

Ministère de la Culture et de la Communication  
Inspection Générale de l'Administration des Affaires Culturelles

N°1999/18

LA RÉNOVATION DES INSTRUMENTS JURIDIQUES  
DES SERVICES PUBLICS CULTURELS LOCAUX

février 1999

Annie CHIFFERT

Robert LECAT

Philippe RELIQUET

## Avant-propos

Nous souhaitons adresser nos remerciements très sincères à tous ceux qui nous ont accueillis, consacré de leur temps sans compter, fait valoir avec clarté leurs points de vue ou leurs convictions : aux élus et à leurs associations représentatives, aux professionnels du monde culturel, ainsi qu'aux représentants des administrations centrales et déconcentrées de l'Etat.

C'est du croisement de leurs analyses que nous nous sommes efforcés de dégager nos conclusions.

Nous sommes bien conscients que l'ampleur du champ que devrait prendre en compte notre mission nous a parfois conduits, dans certains secteurs, à des présentations qui ne peuvent qu'apparaître trop hâtives à ceux qui en sont des experts et que notre travail n'est également pas exempt d'imprécisions ou de lacunes : nous sollicitons donc l'indulgence de nos lecteurs.

Néanmoins, il nous semble que ces imperfections ne sont pas de nature à modifier l'ensemble de l'analyse et des propositions faites dans ce rapport.

Nous avons entendu tout d'abord de nombreuses associations représentatives des professionnels, ainsi que certaines personnalités, à titre individuel, dont il nous a semblé que l'expérience et la réflexion pouvaient être riches d'enseignements ; les services de l'Etat ont été également sollicités, qui nous ont transmis à la fois leur connaissance d'ensemble des différents domaines relevant de leur compétence et leur appréciation des besoins, tels qu'ils pouvaient les percevoir ; c'est, dans un second temps, que nous avons rencontré les élus que nous voulions être en capacité d'interroger, le plus efficacement possible, sur chacun des secteurs de la culture, et auxquels nous voulions laisser, en dernier lieu, la parole.

Dans la perspective de proposer une rénovation des cadres juridiques susceptibles de moderniser le fonctionnement des services publics culturels locaux et de leur donner une nouvelle impulsion, c'est sur la base de leurs préoccupations et de leurs attentes que nous voulions et avons tenté d'effectuer la synthèse des besoins exprimés par l'ensemble des partenaires intéressés.

\*  
\* \*

## SOMMAIRE

Présentation générale - Enjeux et propositions relatifs à la rénovation des services publics culturels locaux	p 8
I - La constitution progressive d'un service public culturel	p 16
1.1 - <u>L'émergence de ses trois grandes fonctions</u>	
1.2 - <u>L'accroissement de la dépense publique</u>	
1.3 - <u>La structuration des métiers et des corps professionnels de la culture</u>	
1.4 - <u>L'intervention du législateur</u>	
II - Les services publics locaux de la culture : un paysage profondément hétérogène	p 20
2.1 - <u>Une mosaïque juridique héritée de l'histoire</u>	
2.1.1 - Le socle municipal	
2.1.2 - Les réseaux fondés sur le partenariat, depuis la création du ministère de la culture	
2.1.3 - Les institutions associatives émergentes, au service des politiques départementales ou régionales	
2.2 - <u>Des lois de décentralisation peu contraignantes pour la culture qui ont laissé place à l'entrelacement des financements publics</u>	
III - Analyse critique des principaux régimes utilisés	p 25
3.1 - <u>Les régimes publics</u>	p 25
3.1.1 - La régie directe et la notion d'entreprise culturelle	
3.1.1.1 - l'inadaptation de la régie directe aux missions modernes des institutions culturelles	
3.1.1.2 - le principe d'unité du budget communal	
3.1.1.3 - le poids de la gestion courante	
3.1.1.4 - les problèmes de recrutement de personnels	
3.1.1.5 - la gestion quasi exclusive en service public administratif	
3.1.2 - Les syndicats mixtes et les syndicats de communes à vocation unique	
3.1.3 - Les régies personnalisées à caractère industriel et commercial inadaptation du dispositif actuel au secteur culturel	

- 3.1.3.1 - Des objectifs de gestion peu compatibles avec les missions des entreprises culturelles
- 3.1.3.2 - Une relation financière à la collectivité insuffisamment définie
- 3.1.3.3 - Un outil juridique dépourvu d'identité et peu structurant pour le secteur culturel

3.1.4 - GIP : un outil de coopération, plus que de gestion

3.2 - Les régimes privés p 36

3.2.1 - L'association loi 1901 et le service public

- 3.2.1.1 - Une contradiction de nature
- 3.2.1.2 - La précarité du régime associatif

