiliser les chartes des missions de service public auxquelles se réfèrent ces conventions lorsqu'elles relèvent du secteur de la création artistique (spectacle vivant et arts plastiques).

Il n'est pas question ici d'envisager de renoncer massivement et brutalement aux conventions pluriannuelles par lesquelles un opérateur de droit privé, association ou société, se voit confier ou reconnaître une mission de service public. Ce mode de gestion s'est inventé et développé de façon pragmatique, sans vraiment s'inscrire dans un projet théorique raisonné, délibérément ordonné et réglementairement encadré. Il s'est répandu sans que ses promoteurs s'aperçoivent que le contexte juridique dans lequel il était apparu avait évolué et continuait d'évoluer, sous l'effet du droit européen, dans un sens qui le fragilise de plus en plus. Il n'est pas sûr que les « chartes des missions de service public », qui n'ont aucun caractère réglementaire puisque elles n'ont été « promulguées » que par voie de circulaire, soient venues consolider le système. Incontestablement utiles pour rappeler aux opérateurs que les financements publics dont ils bénéficient ont pour contrepartie de graves obligations que certains d'entre eux pourraient oublier, elles font peser sur les conventions une présomption de délégation de service public, alors même qu'elles en ignorent résolument le concept.

Le ministère de la culture a cru voir dans l'association un moyen universel de mettre à l'abri des ingérences politiques les projets artistiques et culturels qu'il entend soutenir, par le moyen de statuts qui organisent le recrutement du directeur et son indépendance dans la mise en œuvre de son projet. Mais le même résultat peut être atteint par une délégation de service public ou par un établissement public si l'appel d'offre et le contrat de délégation pour l'une, les statuts pour l'autre, sont bien rédigés. Dans le cas de l'EPCC, c'est la loi elle-même qui y veille.

*

L'établissement public de coopération culturelle garantit la pérennité du service qu'il gère. Il permet de choisir assez librement le régime de gestion, administratif ou financier. L'établissement public local, la délégation de service public, l'association conventionnée n'empêchent pas que le directeur puisse être choisi sur la base d'un projet artistique et culturel et qu'il soit assuré de l'autonomie nécessaire à sa mise en œuvre, mais seul l'EPCC est tenu par la loi d'en apporter les garanties statutaires.

En regard de ces avantages, l'EPCC génère une contrainte : une collectivité ne peut être seul à le créer, il lui faut établir un partenariat durable avec au moins une autre personne publique, Etat, établissement public national, collectivité territoriale ou

groupement de collectivités. Mais, s'il est vrai que l'union fait la force, alors cette contrainte est un avantage.

Ce sur quoi on a voulu ici attirer l'attention, c'est sur l'utilité qu'il y aurait à approfondir la réflexion sur les modes de gestion alternatifs au conventionnement pluriannuel que sont la délégation de service public et l'établissement public, qu'il soit national, local ou de coopération culturelle, et à saisir, de façon pragmatique, les opportunités qui se présenteront de substituer à celui-là l'un ou l'autre de ceux-ci, et notamment l'EPCC. Les collectivités, à cet égard en avance sur l'Etat, sont d'ailleurs de plus en plus nombreuses à saisir ces opportunités et, quand elles ne s'engagent pas dans la création d'un EPCC, à recourir à la délégation de service public pour gérer leurs scène conventionnée, leur SMAC, voire leur scène nationale.

3.2. – EPCC avec l'Etat, EPCC sans l'Etat.

Il est courant, de nos jours, de reprocher à la loi d'être bavarde.

Le sénateur Ivan Renar, rapportant en 2005 sur l'application de la loi du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, commençait en citant Portalis : « *Il ne faut point de lois inutiles, elles affaiblissent les lois nécessaires.* »

La loi qui a inventé les EPCC n'est ni inutile ni bavarde. Elle est même fort peu diserte sur le sujet des EPCC sans l'Etat. Après un assez long article 1 par lequel elle crée au livre IV de la première partie du CGCT, un titre III nouveau intitulé « Etablissements publics de coopération culturelle », et qui ne concerne que les EPCC avec l'Etat, un très bref article 2 crée au même livre IV, mais à son titre premier, un article L. 1412-3 qui a pour seul objet d'autoriser les collectivités territoriales à créer, sans l'Etat, des EPCC soumis « *aux dispositions du chapitre unique du titre III du présent livre* », autrement dit aux mêmes dispositions que les EPCC avec l'Etat.

Pour déterminer les critères auquel doit répondre la présence de l'Etat dans un EPCC, l'exégète du CGCT en serait-il réduit à chercher des indications subliminales laissées par le législateur ?

On a vu dans la première partie de ce rapport (point 1.2.4) que l'article 2 de la loi (l'article L.1412-3 du CGCT) avait pour principal effet (et sans doute pour principal motif) de permettre aux collectivités territoriales d'échapper, sans le concours de l'Etat, aux interdictions édictées par les articles L. 2224-2 et L. 3241-5 du code. Soumis les uns et les autres aux mêmes *dispositions*, les EPCC sans l'Etat et les EPCC avec l'Etat répondent-ils pour autant aux mêmes *objectifs* ? Si on admet que les dispositions fixent les règles de création et de fonctionnement, et seulement ces règles, alors on peut admettre que les *objectifs* soient différents alors même que les *dispositions* sont identiques. Car c'est seulement dans la définition des objectifs qu'on peut entendre une différence voulue par le législateur entre les deux sortes d'EPCC.

Encore doit on reconnaître que cette différence n'est pas énoncée dans les termes les plus limpides. L'article L. 1413-1 autorise les collectivités territoriales et leurs groupements à « *individualiser la gestion d'un service public relevant de leur compétence* » par la création d'un EPCC sans l'Etat. L'article L. 1431-1 autorise ces mêmes collectivités et leurs groupements à créer, avec l'Etat ou un établissement public national, un EPCC destiné à gérer « *un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture* ».

Si la raison est la chose la mieux partagée du monde, la culture est sans doute, en France, le champ de compétences le mieux partagé entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités. Par « le mieux partagé », on n'entend pas ici le plus rationnellement partagé, mais partagé à la façon de la raison cartésienne : ce qui appartient aux uns n'enlève rien aux autres. Sans doute les lois de décentralisation ont-elles voulu introduire un peu de partage rationnel en matière d'archives, de lecture publique et d'enseignements artistiques : mais, si elles ont créé des obligations aux uns, elles n'ont rien interdit, ou guère, aux autres. Elles ont créé des compétences obligatoires, mais peu de compétences exclusives. Elles ont même, dans ces trois matières, laissé à l'Etat des compétences de contrôle scientifique, pédagogique et technique qui lui interdisent de se désintéresser de l'activité des collectivités territoriales. Quant aux champs de la création artistique, qu'il s'agisse de spectacle vivant ou d'arts plastiques, il n'y a dans les textes législatifs et réglementaires qui les concernent pas le moindre commencement d'assignation de compétences.⁸⁵ C'est seulement dans les secteurs du cinéma et de l'audiovisuel, parce qu'il s'agit de secteurs très réglementés, qu'on peut voir des compétences d'intervention très précisément assignées à l'Etat, et qu'il exerce par le moyen d'un établissement public, le CNC, et d'une autorité administrative indépendante, le CSA, ne laissant aux collectivités que des compétences résiduelles très encadrées.

Pour faire la différence entre les EPCC auxquels l'Etat se doit d'appartenir et ceux auxquels l'Etat peut ou doit se dispenser d'appartenir, le critère de la compétence n'est donc pas d'un maniement facile. Cependant, il va de soi que des collectivités ne sauraient individualiser la gestion d'un service qui ne relèverait pas de leur compétence : par conséquent, si le législateur a cru utile d'apporter cette précision à l'article 2 de la loi du 4 janvier 2002, on peut en inférer qu'il entendait faire ainsi la différence avec les EPCC de l'article 1^{er}, dans lesquels la présence de l'Etat ou d'un de ses établissements publics serait motivée par la poursuite d'*objectifs nationaux* justifiant que le service en cause *présente un intérêt*, non seulement pour les collectivités locales, mais aussi pour l'Etat.

Dans ce qui suit, c'est donc en combinant l'examen des compétences respectives de l'Etat et des collectivités avec le caractère, national ou local, des enjeux attachés aux missions de l'EPCC qu'on essaiera de dégager des critères à la participation de l'Etat.

On le fera en s'intéressant successivement aux trois champs de compétence assignés aux trois directions générales du ministère.

3.2.1. Les patrimoines.

Comment s'y présentent les compétences ?

⁸⁵ A la date de rédaction de ce rapport, il est difficile de prévoir les modifications que pourrait apporter sur ces sujets la prochaine loi sur les collectivités territoriales.

A l'Etat, un contrôle de nature régaliennne sur les activités des collectivités, contrôle dont les modalités sont pour l'essentiel définies par le code du patrimoine. Point n'est besoin de participer à un EPCC pour exercer ces compétences.

A l'Etat aussi la propriété de certains éléments du patrimoine auxquels s'attache un enjeu national : archives nationales, collections de la bibliothèque nationale et collections nationales dans les bibliothèques territoriales, monuments nationaux, collections des musées nationaux et dépôts de l'Etat dans les musées territoriaux, sites archéologiques remarquables par leur importance, leur place dans l'histoire nationale ou simplement leur fragilité. Aux collectivités territoriales les éléments du patrimoine auxquels ne s'attache qu'un enjeu local. La propriété emporte la responsabilité de la gestion, qui n'est que très partiellement déléguée dans le cas des dépôts.

Mais à quoi reconnaît-on le caractère national ou local d'un patrimoine, et qui en décide ? On observe de puis quelques années un déplacement du curseur : transfert des dépôts de l'Etat les plus anciens, transfert de certains monuments (la fameuse liste de la commission Rémond), bientôt peut-être possibilité ouverte aux collectivités de demander le transfert de n'importe quel monument, de n'importe quel musée, sauf à ce que l'Etat le refuse, cas par cas, au nom d'un intérêt national qu'il devra motiver.

En sens inverse, il peut arriver que l'Etat s'intéresse à un monument ou à un site dont il n'a pas, ou pas entièrement, la propriété, mais dont il reconnaît le caractère emblématique : ainsi du Mont Beuvray, du Pont du Gard, de l'abbaye de St Savin ou encore de la Saline royale d'Arc-et-Senans.⁸⁶ Ces trois derniers monuments sont classés par l'UNESCO au patrimoine mondial de l'humanité, ce qui confirme leur caractère emblématique et justifie l'intérêt qu'y porte l'Etat. Quant au site du Mont Beuvray, il est depuis 1982 reconnu grand site national en raison de sa richesse archéologique exceptionnelle autant qu'en raison de la place que tient la ville de Bibracte dans l'histoire de la guerre des Gaules.

Quand les lignes bougent de cette façon, plutôt que de procéder à un transfert qui ne satisfera pleinement aucune des parties, l'association de l'Etat et des collectivités au sein d'un EPCC appelé à gérer le monument, le site ou les collections est une réponse élégante et pratique à la question de savoir qui, de l'Etat ou des collectivités, doit en assumer la responsabilité.

