

Modes de gestion des différentes structures publiques à vocation culturelle

**Isabelle CARBONI
Aurélia SAUZEDDE
Loana BAILLOT
Barbara LACLERGERIE
Adelaide AGOSTA**

2006 - 2007
IMPGT – Master 2 culture
Montage de dossiers nationaux
Catherine BRUNET

L'intervention publique en matière culturelle est fondée sur différents textes :

- Préambule de la Constitution (« La Nation garantit l'égal accès à l'enfant et à l'adulte la formation professionnelle et à la culture »)
- Traité de Maastricht (articles 3 et 128)
- Décret relatif aux attributions du Ministère chargé de la culture
- Lois de décentralisation de 1982 et de 1983.

L'inscription de la culture et de l'action culturelle parmi les grands services publics trouve ses racines dans l'histoire et les traditions de notre pays.

Ce dossier est une présentation synthétique des différents mode de gestion des structures culturelles dans le secteur public.

Ce document présente les différents outils que la législation française permet d'exploiter dans le cadre de la gestion d'un équipement culturel. Une collectivité territoriale, ayant décidé de la construction d'un équipement, se doit de réfléchir à sa gestion et au montage juridique qui va accompagner son fonctionnement. Pour cela il est nécessaire de vous présenter toutes les possibilités des modes de gestion ainsi que les formes juridiques existantes dans le secteur public.

Selon le mode de gestion de la structure, les contraintes de fonctionnement et les degrés d'autonomie par rapport à l'administration de tutelle varient :

I. Régies

II. Services publics concédés (Concessions)

III. Etablissements publics (EP)

IV. Groupement d'Intérêt Public (GIP)

V. Etablissements Publics de coopération culturelle (EPCC)

LA GESTION EN REGIE

Il existe 3 types de gestion en régie, régie directe, régie autonome, et régie dite personnalisée, qui correspondent à un degré d'autonomie plus ou moins marqué par rapport à une collectivité.

Globalement, il y a gestion en régie lorsque la collectivité prend en charge la gestion du service public. La collectivité opère donc un contrôle direct du service.

Néanmoins, la régie personnalisée se rapproche de la Délégation de Service Public (DSP) car elle organise une autonomie morale et financière. Mais elle reste sous contrôle de la collectivité.

Les régies sont de droit public, de comptabilité publique et soumises au code des marchés publics. Le code général des collectivités territoriales explicite ces 3 types de collectivités.

I – Descriptif, avantages et inconvénients de chaque type de régie

La régie directe

La régie directe impose que les activités de la structure soient insérées dans les services de la collectivité. Elle n'a pas d'organe de gestion, ni d'autonomie juridique et financière. Cela suppose que les activités soient assurées grâce au personnel, aux biens et au budget de la collectivité.

Par exemple, un musée municipal en régie directe sera géré par les services municipaux, avec leur personnel et leurs moyens : le statut juridique de ce musée sera exactement celui de la commune.

C'est la collectivité qui prend les décisions budgétaires, fixe les tarifs, est chargée de l'administration et délivre les mandats relatifs au service de la régie.

Le personnel permanent est sous statut de la fonction publique territoriale, tandis que les personnels non statutaires ont le statut d'agents contractuels de droit public, quel que soit leur emploi.

La comptabilité se fait sous l'application des règles comptables communales, tandis que la fiscalité est celle qui s'applique à la Ville communément.

Avantages

- Maîtrise de la collectivité locale sur l'activité ;
- Garantie du financement ;
- Formule adaptée dans le cadre d'un service public administratif (SPA) avec des conditions de gestion peu rentables (peu d'usagers payants) ;
- Convient au spectacle vivant, quand le public accueilli est restreint;
- Garantie de la protection des biens.

Inconvénients

- Lenteur du fonctionnement administratif, souvent incompatible avec la nécessaire rapidité de fonctionnement journalier (concerts, résidences, formations, informations, ...)
- Budget intégré dans gestion municipale, d'où problème de connaître le coût réel de

l'équipement ;

- Impossibilité de réaffecter les ressources dans l'activité elle-même ;
- Statut de fonction publique territoriale appliqué au personnel, pouvant poser des problèmes avec la nécessité de recruter du personnel temporaire (employés CDD, extras, personnel technique intermittent, intervenants extérieurs). Certaines collectivités ne peuvent d'ailleurs pas employer de salariés intermittents du spectacle ;
- Difficulté de bâtir un plan d'action et de développement pluriannuel, et de faire des prévisions budgétaires ;
- Peu adaptée quand l'influence de l'équipement dépasse la zone de la collectivité locale ;
- Pas ou peu de possibilités de trouver des partenaires privés extérieurs ;
- Obligation de passer des marchés publics, ce qui peut être pénalisant, notamment en terme de souplesse de fonctionnement.

La régie autonome (Régie dotée de l'autonomie financière)

La régie autonome est semblable à la précédente dans le fait que la personnalité juridique reste celle de la collectivité, il n'y a pas de personnalité morale propre. Un Conseil d'Exploitation et un directeur administrent les affaires courantes.

Le Maire, dans le cas d'une ville, est le représentant légal et il en est l'ordonnateur, comme en régie directe. Mais ici, il peut déléguer sa signature au directeur pour le fonctionnement.

La grande différence avec la régie directe provient du fait que la gestion du budget général se fait en disposant d'une autonomie financière. Il y a donc création d'un budget annexe, avec des organes de gestion propres.

Les avantages liés à la création du budget annexe sont évidents : il est possible ici de bâtir un plan d'action et de faire des choix financiers, d'avoir une lisibilité sur les coûts réels de l'équipement ou de réaffecter les ressources dans l'activité.

Mais **les inconvénients** précédemment cités dans le cadre de la régie directe dus à l'absence de personnalité morale demeurent.

La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière (dite Régie Personnalisée)

Cette régie se distingue par la création d'une personnalité morale distincte de la collectivité et d'une autonomie financière.

Elle constitue donc une délégation passée, même si la majorité des membres qui compose le Conseil d'Administration provient de la collectivité de tutelle.

Elle dispose d'une autonomie juridique unique (établissement public local). Dans ce cadre, elle peut passer des contrats, agir en justice, et posséder des biens.

Elle est créée par délibération de la collectivité, avec une organisation administrative et financière déterminée.

Elle est administrée par un Conseil d'Administration qui adopte le budget et fixe les redevances, délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie, et ratifie la nomination du directeur qui en est l'ordonnateur.

La composition du Conseil d'Administration est déterminée ainsi : les membres titulaires d'un mandat de la collectivité, doivent détenir la majorité des sièges. Les autres membres sont des personnes relevant du secteur de compétence.

Les membres de ce C.A. sont nommés, dans l'exemple d'une ville, par le Conseil Municipal. Le CA se réunit au moins une fois tous les trois mois.

Le Maire propose un directeur, validé ensuite par le Conseil Municipal, et enfin entériné par le CA.

Le directeur passe les actes, marchés, etc..., assure la direction des services, recrute et licencie le personnel, agit en justice.

Le représentant légal est,

soit le directeur dans le cas d'un SPIC (Service Public à caractère industriel et commercial), soit le Président du C.A. dans le cas d'un SPA (Service Public Administratif).

Le personnel relève du droit public dans le cadre d'un SPA,
du droit privé dans la cadre d'un SPIC,
sauf le directeur et le comptable qui sont toujours de droit public.

Avantages

- Individualisation et autonomisation de l'activité ;
- Indépendance artistique et culturelle ;
- Organisation et budget indépendants ;
- Garantie de la protection des biens ;
- Respect des règles budgétaires et comptables ;
- Association de personnalités extérieures (usagers, professionnels, associations) au Conseil d'Administration par la création de Comités Consultatifs
- Equipement placé sous l'autorité unique du directeur, sous le contrôle du CA (SPIC) ;
- Possibilité de nommer au poste de directeur, le chef de projet que la collectivité s'est attachée pour la mise en place de l'équipement;
- Possibilité de contracter des emprunts, de reporter le solde disponible en fin d'exercice sur l'exercice suivant, donc de planifier des actions sur plusieurs saisons ;
- Présence d'un comptable public, qui rassure sur la transparence et la bonne utilisation des fonds publics ;
- Salariés de droit privé, d'où facilité de recrutement et de licenciement (SPIC) ;
- Possibilité de participation du secteur privé et associatif au sein du Conseil d'Administration ;
- Possibilité de trouver d'autres partenaires et ainsi diversifier ses financements ;
- Responsabilité juridique donnée au directeur (Le Maire est dégagée de cette responsabilité) ;
- Subventions extérieures possibles (Etat, Département, Région, ...) ;
- Facilité de récupération de la TVA sur investissement en cas de SPA (grâce au FCTVA).

Inconvénients

- Lourdeurs occasionnelles de la gestion publique (engagements préalables des dépenses par exemple, moins souple qu'un fonctionnement de type associatif) ;
- Difficultés diverses, comme pour mettre en dépôt de la billetterie dans différents points de vente ;
- Obligation de passer des marchés publics quand les seuils fixés sont atteints, ce qui peut être pénalisant, pour la souplesse de fonctionnement ;
- Imposition totale ou partielle aux impôts commerciaux et à la TVA (SPIC) ;
- Problématique de récupération de la TVA sur investissement par la collectivité en cas de SPIC.

II – Illustration du vécu de ces modes de gestion par les professionnels de la culture

Afin d'éclairer ce qui vient d'être présenté de façon technique et synthétique sur les modes de gestion en régie, nous vous proposons deux extraits du rapport de Anne CHIFFERT, Robert LECAT et Philippe RELIQUET intitulé « La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux » établi en février 1999.

Le premier extrait concerne les modalités de gestion en régie directe et le deuxième les régies personnalisées à caractère industriel et commercial.

Ce texte illustre comment ces modes de gestion sont perçus par les professionnels de la culture et resitue dans une problématique de fond l'incompatibilité de certaines notions

La régie directe et la notion d'entreprise culturelle

La régie municipale directe -cette dénomination couramment usitée, bien qu'en réalité impropre, signifie gestion directe pour la collectivité- a permis depuis plus de deux siècles de garantir le maintien de deux éléments primordiaux pour la vie des institutions de la culture : la permanence -si nécessaire en particulier pour les institutions patrimoniales ou éducatives- et le caractère désintéressé de leur fonctionnement, deux qualités qui, à n'en pas douter, ont permis au cours de cette longue période leur enrichissement et leur croissance.

Elle a constitué, au côté des institutions de l'Etat, le second pilier fondateur du service public culturel et l'appui essentiel qu'elle a permis d'offrir depuis deux siècles, et continue de représenter aujourd'hui, doit être vigoureusement souligné.

Néanmoins, cette modalité de gestion fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques de la part des professionnels de la culture chargés au sein des collectivités territoriales de leur direction.

Les points de blocage principalement évoqués sont les suivants :

- l'inadaptation de la régie directe aux missions modernes des institutions culturelles

Les critiques avancées, émanant des représentants des conservateurs de musées, des directeurs d'orchestres ou d'opéras et de certains conservateurs de bibliothèques, mettent en lumière l'inadéquation croissante, vécue comme un véritable frein, entre les modalités de gestion liées à la régie directe et les missions modernes attendues des institutions culturelles.