3.2.2 - SARL/SCOP : un régime privilégié par les centres dramatiques nationaux

3.2.3 - SEM : une formule peu adaptée aux missions de service public culturel

3.3 - La délégation de service public : modalités d'application de la loi "Sapin" p 41

- 3.3.1 - Une applicabilité délicate au secteur associatif de la culture
- 3.3.2 - Incertitudes relatives à la durée de la délégation de service public en matière culturelle
- 3.3.3 - Lacunes du dispositif réglementaire

3.4 - Les régimes fiscaux des institutions culturelles p 43

- 3.4.1 - Des textes fragmentés et une doctrine administrative en constante évolution
- 3.4.2 - Récupération de la TVA sur les investissements

IV - Evaluation des capacités et des besoins d'évolution réels des cadres p 50  
juridiques existants : Champ d'application potentiel des réformes  
juridiques à envisager

4.1 - Relations entre modalités de gestion et nature des institutions culturelles p 50

4.1.1 - Les institutions d'enseignement

4.1.1.1 - Les établissements d'enseignement supérieur :

- . arts plastiques
- . musique et danse
- . architecture
- . théâtre et arts du cirque

4.1.1.2 - Les écoles municipales et les écoles associatives de la musique, de la danse et de l'art dramatique

4.1.2 - Les institutions d'acquisition, de conservation et de mise à la disposition des biens culturels

4.1.3 - Les institutions de production et de diffusion du spectacle vivant et audiovisuel

4.1.4 - Les institutions associatives structurant les politiques publiques départementales ou régionales

4.2 - Relations entre modalités de gestion et taille des collectivités territoriales p 64

4.2.1 - Les communes petites ou moyennes

4.2.2 - Les grandes villes

4.2.3 - Les collectivités départementales et régionales

4.3 - Le partenariat des collectivités territoriales et de l'Etat p 70

4.4 - Récapitulatif des conclusions p 73

4.4.1 - Rappel des principales caractéristiques attendues d'un nouveau cadre juridique adapté à la gestion des institutions culturelles

4.4.1.1 - Concourir à l'identité et à la lisibilité des services publics en matière culturelle

4.4.1.2 - Créer des outils de partenariat souple entre les collectivités territoriales

4.4.1.3 - Constituer un cadre de conception, de gestion et de contrôle efficace

4.4.1.4 - Permettre la présence de l'Etat

4.4.1.5 - Disposer de la capacité de gérer des activités à caractère administratif ou industriel et commercial

4.4.1.6 - Garantir l'indépendance des choix artistiques, scientifiques et culturels

4.4.1.7 - Etre accompagné de mesures transitoires

4.4.2 - Conclusions relatives aux besoins

4.4.3 - Conclusions relatives à la méthode

V - Perspectives concernant une meilleure utilisation des régimes juridiques existants, l'ouverture d'un nouveau chantier sur la place de la culture dans l'intercommunalité et la mise en œuvre de nouveaux cadres juridiques spécifiques au champ culturel p 81

5.1 - Mieux utiliser les régimes existants p 81

5.1.1 - L'association loi 1901

5.1.2 - La régie directe

5.1.2.1 - maîtrise des règles et outils de la comptabilité publique

5.1.2.2 - la gestion SPIC

5.1.3 - Les syndicats

5.1.4 - Le groupement d'intérêt public

5.2 - Inscrire les institutions culturelles dans la dynamique de regroupement des communes impulsée par le ministère de l'Intérieur p 85

5.2.1 - Les compétences de l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) : la compétence culturelle, une compétence optionnelle

5.2.2 - Intérêt pour les services publics culturels locaux d'intégrer les compétences des établissements publics de coopération intercommunale

5.2.3 - Ouvrir des chantiers de réflexion avec l'ensemble des partenaires concernés

5.3 - Adapter la régie personnalisée pour en faire un Etablissement public culturel local p 89

5.3.1 - Rappel des possibilités actuelles

5.3.2 - Propositions d'adaptation du décret relatif aux régies de SPIC

5.3.2.1 - Définition d'un cadre précisant les contraintes de service public liées aux activités culturelles

5.3.2.2 - Orientations relatives aux conseils d'administration

5.3.2.3 - Adaptations des fonctions de directeur

5.3.2.4 - Attribution d'une identité claire à ce cadre juridique

5.3.3. - L'urgence de la préparation du décret sur les régies de SPA

5.4 - Créer, par la loi, un établissement public culturel à vocation mixte (EPCVM) Etat/collectivités locales pour les institutions cumulant vocations locale et nationale

p 101

5.4.1 - Examen d'objections préalables concernant les compétences des différentes collectivités territoriales et de l'Etat

5.4.1.1 - Y a-t-il contradiction entre un établissement public culturel de coopération et la répartition des compétences dans ce secteur ?