C'est la solution retenue dans les deux exemples déjà cités : le Pont du Gard et Bibracte. C'est la même solution qui a conduit à créer un EPCC pour gérer à Moulins le Centre national du costume de scène et de la scénographie (CNCS). Notons, dans deux de ces trois exemples, que l'Etat a entraîné avec lui des établissements publics nationaux : le CMN à Bibracte, la BNF, l'Opéra national de Paris et la Comédie Française à Moulins. Dans le cas du CNCS, l'EPCC s'est révélé être un outil coopératif non seulement entre l'Etat et les collectivités d'accueil, mais aussi entre trois établissements publics nationaux relevant de services de tutelle différents et qui avaient jusqu'alors quelques peine à mutualiser leurs compétences et leurs moyens.

Notons aussi que si l'initiative est venue de l'Etat à Bibracte et à Moulins, au Pont du Gard elle est venue du département.

Sur ce modèle du CNCS, on pouvait imaginer que le MUCEM soit créé sous la forme d'un EPCC associant à l'Etat la ville de Marseille, le département des Bouches-du-

⁸⁶ Au Mont Beuvray, le sommet de l'oppidum est propriété du Parc naturel régional. Au Pont du Gard, l'Etat est propriétaire de l'ouvrage d'art, mais pas de ses abords immédiats qui en commandent l'accès, raison pour laquelle, depuis longtemps il en avait concédé l'exploitation au département. A St Savin, l'abbaye est propriété de la commune, tandis qu'à Arc-et-Senans, c'est le département du Doubs qui est propriétaire de la saline.

Rhône et la région PACA. C'est la proposition que l'Etat a faite aux collectivités locales et que celles-ci ont décliné. Le MUCEM sera donc d'abord un établissement public national, mais il n'est pas interdit d'espérer qu'un jour les conditions soient réunies qui permettent de le transformer en EPCC. Et Bibracte ne pourrait-il servir de modèle à Tautavel ?

D'un autre côté, beaucoup de sites, de monuments, voire de musées appartenant à des collectivités peuvent gagner à n'être pas gérés par la seule personne publique propriétaire, commune, département ou EPCI, mais par un EPCC regroupant les collectivités les plus proches, sans qu'il soit nécessaire que l'Etat s'y associe.

Ainsi, par exemple, dans les Pyrénées-Atlantiques, la petite ville de Cérét a transformé son musée, connu pour sa belle collection d'art moderne, de régie municipale en EPCC dans lequel ont accepté d'entrer, pour mieux le soutenir, le département et la région. Dans le Finistère, quatre monuments appartenant au département sont gérés par un EPCC associant les quatre communes d'implantation à la collectivité départementale. Dans le Loir-et-Cher, le château de Chaumont, transféré en 2005 de l'Etat à la région, abrite un centre culturel de rencontres géré par un EPCC associant la commune et la région, tandis que dans le Cher, l'abbaye de Noirlac abrite un autre centre culturel de rencontre géré par un EPCC associant le département, propriétaire de l'édifice, et la région.

Les centres culturels de rencontre, qui sont presque tous installés dans des monuments historiques appartenant à une collectivité publique, et qui sont gérés par des associations conventionnées avec l'Etat et avec les collectivités, pourraient – au moins certains d'entre eux – avoir tout intérêt à être gérés par des EPCC associant les collectivités concernées, l'Etat s'y joignant s'il est propriétaire de l'édifice ou lui reconnaît un caractère exceptionnel, sans l'Etat dans les autres cas. La solution a déjà été recommandée par un rapport de l'IGAC pour la Chartreuse de Villeneuve-lez-Avignon qui appartient à l'Etat.

Dans le champ des patrimoines, deux EPCC atypiques, l'un de création récente, l'autre appelé à voir prochainement le jour, appellent un bref commentaire : Pompidou-Metz et Le Louvre-Lens. Il s'agit moins dans leur cas de gérer un patrimoine que de l'accueillir et de le donner à voir. L'Etat est présent dans ces EPCC, à côté de l'établissement public national éponyme. Ni l'un ni l'autre ne s'engagent à verser une contribution financière. Mais leur contribution en nature est considérable : c'est d'abord la mise à disposition gratuite, par rotation, de plusieurs centaines d'œuvres appartenant à l'Etat, ensuite l'expertise du musée national dans la sélection et la présentation des œuvres, enfin le droit d'usage gratuit et sans limitation de durée d'une enseigne prestigieuse. On ne voit pas émerger, à l'horizon de quelques années, de projet susceptible de suivre ce modèle. Si on en fait ici mention, c'est pour souligner que, de l'avis de tous les partenaires, l'EPCC a fourni l'instrument juridique le mieux adapté à cette coopération d'un genre entièrement nouveau entre Etat et collectivités territoriales.

3.2.2. – La création artistique

C'est dans le champ de la création artistique que la confusion des compétences est la plus totale. Et c'est peut-être très bien ainsi, car c'est ce qui garantit le mieux aux créateurs le pluralisme des « guichets » desquels ils peuvent attendre un soutien

public : en démocratie, dans le rapport du prince à l'artiste, il est bon que le prince ait un grand nombre de visages.

Ce qui ne doit pas empêcher ces princes aux multiples visages de coopérer. Mais n'aide pas toujours l'Etat à se donner des critères précis d'intervention.

Historiquement, on observe qu'au cours du dernier demi-siècle, l'intervention de l'Etat s'est portée plus massivement sur le spectacle vivant que sur les arts plastiques. Les dispositifs inventés dans l'un et l'autre secteur sont par ailleurs assez différents. On en traitera donc séparément et successivement.

3.2.2.1. - Le spectacle vivant

Si on met de côté les sept théâtres nationaux, auxquels l'Etat n'a jamais cherché à associer les collectivités d'implantation,⁸⁷ l'intervention de l'Etat en faveur du spectacle vivant, de concert avec les collectivités, s'appuie principalement sur une série de dispositifs qui se sont successivement empilés et correspondent à autant de labels pas toujours précisément définis, l'ensemble manquant singulièrement de lisibilité.

On peut cependant repérer plusieurs labels utilisant l'adjectif *national*, d'où on peut inférer qu'un enjeu national s'attache aux opérateurs qui en bénéficient :

- les centres dramatiques nationaux, au nombre d'une quarantaine,
- les centres chorégraphiques nationaux, au nombre d'une vingtaine,
- les scènes nationales, au nombre d'environ soixante-dix,
- les centres nationaux de création musicale en nombre inférieur à dix,
- les centres nationaux des arts de la rue, au nombre d'une dizaine,
- les pôles nationaux des arts du cirque, au nombre de quatre.

D'autres au contraire sont privés de cet adjectif :

- les scènes conventionnées,
- les scènes de musiques actuelles,
- les compagnies conventionnées,
- les ensembles chorégraphiques conventionnés,
- les ensembles musicaux ou vocaux conventionnés,

tous opérateurs dont on renonce à donner le nombre parce qu'il n'est pas connu avec précision par les services centraux eux-mêmes.

Entre les deux, il existe des catégories d'opérateurs subventionnés régulièrement par l'Etat, parmi lesquels certains se sont vu reconnaître (ou se sont arrogés) le droit d'ajouter l'adjectif *national* à leur raison sociale, et d'autres non : ainsi en est-il des treize opéras en région et des vingt-quatre orchestres permanents soutenus par l'Etat.

S'agissant des festivals, il avait été envisagé, il y a quelques années, de créer un label « festival d'intérêt national ». Ce label n'existe pas encore, mais il ne fait pas de doute que quelques grands festivals soutenus à des niveaux importants et de façon régulière par l'Etat y auraient droit : Aix-en-provence, Avignon, Festival d'Automne, Printemps de Bourges, ...

La différence entre les opérateurs qui ont droit à un label *national* et les autres peut-elle se lire dans le niveau moyen de la subvention de l'Etat,⁸⁸ et corollairement dans

⁸⁷ Il est vrai que six d'entre eux sur sept sont à Paris.

⁸⁸ Niveau en valeur absolue, et non relativement au total des financements publics : car la subvention de l'Etat à un opéra « national » excède rarement 15% des financements publics, tandis que sa subvention à une compagnie ou un ensemble musical conventionné peut dépasser 50 %. Mais, en valeur absolue, la première est bien plus

l'étendue des obligations ou des objectifs qui en sont la contrepartie ? En première approximation, on peut répondre oui à cette question.

Deux considérations conduisent cependant à nuancer la réponse. D'abord, à l'exception des centres dramatiques et des centres chorégraphiques nationaux, les obligations attachées à chaque label ne sont pas clairement ni précisément définies. Ensuite, dans leur attribution, et dans la distribution consécutive de ses aides financières, il n'est pas certain que l'Etat obéisse à des critères cohérents et transparents. Des circonstances contingentes, qui tiennent aux moyens financiers que les collectivités mettent sur la table, mais souvent aussi à la personnalité artistique et/ou à la personnalité politique qui sollicite le label, gouvernent cette distribution plus souvent qu'un plan raisonné d'aménagement du territoire et de rééquilibrage de l'offre culturelle.

Pour faire suite aux recommandations des entretiens de Valois, la direction générale de la création artistique a mis en chantier la redéfinition des labels, en vue d'en stabiliser la nomenclature, de préciser les critères d'attribution et les obligations attachés à chacun d'entre eux, d'apprécier le niveau optimal de soutien de l'Etat justifié par ces obligations.

C'est seulement lorsque ce travail sera achevé et formalisé par un ou plusieurs textes réglementaires qu'il sera possible de distinguer, entre les labels, ceux auxquels l'Etat considère que s'attache un enjeu national et ceux que l'Etat soutient sans pour autant leur reconnaître un intérêt national.

Le label n'emporte pas forcément de conséquence sur le statut juridique de l'opérateur. On a vu plus haut que, à l'exception des CDN et des Zéniths, obligatoirement gérés par des sociétés commerciales, la plupart de ces opérateurs sont gérés par des associations, quelques uns d'entre eux l'étant en régie directe ou personnalisée, et d'autres, encore moins nombreux, ayant déjà adopté la statut de l'EPCC.⁸⁹ Pour ceux auxquels il reconnaît un intérêt national, l'Etat doit-il prendre l'initiative de proposer aux collectivités partenaires de les transformer en EPCC ?

Les rapporteurs pensent que, dans la plupart des cas, l'EPCC présenterait de nombreux avantages, amplement démontrés aux points 3.1. Cependant, il ne serait pas de bonne méthode de faire pression, tant sur les élus qui gouvernent les collectivités que sur les professionnels qui dirigent les opérateurs, pour les forcer à ce changement de mode de gestion. Une pédagogie s'impose, à laquelle ce rapport espère contribuer modestement, mais à la quelle contribueront plus encore les exemples que donneront toutes les mutations réussies.

Les contrats de décentralisation dramatique sont parmi les plus exposés à la requalification en délégation de service public. On a vu par ailleurs certaines nominations récentes faire l'objet de polémiques : aussi injustes que fussent ces polémiques au regard de la qualification, de l'expérience et du talent artistique des directeurs choisis, l'absence de transparence dans la procédure de désignation a pu leur donner une apparence de fondement. Sans qu'il soit besoin d'abroger ou de modifier le décret de 1972, qui peut continuer à régir, tant qu'il y en aura, les centres dramatiques gérés par une société commerciale, il est possible de transformer certains CDN en EPCC dont les statuts ou le règlement intérieur reprendraient les principales clauses du contrat type. Bien que la loi n'impose aucune proportionnalité entre le

élevée que la seconde.