En effet, autour des missions de protection et de présentation des oeuvres du patrimoine -pour les musées- ou du répertoire -pour les arts de la scène- qui s'accommodaient des règles de la comptabilité municipale, se sont développées, répondant à des besoins nouveaux, de nouvelles missions qui fondent désormais un véritable projet culturel et social d'entreprise : actions éducatives envers les publics, organisation d'expositions temporaires, création de boutiques permettant aux visiteurs d'emporter souvenirs ou documentations prolongeant la visite ou le spectacle, productions audiovisuelles, disques, cassettes, CD ROM, gestion d'espaces de repos et de restauration, etc..., activités principalement commerciales peu compatibles avec une gestion publique à caractère administratif.

- Le principe d'unité du budget communal

Ce principe qui a pour corollaire la non-affectation des recettes supplémentaires éventuelles produites par les activités des institutions culturelles semble avoir deux conséquences particulièrement négatives : le découragement de bien des responsables culturels et l'absence d'encouragement des autres, qui éprouvent le sentiment que leurs efforts et ceux qu'ils demandent à leurs équipes servant à alléger la charge communale, ne sont pas ré-injectés dans leur entreprise pour la développer et en améliorer les services. Cet état d'esprit favorise une désresponsabilisation des directeurs et de leurs équipes et peut certainement constituer une entrave sérieuse à la dynamique économique et culturelle de ces institutions, même si chacun reste conscient des efforts financiers considérables effectués par les municipalités.

En outre, en vertu du même principe, les subventions acquises auprès d'autres collectivités ou auprès de l'Etat servent bien souvent non pas à augmenter les moyens de l'institution qui devrait en être bénéficiaire mais à alléger la charge de la commune. Cette situation conduit souvent -entre autres causes- à dissuader certaines collectivités territoriales, notamment département ou région, de devenir des partenaires réguliers d'institutions gérées directement par les communes. On constate également souvent un moindre soutien de l'Etat à leur égard. De même, la régie directe décourage le concours de partenaires privés et de mécènes.

- Le poids de la gestion courante

L'institution culturelle en gestion directe constitue un service municipal tout comme l'état civil ou la voirie et elle a besoin à ce titre d'une collaboration permanente avec les services municipaux qui ne disposent pas toujours de la compétence ni de l'attention nécessaires pour comprendre les spécificités de fonctionnement de celle-ci, l'établissement du budget comme son exécution nécessitent donc tant auprès de la hiérarchie des élus (maire, adjoints aux finances, au personnel, aux travaux, à la culture etc...) que de celle des services (secrétaire général, directeurs) et du receveur municipal, un travail quotidien considérable, véritable dévoreur d'énergie que chacun s'accorde à considérer comme bien mal dépensée.

La règle du paiement après service fait, la complexité des réaffectations financières en cours d'exercice, l'assujettissement aux règles des marchés publics, l'absence totale d'autonomie financière en dehors de la régie d'avance qui par nature ne peut porter que sur de très petites sommes, entraînent une lourdeur et une lenteur des prises de décisions qui entrave le bon fonctionnement de l'institution culturelle et est souvent génératrice de surcoûts.

Dans ces conditions, l'achat d'une oeuvre d'art ou de documents précieux dans une vente aux enchères, l'organisation d'une tournée pour un orchestre qui nécessite le blocage d'un charter ou une réservation d'hôtel en Chine, la commande d'un système d'éclairage pour une représentation ou un concert auprès du seul prestataire compétent de la région, l'engagement d'un soliste deux ans à l'avance, constituent des exercices particulièrement délicats.

- Les problèmes de recrutement de personnels

Les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale auxquels les institutions placées en régie doivent légalement faire appel ne répondent pas toujours aux besoins spécifiques des entreprises culturelles, notamment en ce qui concerne le spectacle vivant, mais aussi aux besoins nouveaux des institutions patrimoniales en particulier en ce qui concerne les personnels d'action culturelle ou bien liés aux activités commerciales.

Les possibilités de recrutement de personnels contractuels semblent de plus en plus restreintes et lorsque celles-ci peuvent malgré tout être mises en œuvre, la situation aux perspectives

incertaines de ces personnels -contrats de trois ans renouvelables mais sans tacite reconduction depuis la loi Galland- et l'absence de plan de carrière et de progression assurée lorsque le contrat est renouvelé, font que les meilleurs d'entre eux quittent leur emploi à la première occasion.

Ce phénomène est particulièrement sensible parmi les personnels d'action culturelle mais aussi parmi les musiciens des orchestres en régie ou des opéras qui quittent volontiers leurs postes au profit d'orchestres en association de la loi de 1901 où ils disposent de contrats de droit privé à durée indéterminée.

De même, dans les musées et, dans une moindre mesure, dans les bibliothèques, le recrutement de personnels spécifiques pour lesquels il n'existe pas de filière de la fonction publique territoriale pose des difficultés analogues : il s'agit notamment des personnels destinés à la mise en oeuvre de projets d'animation culturelle, d'activités commerciales, ou encore des personnels des services de communication.

Ainsi, les professionnels rencontrés présentent la lenteur et la complexité des règles de gestion liées à la régie directe comme de véritables freins à la mise en oeuvre de projets culturels dynamiques et modernes, générateurs de perte d'énergie et d'argent, profondément démotivantes et déresponsabilisantes.

Cette vision assez radicale de la régie mérite cependant d'être nuancée par le fait que certains d'entre eux -et souvent les plus performants- ont pu mettre en place des solutions palliatives grâce aux bonnes relations qu'ils ont pu développer avec les élus et l'administration locale où des systèmes de régies d'avance largement étendues ont pu être mis en oeuvre, où le retour des recettes se fait pour tout ou partie ; des abonnements avec prélèvement automatique, des paiements par carte bancaire ou par chèque vacances sont mis en place, ici ou là, mais toute innovation suppose une énorme dépense d'énergie. C'est donc surtout la création d'associations relais qui permet de desserrer l'étreinte de la gestion directe.

Dans une ville, par exemple, l'élue à la culture indique que les institutions en régie fonctionnent grâce à l'association des amis de la musique du conservatoire qui organise les concerts et les manifestations publiques, à l'association liée à l'école d'art qui organise les voyages à l'étranger des élèves et à l'association du musée qui effectue certains achats dans un cadre limité.

Malgré tout, les nécessités de la vie et des activités font que des solutions partielles sont trouvées sans que l'on puisse dire, à tout le moins, qu'elles soient bien satisfaisantes.

Les régies personnalisées à caractère industriel et commercial : inadaptation du dispositif actuel au secteur culturel

Le constat peut être fait aujourd'hui de la quasi non-utilisation par les communes les syndicats de communes ou les départements qui en ont d'ores et déjà la possibilité, de la régie personnalisée à caractère industriel et commercial en matière culturelle. Une analyse des textes en vigueur sur la régie de SPIC montre en effet une inadaptation du cadre proposé à la gestion des entreprises culturelles, comme par exemple les opéras, les théâtres ou les orchestres, dont la nature commerciale des activités est pourtant systématiquement retenue par l'administration fiscale.

(1). Un exemple a été authentifié: le théâtre d'Aix en Provence; A St Jacques de la Lande (Ille et Vilaine) le centre culture, l'Aire libre, a été organisé en 1995 en régie SPA avec des statuts

suivant le modèle SPIC, la préfecture ayant accepté, après consultation de la DGLC, cette organisation dans l'attente de la sortie du décret SPA.

Des objectifs de gestion peu compatibles avec les missions des entreprises culturelles

L'article R.323-66 du code des communes relatif au compte de fin d'exercice montre bien la philosophie générale de ces régies dont le cadre apparaît comme conçu pour des activités de gestion à caractère principalement technique :

"En fin d'exercice et après inventaire, le directeur fait établir le compte financier par l'agent comptable.

Ce document est présenté au conseil d'administration en annexe à un rapport du directeur donnant tous éléments d'information sur l'activité de la régie au cours du dernier exercice et indiquant les mesures qu'il convient de prendre pour :

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

Le conseil d'administration délibère sur ce rapport et ses annexes".

Si les quatre objectifs de gestion des régies de SPIC énoncées ci-dessus semblent parfaitement adaptées à l'organisation d'un service des eaux, de transports scolaires ou de gestion des ordures ménagères, **l'on voit mal comment les entreprises du spectacle vivant notamment, pourraient s'inscrire dans un cadre de gestion aussi limité et ne prenant pas en compte des notions aussi fondamentales pour la qualité du service rendu que la nature du projet artistique, incluant l'innovation et la prise de risque,** le soutien aux jeunes artistes interprètes ou créateurs, la conquête de nouveaux publics.

Si le strict contrôle des coûts, la meilleure rentabilité possible des investissements, la satisfaction des "usagers" sont des objectifs de première importance pour les entreprises culturelles comme pour toutes les autres entreprises, ils ne peuvent constituer de façon exclusive la finalité de leur démarche.

Un outil juridique dépourvu d'identité et peu structurant pour le secteur culturel

(...) La régie renvoie, par son appellation avant tout à une image dans laquelle les institutions culturelles ne se retrouvent pas. En effet l'appellation régie, tout en étant un facteur de confusion en évoquant aussi bien la régie directe (dépourvue d'autonomie) que la régie personnalisée, se réfère par là même à une idée unique et simple : la relation de dépendance à la collectivité de rattachement dont le caractère unique leur paraît exclure tout équilibre et toute autonomie réelle.

Les services concédés

Une concession est l'acte, contractualisé, par lequel une personne morale de droit public (Etat, collectivités territoriales), confie la construction ou la gestion d'un service public à un tiers.

La concession est l'un des modes de gestion les plus classiques du service public.

En effet, le théâtre fut la principale activité donnant lieu à une concession de la part d'une collectivité locale, autrement dit d'une commune. C'est précisément à propos d'une concession d'activité théâtrale, pour l'Opéra Comique de la ville de Paris, que le Conseil d'Etat, revenant sur une jurisprudence antérieure, prit en compte pour la première fois la notion de service public culturel (Conseil d'Etat du 23 juillet 1923).

a) Comment fonctionne une concession ?

Dans un premier temps, l'autorité délégatrice accorde, par contrat et pour une durée déterminée, l'exécution d'un service à une personne morale de droit privé qu'elle a choisi librement.

Cette dernière, exploite le service concédé à ses propres risques, car elle est responsable vis-à-vis de l'autorité qui la mandate. Dans ce cas, le concessionnaire doit s'assurer du bon fonctionnement de son établissement dans le respect d'un cahier des charges bien précis, annexé au contrat de concession. Très souvent, le concessionnaire a pour première tâche de construire les ouvrages nécessaires (bâtiments intérieurs et extérieurs, décors...).

Même si la concession est une délégation de service public dans laquelle les capitaux publics sont majoritaires, il n'en reste pas moins que pour être économiquement viable, elle doit s'autofinancer grâce aux redevances sur les usagers fixées par un tarif (billetterie d'un théâtre, droit d'entrée pour la visite d'un monument, d'un musée...).

b) A titre d'exemple...

Le Grand Palais des Champs-Élysées à Paris, mandaté par le ministère de la culture et de la communication (publication de l'appel d'offre le 31 juillet 2003)

Le contrat projeté était une concession de service public et de travaux publics (article 38 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques modifié par l'article 3 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant sur les mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier).