⁸⁹ On rappelle que sont notamment gérés par des EPCC les scènes nationales de Grenoble, Amiens, Chalon-sur-Saône, Le Havre, l'opéra de Rouen-Haute-Normandie et l'opéra de Lille (voir 2^e partie du rapport).

nombre de sièges au conseil d'administration et les contributions respectives de chacune des personnes publiques membres de l'établissement, l'Etat, qui apporte un financement majoritaire à presque tous les centres dramatiques, serait fondé à y détenir aussi la majorité des sièges d'administrateur, ce qui laisserait intact son pouvoir d'en choisir les directeurs.

Il est probable que les conventions passées avec des opérateurs associatifs soient, pour la plupart, moins menacées de requalification, mais il se peut que certaines le soient plus que d'autres : on ne pourrait en trancher que par un examen cas par cas des statuts et des conventions. A chaque opérateur, à chaque collectivité, à chaque DRAC territorialement compétente de procéder à cet examen et, si le risque est élevé, de choisir entre la DSP et l'EPCC.

Une doctrine ancienne du ministère de la culture – elle est née sous Malraux pour s'appliquer aux maisons de la culture et s'applique encore aux scènes nationales – veut que certains opérateurs associatifs ne puissent statutairement élire leur président parmi les membres de droit représentant l'Etat et les collectivités au conseil d'administration, mais seulement parmi les personnalités qualifiées. Aux professionnels qui restent attachés à cette doctrine, signalons qu'il n'est pas interdit d'inclure une clause semblable dans les statuts d'un EPCC : c'est ce qui a été prévu à Bibracte.

Par ailleurs, si le ministre de la culture tient à garder le dernier mot dans le choix du directeur d'un EPCC dont l'Etat serait le principal contributeur (ce qui est le cas des CDN), rien n'interdit de prévoir que les représentants de l'Etat au conseil d'administration y détiennent une minorité de blocage.

Reste à examiner le cas des EPCC qui pourraient se présenter sous la forme d'une « agence régionale » appelée seulement à soutenir les entreprises de spectacle vivant, sans jouer elle-même un rôle de producteur, de diffuseur ou de gestionnaire de lieu. A ce jour, il n'en existe que trois, et dans les trois cas l'Etat a accepté d'y participer : l'EPCC pour les arts de la scène et de l'image en Ile-de-France (ARCADI), créé en 2003, Spectacle vivant en Picardie et Spectacle vivant en Bretagne, créés l'un et l'autre fin 2007. Leurs missions se partagent entre le conseil aux opérateurs et la redistribution financière au bénéfice de ceux-ci, laquelle, pour ARCADI, absorbe plus de la moitié de son budget.

En Bretagne, la contribution de l'Etat représente presque un tiers des ressources de l'établissement. En Ile-de-France, l'Etat n'a pris aucun engagement financier statutaire, mais a versé en 2009 des subventions qui représentent environ 6% des ressources. Bien que ces trois établissements soient placés sous le régime industriel et commercial, les contributions de la région et de l'Etat représentent plus de 90% de leurs ressources (99% en 2009 pour ARCADI). On peut se demander si la tuyauterie financière fait partie des missions que le législateur a entendu confier aux EPCC, mais surtout on doit se demander ce que l'Etat gagne à faire passer par ce genre de tuyaux l'argent qu'il distribue aux opérateurs : ceux-ci en tout cas n'ont rien à gagner à ce qui aurait pour effet de réduire le nombre de guichets si la contribution de l'Etat à l'EPCC devenait plus importante.

3.2.2.2. - Les arts plastiques

Longtemps, le soutien de l'Etat aux arts plastiques a pris la forme d'un soutien direct aux artistes, soit qu'il leur passât commande directement ou par le canal de ses

établissements publics, soit qu'il aidât les collectivités territoriales à passer des commandes ou des achats. C'est seulement depuis 1981 que l'Etat suscite ou encourage l'émergence d'opérateurs permanents et autonomes dans lesquels il s'associe aux collectivités pour promouvoir l'art contemporain : les Fonds régionaux d'art contemporain et les Centres d'art.

Il existe un FRAC dans chacune des vingt-deux régions métropolitaines et un à la Réunion, tous nés de la volonté conjointe de l'Etat et de la région. Sur ces 23 Fonds, 19 sont gérés par une association qui se confond avec le FRAC, ceux d'Alsace et de Picardie par une association qui a des missions plus larges, celui de Franche-Comté en régie directe et celui de la Réunion par un EPCC. Ils ont pour mission d'acquérir, par achat ou commande, des œuvres d'artistes contemporains, d'en assurer la diffusion par des dépôts, des expositions et des éditions, et de sensibiliser le public à l'art contemporain par des actions de médiation.

Le transfert de la gestion d'un FRAC d'une association vers un EPCC aurait pour effet automatique de conférer la domanialité publique à ses collections, donc de les rendre inaliénables. On se souvient que le rapport rendu par M. Jacques Rigaud en 2008 sur la question de l'aliénabilité des œuvres des collections publiques, très opposé à l'idée s'agissant des musées, se montrait bien plus ouvert s'agissant des FRAC. De même, le rapport de l'IGAC rendu en 2009 sur les FRAC recommande de laisser ouverte aux FRAC, sous certaines conditions, la possibilité d'aliéner les œuvres de leurs collections.⁹⁰ En plein accord avec ces deux rapports, on ne recommandera donc pas de transformer en EPCC les associations gérant les FRAC. Toutefois, on ne doit pas exclure que, dans certaines circonstances locales, la transformation de l'association en EPCC puisse être envisagée comme moyen de sortir d'une situation de crise, suivant l'exemple du FRAC de La Réunion.

Si l'acronyme FRAC peut être tenu pour un label bien identifié, et d'autant plus facilement qu'il ne peut en exister qu'un par région, il n'en va pas de même des centres d'art.

A la différence des FRAC, les institutions qu'on appelle centres d'art n'ont pas pour mission d'acquérir des œuvres, mais de soutenir des artistes par l'accueil en résidence, l'aide financière à la production de leurs œuvres, la présentation d'expositions *in situ* ou hors de leurs murs, accompagnée souvent d'événements jouant sur des approches pluridisciplinaires. Mais comme les FRAC, ils ont aussi une mission de médiation afin de sensibiliser à l'art contemporain un public aussi large que possible.

Le nombre de centres d'art est difficile à déterminer, la définition qu'on vient d'en donner n'étant pas normalisée, et beaucoup d'initiatives qui se réclament de cette appellation n'y répondant qu'imparfaitement. Le ministère de la culture en reconnaît et en subventionne une soixantaine, désignés sous le vocable de « centres d'art conventionnés », bien qu'une quinzaine d'entre eux seulement aient signé une convention d'objectifs. La plupart d'entre eux sont gérés par des associations, mais quelques uns sont en régie municipale.

Si on met à part le Palais de Tokyo et le Jeu de Paume, financés presque exclusivement par l'Etat, les centres d'art sont tous des institutions très légères : en 2008, deux d'entre eux employaient plus de 15 salariés permanents, quatre avaient entre 9 et 15 salariés, les autres avaient moins de 9 salariés – encore ces emplois ne sont-ils pas tous à plein temps.⁹¹ Il ne semble donc pas urgent d'en transformer aucun

⁹⁰ Cf. rapport IGAC n° 2009-... sur les Fonds régionaux d'art contemporain, par Serge Kancel.

⁹¹ Cf. rapport IGAC n° 2009-13 sur les Centres d'art contemporain, par Florence de Foucauld et Bruno Suzzarelli.

en établissement public, qu'il soit local ou de coopération culturelle. Seuls le Jeu de Paume et le Palais de Tokyo pourraient un jour, si la Ville de Paris et/ou la région Ile-de-France répondaient à une invitation de l'Etat, avoir vocation à devenir des EPCC.

3.2.3. – Les industries culturelles et les médias

3.2.3.1. – La lecture publique

La dernière phrase du 1^{er} alinéa de l'article L. 1431-1 du CGCT⁹² semble interdire aux départements de confier à un EPCC la gestion des bibliothèques départementales de prêt : c'est en effet la loi qui leur fait obligation d'entretenir une telle bibliothèque au service des bibliothèques municipales.

En revanche la loi donne la possibilité, mais ne fait aucune obligation aux communes d'entretenir une bibliothèque municipale. Dans certaines communes de taille modeste, il arrive d'ailleurs qu'une bibliothèque associative, subventionnée par la mairie, pallie l'absence de bibliothèque municipale. Rien n'empêche donc plusieurs communes et/ou EPCI de s'associer pour confier à un EPCC la gestion d'une médiathèque intercommunale.

La soutien de l'Etat à la lecture publique s'exerçant principalement par des subventions aux investissements, dans le cadre de la DGD, on ne voit pas de raison que l'Etat soit membre de ces EPCC.

Il est toutefois une situation dans laquelle un EPCC associant à une ou plusieurs collectivités territoriales l'Etat, et avec lui une ou plusieurs universités, pourrait être recommandé : pour gérer une bibliothèque desservant à la fois des usagers universitaires et le grand public. Un récent rapport de l'inspection générale des bibliothèques l'a envisagé dans au moins deux exemples : la bibliothèque de Clermont-Ferrand et la bibliothèque Ste Geneviève à Paris.⁹³

3.2.3.2. – L'exploitation cinématographique

On a vu que les salles de cinéma de proximité rachetées par des communes ou par des EPCI sont, pour la plupart, gérées soit en régie directe soit en DSP, le délégataire pouvant être aussi bien une association qu'une société commerciale.⁹⁴

Rien n'empêche plusieurs communes ou EPCI de s'associer, éventuellement avec le département ou la région, pour confier à un EPCC la gestion d'une salle de cinéma. On en a un exemple avec l'EPCC Vienne-Glane, en Haute-Vienne, fondé par la communauté de communes Vienne-Glane (commune principale Saint-Junien) et la région Limousin, qui gère à la fois un centre culturel tourné principalement vers le spectacle vivant et une salle de cinéma classée art et essai.

⁹² « Sont toutefois exclus les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même. »

⁹³ Rapport IGB n° 2009-18, par Daniel Renoult.

⁹⁴ Cf. point 3.1.6.

Mais on ne voit pas de raison pour l'Etat d'entrer dans de tels EPCC.⁹⁵ Remarquons par ailleurs que ceux-ci, dès lors qu'ils sont titulaires de l'autorisation professionnelle d'exercice délivrée par le CNC, ont accès au compte de soutien à l'industrie cinématographique dans les mêmes conditions que n'importe quel exploitant.