L'objet du contrat portait sur la conception, la réalisation et le financement des travaux d'aménagement du Grand Palais des Champs-Élysées, la gestion et la maintenance du bâtiment, ainsi que sur l'exploitation de l'ouvrage sous le contrôle du ministère de la culture et de la communication. La rémunération du concessionnaire était assurée par l'exploitation de l'ouvrage. La durée du contrat de concession était fonction de l'amortissement des investissements assurés par le concessionnaire, sans pouvoir excéder une durée qui était fixée dans le cahier des charges.

Il s'agissait:

- d'assurer la mise en valeur du bâtiment qui est classé en tant que monument historique
- de rationaliser et d'améliorer les espaces et le fonctionnement des activités de service public qui seront présentes dans l'ouvrage
- d'assurer une répartition cohérente des différentes fonctions (expositions, événements, salons, congrès etc.)
- d'améliorer et de développer les accès et espaces logistiques du bâtiment

La Société d'Economie Mixte (SEM) Culturespaces

Culturespaces conseille les collectivités, les propriétaires privés et les grands établissements publics de l'Etat pour mieux mettre en valeur et gérer leurs monuments et musées.

En 1990, Culturespaces devient une filiale d'Havas Tourisme et du Groupe Suez et signe son premier contrat d'assistance à la gestion pour le Palais des Papes d'Avignon, contrat qui s'achèvera en 2000.

En 1992, Culturespaces se voit confier sa première concession de longue durée, pour la mise en valeur et la gestion complète de la Villa Ephrussi de Rothschild.

Puis, Culturespaces se verra successivement confier en concession :

- le Château des Baux de Provence en 1993
- le Musée Jacquemart-André en 1996
- le Château de Valençay en 1996
- le Musée National de l'Automobile – Collection Schlumpf en 1999
- la Villa Grecque Kérylos en 2001
- le Théâtre Antique d'Orange et le Musée Municipal d'Orange en 2002

A ce jour, la société est donc chargée de :

- mettre en valeur les sites, les collections, les espaces et les jardins dont elle a la gérance
- d'accueillir le public
- de mener une politique culturelle active (éditions, animations pédagogiques, organisation d'expositions...)
- de gérer les librairies boutiques, les restaurants et les salons de thé, s'il y en a
- d'assurer une politique marketing et commerciale forte (création d'évènements, publicité, salons professionnels...)

c) En quoi ce mode de gestion peut-il être avantageux ?

Pour les collectivités, la gestion de théâtres ou de biens patrimoniaux, comme le Grand Palais des Champs-Élysées, est une activité assez lourde à mettre en place. Elle requiert des compétences spécialisées que n'ont pas toujours les personnels communaux. Concéder un service public est intéressant dans la mesure où, le responsable est une personne morale de droit privé.

A l'inverse, le système du service concédé est intéressant pour le gestionnaire qu'à partir du moment où il est certain que le projet est économiquement durable. Il pourra alors rembourser les frais liés à la construction et au fonctionnement et dégager une plus value. L'exploitant reste donc le seul propriétaire des recettes mais supporte également les risques liés à une comptabilité privée.

Récapitulatif : les 10 éléments essentiels d'une concession de service public

Les concessions de service public sont :

- 1) des contrats administratifs par lesquels l'Etat ou un établissement public de l'Etat ou une collectivité locale
- 2) confient à un tiers
- 3) pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements
- 4) une mission globale
- 5) relative aux financements d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public,
- 6) à la construction ou la transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation, leur gestion.
- 7) Le contractant assure la maîtrise d'ouvrage à réaliser.
- 8) Il peut se voir confier tout ou une partie de la conception des ouvrages.
- 9) La rémunération du concessionnaire fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat,
- 10) parfois elle peut être liée à des objectifs de performances indiqués dans le contrat.

ETABLISSEMENTS PUBLICS

HISTORIQUE

C'est à Saint-Louis qu'on a coutume d'attribuer la création dès le XIII^e siècle du premier établissement public, aujourd'hui connu sous le nom de Centre national ophtalmologique des « Quinze-Vingts ». Apparue en 1856 avec un arrêt de la Cour de Cassation rendu à propos des caisses d'épargne, la conception classique de l'établissement public se caractérisait par l'individualisation d'un service public administratif, auquel était octroyée la personnalité morale, et par sa soumission intégrale à un régime de droit public. La distinction entre les établissements publics à caractère administratif (EPA) et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) a été dégagée par la jurisprudence dans un arrêt du Tribunal des conflits du 22 janvier 1921, " Société commerciale de l'Ouest Africain ", dit " bac d'Eloka, puis consacrée par le décret du 29 décembre 1962 sur la comptabilité publique (article 151 : « *Selon l'objet de leur activité ou les nécessités de leur gestion, les établissements publics nationaux sont dits à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial* »...)

Les motivations du recours à la formule de l'établissement public sont diverses : mettre en valeur une activité en l'individualisant, profiter d'une structure administrative autonome qui offre à son personnel un environnement choisi et à ses dirigeants une certaine liberté d'action, user d'un cadre budgétaire et comptable moins contraignant que celui de l'Etat sont parmi les plus notables.

DESRIPTIF

Un établissement public est « personne morale de droit public assumant une mission spéciale et disposant à cet effet de l'autonomie administrative et financière ». Personnification d'un service public.

Ils constituent une forme de décentralisation dite « fonctionnelle » ou « par services », à côté de la décentralisation territoriale.

Eléments constitutifs

- Personne morale de droit public

A défaut de texte, la jurisprudence adopte la méthode du faisceau d'indices (= l'organisme est présumé privé, mais si les indices sont suffisamment nombreux, concordants et puissants, il est qualifié d'EP).

- Rattachement à une collectivité territoriale

Un EP ne peut être créé que par une collectivité territoriale et non par un autre EP. Un EP est nécessairement rattaché à une collectivité territoriale dont il est destiné à prolonger ou compléter l'activité. On peut distinguer les EP nationaux des EP locaux.

Mais l'EP n'est pas forcément rattaché à la collectivité qui l'a créé. Tous les EP sont soumis à la tutelle de l'Etat.

- Organisme spécialisé

Principe de spécialité. Un EP ne peut intervenir dans un domaine étranger à sa spécialité. La jurisprudence protège les EP contre les empiétements éventuels d'autres personnes publiques sur leur spécialité.

Diversité des formes et régime juridique

La classification essentielle distingue les EPA et les EPIC. En principe, un EP est administratif, sauf si les textes en disposent autrement ou si, dans le silence des textes, il répond aux critères jurisprudentiels de l'EPIC.

Phénomène de prolifération des EP dénoncé par le Conseil d'Etat dans son rapport de 1971 : les pouvoirs publics ont tendance à créer des EP pour résoudre tous les problèmes que l'administration traditionnelle ne parvient pas à maîtriser.

Dès la loi de finances de 1925, le législateur a réagi contre la prolifération des établissements publics en prévoyant que seule une loi pourrait créer un établissement public pour éviter que l'administration n'en décide au gré des contingences politiques et budgétaires. Ce système est resté en vigueur jusqu'en 1958. L'article 34 de la Constitution de 1958 prévoit que la loi fixe les règles concernant la « création de catégories d'établissements publics ». Il en résulte qu'il n'est plus nécessaire de créer par une loi chaque établissement public pris individuellement, mais que la loi crée seulement les " catégories ", dont la définition comporte plusieurs éléments. Ainsi appartiennent à une même catégorie, des établissements dont l'activité s'exerce territorialement sous une même tutelle administrative, qui ont une spécialité analogue et qui obéissent enfin à des règles comparables d'organisation et de fonctionnement.

Deux schémas sont à distinguer :

- soit le législateur crée une catégorie d'établissement public, après quoi il revient à une autorité administrative de créer les établissements dans la catégorie, soit le gouvernement pour les établissements d'Etat, soit de l'organe délibérant des collectivités territoriales pour les établissements locaux.
- soit le législateur crée lui-même un établissement public unique en son genre (ex. : Centre POMPIDOU).

Typologie

Distinction selon le territoire :

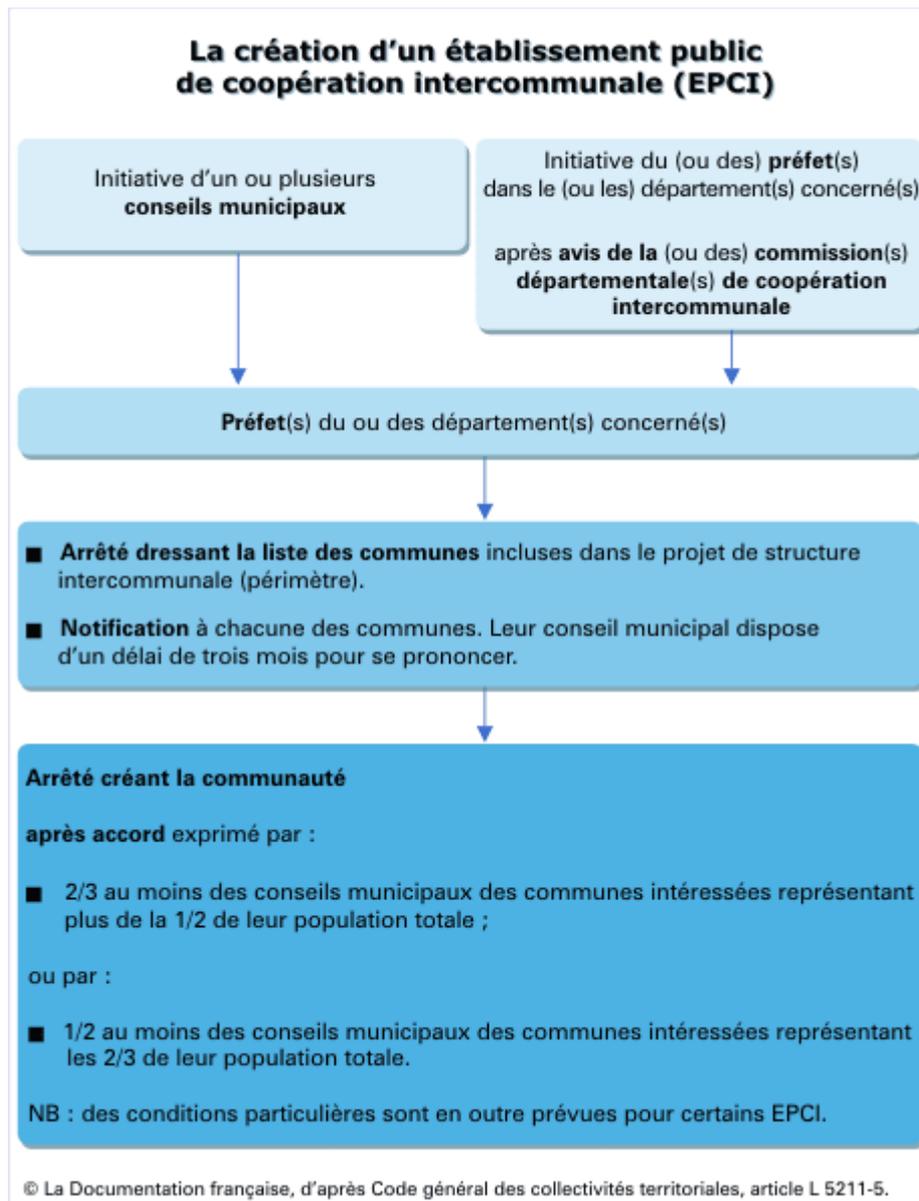
Etablissements nationaux : un établissement public national est rattaché à une personne morale de droit public (l'état)

Etablissements locaux : un établissement public local est rattaché à une collectivité locale (une commune, un département, une région)

Distinction selon l'objet de la mission :

Etablissement public à caractère administratif (EPA)

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de "projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité". Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI.