3.2.3.3. – Le soutien aux industries culturelles (édition, production, distribution)

Plusieurs régions ont créé ce qu'elles appellent des offices régionaux ou des agences régionales auxquels elles confient la mission d'aider les entreprises commerciales opérant sur leur territoire dans les secteurs du livre, du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia. En général, ces agences sont spécialisées soit sur le livre, soit sur le cinéma et l'audiovisuel, mais il est intéressant de relever que, récemment, la région Aquitaine a fusionné les deux agences qu'elle avait créées en une seule, baptisée ECLA (Ecrit Cinéma Livre Audiovisuel).⁹⁶

La plupart de ces agences sont créées sous la forme d'une association, au sein de laquelle se retrouvent des représentants de la région, des autres collectivités qui ont bien voulu répondre à son invitation et des personnalités qualifiées. Le DRAC est souvent invité à siéger ou se faire représenter au conseil d'administration, et sa réponse varie d'une direction régionale à l'autre. Leurs missions se partagent entre le conseil aux collectivités et aux opérateurs publics et privés, parfois aussi aux établissements scolaires, le soutien financier aux opérateurs ou l'instruction de demandes de subventions présentées au conseil régional, la coordination d'opérations du type « lycéens au cinéma », l'organisation de manifestations liées à des événements tels que salons du livre ou festivals de cinéma. Dans le domaine de la production cinématographiques, elles sont aussi chargées d'attirer des tournages dans la région, en contrepartie d'aides que la collectivité régionale est autorisée à leur accorder.

Quatre de ces agences, créées sous statut associatif, ont été transformées en EPCC : la CITI (Commission du film en Ile-de-France), l'Agence régionale du Centre pour le livre et la lecture, l'Agence régionale du Centre pour le cinéma et l'audiovisuel, Livre et lecture en Bretagne.

L'Etat est membre de ces EPCC, et, sauf en Bretagne, s'y retrouve seul face à la région.⁹⁷ A la Commission du film d'Ile-de-France, il n'apporte aucune contribution financière, mais, de 2003 à 2006, le CNC s'est joint, dans le cadre d'une convention triennale, à certaines des opérations soutenues par l'EPCC. Dans la région Centre, la contribution de la DRAC à l'agence cinéma n'atteint pas le dixième de celle de la région, mais le soutien financier du CNC, qui n'est pas membre de l'EPCC, est le double de celui de la DRAC, tandis qu'à l'agence livre et lecture, Etat et région contribuent à parts égales. A Livre et lecture en Bretagne, la contribution de l'Etat est du même ordre de grandeur que celle de la région, mais six autres partenaires apportent ensemble presque trois fois plus que l'Etat et la région réunis.

Sur la participation de l'Etat à ces EPCC, on peut faire, avec quelques nuances, les mêmes réserves que faites plus haut à propos d'ARCADI. Pour rejoindre ces EPCC sur

⁹⁵ Rappelons que les scènes nationales sont aussi des exploitants de cinéma, classés art et essai. Mais c'est le label scène nationale qui justifie la présence de l'Etat dans l'EPCC.

⁹⁶ Bien que cela n'apparaisse pas dans son acronyme, ECLA s'intéresse aussi à l'édition phonographique.

⁹⁷ A la Commission du film d'Ile de France, dont la Ville de Paris n'est pas membre, le maire de Paris dispose cependant d'un siège au CA en tant que maire de la commune siège, et son représentant y participe de façon active, veillant à une bonne coordination des interventions de la Ville et de la région. A Livre et Lecture en Bretagne, en revanche, la région et l'Etat ont pour partenaires les quatre départements bretons, celui de la Loire-Atlantique et la communauté d'agglomération Rennes-Métropole.

certaines opérations, l'Etat n'a pas besoin de siéger à leur conseil d'administration : des relations suivies y suffisent et ménagent l'identité et l'autonomie de chaque collectivité face aux autres collectivités et aux opérateurs aidés. Sans doute, dans un de ces quatre cas, la Commission du film en Ile-de-France, la main tendue de l'Etat a permis à la région, qui n'avait pas d'autre partenaire, de créer un établissement public à caractère industriel et commercial, ce qu'elle n'aurait pu faire seule. Mais, dans les trois autres cas, le caractère administratif donné par la région à l'établissement public lui aurait permis de se passer de l'Etat.

3.2.3.4. – La télévision locale

La loi du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle a modifié sur plusieurs points la loi du 30 septembre 1986, dite loi Léotard, relative à la liberté de communication. En particulier, aux articles 30 et 30-1 de la loi Léotard, relatifs aux autorisations accordées par le CSA aux services de télévision, jusque là réservées aux sociétés privées et aux associations, elle a ouvert la possibilité d'accorder ces autorisations à des sociétés d'économie mixte locales et à des EPCC.⁹⁸

A Issoudun, un EPCC, créé en 2002 par la ville et la communauté d'agglomération pour gérer tous les équipements culturels de l'agglomération sauf le conservatoire et la médiathèque, a reçu en décembre 2006 du CSA l'autorisation d'exploiter un service de télévision locale dénommé Bip TV.

Il existe en France une cinquantaine de télévisions locales,⁹⁹ presque toutes gérées par des sociétés commerciales ou par des associations auxquelles participent parfois des collectivités. Une étude réalisée par le cabinet DB développement pour le compte de TLSP¹⁰⁰ fait apparaître que les financements publics représentent en 2009 près de 45% des ressources des trente télévisions locales, toutes en métropole, sur lesquelles a porté l'enquête, ce taux se rapprochant du quota de contenus locaux (50%) que leur cahier des charges impose à ces opérateurs. La télévision locale d'Issoudun est la seule à être gérée par un EPCC, mais cet exemple mériterait d'être étudié de près et, le cas échéant, d'être suivi par d'autres collectivités.

Il n'y a, bien sûr, aucune raison pour que l'Etat soit membre des EPCC qui viendraient à gérer des services de télévision locale ou régionale.

3.2.4 – Les enseignements artistiques

L'enseignement des arts ne jouit pas en France de la même considération ni du même statut que celui des sciences et des lettres. Ceci vaut aussi bien pour les arts plastiques que pour la musique, la danse et le théâtre. Ce peu de considération a eu pour effet que les institutions dédiées à l'enseignement des arts se sont, depuis Jules Ferry, développées dans une grande confusion, hors du système scolaire et universitaire, et qu'on peine aujourd'hui à y mettre de l'ordre et de la clarté.

⁹⁸

A noter que cette possibilité ne concerne pas les services de radiodiffusion sonore.

⁹⁹ Précisément 35 en métropole et 15 outre-mer à la fin de l'année 2009.

¹⁰⁰ TLSP se présente comme une association regroupant des « télévisions de proximité d'initiative locale qui partagent des valeurs et des objectifs de service public, quels que soient leurs supports de diffusion et leur forme juridique ».

3.2.4.1 – Comment y voir clair dans un paysage confus

L'Etat ne laissant aux arts, dans les cycles primaires et secondaires comme à l'université, qu'un espace très marginal, les communes, parfois rejointes par les départements, ont été depuis longtemps conduites à ouvrir des écoles assurant une initiation aux disciplines artistiques ainsi que l'acquisition des savoirs fondamentaux nécessaires à une pratique en amateur, voire de ceux utiles à une activité professionnelle. Ainsi s'est développé un secteur dit des enseignements artistiques spécialisés, que l'Etat s'est peu à peu soucié de soutenir et d'encadrer de deux façons : par d'importantes subventions d'investissement et par des aides plus modestes au fonctionnement, les unes et les autres conditionnées par un contrôle de la qualité pédagogique de l'enseignement et de la valeur des diplômes délivrés par ces écoles.¹⁰¹

De son côté, l'Etat se réservait la responsabilité des établissements d'enseignement supérieur destinés à former les artistes professionnels : deux conservatoires nationaux de musique et de danse, un conservatoire national d'art dramatique et dix écoles nationales d'arts plastiques, dont trois à Paris et sept en régions.¹⁰²

Cependant, dans la construction progressive de cet édifice institutionnel, les arts plastiques et les arts du spectacle ont suivi des chemins divergents. Les écoles territoriales de musique et de danse, plus récentes mais plus nombreuses, accueillant leurs élèves dès le plus jeune âge, ont rarement prétendu à la qualification d'enseignement supérieur, bien qu'elles accompagnent les meilleurs d'entre eux jusqu'au seuil de la vie professionnelle. En revanche, les écoles municipales d'arts plastiques, plus anciennes et moins nombreuses, recrutant à un âge plus avancé avec l'ambition de conduire leurs élèves jusqu'au marché du travail, ont assez tôt prétendu à cette qualification.

Par ailleurs, depuis deux décennies, le ministère de la culture, en partenariat avec les régions, a suscité la création, sous forme associative, d'établissements préparant au diplôme d'Etat de professeur de musique et de professeur de danse, tandis que le ministère de l'éducation nationale invitait les universités à mettre en place des formations préparant au diplôme de « musicien intervenant », en lien avec le ministère de la culture qui les cofinance.¹⁰³ Le ministère de la culture apporte également son soutien à cinq écoles de théâtre créées dans l'ombre de centres dramatiques nationaux ainsi qu'à dix écoles associatives, trois de théâtre, trois de danse, trois de cirque et une de marionnettes.

La lecture de la répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales ne s'en est pas trouvée simplifiée : plusieurs textes ont essayé d'y mettre de l'ordre, notamment les articles 101 et 102 de la loi de décentralisation du 13 août 2004 et l'article 4 de la loi sur les EPCC du 22 juin 2006, par amendements au code de l'éducation. Cette remise en ordre se complique du fait que la France est engagée dans le « processus de Bologne », initié en 1999, qui vise à créer un « Espace européen de l'enseignement supérieur » (EEES) dans lequel les diplômes nationaux de tous les

¹⁰¹ En outre, le ministère de la culture accorde des bourses aux étudiants de celles de ces écoles qu'il reconnaît d'enseignement supérieur, dans les mêmes conditions que le ministère de l'enseignement supérieur aux étudiants des universités.

¹⁰² Etablissements auxquels, pour être exhaustifs, il faut ajouter deux écoles abritées par des théâtres nationaux : l'école de théâtre du TNS et l'école de danse de l'Opéra national de Paris.

¹⁰³ On compte aujourd'hui onze CEFEDM (centres de formation des enseignants de musique et de danse) et neuf CFMI (centres de formation des musiciens intervenants).

Etats adhérents seront alignés sur le système LMD¹⁰⁴ et pourront bénéficier d'une comparabilité internationale autorisant la création d'équivalences. Les décrets n° 2002-481 et n° 2002-482 du 8 avril 2002 ont commencé d'appliquer au système français la construction de cet EEES.

Le cadre juridique français, encore en mutation, peut à ce jour se résumer de la façon suivante.

Le code de l'éducation confirme la différence de niveau entre écoles territoriales de musique, danse et art dramatique, qui relèvent seulement de l'article L. 216-2, et les écoles territoriales d'arts plastiques, qui relèvent de l'article L. 216-3, mais aussi de l'article L. 75-10-1.¹⁰⁵

S'agissant des arts plastiques, la responsabilité de l'enseignement supérieur est partagée entre les collectivités territoriales et l'Etat. En vertu de l'article L. 216-3, il peut être dispensé aussi bien par des établissements relevant « *de l'initiative et de la responsabilité des communes, des départements et des régions* » que par des établissements « *dont la responsabilité et la charge incombent entièrement à l'Etat* ». Les uns et les autres, « *peuvent être habilités à dispenser des enseignements sanctionnés par des diplômes délivrés par l'Etat ou agréés par lui* ». Comme on l'a vu au point 1.1 du présent rapport, un cavalier à la loi du 22 juin 2006 sur les EPCC a complété ces dispositions en créant l'article L. 75-10-1 qui apporte deux précisions utiles à l'article L. 216-3 : ces établissements sont *d'enseignement supérieur*, ils assurent *la formation aux métiers de la création plastique et industrielle* ; de façon redondante avec l'article L. 216-3, il précise en outre que « *ces établissements relèvent du contrôle pédagogique de l'Etat et sont autorisés à délivrer des diplômes nationaux ou des diplômes d'école dans des conditions fixées par décret* ».

Cet article L. 75-10-1 attendant encore son décret d'application, les diplômes délivrés par ces écoles restent régis par le décret n° 88-1033 du 10 novembre 1988 : il s'agit du diplôme national d'art et technique (DNAT) délivré à l'issue du cycle court de trois années, du diplôme national d'art plastique (DNAP) et du diplôme national supérieur d'expression plastique (DNSEP), délivrés respectivement en fin de troisième et de cinquième année du cycle long.¹⁰⁶ Ces diplômes sont inscrits au répertoire national de la certification professionnelle, respectivement aux niveaux 2 (bac+3) et 1 (bac+5), ce qui ne leur donne pas pour autant la qualification de diplômes d'enseignement supérieur susceptibles de s'inscrire dans l'EEES.

En revanche, s'agissant des métiers artistiques du spectacle vivant, l'enseignement supérieur est placé par la loi sous la seule responsabilité de l'Etat. L'article L. 759-1 (issu de l'article 102 de la loi du 13 août 2004) dispose que « *les établissements d'enseignement supérieur dans les domaines de la musique, de la danse, du théâtre et des arts du cirque relèvent de la responsabilité de l'Etat et sont habilités par le ministre de la culture à délivrer les diplômes nationaux* ». Ces diplômes, de niveau correspondant à bac+3, ont été créés par le décret n° 2007-1678

¹⁰⁴ Licence (bac+3), maîtrise (bac+5), doctorat (bac+8). A ce jour, 46 Etats adhèrent au processus de Bologne.

¹⁰⁵ Les articles L. 216-1 à L. 216-11, rattachés à la première partie du code (dispositions générales et communes) portent sur les compétences des collectivités territoriales. Les articles L. 751-1 à L. 75-10-1 concernent « *les établissements d'enseignement supérieurs spécialisés* », et sont rattachés à la troisième partie du code, toute entière consacrée à l'enseignement supérieur.

¹⁰⁶

Ce décret vise la loi n° 88-20 du 6 janvier 1988 relative aux enseignements artistiques, abrogée par l'ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du code de l'éducation, et dont l'article 12 qualifiait les formations ainsi sanctionnées de « *premières formations technologiques et professionnelles* ». Il serait temps de remplacer ce décret obsolète par un décret visant l'article L. 75-10-1 du code de l'éducation.

du 27 novembre 2007 sous le nom de diplômes nationaux supérieurs professionnels (DNSP) de musicien, de danseur, de comédien et d'artiste de cirque. Ce décret définit la procédure et les conditions d'habilitation, au nombre des quels figure le « *partenariat avec une université permettant la constitution de parcours de formation conduisant à l'obtention d'une licence délivrée par celle-ci* ». Comme le DNAT et le DNAP, le DNSP est inscrit au répertoire national des certifications professionnelles au niveau 2, ce qui n'en fait pas pour autant un diplôme équivalent à une licence. C'est la raison pour laquelle les étudiants sont invités à préparer simultanément une licence dans le cadre du partenariat avec une université.

Quant aux « *établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique* » relevant de l'initiative des communes, départements ou régions, ils dispensent un enseignement qualifié par la loi d'*initial*, et « *sanctionné par des certificats d'études* », donc dépourvu de la qualité d'enseignement supérieur. L'Etat les classe en trois catégories « *correspondant à leurs missions et à leur rayonnement, régional, départemental, intercommunal ou communal* ». ¹⁰⁷

3.2.4.2. Des EPCC avec l'Etat pour les enseignements supérieurs

L'Etat a le monopole de la collation des trois grades universitaires définis par le processus de Bologne et il les accorde au vu des diplômes nationaux délivrés, sous son autorité, par des établissements habilités à cette fin. ¹⁰⁸ Les procédures et les conditions d'habilitation sont définies par la réglementation propre à chaque diplôme et à chaque discipline, mais ne peuvent être habilités que les établissements qui remplissent certaines conditions, au premier rang desquels l'autonomie juridique, pédagogique et scientifique et la présence de représentants élus des enseignants et des enseignés à leurs organes de gestion.

Ces conditions ne peuvent en aucun cas être remplies par des services en régie directe comme le sont la plupart des écoles d'art municipales. Si l'on veut que les écoles d'arts plastiques territoriales, que le code de l'éducation qualifie désormais d'établissement d'enseignement supérieur, puissent délivrer des diplômes d'enseignement supérieur, il faut donc les transformer en établissements publics : comme il est exclu de les « nationaliser » sous la forme d'EPSCP ou d'EPN, et qu'il n'est pas sûr qu'un EPL puisse délivrer des diplômes nationaux de l'enseignement supérieur, seul l'EPCC avec l'Etat offre les garanties nécessaires, tout en consolidant le partenariat du ministère de la culture auquel les collectivités sont attachées.

Concernant les arts du spectacle, le ministère de la culture, conscient que les trois conservatoires nationaux supérieurs ne peuvent à eux seuls répondre aux besoins nationaux de formation professionnelle initiale, et désireux de rendre plus cohérent et plus lisible le réseau des établissements qu'il soutient, s'est engagé dans la mise en place de « *pôles d'enseignement supérieur* » appelés à se former par regroupement de structures existantes, de statut public ou privé, mais toutes fonctionnant déjà sur fonds publics, et déjà habilitées à délivrer le DNSP. Pour faciliter l'intégration de ces pôles dans le processus de Bologne, aussi bien que pour stabiliser la partenariat qui a pu se construire entre l'Etat et les collectivités autour des établissements ainsi regroupés, il est également opportun de les constituer en EPCC.

C'est pourquoi, par circulaire du 2 avril 2009, la ministre de la culture et de la communication a invité les préfets de région à engager, en concertation avec les collectivités territoriales, un processus d'évolution des structures d'enseignement

¹⁰⁷ Code de l'éducation, article L. 216-2

¹⁰⁸ Décret n° 2002-481 du 8 avril 2002.

supérieur artistique vers une organisation en EPCC dont l'Etat serait membre. A la fin de l'année 2009 et au début de l'année 2010, trois EPCC pour l'enseignement des arts plastiques ont ainsi vu le jour à Nantes, à St Etienne et à Clermont-Ferrand, et un EPCC pour l'enseignement de la musique et de l'art dramatique est né à Paris / Boulogne-Billancourt.¹⁰⁹ A Nantes et Clermont-Ferrand, ville et communauté d'agglomération se sont associés à l'Etat, tandis qu'à St Etienne la région s'est jointe à ces mêmes partenaires. A Paris/Boulogne-Billancourt, ce sont les deux villes qui se sont associées à l'Etat et le conseil d'administration accueille en outre un représentant de chacune des universités Paris III-Censier et Paris IV-Sorbonne, bien que celles-ci ne soient pas membres de l'établissement.

Au regard du nombre d'établissements existants, la question se pose de savoir combien d'EPCC devraient être créés dans une perspective de rationalisation des moyens. Se pose aussi celle du devenir des sept écoles nationales déjà dotées de l'autonomie : doivent-elles se fondre dans les nouveaux EPCC ou coexister avec eux ? Enfin, il est permis de s'interroger sur un éventuel rapprochement des filières disciplinaires dans les mêmes établissements.

Les écoles d'art territoriales habilitées à délivrer DNAT et/ou DNAP et DNEP sont au nombre de 48, elles accueillent au total 10 000 étudiants, et les effectifs de chacune d'entre elles vont d'une cinquantaine à quelque 600 élèves. Les écoles de musique, danse, théâtre habilitées à délivrer le DNSP, hors les trois conservatoires nationaux, les deux écoles du TNS et de l'ONP et cinq écoles de cirque, de marionnettes et d'arts de la rue, sont au nombre de 32, et leurs effectifs vont d'une dizaine à une centaine d'élèves, pour un total inférieur à 3000. Le seuil d'autonomie et de crédibilité d'un établissement d'enseignement supérieur s'apprécie autant d'après les moyens dont il dispose que d'après les effectifs qu'il accueille. En particulier, l'insertion dans le processus de Bologne exige de chaque établissement qu'il dispose d'un service d'échanges internationaux qui n'a pas de sens avec des effectifs d'étudiants inférieurs à un seuil généralement évalué à quelques centaines.

C'est pourquoi la direction générale de la création artistique s'est donnée pour objectif de regrouper, sur une base régionale ou interrégionale, les écoles existantes au sein d'établissements qui seraient au nombre d'une vingtaine pour les arts plastiques et d'une dizaine pour les arts du spectacle, ce regroupement n'ayant pas pour but de supprimer certains sites d'enseignement, mais de créer des enseignements plus complémentaires, d'acquérir une taille critique pour certaines fonctions qui nécessitent un rayonnement plus important (recherche, échanges internationaux) et de centraliser les moyens susceptibles d'être mutualisés. Cet objectif, modeste en termes de rationalisation, ne sera pas facile à atteindre, compte tenu des résistances politiques et sociologiques qu'il ne manquera pas de susciter, et suscite déjà, de la part des structures existantes. Aussi bien se gardera-t-on ici de recommander un objectif plus ambitieux et se contentera-t-on d'inviter à ne pas céder aux pressions diverses.

L'Etat pourrait-il donner l'exemple en acceptant de fondre certaines des écoles nationales en région dans les nouveaux EPCC ? Séduisante intellectuellement, cette hypothèse se heurte à une difficulté pratique : les déroulements de carrière des enseignants de la fonction publique d'Etat et de leurs collègues de la fonction publique territoriale sont encore trop différents pour que leur coexistence dans les mêmes établissements publics n'appelle pas au préalable une harmonisation statutaire coûteuse pour les collectivités. En attente de cette harmonisation, dans les régions ou

¹⁰⁹ Les formations sont dispensées à Boulogne-Billancourt et à Paris, et le siège de l'établissement est à Paris.

coexisteraient EPN et EPCC, une coordination minimale pourrait être assurée par l'entrée du premiers dans le tour de table du second et, réciproquement, en faisant une place au directeur de l'EPCC parmi les personnalités qualifiées siégeant au CA de l'école nationale.

Quant au rapprochement des filières disciplinaires, il va de soi entre musique, danse et théâtre : à défaut, il serait impossible de passer d'une trentaine à une dizaine d'établissements. Faut-il aller jusqu'à envisager que certains établissements puissent rapprocher métiers de la création plastique et industrielle et métiers de la création musicale, chorégraphique et dramatique ? Il y a fort à craindre que cette idée rencontre peu d'adhésion dans un ministère traditionnellement attaché aux cloisonnements disciplinaires, et encore moins de la part d'organismes professionnels qui construisent leur identité sur ces cloisonnements. Mais enfin, y a-t-il, entre les sciences physiques et les humanités, qui coexistent dans nombre d'universités, moins de distance qu'entre la musique et la peinture, ou entre la danse et la sculpture ?