Les EPCI à fiscalité propre

Les EPCI à fiscalité propre sont des établissements publics qui regroupent des communes en vue de réaliser sur un espace de solidarité un projet commun de développement. Cette forme intégrée d'intercommunalité se caractérise par le fait que ces établissements publics perçoivent des ressources indépendantes des contributions communales.

Les EPCI à fiscalité propre comprennent les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Doivent aussi être mentionnés les syndicats d'agglomération nouvelle qui constituent une catégorie particulière d'EPCI à fiscalité propre.

Aujourd'hui, plus de 85,5 % de la population sont couvertes par un Etablissement Public de Coopération Intercommunal (EPCI) à fiscalité propre. Au 1er janvier 2006, on compte 2 573 EPCI à fiscalité propre (communauté d'agglomération, communauté urbaine, communauté de communes), regroupant 32 913 communes, soit 53,3 millions d'habitants.

Les EPCI sans fiscalité propre

Les autres EPCI sont constitués par les syndicats intercommunaux. Certains d'entre eux poursuivent un seul objet et sont ainsi qualifiés de syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) à l'inverse des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM). Ces établissements publics de coopération intercommunale ne s'appuient pas sur un projet de développement commun mais poursuivent la mise en œuvre de services d'utilité commune pour les adhérents. Certains syndicats fonctionnent à la carte et permettent ainsi à leurs membres de n'adhérer que pour une partie de leurs compétences.

Les syndicats mixtes constituent une forme de coopération associant des communes et/ou des EPCI à d'autres personnes publiques. On distingue les syndicats mixtes ouverts et fermés :

- le syndicat fermé comprend des communes et/ou des EPCI,
- le syndicat mixte ouvert comprend en plus d'autres personnes publiques.

Les EPIC sont placés très largement sous un régime de droit privé surtout pour leurs activités (relation avec usagers, fournisseurs, personnels : pas des fonctionnaires). En cas de litige dans l'exercice de l'activité de l'EPIC, le juge judiciaire est compétent. Toutefois, leur organisation et les rapports qu'ils entretiennent avec leur autorité de tutelle sont largement soumis au droit public : si les agents des EPIC sont des agents privés, les chefs de service et l'agent comptable (s'il a la qualité de comptable public) sont des agents de droit public.

La contrainte du droit communautaire

Au-delà des évolutions du droit national, la distinction des services selon leur nature administrative ou industrielle et commerciale a été revisitée par le droit communautaire. C'est ainsi que la notion de "service public à la française" doit être désormais appréhendée en parallèle avec celle de service d'intérêt général (SIG) au sens du droit communautaire. La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes CJCE assimile les services d'intérêt général à des services de nature non économique, étant observé que pour la CJCE constitue une activité économique toute activité consistant à offrir des biens ou des services.

Ce critère de la nature économique ou non économique du service d'intérêt général est déterminant au regard de l'application des règles du marché intérieur et de la concurrence du traité CE. En effet, un service d'intérêt général de nature non économique n'est pas soumis aux règles de la concurrence. C'est ainsi que la CJCE a estimé qu'un organisme contrôlant et supervisant l'espace aérien et percevant les redevances dues pour l'utilisation de son système de navigation aérienne (CJCE, C-364-92. " Sat/Eurocontrol) ou encore un organisme de droit privé exerçant une surveillance antipollution dans un port de mer, exercent des pouvoirs qui sont caractéristiques de la puissance publique et ne sont pas de nature économique (CJCE, c-343/95, " Diego Cali").

EXEMPLES

	EPA	EPIC
Objet	Missions régaliennes : c'est par exemple le cas des hôpitaux ou des musées, sans que le prix de la consultation ou du ticket d'entrée soit censé couvrir tous les besoins de financement de l'établissement.	Production économique Un <u>EPIC</u> a principalement pour objet de <u>produire et vendre des biens ou services dont les prix sont fixés dans une logique commerciale</u> , ce qui ne l'empêche pas par ailleurs d'assurer certaines missions régaliennes : par exemple le directeur d'un port autonome assure la police du domaine public affecté à l'établissement.
Personnel	Fonctionnaires	Salariés de droit privé sauf le directeur et l'agent comptable
Budget	Elaboration et contrôle a priori par l'autorité de tutelle	Contrôle a posteriori par l'autorité de tutelle
Financement	l'autonomie de gestion est faible et les financements sont à 90% des subventions de l'Etat <u>financé pour la plus grande part par des subventions du budget général ou par des taxes</u>	l'autonomie de gestion est forte et les financements proviennent des ressources propres. 15% de ressources propres <u>financement est assuré par des recettes tirées de la vente de ses produits ou services</u>
Fondation	Ne peut pas en créer	Peut en créer
Fonctionnement	Tutelle étroite	Certaine autonomie
Personne morale	Oui : patrimoine, nom, compte bancaire, action en justice, personnel	Oui
Droit	Public => juge administratif → Conseil d'Etat	Privé : patrimoine, personnel (droit du travail), actes (code de commerce) Juge judiciaire → Cour de cassation
Avantages	- Participation du personnel et des usagers à la gestion du service qu'autorise la représentation de ces catégories dans l'organe délibérant. - Souplesse offerte par l'autonomie financière	Possibilité d'engager des artistes, du personnel selon les conditions prévues par le Code du Travail.
	- Autonomie institutionnelle	
Inconvénients	- Prolifération - Inadaptation au secteur culturel	
	- Pas de souplesse nécessaire à la gestion d'une entreprise culturelle	

	EPA	EPIC
EXEMPLES	<p>EPCI</p> <p>Pays d'Aix en Provence dont l'un des missions est de renforcer les structures à caractère culturel.</p>	
	<p>Musées</p> <p><u>Musée d'Orsay</u></p> <p>Etablissement public administratif depuis le 1^{er} janvier 2004. Il regroupe le Musée d'Orsay et le musée Hébert.</p> <p>Missions : conservation, présentation et enrichissement des collections, organisation d'expositions et accueil du public.</p> <p>Autonomie administrative et financière élargie.</p> <p>Trois instances nouvelles sont créées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conseil d'administration <p>Sous la direction de son Président, il détermine la politique scientifique et culturelle de l'établissement, la programmation des expositions et des autres activités culturelles.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conseil scientifique <p>Il délibère sur la politique culturelle de l'établissement avant d'être soumise au Conseil d'administration et sur les projets d'acquisitions, de prêts ou de dépôts.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Commission des acquisitions <p>Il peut décider de manière autonome l'entrée de certaines œuvres au sein des collections, sous réserve que leur montant soit inférieur aux seuils définis par le ministère. Au-delà de ces seuils, le Conseil artistique des musées nationaux est consulté.</p> <p>L'établissement public gère en partie les recettes du droit d'entrée, dont 20 % sont affectés à l'acquisition des œuvres.</p> <p>Effectif de 630 personnes et dispose pour l'année 2004 d'un budget de 23,5 millions d'euros.</p>	<p><u>Réunion des musées nationaux</u> (RMN). Créé en 1985.</p> <p>Établissement <i>public</i> à caractère industriel et commercial depuis 1990. A l'exception du musée du Louvre, du musée d'Orsay et des musées Rodin, Gustave Moreau et Henner, établissements publics, les musées nationaux ont depuis 1999 le statut de services à compétence nationale qui leur assure une importante autonomie de gestion, notamment financière. La direction des musées de France poursuit cette évolution.</p>

	EPA	EPIC
	<p><u>Institut National du patrimoine (INP)</u> Il se compose de deux départements pédagogiques : le département chargé de la formation des conservateurs du patrimoine et le département chargé de la formation des restaurateurs du patrimoine, et d'un secrétariat général. L'INP organise également divers séminaires de formation permanente à destination des professionnels du patrimoine, conservateurs et restaurateurs. Enfin, l'INP développe diverses coopérations internationales avec des institutions patrimoniales étrangères, et accueille régulièrement des stagiaires étrangers au sein de ses formations. http://www.inp.fr/</p>	<p><u>Centre National de la Chanson des Variétés et du Jazz</u> Le CNV a pour mission le soutien au spectacle vivant dans le secteur des variétés et des musiques actuelles à partir des fonds collectés par la perception de la taxe sur les spectacles de variétés. http://www.cnv.fr/</p> <p style="text-align: center;">Théâtres</p>
	<p><u>Ecole Nationale supérieure des arts décoratifs (Ensad)</u> Mission la formation artistique, scientifique et technique de créateurs aptes à concevoir, promouvoir, développer toute réalisation dans les diverses disciplines des arts décoratifs, la conduite et la valorisation de recherches dans ces disciplines. http://www.ensad.fr</p>	<p><u>Comédie Française</u> Créée en 1680 par Louis XIV par la jonction des troupes de l'Hôtel de Bourgogne et de l'Hôtel Guénégaud (issue de la fusion de la troupe de Molière et du Marais en 1673, à la mort de Molière). Elle devient un EPIC en 1995.</p> <p><u>Odéon-Théâtre de l'Europe</u> <i>1780-82 construit</i> sur des plans de Peyre et de Wailly, et destiné à l'origine à la troupe de la Comédie-Française. <i>1990-1-6</i> devient Odéon-Th. de l'Europe. Établissement public à caractère industriel et commercial. <i>2006</i> réouverture publique après restauration complète.</p> <p><u>Opéra-Comique</u> (Th. musical populaire). Appelé salle Favart en hommage à Charles-Simon Favart, créateur du genre (pièces comiques agrémentées de musique singeant le grand opéra à la française). <i>1783-avril</i> fin de la construction du théâtre. <i>1990</i> : statut d'association. <i>2005-1-1</i> l'Opéra-Comique devient « théâtre national », avec statut d'Établissement public à caractère industriel et commercial (Épic).</p> <p><u>Théâtre Nat. de la Colline</u></p>

	EPA	EPIC
		<p><u>Théâtre de Strasbourg</u> Mission : présentation d'œuvres théâtrales appartenant au répertoire classique et moderne, français et étranger, ainsi que la création d'œuvres nouvelles enrichissant ce répertoire. Son action doit tendre à favoriser l'accès aux valeurs culturelles, transmises par le théâtre, du public le plus, large et le plus diversifié, appartenant à toutes les catégories sociales de la population. Il a la faculté d'organiser dans les salles de spectacles dont il dispose des manifestations artistiques et culturelles diverses (concerts, conférences, projections cinématographiques etc...) et de prendre part, avec le ministre des affaires culturelles, à des tournées ou à des festivals tant en France qu'à l'étranger. Le Théâtre National de Strasbourg peut également mener des actions de formation et de perfectionnement des professionnels du spectacle dans le cadre d'une école constituée au sein de l'établissement sous l'autorité du directeur du Théâtre". Le directeur est nommé par décret du Président de la République pour une durée de cinq ans. Son mandat est renouvelable par périodes de trois ans. L'administrateur est nommé par arrêté du Ministre de la Culture. Le personnel est engagé sous contrat de droit privé. La subvention est votée chaque année par le Parlement dans le cadre de la discussion de la loi de finances. Le budget doit être approuvé par les autorités de tutelle. Son exécution est soumise au respect du règlement de la comptabilité publique, respect assuré par un agent comptable. Certaines de ses dépenses sont soumises au visa d'un contrôleur financier du ministère du budget.</p>
	<u>Château de Versailles</u>	<u>Parc de la Villette</u>

	EPA	EPIC
	<p>Le domaine national de Versailles et le Trianon est un EPA depuis 1995. Le budget s'est élevé à 41 M€ en 2004 dont 32 M€ pour le fonctionnement (salaires, entretien, réparation, information du public...). L'établissement est tenu de financer son fonctionnement sur ses ressources propres issues principalement de la billetterie, de la location d'espaces, des concessions commerciales et du mécénat. Les subventions d'Etat permettent de financer les investissements (enrichissement des collections, travaux, restaurations...).</p> <p>L'établissement bénéficie de l'apport en mécénat des entreprises et des particuliers grâce notamment aux nouvelles dispositions de la loi du 1er août 2003. La Société des Amis de Versailles, association attachée depuis 1907 à la préservation du site, participe activement à ce travail de recueil de fonds. Le château de Versailles finance ainsi environ 5 à 6 % de son budget total.</p> <p>880 personnes, dont 550 fonctionnaires travaillent au sein de l'établissement public, exerçant une grande diversité de métiers permettant la sauvegarde et à la mise en valeur du site et de ses collections.</p>	<p>L'Etablissement public du Parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV) a été créé par le décret n° 93-96 du 25 janvier 1993. Il a reçu pour mission d'animer, d'exploiter et de promouvoir l'ensemble culturel urbain du Parc et de la Grande Halle de la Villette et à ce titre, développe et diffuse des activités artistiques, éducatives et sociales ouvertes sur la ville.</p> <p>Sa première mission est d'assurer l'entretien d'un vaste patrimoine et d'exploiter le parc et ses équipements intégrés. L'ensemble du site de 55 ha fait du parc de la Villette le plus grand parc urbain de Paris.</p> <p>La deuxième mission de l'établissement public en fait un lieu de création et d'expression de nouvelles formes artistiques. La programmation culturelle, la gratuité de certaines activités, les tarifs abordables pour les activités payantes jouent un rôle important dans le cadre de la politique de la ville dans ce quartier de Paris et au-delà du périphérique vers les communes avoisinantes. Cette orientation de la programmation vise à croiser des publics venant de toutes les origines sociales.</p> <p>La Grande halle accueille régulièrement de grandes expositions-spectacles . Elle accueille aussi des salons commerciaux ciblés sur la jeunesse et l'emploi (par exemple, Salon de l'Etudiant - l'Aventure des métiers - Alternances et apprentissage).</p>
	<p>Académie de France à Rome Elle accueille en résidence, à la Villa Médicis, des professionnels de différentes disciplines : architecture, arts plastiques, design, photographie....</p>	<p>L'Ina L'Institut national de l'audiovisuel est un EPIC, créé par la réforme de l'audiovisuel menée en 1974 et mis en place le 6 janvier 1975. L'Etat fixe le cadre général,</p>

	EPA	EPIC
	<p>Décret du 21 Décembre 1971 portant application du décret du 1er octobre 1926 conférant la personnalité civile et l'autonomie financière à l'académie de France à Rome.</p> <p>Elle a son siège à la Villa Médicis. L'académie de France à Rome a pour mission principale de favoriser la création artistique et littéraire dans tous ses domaines, le perfectionnement dans les disciplines appliquées à la création artistique et littéraire ainsi que dans l'histoire de l'art, plus particulièrement pour la période s'étendant de la Renaissance à nos jours.</p> <p>Elle participe aux échanges culturels et artistiques. Elle organise des expositions, des concerts, des projections cinématographiques, des colloques ou séminaires sur des sujets relevant des arts, des lettres et de leur histoire.</p> <p>L'académie de France à Rome accueille, dans des conditions fixées par décret, de jeunes artistes ou chercheurs pour leur permettre de poursuivre leurs travaux, études et recherches et d'acquérir un complément de formation. Ils sont désignés sous le nom de pensionnaires de l'académie de France à Rome. Leur effectif est fixé à 25 .</p> <p>Elle reçoit, en outre des hôtes en résidence, dont l'effectif maximum est fixé à 3, choisis parmi les personnalités françaises ou étrangères du monde des lettres et des arts désignés par le ministre des affaires culturelles après avis du directeur et pour une durée maximum d'un an.</p> <p>Décret n° 2002-537 du 18 avril 2002 modifiant le décret n° 71-1140 du 21 décembre 1971 et relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Académie de France à Rome</p>	<p>législatif, réglementaire et financier dans lequel l'Ina assure ses missions. Il dispose du pouvoir de contrôle sur ses activités : présence de représentants de l'Etat et de parlementaires au Conseil d'Administration, questions parlementaires, enquêtes et rapports. Première entreprise publique à avoir conclu un contrat d'objectif et de moyens avec l'Etat, (quelques mois avant le vote de la loi du 1^{er} août 2000 relative à la liberté de Communication), l'Ina a pour principales missions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La conservation du patrimoine audiovisuel national : Assurer la collecte des programmes audiovisuels, Préserver et restaurer les fonds, Offrir des services documentaires renouvelés et efficaces, Renforcer l'accessibilité aux images et aux sons dans l'environnement Internet. - L'exploitation et la mise à disposition de ce patrimoine : Développer l'exploitation commerciale des fonds, Valoriser les archives à des fins scientifiques, éducatives et culturelles. - L'accompagnement des évolutions du secteur audiovisuel à travers ses activités de recherche, de production et de formation : Renforcer la convergence des activités de recherche et expérimentation vers la mission patrimoniale, Accroître le caractère innovant de la production de création et de recherche, Orienter la formation professionnelle vers les technologies numériques.

	EPA	EPIC
		<p>Fémis Créée en 1986, Ecole nationale supérieure des métiers de l'image et du son est un établissement public industriel et commercial depuis 1998 qui dépend du Ministère de la culture et de la communication. Elle forme les jeunes aux métiers du cinéma et de l'audiovisuel, sur les plans technique, artistique et culturel. http://www.femis.fr/</p>
	<p><u>Le Centre des Monuments nationaux.</u> Historique de création : 1914, Caisse Nationale des Monuments historiques et des sites. A partir de 1990, nomination d'administrateurs pour la gestion des bâtiments. Le décret de 2000 modifie le nom de l'établissement qui devient CMN et confirme l'existence et renforce le rôle des administrateurs. Il gère, anime et ouvre à la visite plus de 100 monuments nationaux propriété de l'Etat. Le Centre des monuments nationaux a pour missions de mettre en valeur ce patrimoine, d'en développer l'accessibilité au plus grand nombre et d'améliorer la qualité de l'accueil. Il favorise avec plus de 200 manifestations par an, la participation des monuments nationaux à la vie culturelle et au développement du tourisme, et ceci, en concertation avec les directions régionales des affaires culturelles, les collectivités territoriales et les réseaux d'institutions culturelles. http://www.monum.fr</p>	<p>Château de Chambord EPIC depuis 2005 http://www.chambord.org</p>

Création d'un outil juridique novateur : EPCC

Sources

Sénat

Assemblée nationale

www.juristudiant.com

Gazette des communes

Droit Administratif, C. GUETTIER, Montchrestien.

Droit administratif, Jean-Michel de Forges, PUF

Institutions et vie culturelles, sous la direction de Guy Saez, Documentation Française

«Culture et Départements » a publié les **Actes** du colloque "**Nouveaux territoires de la culture, nouveaux partenariats : le rôle des départements dans la recomposition des politiques culturelles locales**" Marseille, les 12 et 13 Juin 2003

[circulaire du ministère de l'Intérieur](#) relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité introduites par la loi "libertés et responsabilités locales", 15 septembre 2004.

Le Groupement d'Intérêt Public Culturel (G.I.P.C.)

A- Historique et développement

- **Le Groupement d'Intérêt Public (G.I.P.)**

Le Groupement d'Intérêt Public est un **mode de gestion et un cadre juridique récent** né de la loi N°82-610 du 15 juillet 1982, sur la suggestion du conseil d'Etat, pour les besoins du secteur de la recherche et du développement technologique.

Les G.I.P. sont inspirés et apparaissent comme **l'équivalent en droit public des G.I.E.** en droit privé, structures à mi-chemin entre l'association et la société, créées en 1967, qui permettent à des entreprises indépendantes et déjà constituées de mettre en commun des moyens afin de favoriser leur développement.

Des incertitudes ont longtemps plané sur la nature juridique et sur le statut exact du GIP. Le Tribunal des conflits a considéré que les groupements d'intérêt public étaient des **personnes publiques soumises à un régime spécifique**, caractérisé par une absence de soumission de plein droit de ces groupements aux lois et règlements régissant les établissements publics.

Personnalité morale de droit public au même titre que l'Etat ou les collectivités territoriales, le G.I.P. formalise un partenariat entre les personnes publiques et les personnes privées.

Les G.I.P. ont en effet été créés dans le but **d'institutionnaliser la collaboration des personnes publiques entre elles ou avec des personnes morales de droit privé "pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités de recherche et de développement technologique, ou gérer ensemble, des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités"**.

L'institution des G.I.P. répond également à une volonté de créer une personne morale soumise à un régime juridique de droit public plus souple que celui des établissements publics déjà existants.

Les G.I.P. ont connu ces dernières années un développement très rapide dans tous les domaines de l'action publique. Leur souplesse au niveau de leur cadre juridique et de leurs modalités de fonctionnement explique, pour partie, l'extension de ce cadre juridique à de nombreux domaines tels que l'emploi, le développement local ou social et urbain, éducatif, etc.

- **Le Groupement d'Intérêt Public Culturel (G.I.P.C.)**

La formule du Groupement d'Intérêt Public a été étendue au secteur culturel par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

Elle n'a réellement été appliquée au domaine culturel que par le Décret 91-1215 du 28 novembre 1991. Il autorise le recours au G.I.P., constitué par convention entre l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des associations et toute autre personne morale de droit privé, pour exercer pendant une durée déterminée des activités d'intérêt public dans le domaine de la culture.

On peut d'ores et déjà constaté que le G.I.P. dans le domaine culturel ne connaît pas un grand développement et il n'y a encore que très peu d'exemples de mise en place concrète de ces structures juridiques.

B- Organisation et fonctionnement

Le G.I.P., à mi-chemin entre les associations et les établissements publics, est donc une personne morale de droit public, constituée entre des personnes morales, qui vise à une coopération d'intérêt public qui permet d'associer des institutions de nature diverse, au moins un partenaire public et des organismes privés, pour une durée et un objet déterminés et une mise en commun de moyens.

Les réglementations peuvent être différentes selon chaque catégorie de G.I.P. mais les règles générales de fonctionnement et le statut type général du G.I.P. prévaut également dans le cadre de la mise en place d'un G.I.P.C.