Observons par ailleurs que l'avènement de l'art dit *conceptuel* a profondément modifié le rapport entre les disciplines artistiques. Depuis que nombre d'artistes, de critiques et de conservateurs donnent au *concept* la primauté sur le *support matériel* dans lequel il est susceptible de s'incarner, les artistes plasticiens, enfin libérés de la subordination des « arts mécaniques » aux « arts libéraux », ont investi tous les champs de la création, y compris ceux qui s'expriment dans la temporalité : musique, danse, cinéma, vidéo, littérature, jusqu'à la performance, qui n'est rien d'autre qu'un spectacle vivant dans lequel l'artiste est son propre interprète.¹¹⁰ Comme, de leur côté, les arts du spectacle se passent rarement de décorateurs, de couturiers¹¹¹ et de concepteurs de lumière, on ne devrait pas craindre de rassembler dans un même établissement d'enseignement supérieur de haut niveau des étudiants qui se destinent à toutes les disciplines artistiques et dont la formation s'enrichirait de leur dialogue permanent.

Les regroupements évoqués plus haut, à l'intérieur de chaque champ disciplinaire, suscitent déjà assez de résistances pour qu'on n'en rajoute pas en essayant d'imposer partout des regroupements transdisciplinaires. Mais il serait bon que la possibilité en soit affirmée, et que, là où elle est acceptée par les élus, l'expérience en soit encouragée. Si elle réussissait, elle pourrait prendre une valeur exemplaire.

3.2.4.3. – Des EPCC sans l'Etat pour les enseignements spécialisés

Les conservatoires de musique, de danse et d'art dramatique gérés par des collectivités territoriales et agréés par le ministère de culture sont au nombre d'environ 430, dont 36 sont classés à rayonnement régional (CRR) et un peu plus d'une centaine à

¹¹⁰ On s'abstrait ici des catégories économique-juridiques qui servent à organiser les nomenclatures professionnelles et les systèmes de protection sociale. Qu'un artiste performeur relève des régimes de protection sociale des artistes plasticiens, et non de ceux des artistes interprètes, ne change rien au fait que sa prestation répond à la définition ontologique du spectacle vivant : représentation en public d'une œuvre de l'esprit faisant appel à la présence physique d'un ou plusieurs artistes, qui est aussi le sens du mot *performance* en anglais. Et que l'auteur puisse être son propre interprète ne change rien non plus à l'affaire, comme le démontrent tous les jours les auteurs-compositeurs-interprètes.

¹¹¹ Faut-il préciser que le mot *couturier* ne s'applique pas seulement aux « petites mains », mais aussi aux concepteurs de costumes, également appelés *stylistes*, et que le mot *décorateur* ne désigne pas seulement des menuisiers, mais aussi les artistes qu'on appelle parfois *scénographes* et qui se recrutent souvent parmi les plasticiens ?

rayonnement départemental (CRD). Les CRR et CRD accueillent plus de 150 000 élèves.

L'écrasante majorité de ces 150 000 élèves ne se projettent pas en artistes professionnels, mais viennent y chercher un apprentissage des pratiques en amateur que l'enseignement généraliste ne cherche pas à leur donner. Une passerelle en direction de l'enseignement supérieur est cependant ouverte aux meilleurs d'entre eux, par le canal de la formation professionnelle : les CRR peuvent en effet « *proposer un cycle d'enseignement professionnel initial, sanctionné par un diplôme national* », qu'il revient à la région d'organiser et de financer dans le cadre du contrat de plan de développement régional des formations professionnelles. Mais cette disposition de l'art. L. 216-2 du code de l'éducation est restée peu appliquée, deux régions seulement l'ayant mise en œuvre, et l'ARF a exprimé le vœu qu'elle soit réécrite.

Ces conservatoires fonctionnent presque tous en régie directe d'une commune ou d'une communauté de commune, parfois d'un département ou d'un syndicat mixte. Trois d'entre eux seulement sont gérés en EPCC : dans la Nièvre, dans le Var et dans l'Yonne.¹¹²

Dans la Nièvre, en 2003, le département a proposé aux communes de s'associer à lui pour gérer en commun le personnel des écoles de musique communales ou intercommunales. Cinq communautés de communes et cinq communes ont d'abord répondu à cette invitation. La ville de Nevers les a rejointes en 2004 pour une partie du personnel de son conservatoire (CRD), et trois autres communautés de communes et encore une commune ont adhéré à l'EPCC entre 2006 et 2009. Aujourd'hui, l'EPCC fédère autour du département huit communes, dont la ville chef-lieu, et neuf communautés de communes, totalisant 130 000 habitants, soit 58% de la population. Des enseignants qui auparavant partageaient leur temps entre plusieurs collectivités employeurs n'ont plus qu'un seul employeur, l'EPCC. La direction de l'établissement remplit en outre auprès des services du conseil général une fonction d'assistance technique dans la définition et le suivi de la politique de soutien aux enseignements de musique, danse et théâtre et a pris une part active dans l'élaboration du schéma départemental de l'enseignement artistique. Le département prend en charge les frais généraux de l'EPCC tandis que les communes et les EPCI contribuent aux frais pédagogiques à proportion du temps d'enseignement dont elles bénéficient. L'Etat, sollicité d'entrer dans l'EPCC, a décliné l'invitation, mais partage entre le conservatoire de Nevers et l'EPCC la subvention qu'il accordait au seul conservatoire.

Dans le Var, en 2005, une école de musique intercommunale créée en 1974 sous forme associative, et qui connaissait de graves difficultés de gestion, a été transformée en EPCC. L'établissement regroupe 26 communes du haut Var, qui contribuent à son financement en proportion de leur nombre d'habitants. Le département apporte une importante subvention, qui double presque la contribution des communes, mais n'a pas souhaité être membre de l'établissement. L'Etat n'a pas été sollicité.

Dans l'Yonne, en 2007, la ville d'Auxerre et le département se sont associés pour créer un EPCC qui a hérité de trois missions : la gestion du conservatoire d'Auxerre (CRD), auparavant en régie municipale, la gestion des enseignants non titulaires recrutés par les écoles municipales de musique et danse et jusqu'alors employés par une association *ad hoc*, le soutien aux initiatives prises dans le département dans les domaines de l'enseignement de la musique, de la danse et du théâtre. Comme dans la Nièvre, mais avec un tour de table différent, la création de l'EPCC a donc eu pour but de rationaliser la gestion des personnels enseignants et d'apporter aux services du

¹¹² Un quatrième vient d'être créé en Savoie.

conseil général une assistance technique dans le domaine des enseignements artistiques spécialisés. Comme dans la Nièvre, l'Etat, sollicité d'entrer dans l'EPCC, a décliné, mais a transféré sur l'EPCC la subvention qu'il attribuait au conservatoire d'Auxerre.

Par ces trois exemples, on voit tout l'intérêt qu'il peut y avoir pour les collectivités à s'associer dans un EPCC aux fins de mutualiser les moyens qu'elles affectent à l'enseignement artistique spécialisé en musique, danse et théâtre. On voit aussi qu'il n'est pas nécessaire que l'Etat entre dans ces EPCC pour continuer à soutenir l'action de collectivités. Les DRAC devraient pouvoir encourager d'autres départements et d'autres communes à suivre ces exemples sans pour autant se sentir obligées d'être présentes au tour de table des EPCC à créer.

* * *

CONCLUSION

Dans les trente cinq EPCC dont il est membre, le total des engagements statutaires pris par l'Etat n'atteint pas 20 millions d'euros.

Ce chiffre est à rapprocher du total des crédits déconcentrés aux directions régionales des affaires culturelles : 818 millions d'euros en 2009. Les engagements pris par l'Etat dans les EPCC pèsent à peine 2,5% des crédits déconcentrés du ministère de la culture.

Il pourrait être aussi rapproché du total des contributions du ministère de la culture aux quelque soixante dix-neuf opérateurs de l'Etat, dont soixante quinze établissements publics nationaux, placés sous sa tutelle : plus de 1,1 milliard d'euros seulement en fonctionnement.

La crainte, parfois entendue, qu'en s'engageant dans des EPPC, l'Etat ne rigidifie dangereusement le budget du ministère de la culture, relève plus de la frayeur millénariste que d'une anticipation raisonnée : il faudrait encore beaucoup d'EPCC avec l'Etat pour que le danger commence à se concrétiser.

Sans doute, si les recommandations de ce rapport sont suivies, le poids des engagements de l'Etat dans les EPCC est-il appelé à s'accroître. Cependant, bien souvent, quand il s'engage dans un EPCC, l'Etat ne fait que substituer une contrainte juridique à une contrainte politique qu'il s'était déjà donnée : il convertit une dépense inéluctable en dépense obligatoire. Quand l'Etat se trouve amené à répondre à la question de son entrée dans un EPCC en cours de création, ce peut être l'occasion à saisir de répondre à la question de la pertinence de son soutien durable aux services que cet EPCC est appelé à gérer et de la forme à donner à ce soutien. Il y a là une opportunité pour le ministère de la culture de mettre de l'ordre dans les labels qu'il distribue et dans les modalités de partenariat avec les collectivités, les services publics qu'elles gèrent et les opérateurs culturels qu'elles soutiennent.

Pour certaines collectivités territoriales, l'engagement financier qu'elles prennent en entrant dans un EPPC peut se révéler plus lourd que pour l'Etat. Mais pour elles aussi, l'engagement juridique vient souvent se substituer à un engagement politique. Et le pacte qu'à cette occasion elles nouent entre elles, et le cas échéant avec l'Etat, en facilite et sécurise l'exécution de cet engagement.

L'implication des élus dans la gouvernance des EPCC est indéniablement un point positif. L'opportunité qui leur a été offerte d'être impliqués non seulement dans la gestion mais également dans le suivi du projet culturel, a été saisie par tous comme une chance et une responsabilité nouvelle. Cette implication, quand elle existait déjà dans la l'organisation précédente, s'est trouvée à la fois officialisée et renforcée, quand elle n'existait pas, la mise en place de l'EPCC y a naturellement conduit.

Certains directeurs ont exprimé des craintes concernant cette implication, craignant qu'elle ne conduise à une diminution de leur autonomie, en particulier dans les choix artistiques. Il semble, en réalité, que le dialogue au sein du conseil d'administration permette d'assurer un équilibre et de neutraliser les tentatives, quand celles-ci existeraient, de transformer le conseil en organe de direction, ce qu'il ne doit pas être. Le dialogue avec l'Etat, lorsque celui ci est présent au sein de l'EPCC, s'est trouvé à

la fois renforcé et apaisé, dans la mesure où la présence autour d'une même table de conseil d'administration donne à chaque partenaire une égale légitimité, quelle que soit le nombre de sièges des uns et des autres.

Cette implication, voulue par le législateur, a également une valeur pédagogique. A l'heure où les collectivités territoriales ont un rôle croissant dans le financement des activités culturelles, la gestion d'un EPCC permet de tester de façon concrète des modes de collaboration qui pourront trouver à s'exprimer également sur d'autres terrains.