- **Le choix de création d'un G.I.P.**

Il n'est pas automatiquement nécessaire de recourir à un GIP pour qu'une personne de droit public puisse coopérer avec des tiers publics et/ou privés,
Mais le choix de l'instrument juridique du G.I.P. doit être préféré lorsque :

- il y a nécessité d'instaurer une coopération stable présentant un intérêt public entre plusieurs organismes de droit public et de droit privé.
- le caractère d'une coopération entre collectivités publiques, son mode de financement, exigent la création d'une personne morale autonome.

C'est à l'autorité administrative compétente, à savoir le Ministère de la Culture et le Ministère chargé du Budget dans le cadre des G.I.P.C., de vérifier précisément que le G.I.P. est bien la structure adaptée à un projet, et que les autres formes de coopération ou d'autres personnes morales de droit public ne sont pas plus efficaces (établissement public culturels, associations).

La création d'un G.I.P. doit donc réunir les conditions suivantes :

- Le développement des coopérations entre collectivités publiques et/ou des partenaires privés avec une représentation majoritaire des intérêts publics, et en assurant la représentation majoritaire des intérêts publics dans les instances de délibération ;
- La poursuite des objectifs d'intérêt commun ;
- La mise en commun des moyens émanant de partenaires différents ;
- Un périmètre géographique défini ;
- Une durée déterminée (avec possibilité de prorogation)

En conclusion : le GIP fournit l'instrument juridique d'une coordination et d'une concentration de moyens provenant d'un panel ouvert d'acteurs publics et privés essentiels, tout en garantissant, eu égard aux modes d'organisation et de fonctionnement propre à cette structure juridique, la préservation de l'intérêt public.

- **La constitution du G.I.P.**

La constitution du G.I.P. peut se faire sur la base de l'activité d'une association qui concourt à des missions de service public ou de l'initiative de plusieurs partenaires de réaliser un projet.

La constitution et le statut du G.I.P.C. résulte d'une convention constitutive, établie entre chaque membre du groupement et approuvée par arrêté du ministre de la Culture et du ministre du Budget. Les membres fondateurs du GIP définissent librement le statut du GIP et les modalités de son organisation et de son fonctionnement sous réserve du respect des dispositions législatives et réglementaires.

Le groupement d'intérêt public jouit de la personnalité morale à compter de la publication de l'arrêté d'approbation.

- **Le statut du G.I.P.**

Le GIP est donc une personne morale de droit public soumise à un régime juridique spécifique, qui autorise une structure de fonctionnement légère et des règles de gestion souples. Les membres du GIP ont toute latitude pour en fixer l'objet et les modalités de fonctionnement.

Le G.I.P. est doté de l'autonomie administrative, juridique et financière, dont la convention constitutive règle l'organisation et les conditions de fonctionnement.

- **Le fonctionnement du G.I.P.**

Souplesse des modalités de fonctionnement :

- le capital : Le GIP peut être constitué avec ou sans capital (en pratique toujours sans capital)
- l'administration : Le GIP peut organiser librement son administration. Ils sont habituellement dotés d'une assemblée générale (le lieu d'expression de la stratégie du GIP), d'un président ainsi que d'un exécutif, le directeur.
Il peut aussi comprendre un conseil d'administration (l'instance délibérante du GIP, budget, fonctionnement courant, financier), et d'autres organes en fonction des besoins.
Un commissaire de gouvernement, représentant l'autorité de tutelle technique, est obligatoirement nommé auprès du G.I.P. pour représenter et exercer une fonction d'alerte et de conseil de l'activité et de la gestion financière.
- la gestion : Libre choix du type de gestion (gestion privée ou gestion publique), sauf pour les G.I.P. composés exclusivement de personnes morales de droit public qui relèvent de la gestion publique.
- le régime fiscal : le GIP n'est pas soumis aux impôts sur les sociétés.

Cependant, le G.I.P. est soumis à de nombreux contrôles publics, et notamment un contrôle économique et financier : contrôle de l'activité et de la gestion financière, par un contrôleur d'Etat, dès lors qu'ils comprennent l'Etat ou au moins un établissement, entreprise ou organisme public lui-même soumis au contrôle économique et financier de l'Etat, que la gestion du G.I.P. soit publique ou privée.

De plus, le recrutement de personnel propre, est soumis à l'approbation du commissaire du Gouvernement, du contrôleur d'Etat et du conseil d'administration, et ne peut être que subsidiaire, temporaire, limité à des fonctions spécifiques et justifiés par des qualifications ou un besoin particulier.

Le G.I.P. ne dispose ainsi généralement pas de personnel propre et doit donc utiliser la formule des mises à la disposition par l'Etat, les collectivités, les associations, les personnels gardant ainsi leur statut original et ne possédant aucun statut propre dans le groupement.

C- Exemple du " GIPC ARC-Nucléart " (création-1997)

Dans les années 1970, Le **Commissariat à l'Energie Atomique (CEA)** a souhaité mettre en œuvre des techniques nouvelles, particulièrement celles ayant recours à la radioactivité ou aux rayonnements d'origine nucléaire.

Il engage en 1970 le **programme Nucléart** en vue d'appliquer certaines propriétés spécifiques de ces techniques dans le domaine de la **conservation du patrimoine culturel**, et notamment la protection d'objets d'art en bois, ou en pierre et de pièces archéologiques ou ethnographiques. Mais pour y parvenir il fallait utiliser les équipements nucléaires du CEA, établir des coopérations avec les organismes culturels et s'assurer du concours d'autorités compétentes pour apprécier le bien-fondé et la qualité de la mise en œuvre des techniques. **L'" Association pour le développement du Programme Nucléart" (ProNucléart)** fut ainsi créée en 1974 dans le but de soutenir et de cautionner les premières actions destinées à prouver la validité des méthodes proposées.

En 1981, dans le cadre d'un partenariat entre le CEA, la Direction des Musées de France et la Ville de Grenoble, est créé le Centre d'Etudes et de Traitement des Bois Gorgés d'Eau (CETBGE). Ce centre se regroupe en 1989 avec le laboratoire Nucléart pour former **L'Atelier Régional de Conservation Nucléart (ARC-Nucléart)**.

ARC-Nucléart devient en 1997 une structure juridique de Groupement d'Intérêt Public Culturel (GIPC) par une convention de partenariat qui lie l'Etat - Ministère de la Culture et de la Communication, la Ville de Grenoble, la Région Rhône-Alpes, le Commissariat à l'Energie Atomique et l'Association PRO-Nucléart. Le " GIPC ARC-Nucléart " **permet donc un partenariat entre des personnes morales de droit publics et une personne morale de droit privé, l'association PRO-Nucléart, sur une mission de conservation de collections à caractère archéologique ou ethnologique, pour une durée de 5 ans.**

Les activités du " GIPC ARC-Nucléart " sont regroupées selon ces trois objectifs :

- la réalisation des traitements nécessaires à la conservation, la restauration, la désinfection et la désinsectisation d'objets en pierre, bois et matériaux organiques humides ;
- la conduite de recherches afin de développer les méthodes les mieux adaptées à ces matériaux ;
- la formation et l'information des milieux de la conservation et de la culture sur les techniques mises en oeuvre par l'atelier ARC Nucléart.

Le recours à la structure juridique du G.I.P.C. constitue la finalisation de plusieurs années de coopérations entre différents partenaires et apparaît comme le cadre approprié à l'exercice des activités entreprises.

Le GIPC formalise un partenariat sur un projet commun, relevant de compétences diverses, par la création d'une personne morale qui bénéficie d'une plus grande autonomie et qui permet de se doter d'avantages certains par rapport au simple cadre conventionnel, notamment au niveau budgétaire (financement plus important du Ministère), humain (apports en personnels) et fiscal (exonération d'impôts).

L'apport respectif des partenaires se résume ainsi :

- C.E.A : 34%

- Ministère de la Culture : 22 %.

Apport en personnels, soutien au fonctionnement du groupement et contrats d'études.

- Région Rhône-Alpes : 22 %

- Ville de Grenoble : 18 %

- Association Pronucléart : 4%

Réalisation des moyens de promotion, soutien et contribution à la notoriété du projet.

En devenant un groupement formalisé de partenaires publics et privés, à capacité prospective et destiné à opérer au niveau international, Arc-Nucléart se voit doté d'une structure qui lui permet de disposer d'une plus grande autonomie - aussi bien dans son organisation que dans ses moyens - et de mieux remplir ses missions, tout en garantissant et en préservant l'intérêt public.

Le GIPC ARC-Nucléart aurait dû être dissolu en 2002, mais il a bénéficié d'une possibilité de prorogation. Le renouvellement du GIPC s'est fait par des avenants à la convention constitutive, puis parution au Journal Officiel, mais les conditions exactes n'ont cependant pas été précisées et n'apparaissent pas de manière claire dans les textes du Ministère. Il est prévu qu'il soit renouvelé tous les cinq ans.

Le GIPC montre donc une de ses premières limites, à savoir sa limitation dans la durée, qui n'apparaît pas réellement pertinente, les missions de conservation du patrimoine culturel ayant une vocation pérenne et nécessitant un travail et des activités sur plusieurs années.

D- Avantages et Inconvénients

Le développement de cet exemple permet de repérer les principaux avantages et inconvénients de la structure juridique du GIP dans le domaine culturel.

Avantages :

1- Le GIPC est un mode de gestion qui permet aux différents acteurs de **mettre des moyens en commun** dans un but et sur un projet précis, qui ne pourrait être mis en place sans la **mutualisation des compétences diverses de chaque partenaire**.

2- Le GIPC est une forme juridique particulièrement **adaptée à des projets de développement culturel et artistique menés conjointement par des partenaires publics et des partenaires privés**.

Il concilie les principes fondamentaux régissant les personnes morales de droit public en matière de contrôle et de notion d'intérêt public, et la souplesse de gestion indispensable à une structure de coopération, notamment lorsque des personnes morales de droit privé en sont membres.

Etant donné l'insertion croissante du secteur privé dans la diffusion, l'animation et l'action culturelle, cette structure juridique apparaît appropriée à l'évolution du domaine culturel français.

Inconvénients :

1- **La création, le renouvellement et les modifications du contrat constitutif du GIPC**, soumis à l'approbation des ministères compétents et faisant l'objet de la publication d'un avis, **peuvent être relativement lourds à mettre en œuvre**.

2- **Le recrutement des personnels propres est prévu dans des conditions très limitées**, le principe du GIPC étant la mise à disposition de personnels ou de leur détachement par les membres du groupement.

Dans le cas du GIPC ARC-Nucléart, il n'a pas présenté un réel problème puisque les compétences et les ressources humaines étaient déjà présentes dans les organismes associés.

Mais il peut cependant constituer un **problème au niveau des ressources humaines et de la gestion du personnel du groupement**.

3- La constitution en GIPC permet à tous les partenaires **d'agir dans un cadre commun**. Ce cadre propre leur permet :

- **d'être reconnus comme une véritable personne morale et de bénéficier d'une autorité propre**
- **d'être plus visibles dans le domaine culturel**
- **de disposer d'une plus grande autonomie, aussi bien dans leur organisation que dans leurs moyens**
- **de se doter d'avantages budgétaires, humains, juridiques et fiscaux certains par rapport au simple partenariat**

La formule du GIPC s'avère par exemple la plus pertinente dans le cas d'ARC-Nucléart où les activités communes doivent disposer d'un cadre qui leur soit propre, plus avantageux et plus souple que le simple cadre des conventions de partenariat.