Pour que toutes les opportunités offertes par cette nouvelle catégorie d'établissements publics que sont les EPCC soit saisies et exploitées au mieux, plusieurs recommandations ont été formulées au fil de ce rapport, qu'on croit utile de résumer en conclusion.

1) Pour les collectivités territoriales comme pour l'Etat, **approfondir la réflexion sur les modes de gestion alternatifs au conventionnement pluriannuel avec opérateur de droit privé que sont la délégation de service public et l'établissement public**, qu'il soit national, local ou de coopération culturelle, et saisir, de façon pragmatique, toutes les opportunités qui se présenteront de substituer à celui-là l'un ou l'autre de ceux-ci, et notamment l'EPCC.

2) Pour le ministère de la culture et de la communication, dans chacun des trois champs de compétence que sont les patrimoines, la création artistique et les industries culturelles, **clairement identifier les enjeux nationaux qui justifient un engagement pérenne de l'Etat** en faveur d'un service public culturel local, départemental ou régional, et fonder son engagement dans les EPCC sur ces enjeux. Ceci va de pair avec une meilleure définition des labels distribués par ce ministère et de leurs critères d'attribution.

3) Pour le ministère de la culture et de la communication, et de concert avec les collectivités concernées, **s'engager, au cas par cas, dans la voie d'une transformation en EPCC des centres dramatiques nationaux, des centres chorégraphiques nationaux et des scènes nationales**, ainsi que des autres opérateurs de spectacle vivant bénéficiant d'un label *national* (sous réserve d'un réexamen préalable du bien fondé du label). S'agissant des CDN, le renouvellement du contrat de décentralisation peut être le bon moment pour inviter le directeur et les collectivités partenaires à engager le processus de création de l'EPCC.

4) Pour les collectivités territoriales, **s'engager, au cas par cas, dans la voie d'une transformation en EPCC sans l'Etat** (ce qui ne veut pas forcément dire sans subvention de l'Etat) des opérateurs de spectacle vivant à caractère associatif dont le rayonnement dépasse la ville ou l'agglomération d'implantation, scènes conventionnées notamment.

5) Pour les collectivités locales encore, **envisager plus souvent le recours à l'EPCC pour gérer des services publics tels que musées, médiathèques, services de télévision locale**, quand leur rayonnement dépasse celui de la ville ou de l'agglomération.

6) Pour les départements, **proposer aux communes et EPCI gérant des établissements d'enseignement spécialisés (musique, danse, théâtre) une mise en réseau et une mutualisation de leurs moyens à travers un EPCC** appelé à être l'employeur des personnel communs en même temps qu'à assister le département dans

la conception et la mise en œuvre du schéma départemental des enseignements artistiques.

7) Pour l'Etat et les collectivités qui abritent des établissements d'enseignement artistique reconnus comme établissements d'**enseignement supérieur** ou aspirant à l'être, **poursuivre sans relâche la politique déjà engagée de transformation de ces écoles en EPCC**, et saisir cette occasion pour procéder aux regroupements susceptibles de favoriser leur rayonnement national et international.

Les points 4, 5 et 6 relèvent de la libre initiative des collectivités territoriales. Mais **il revient aux directions régionales des affaires culturelles d'attirer l'attention des collectivités sur ces recommandations** et, le cas échéant, de leur apporter l'assistance juridique et technique utile à leur mise en œuvre : s'agissant de services publics qu'elles sont régulièrement sollicitées d'aider d'une manière ou d'une autre, les occasions ne manqueront pas de faire passer ce message.

A l'automne 2001, la discussion et l'adoption de la loi du 2 janvier 2002 ont été peu remarquées par les médias, et guère plus par les milieux culturels, sauf par ceux dont elle suscitait la méfiance. En 2006, alors que le Parlement adoptait la loi du 22 juin 2006, l'inspection générale des affaires culturelles, à l'occasion d'une mission menée conjointement avec l'inspection générale de l'administration, constatait que l'EPCC restait un objet juridique mal identifié par les services de l'Etat comme par les élus territoriaux, et qu'il suscitait encore certaines appréhensions. Quatre ans plus tard, la mission qui s'achève par le présent rapport a révélé que l'EPCC commence à être mieux connu des uns comme et des autres, et, ici ou là, à passer de l'état d'objet de crainte à celui d'objet de désir. Sans doute les craintes ou les réserves des professionnels de la culture n'ont-elles pas toutes disparu. Mais ceux d'entre eux qui ont franchi le pas sont très rares à le regretter.

Il se pourrait que, dans quelques années, l'invention de l'EPCC apparaisse comme une révolution silencieuse qui aura heureusement contribué à transformer le paysage culturel français dans le sens d'une plus grande décentralisation et d'un partage équilibré des responsabilités en matière de politiques publiques de la culture.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Ne peuvent être citées ici, car le nombre en serait trop élevé, toutes les personnes rencontrées sur le terrain à l'occasion de l'enquête menée auprès de chaque établissement. Qu'elles soient cependant toutes remerciées de leurs contributions.

Ne sont donc citées et remerciées ci-dessous que les personnes qui ont apporté informations, documentation et conseils de portée générale, sollicitées en vue de la rédaction du rapport proprement dit.

Sénat

M. Ivan RENAR, sénateur du Nord

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

M. Eric JALON, directeur général des collectivités locales
M. Mathieu DUHAMEL, chef du bureau des services publics locaux
Mme Virginie FRANÇOIS, rédactrice au bureau des services publics locaux

Ministère de la culture et de la communication

Secrétariat général

Mme Pascale COMPAGNIE, sous-directrice des affaires juridiques
Mme Maryline GUIRY, adjointe à la sous-directrice des affaires juridiques
Mme Virginie DONZEAUD, chef du bureau de la législation
Mme Thérèse LAVAL, chargée de mission à la SDAJ
Mme Cécile ROUX, chargée de mission à la SDAJ

Mme Véronique ROBLIN, chef du bureau du dialogue social et de l'expertise statutaire au service des ressources humaines

Mme Anne FENDT, chef du département de l'action territoriale
Mme Elise HERRMANN, adjointe au chef du département de l'action territoriale

Mme Catherine FAGART, chargée de mission au service de la coordination des politiques culturelles et de l'innovation

M. David BRUCKERT, chef du bureau des opérateurs de l'Etat

Direction générale des patrimoines

Mme Marie-Christine LABOURDETTE, directrice, chargée des musées
Mme Isabelle BALSAMO, chef du service de l'inspection des patrimoines

Direction générale de la création artistique

M. Georges-François HIRSCH, directeur général
M. Jean-Pierre SIMON, directeur adjoint, chargé des arts plastiques
M. Christopher MILES, chef de service, adjoint au directeur général
Mme Patricia LANDOUR, sous-directrice des affaires financières et générales
Mme Claire LAMBOLEY, sous-directrice de l'emploi et de la formation
Mme Geneviève MELEY-OTHONIEL, chef du bureau des enseignements et de la formation du spectacle vivant
Mme Isabelle PHILIPPON-ROBERT, chef du département des écoles supérieures d'art et de la recherche
Mme Catherine JOANNES, inspectrice de la création et des enseignements artistiques, coordinatrice du collège théâtre
Mme Frédérique SARRE, chargée de mission au service du spectacle vivant

Centre national du cinéma et de l'image animée

Mme Anne COCHARD, directrice de la création, des territoires et des publics

Autres personnalités

M. Jacques FOURNET, préfet hors cadre, président de Bibracte
M. Thierry LE ROY, conseiller d'Etat, président du Centre national du costume de scène et de la scénographie
M. Didier SALZGEBER, directeur de l'EPCC Arteca (jusqu'en décembre 2009), animateur du comité de coordination des EPCC

*

N.B. – Au sein de l'inspection générale des affaires culturelles, ont par ailleurs apporté de précieux éclairages et conseils :

sur l'environnement juridique et sur la genèse de la loi du 4 janvier 2002, M. Robert LECAT et M. Gilles BUTAUD,
sur la charte des missions de service public du spectacle vivant et sa genèse, M. Dominique CHAVIGNY,
sur les partenariats public privé, M. Bruno SUZZARELLI,
sur les services de télévision locale, M. Francis BECK,
sur les enseignements artistiques supérieurs, Mme Nicole PHOYU-YEDID.

ANNEXE 2

Tableau des EPCC existant à fin mars 2010

Observations méthodologiques

Pour chaque région, les deux chiffres après le nom de la région indiquent le nombre d'EPCC avec l'Etat et le nombre total d'EPCC. Les EPCC sont classés dans l'ordre chronologique de leur création (date de l'arrêté préfectoral). Les dates en gras sont les dates postérieures à l'entrée en vigueur de la seconde loi sur les EPCC. En général, la date de début du premier exercice comptable suit de peu la date de l'arrêté ; dans le cas contraire, elle est indiquée entre parenthèse.

Pour chaque EPCC, les membres sont, autant que possible, classés par ordre d'importance dans le tour de table, leur importance étant appréciée par la combinaison de trois critères : l'initiative dans la création de l'EPCC, les contributions, les sièges au CA. La pondération de ces trois critères introduit une part de subjectivité dans le classement.

La nomenclature des secteurs et sous-secteurs est la suivante :

Patrimoine (PAT) / sous-secteurs : archéologie (archéo), monuments historiques (mh), musées, patrimoine naturel (nature)

Création artistique (CREA) / sous secteurs : spectacle vivant (sv), arts plastiques et design (ap)

Industries culturelles (IND) / sous secteurs : livre et lecture (lil), cinéma exploitation (cinex), cinéma et AV hors exploitation (cinav), télévision locale (tv)

Quand les sous-secteurs ne sont pas précisés, c'est que tous sont potentiellement concernés.

La nomenclature des activités est la suivante :

Recherche sur les patrimoines et/ou restauration (RR ou R si seulement restauration)

Conservation (CSV)

Médiation et restitution (M)

Production (PROD)

Diffusion (DIF)

Centre de ressources (RESS)

Enseignement spécialisé (ENSpé)

Enseignement supérieur (ENSup)

Promotion touristique (T)

Centre culturel de rencontre (CCR)

Le budget de référence est le plus souvent celui de l'année 2008, parfois 2007 ou 2009. La mesure retenue, arrondie à deux chiffres significatifs, voire un seul, vise à donner un ordre de grandeur, sur lequel les variations annuelles sont de peu d'influence. Le nombre d'agents se rapporte aux effectifs physiques de personnel permanent sont en nombre d'agents, mais quand l'effectif ETP s'en éloigne sensiblement, il est indiqué entre parenthèses (cas des enseignants à temps partiel).

	date de création	rég	membres	secteur(s) d'activité	nature(s) d'activité	budget en M€	agents	opérateur(s) précédent(s)
ALSACE 0/0								
AQUITAINE 1/1								
Pôle international de la préhistoire (PIP)	2009.12.29	A	D Dordogne, Région, Etat + 3C et 2CC dispensées de contribution	PAT / archéo	M, T	1,2	22	GIP
AUVERGNE 2/2								
Centre national du costume de scène et de la scénographie	2008.03.26 (2009.01.01)	IC	Etat, BNF, Opéra, Comédie Fr. D Allier, C Moulins	PAT / musée	CSV, M	3	27	asso de préfiguration
Ecole supérieure d'art de Clermont Métropole	2010.01.30 (2010.07.01)	A	C Agglo Clermontoise, Etat C Clermont-F.	CREA / ap	ENSup	2,1	31	régie agglo
BOURGOGNE 2 / 4								
Epcc de la Nièvre	2003.08.18	A	D Nièvre + 17 C ou CC (dont Nevers)	CREA / sv	ENSpé	2	89 (54 etp)	régies
L'Espace des Arts, scène nationale de Chalon/Saône	2005.12.12	IC	C Chalon/S, CAgglo, D 71, Etat	CREA / sv, ap IND / cinex	DIF, PROD	4,3	32	régie municipale
Bibracte	2007.11.21	IC	Etat, CMN Région, 2D (58,71), PNR Morvan	PAT/ archéo, musée	RR, CSV, M, T	4,5	33	SEM nationale
Epcc de l'Yonne	2007.12.21	A	D Yonne, C Auxerre	CREA / sv	ENSpé	2,3	54 (42 etp)	régie C + asso
BRETAGNE 2/ 3								
Chemins du patrimoine en Finistère	2004.05.03 (2006.01.01)	IC	D Finistère, 4C	PAT/ mh	M, T	>2,5	16 (+ saisonniers)	régie D
Spectacle vivant en Bretagne	2007.12.21	IC	Région, Etat	CREA / sv	RESS	1,4	20	2 assos
Livre et lecture en Bretagne	2008.01.07	A	Région, 4 D + Loire-A, CAgglo RennesMétropole, Etat	IND / lil	RESS	1,3	7	2 assos
Livre et lecture en Bretagne	2008.01.07	A	Région, 4 D + Loire-A, CAgglo RennesMétropole, Etat	IND / lil	RESS	1,3	7	2 assos
CENTRE 2/5								
Epcc d'Issoudun	2003.01.10	IC	C + CC	PAT/musée, CREA, IND/tv	CSV, M, DIF, PROD	1	34	régies + assos
Agence régionale du Centre pour le cinéma et l'AV	2005.08.17	A	Région, Etat	IND / cinav	RESS	4,6	30	asso
Agence régionale du Centre pour le livre et la lecture	2006.11.14	A	Région, Etat	IND / lil	RESS	0,5	9	asso
Centre culturel de rencontres de Noirlac	2007.02.14	IC	D Cher, Région, 2 C	PAT / mh CREA / sv, ap	CCR	1,5	13	SEM locale
Domaine régional de Chaumont-sur-Loire	2007.04.25	IC	Région, C Chaumont/L	PAT/ mh, nature CREA / ap, sv	CCR	nd	43	CMN(mh transféré) + asso
CHAMPAGNE-ARD. 0/0								
CORSE 0/0								

FRANCHE-COMTÉ 1/1								
Saline royale d'Arc-et-Senans	2009.04.29 (2009.12.01)	IC	D Doubs, Région, Etat, 3C (Besançon, Arc-et-S., Salins-les-B.)	PAT/ mh CREA / sv, ap	CCR	3,4	35 (+ saisonniers)	asso
GUADELOUPE 0/0								
GUYANE 0/0								
ILE-de-FRANCE 4/5								
Arts de la scène et de l'image en IdF (ARCADI)	2003.05.21	IC	Région, Etat	CREA / sv, ap	RESS	5	29	2 assos
Commission du film d'Ile-de-France	2003.10.01	IC	Région, Etat	IND/ cinav	RESS	1,5	6	asso
Etablissement public du château de La Roche-Guyon	2003.12.19		D V.d'Oise, C LaR-Gu, PNR Vexin, Etat	PAT/ mh CREA/ sv, ap	R, CSV, M DIF	2,2	21	asso
Sèvres Espace Loisirs (SEL)	2008.01.17 (2009.01.01)		C Sèvres C Chaville	CREA IND/cinex	DIF	1,5	16	asso
Le 104	2009.07.jj		V Paris, D Paris	CREA	PROD, DIF	10	nd	<i>ex nihilo</i>
Pôle d'enseignement supérieur artistique Paris/Boulogne-Billancourt	2009.12.21 (2010.07.01)	A	V Paris, C Boulogne-B, Etat	CREA /sv	ENSup	2,5 semestr	nd	régies + asso préfig
LANGUEDOC-R. 1/2								
Epcc du Pont du Gard	2003.04.04	IC	D Gard, Région, 3C Etat	PAT / mh	M, T	8	98 (88 etp)	DSP de synd mixte à CCI
Musée d'art moderne de Céret	2004.04.04	A	D Pyr-Or, Région, C Céret	PAT / musée	CSV, M	2	46 (38 etp)	régie C
LIMOUSIN 0/2								
Epcc Vienne-Glane	2004.12.13	IC	CC Vienne-Gl, Région	CREA / sv IND / cinex	PROD, DIF	1,3	12	<i>ex nil</i> pour sv régie pour cinex
Les treize Arches	2009.05.20	IC	C Brive-la-G., C Malemort	CREA/ sv,ap	PROD, DIF	1	19	<i>ex nihilo</i>
LORRAINE 3/4								
ARTECA, Centre de ressources de la culture en L.	2003.09.08	IC	Région, Etat	CREA, PAT, IND	RESS	0,6	8	asso
L'Autre canal, scène de musiques actuelles	2006.12.08	IC	C Nancy, Région, Etat	CREA / sv	DIF, PROD RESS	2	23 (19 etp)	<i>ex nihilo</i>
Metz en Scènes	2008.12.22	IC	C Metz, Région	CREA / sv	PROD, DIF	5,2	43	3 assos dont 1 en DSP
Centre Pompidou-Metz	2009.12.31 (2010.03.01)	IC	C Agglo Metz, Région, C Metz CNAC GP, Etat	PAT/ musée CREA / ap	DIF, M PROD, DIF	10	46	asso de préfiguration
MARTINIQUE 0/0								
MIDI-PYRENEES 0/0								
NORD-PAS-de-CALAIS 1/3								
La Condition Publique	2005(?).12.05 (2007.01.01)	IC	C Roubaix, Curb Lille métropole, Région	CREA / sv, ap	PROD, DIF	2,7	28	SEM locale
La Coupole, Centre d'histoire et de mémoire du NPC	2006.03.01	IC	D Pas-de-Calais C Agglo St Omer	PAT / musée	M, CSV	1,4	23	asso
L'Opéra de Lille	2007.12.04	IC	C Lille, Curb Lille métropole Région, Etat	CREA / sv	PROD, DIF	11	56	EPL
BASSE-NORMANDIE 1/1								
Centre des arts du cirque de B.-N.	2006.01.05	IC	C Cherbourg, D Manche, Région, Etat	CREA / sv	PROD, DIF	1	6	asso
HAUTE-NORMANDIE 3/5								
Opéra de Rouen Haute-N.	2003.10.30	IC	C Rouen, Région, Etat D Seine-Maritime	CREA / sv	PROD, DIF	11 M	88	asso

Arts 276	2005.12.22	IC	Région D Eure, D Seine- Maritime	CREA / sv	DIF	2,8	9	asso
Cirque-théâtre d'Elbeuf	2006.06.19	IC	C Agglo Elbeuf, Etat, Région, D Seine- Maritime, D Eure	CREA / sv	PROD, DIF	1,3	12	asso
Musée des impressionnistes, Giverny	2008.12.22	IC	D Eure, D Seine- Maritime, Région, C Agglo Portes de l'Eure, C Vernon Musée d'Orsay	PAT / musée	CSV, M	4,1	25	fondation de droit américain (qui garde 2 sièges au CA)
Le Volcan	2009.02.25	IC	C Le Havre, Etat	CREA / sv, ap IND / cinex	DIF, PROD	4,8	43	asso
PAYS-de-la-LOIRE 4/5								
Onyx la Carrière	2003.10.31	IC	C St-Herblain, Etat, D Loire-Atlantique (2008)	CREA / sv	PROD, DIF	2	24	régie communale + asso
Théâtre le Quai	2005.06.20	IC	C Angers, Etat, Région (2008)	CREA / sv	DIF	4,7	43	
Arc'Antique	2007.31.01	IC	D Loire-Atlantique, C Nantes R Pays-de-L + R Bretagne, Etat	PAT / archéo, mh	RR	1	13	asso
EPCC cinématographique yonnais	2006.01.16	IC	C La Roche-sur-Yon + 2 C	IND / cinex	DIF	0,6	8	<i>ex nihilo</i>
Ecole Supérieure des Beaux- Arts de Nantes Métropole	2009.21.12	A	C Agglo Nantes Métropole, Etat, C Nantes	CREA / ap	ENSup	5,4	76	régie communale
PICARDIE 2/2								
Maison de la culture d'Amiens	2005.05.25	IC	C Agglo Amiens métropole, Etat D Somme (2009)	CREA / sv, ap IND / cinex	DIF, PROD	5,9	40	asso
Spectacle vivant en Picardie	2007.09.10	IC	Région, Etat	CREA / sv	RESS DIF, PROD	4,8	32	2 assos
POITOU-CHARENTES 2/2								
Abbaye de St Savin sur G. et Vallée des fresques	2006.06.15	A	CC du Montmorillonnais, Région, D Vienne, Etat.	PAT / mh	M, T	0,9	8 + saisonn iers	asso + régie CC
Cité internationale de la BD et de l'image	2007.09.10	IC	D Charente, Etat, C Angoulême, Région	IND / lil, cinex PAT / musée	CSV, DIF, M	4,4	56	2 assos
PROVENCE-A.-C.d'A. 0/2								
Opéra Toulon Provence Méditerranée	2003.12.31	IC	C Agglo Toulon D Var	CREA / sv	PROD, DIF	11	170 etp	DSP à SA
École de musique, danse, et théâtre du Haut-Var	2005.10.24	A	26 communes	CREA / sv	ENSpé	0,5	31 (19 etp)	asso
RÉUNION 1/1								
Fonds régional d'art contemporain	2007.07.23	A	Région, Etat	CREA / ap	PROD, CSV, DIF	0,26	1	asso
RHÔNE-ALPES 3/6								
Agence iséroise de diffusion artistique (AIDA)	2004.07.19	IC	D Isère, 1CC, 1 C	CREA / sv	DIF	nd	10	régie D + asso
Maison de la culture de Grenoble (MC2)	2004.12.23	IC	Etat, C Grenoble, D Isère Région (année ?)	CREA / sv, ap IND / cinex	DIF, PROD	8,5	42	asso

Théâtre de Bourg-en-Bresse	2005.01.17	IC	C Bourg-en-Bresse D Ain	CREA / sv	DIF, PROD	2	15	DSP à asso
Cité de l'image et de l'animation (CITIA)	2006.02.02	IC	C Agglo, C Annecy, D Hte-Savoie, Région, Etat	IND / cinav	DIF	2,5	23	asso
Cité du design – Ecole supérieure d'art et de design de St Etienne	2009.12.14	A	C Agglo St Etienne- Métropole, Région, C St Etienne, Etat	CREA / ap	ENSup DIF	10,6	120	syndicat mixte
EPCC de la Savoie DIAPASON 73	2010.03.08 (2010.07.01)	A	D Savoie, C Chambéry, CC Albertville + 4 C	CREA / sv	ENSpé	1,2	14	asso