4- le GIPC, structure souple, permet de s'adapter aux circonstances, aux politiques et aux volontés locales en y inscrivant au fur et à mesure d'autres actions et d'autres partenaires sur décision du conseil d'administration.

3- **Le principal inconvénient du GIPC est sa durée de vie limitée**. Le maximum admis semble être égal à 9 ans. Cette caractéristique le rend **peu propice à la gestion d'un équipement et d'une institution pérenne, qui exige un personnel propre, permanent, une durée d'existence et d'action indéterminée**.

Il semble ainsi parfois peu adapté pour les activités du secteur culturel. Les rares exemples de GIPC en témoignent. Les missions de conservation et de restauration du patrimoine culturel du GIPC ARC-Nucléart et la durée de vie déterminée de la structure juridique sont par exemple paradoxales, ces activités ayant une vocation pérenne.

Le champ d'application du GIPC visera ainsi bien souvent des travaux ou des commémorations (ex. Commémoration du Débarquement de Normandie-1994).

4- **Le GIPC est donc un outil de gestion limité** (personnel, durée de vie, formalisme lourd de création et de décision, contrôles), malgré la souplesse de certaines modalités de son fonctionnement.

Il apparaît donc plus comme un outil de coopération pour des politiques culturelles convergentes des différentes collectivités publiques et des partenaires privés.

Sources :

- *Groupements d'intérêt public, Guide méthodologique*, Direction Générale de la Comptabilité Publique, MINEFI, décembre 2003

Lien : http://www.minefi.gouv.fr/directions_services/Tresor_public/gip.pdf

- *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, Annie Chiffert, Robert Lecat, Philippe Reliquet, Ministère de la Culture et de la Communication, Inspection Générale de l'Administration des Affaires Culturelles, février 1999
- Décret 91-1215 du 28 Novembre 1991 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans les domaines de la culture
- www.arc-nucleart.fr
- www.gipinfo.org

ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION CULTURELLE

LA LOI DU 4 JANVIER 2002 - une nouvelle catégorie d'établissements concernant les institutions gérées en partenariat entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales.¹

▪ EPCC/ bref historique

Ce nouveau dispositif juridique permet d'envisager, de façon plus souple mais aussi plus claire, la tutelle comme la participation financière de plusieurs collectivités à un même établissement. Jusqu'à la promulgation de la loi du 4 janvier 2002, la régie directe, mode de gestion de droit commun en droit administratif, rencontre dans le secteur culturel davantage de difficultés encore que dans les autres domaines d'action publique : la lourdeur administrative des procédures de décision et d'exécution, l'impossibilité de pourvoir par des postes de fonctionnaires territoriaux tous les emplois nécessaires à la conception et à la mise en œuvre des politiques culturelles, le souci des acteurs culturels de disposer de l'autonomie maximale dans leur travail aura généralisé le recours à la gestion associative des activités du secteur. Mais, une gestion par le biais associatif est peu satisfaisante sur le plan juridique. De même, le groupement d'intérêt public (GIP) est une structure un peu rigide. Un syndicat mixte permet certes de regrouper différentes collectivités autour d'un même projet, mais l'Etat ne peut être associé à une telle structure².

Cette loi offre à la décentralisation culturelle un outil juridique adapté en créant une nouvelle catégorie d'établissements publics, destinée à organiser la coopération entre les collectivités territoriales et l'Etat pour la gestion des services publics culturels. L'adoption de ce nouveau statut permet la sécurité juridique de l'action publique culturelle, tout en assurant l'autonomie et la souplesse de gestion.

Ce nouveau mode de gestion des activités culturelles s'exerce dans divers secteurs d'activités culturelles :

- Statut EPCC du patrimoine (activités patrimoniales : musées, bibliothèques - médiathèques, monuments historiques)
- Statut EPCC d'enseignement (activités d'enseignement artistique : écoles de musique et d'arts, centres d'art et fonds d'acquisition)
- Statut EPCC du spectacle vivant (scènes de diffusions et production).

¹ Loi issue d'une proposition de loi sénatoriale, signée par le Président Jacques Chirac, le Premier Ministre Lionel Jospin, le ministre de l'intérieur Dominique Vaillant, le ministre de la culture et de la communication Catherine Tasca, le ministre de la fonction publique et réforme de l'Etat Michel Sapin, le secrétaire d'Etat au patrimoine et à la décentralisation Michel Duffor.

² « D'autres solutions existent et l'on citera en particulier les régies directes, les établissements publics de coopération intercommunale, les sociétés d'économie mixte, les sociétés commerciales... Chacune peut répondre à certains besoins, mais aucune n'est exempte d'insuffisances. Les outils de gestion classique s'étant révélés peu adaptés ou présentant des risques pour la gestion de services publics culturels par des collectivités publiques, de nombreux élus et professionnels étaient à la recherche d'un statut plus adapté. Dans ces conditions, l'idée de la création d'un établissement public culturel a grandi. La persévérance des uns et des autres a permis d'aboutir au texte du 2 janvier 2002 », cit. p.3, www.senat.fr/rap/r05-032/r05-0320.html

Pour répondre à la diversité de leurs missions et de leurs modes de gestion et de fonctionnement, les EPCC peuvent avoir le statut soit d'établissement public à caractère administratif (EPA, par exemple, quand il s'agit d'un musée ou d'un établissement d'enseignement artistique), soit d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC, tel est le cas notamment dans le domaine du spectacle vivant). Dans tous les cas, l'établissement jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cette possibilité de choix permet de garantir que le statut du personnel est adapté à chaque établissement ; en outre, il facilite la transformation des entités existantes en EPCC, notamment en ce qui concerne les institutions exerçant leur activité dans le domaine du spectacle vivant, qui ont le plus souvent un statut privé.

La création d'un EPCC est décidée par un arrêté du représentant de l'Etat dans le département siège du EPCC³ (président du Conseil général) sous la demande des collectivités territoriales. Il est administré par un conseil d'administration (CA) et son président. Il est dirigé par un directeur.

▪ ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

Le comité d'administration

Il détermine la politique de l'établissement, approuve son budget et en contrôle l'exécution ; en outre il approuve les créations, modifications ou suppressions d'emplois au sein du EPCC. Il est composé par en majorité des représentants des collectivités territoriales et par des représentants de l'Etat⁴, des personnalités qualifiées désignées par les collectivités territoriales, et par des représentants élus du personnel⁵. Le maire de la commune siège de l'établissement est membre de droit du conseil d'administration. Le Président du CA est élu en son sein même. Le directeur de l'établissement public de coopération culturelle est nommé par le conseil d'administration parmi une liste de candidats établie d'un commun accord, après appel à candidatures, par les personnes publiques représentées au sein de ce conseil. Selon les catégories d'établissements publics de coopération culturelle, le directeur doit relever d'un statut ou être titulaire d'un diplôme figurant sur une liste établie par des décrets.

Le personnel du EPCC

Les personnels des EPCC à caractère administratif seraient soumis, selon les dispositions du droit commun, aux dispositions applicables à la fonction publique territoriale, avec la possibilité de recourir à la voie contractuelle pour le recrutement de personnels à qualification spécifique.

Les personnels des EPCC à caractère industriel et commercial seraient quant à eux soumis au code du travail, à l'exclusion du directeur et de l'agent comptable (ce dernier, pour rassurer sur la transparence et la bonne utilisation des fonds publics).

Les ressources d'un EPCC

- Les subventions et autres recours financiers de l'Etat, des collectivités territoriales et leur groupement.
- Les revenus des biens meubles et immeubles de l'Etablissement
- Les produits de son activité commerciale

³ Président du Conseil Général.

⁴ Les représentants de l'Etat ne peuvent pas être supérieurs en nombre à la moitié du nombre des représentants des collectivités. Ces derniers sont désignés par le conseil et organe délibérant des collectivités territoriales : ce sont des élus et leur présence au sein du CA dépend de leur mandat électif.

⁵ Enfin, une dernière catégorie sera composée d'élus étudiants, si le statut de l'EPCC est d'enseignement artistique.

- La rémunération des services rendus
- Les produits de l'organisation de la manifestation culturelle
- Les produits des aliénations ou immobilisation
- Les libéralités, dons, legs et leurs revenus
- Toutes autres recettes autorisées par les lois et règlement en vigueur.

Quelques exemples de EPCC

L'Opéra de Rouen ; ARCADY (Action régionale pour la création artistique et la diffusion en Ile-de-France) ; la Maison de la Culture de Grenoble ; le Théâtre Le Quai d'Angers ; le Festival Octobre en Normandie ; l'Espace des arts, Châlons-sur-Saône ; le Château de La Roche-Guyon ; le Centre régional du livre de Bretagne ; le Musée de Céret.

▪ ANNEXE

Travaux préparatoires à la loi n° 2002-6 / 4 janvier 2002

Sénat : proposition de loi n° 288 (1998-1999) ; rapport de M. Ivan Renar, au nom de la commission des affaires culturelles, n° 357 (2000-2001) ; discussion et adoption le 14 juin 2001.

Assemblée nationale : proposition de loi, adoptée par le Sénat, n° 3149 ; rapport de Marcel Rogemont, au nom de la commission des affaires culturelles, n° 3265 ; discussion et adoption le 11 octobre 2001.

Sénat : proposition de loi, modifiée en première lecture par l'Assemblée nationale, n° 20 (2001-2002) ; rapport de Ivan Renar, au nom de la commission des affaires culturelles, n° 69 (2001-2002) ; discussion et adoption le 20 novembre 2001.

Assemblée nationale : proposition de loi, adoptée en deuxième lecture avec modifications par le Sénat, n° 3392 ; rapport de Marcel Rogemont, au nom de la commission des affaires culturelles, n° 3425 ; discussion et adoption le 29 novembre 2001.

Assemblée nationale : rapport de Marcel Rogemont, au nom de la commission mixte paritaire, n° 3434 ; discussion et adoption le 12 décembre 2001.

Sénat : rapport de Ivan Renar, au nom de la commission mixte paritaire, n° 112 (2001-2002) ; discussion et adoption le 20 décembre 2001.

SOURCES

<http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/politique/epcc/epcc.htm>

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=INTX0104903L>

<http://www.assemblee-nationale.fr>

<http://www.adcf.asso.fr/competence/document1690.htm>

http://www.irma.asso.fr/article.php3?id_article=2705

LOI DU 22 JUIN 2006⁶ - modification du code général des collectivités territoriales relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle (loi du 4 janvier 2002)

▪ LES AVANTAGES ET LES CRAINTES

Trois préoccupations principales avaient inspiré la loi en 2002:

- offrir un cadre d'organisation adapté aux spécificités des services culturels et garantissant une certaine stabilité et pérennité
- fournir un cadre de gestion associant souplesse de fonctionnement et rigueur de gestion ;
- permettre un partenariat équilibré, sur la base du volontariat, entre les collectivités publiques membres de l'établissement public de coopération culturelle (EPCC).

L'EPCC s'est révélé un outil juridique qui constitue - semble-t-il de l'avis général - une avancée significative dans la prise en compte des spécificités et des besoins du secteur artistique et culturel.

Approuvé à l'unanimité par les assemblées parlementaires, après une gestation longue et difficile⁷, sa création a suscité à la fois des espoirs et des craintes - pour partie compréhensibles, pour partie infondées - de la part des professionnels susceptibles d'être concernés.

Dans l'esprit des initiateurs de la loi, l'EPCC doit permettre de « faire plus et mieux de culture » avec des outils adaptés à un contexte culturel et artistique qui s'est profondément modifié, notamment avec la décentralisation. On le sait, les compétences en matière culturelle sont désormais partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les collectivités territoriales, les communes, départements et régions concourent avec l'Etat « au développement culturel ». Depuis, les initiatives des collectivités dans le domaine culturel se sont multipliées, au point qu'elles consacrent deux fois plus de moyens que l'Etat dans le domaine du spectacle vivant. Leurs interventions s'inscrivent souvent, mais pas toujours, dans le cadre de financements croisés, associant plusieurs collectivités, avec ou sans l'Etat.

L'EPCC a pour avantage d'institutionnaliser la coopération entre ces différentes personnes publiques - sans qu'aucune ne puisse se la voir imposer - et de doter d'un statut opérationnel les grandes institutions culturelles d'intérêt à la fois local et national. Il permet l'organisation d'un partenariat équilibré entre des collectivités territoriales et l'Etat ou entre des collectivités territoriales seules.

C'est ainsi que la création des établissements publics de coopération culturelle répond à un réel besoin des acteurs de la culture dans notre pays. La commission des affaires culturelles du Sénat a pu le constater au cours de deux tables rondes, organisées le 8 juin 2005 sur ce thème.

⁶ Loi issue d'un rapport de Ivan Renar chargé par la commission des affaires culturelles, et signée par le Président Jacques Chirac, le Premier Ministre Dominique De Villepin, le ministre de l'intérieur Nicolas Sarkozy, le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche Gilles de Robien, le ministre de la culture et de la communication Renaud Donnedieu de Vabres, le ministre délégué aux collectivités territoriales Brice Hortefeux, le ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche François Goulard.

⁷ Voir p.3, annexe/Travaux préparatoires...

Comme l'indique le rapport d'information de la commission culturelle du Sénat : « *sur le terrain, les acteurs ont fait preuve d'esprit d'initiative et les résultats paraissent encourageants, en dépit de certaines inquiétudes ou difficultés* ».

Depuis, nombreux EPCC ont été créés et un nombre au moins égal est en cours de création. Mais ce mouvement est freiné par un certain nombre de difficultés juridiques et de blocages. C'est pour cette raison que la commission des affaires culturelles du Sénat a abouti à la rédaction d'une nouvelle proposition de loi tendant à corriger ces dispositions des imperfections que la pratique a permis d'identifier.

Il s'agit d'une part, d'apporter davantage de souplesse de fonctionnement aux partenaires souhaitant coopérer au sein d'un établissement public de coopération culturelle.

▪ **LES MODIFICATIONS APPORTÉES** (plusieurs objectifs) :

1) **Nomination et statut du directeur de l'EPCC et statut des établissements d'enseignement supérieur d'arts plastiques**: la loi prévoit que des décrets doivent déterminer les catégories d'EPCC dont le directeur doit relever d'un statut ou être titulaire d'un diplôme figurant sur une liste établie par ces décrets. En revanche, le décret en Conseil d'Etat devant définir le statut dont doivent relever les directeurs de ces catégories d'EPCC ou les diplômes dont ils doivent être titulaires n'est toujours pas paru.

Cette situation, près de quatre ans après la promulgation de la loi, pose d'évidents problèmes, puisqu'elle rend cette loi *de facto* inapplicable - ou difficilement applicable - à un nombre important de secteurs. Il s'agit, donc, de clarifier le mode de recrutement du directeur⁸ – rédaction d'un cahier des charges, appel à candidatures, contrat spécifique – et son statut. Les dispositions sécurisent également son parcours au moment du transfert d'une structure existante vers un EPCC. Donc, un arrêté des ministres chargés de la culture et des collectivités territoriales fixe la liste des catégories d'établissements pour lesquels le directeur doit relever d'un corps ou cadre d'emplois de fonctionnaires ayant vocation à diriger ces établissements ou, à défaut, détenir un diplôme selon les modalités fixées par cet arrêté. Ce dernier détermine également les conditions dans lesquelles un candidat peut, sur sa demande, être dispensé de diplôme et son expérience professionnelle être reconnue par une commission d'évaluation.

Les établissements d'enseignement supérieur d'arts plastiques assurent la formation aux métiers de la création plastique et industrielle, notamment celle des artistes, photographes, designers et des graphistes. Ils 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.

LE CA ...

2) **La place de l'Etat au sein de l'EPCC** : la loi de 2002 précise que le conseil d'administration est composé en majorité de représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements et de représentants de l'Etat, lorsqu'un EPCC est créé avec la participation de l'Etat. Les constats conduisent à insister sur la nécessité de renforcer la place de l'Etat dans

⁸ Le directeur de l'établissement public de coopération culturelle est nommé par le président du conseil d'administration, sur proposition de ce conseil et après établissement d'un cahier des charges, pour un mandat de trois à cinq ans, renouvelable par période de trois ans, parmi une liste de candidats établie d'un commun accord par les personnes publiques représentées au sein de ce conseil, après appel à candidatures et en vu des projets d'orientations artistiques, culturelles, pédagogiques ou scientifiques. Le directeur bénéficie d'un contrat à durée déterminée d'une durée égale à la durée de son mandat. Lorsque le mandat est renouvelé, après approbation par le conseil d'administration du nouveau projet présenté par le directeur, le contrat de ce dernier fait l'objet d'une reconduction expresse d'une durée équivalente à celle du mandat.

les EPCC. Le cas de l'EPCC ARCADI est spécifique. Il comprend deux partenaires : la région et l'Etat, le premier étant largement majoritaire (85 %). L'EPCC se trouve donc dans une situation particulière et certaines personnes estiment que la région a tendance à l'utiliser comme son propre outil culturel. Elles considèrent que ceci pose un double problème politique et administratif : celui de la tutelle d'une collectivité territoriale sur un établissement public ; celui de l'autonomie du directeur : il est certes autonome et dispose d'un mandat, mais le fait que les services de la région aient dans le passé pris l'habitude de travailler avec des organismes associés ne risque-t-il pas de limiter cette autonomie ?

Il s'agirait donc de supprimer la disposition figurant qui fixe la limite supérieure du nombre de représentants de l'Etat au sein du conseil d'administration d'un EPCC⁹, non pas pour prévoir une autre règle qui présenterait elle-même d'autres inconvénients, mais pour laisser les partenaires libres de négocier au mieux leur représentation respective au sein de ce conseil. S'agissant de la présence de l'Etat au conseil d'administration, sa sous-représentation actuelle peut l'amener à limiter ses financements. Avec la modification apportée par la présente proposition de loi, l'Etat ne pourra plus prendre prétexte de cette sous-représentation pour ne pas abonder le budget de l'établissement. Par ailleurs, il s'agit d'une possibilité, non d'une obligation.

3) Rendre facultative la présence du maire de la commune siège de l'établissement : la loi de 2002 prévoit que le maire de la commune siège de l'établissement est membre de droit du conseil d'administration. Or une nouvelle proposition introduit plus de souplesse dans la loi, en laissant le maire concerné choisir d'être ou non membre du conseil d'administration.

4) Permettre la participation d'établissements publics nationaux et de fondations : l'intérêt de certains EPCC à pouvoir compter parmi leurs membres, des établissements publics nationaux (le musée du Louvre, la Cité des sciences et de l'industrie, Beaubourg ou le Centre national des Arts plastiques, par exemple), des fondations, mécènes particuliers ou entreprises.

5) Préciser les modalités de l'élection de représentants du personnel au sein du CA : la loi de 2002 prévoit que le conseil d'administration de l'EPCC comprend des représentants élus du personnel. Ce texte semble cependant poser des difficultés d'interprétation. Certains supposent que les représentants élus pour exercer des fonctions de délégués du personnel auraient aussi naturellement vocation à exercer des compétences au sein du conseil d'administration ; d'autres comprennent qu'il convient d'organiser des élections spécifiques, comme c'est le cas par exemple pour les chaînes publiques de télévision. Il semble donc souhaitable de clarifier la loi sur ce point.¹⁰

EN CAS DE MUTATION EN EPCC ...

6) Rendre plus souple la transformation en EPCC : lorsque l'activité d'une personne morale unique est transférée et reprise par un EPCC, son directeur est maintenu dans ses

⁹ Voir note 3

¹⁰ Donc, le conseil d'administration de l'établissement public de coopération culturelle est composé :

a) Pour la majorité de ses membres, de représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, désignés en leur sein par leurs conseils ou leurs organes délibérants, de représentants de l'Etat et, le cas échéant, de représentants d'établissements publics nationaux. Le maire de la commune siège de l'établissement peut, à sa demande, être membre du conseil d'administration ; b) De personnalités qualifiées désignées par les collectivités territoriales, leurs groupements, l'Etat et, le cas échéant, les établissements publics nationaux ; c) De représentants du personnel élus à cette fin ; d) Le cas échéant, de représentants de fondations ; e) Le cas échéant, de représentants d'étudiants.

fonctions au sein du nouvel établissement jusqu'à la fin de son mandat en cours. Dans le cas où le directeur ne disposerait pas d'un tel mandat, il lui est proposé d'accomplir un mandat de trois ans au sein du nouvel établissement.

Lorsque le directeur est titulaire d'un contrat, le nouveau contrat proposé reprend alors les clauses substantielles du contrat dont le directeur était titulaire, à l'exception toutefois de sa durée, identique à celle de son mandat. En cas de refus du directeur d'accepter d'éventuelles modifications de son contrat, l'établissement procède à son licenciement, dans les conditions prévues par le droit applicable à son contrat.

Dans le cas où le directeur a le statut de fonctionnaire, l'établissement met en oeuvre la procédure de suppression d'emploi si celui-ci refuse d'accepter les clauses du contrat proposé. A l'exception du directeur, les agents contractuels de droit public employés par une collectivité territoriale ou une autre personne morale de droit public et affectés à une activité reprise par un établissement public de coopération culturelle sont transférés au nouvel établissement. Leur contrat reprend les clauses substantielles de leur contrat antérieur. En cas de refus de l'agent d'accepter d'éventuelles modifications de son contrat, l'établissement procède à son licenciement, dans les conditions prévues par le droit applicable à son contrat.

- **ANNEXE**

Travaux préparatoires : loi n° 2006-723/22 juin 2006

Sénat : proposition de loi n° 224 (2005-2006) ; rapport de M. Ivan Renar, au nom de la commission des affaires culturelles, n° 265 (2005-2006) ; discussion et adoption le 28 mars 2006.

Assemblée nationale : proposition de loi, adoptée par le Sénat, n° 2983 rectifié ; rapport de M. Dominique Tian, au nom de la commission des affaires culturelles, n° 3118 ; discussion et adoption le 7 juin 2006.

SOURCES www.senat.fr/rap/r05-032/r05-0320.html

<http://www.senat.fr/dossierleg/ppl05-224.html>

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/cr-cafc/05-06/c0506059.asp>

<http://www.affaires-publiques.org/textof/TO/6/954-0606.htm>