5.4.1.2 - Un établissement public culturel associant Etat et collectivités territoriales touche-t-il à l'idée même de décentralisation ?

5.4.2 - Conditions générales d'organisation d'un établissement public de coopération entre collectivités territoriales et Etat

5.4.2.1 - Les précédents

5.4.2.2 - La notion de rattachement

5.4.3 - Esquisse des éléments d'un statut d'établissement public culturel à vocation mixte (EPCVM)

5.4.3.1 - Rattachement à la fonction publique territoriale

5.4.3.2 - Nature de la décision instituant

5.4.3.3 - Composition du conseil d'administration

5.4.3.4 - Financement

5.4.3.5 - Retrait d'une collectivité territoriale et dissolution

5.5 - Les personnels des établissements publics culturels locaux et des EPCVM

p 108

5.5.1 - Analyse du processus de transition des personnels

5.5.1.1 - Transformation d'un service en régie directe en établissement public culturel administratif

5.5.1.2 - Transformation d'un service en régie directe en établissement public culturel, industriel et commercial

5.5.1.3 - Transformation d'une association en établissement public culturel administratif

5.5.2 - Assouplissements en matière de fonction publique territoriale

En guise de conclusion

p 116

## Présentation générale : enjeux et propositions relatifs à la rénovation des services publics culturels locaux

La mission confiée à l'inspection générale des affaires culturelles avait pour but d'effectuer un bilan ordonné des avantages et des inconvénients des divers instruments juridiques actuellement utilisés pour la gestion des services publics culturels des collectivités territoriales, de manière à ce que soit utilement éclairée la rédaction d'un projet de statut d'établissement public local. Cette mission a suscité de la part de nos interlocuteurs, élus et professionnels, un intérêt profond pour un sujet qui est vécu comme porteur d'enjeux déterminants pour l'avenir des institutions culturelles.

Tout d'abord, parce qu'il concerne l'ensemble du champ culturel sous presque la totalité de ses aspects : enseignements artistiques, musées, lecture, arts plastiques, spectacle vivant ; ensuite, parce que cette question intéresse tous les partenaires de la culture, les collectivités territoriales au premier rang, bien sûr, mais aussi toutes les professions qui la font vivre, ainsi que les services de l'Etat.

Sur cette question, ouverte déjà depuis plusieurs années -comme en témoignent en particulier le premier projet de loi sur les musées, la proposition de loi déposée au parlement par le député M. Christian Vanneste portant création d'un établissement public territorial à vocation culturelle et qui a donné lieu à une proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale créant un établissement public local à vocation générale puis la proposition de loi de M. Ivan Renar au Sénat-, chacun s'est forgé des convictions qui apparaissent souvent divergentes, et s'il fallait rechercher un élément qui puisse les rassembler ce serait l'espérance que la naissance d'un nouveau statut apporterait des solutions à tous les problèmes pendants.

Espérance ou illusion ?

Toutes les vertus semblent être attendues d'un nouveau cadre juridique : posé d'emblée comme une alternative à un régime associatif déstabilisé par la crainte des élus d'être en situation de gestion de fait, comme un outil consacrant la place, l'autonomie et la liberté des entreprises culturelles, permettant à la fois la souplesse de gestion propre aux associations et le contrôle rassurant exercé sur les structures publiques, garant de la pérennité et de la stabilité des institutions tout en n'étant pas contraignant pour les finances publiques, supposé résoudre les problèmes de la fiscalité imposée dorénavant aux associations culturelles, un nouveau cadre juridique se verrait appelé à résoudre toutes les difficultés.



Plus profondément encore, la création d'un établissement public, que beaucoup souhaitent spécifique au secteur culturel, est vécue comme un enjeu significatif de la place que la société française accorde à l'action culturelle dans notre pays : la culture qui s'appuie aujourd'hui sur un ensemble de services publics non obligatoires, contrairement à ce que l'éducation nationale est devenue depuis Jules Ferry, se verra-t-elle enfin reconnue comme un élément essentiel des valeurs fondatrices de la République ?

Ainsi, pour beaucoup, la restructuration et la modernisation des services publics culturels et des institutions qui y participent, qui se coulent actuellement dans un ensemble hétérogène de régimes juridiques dont aucun n'a été spécifiquement conçu pour les gérer et qui ne leur sont pas véritablement adaptés, constitue une démarche de première importance permettant de les positionner clairement parmi les autres services publics et de les mettre mieux à même de remplir leurs missions au bénéfice de notre société tout entière.

C'est dans ce contexte très prégnant, chargé de représentations symboliques, que s'est déroulée notre mission qui s'est assignée, par principe, de ne reprendre à son compte aucune idée reçue, de réfléchir sans parti pris et en toute liberté à partir de l'écoute attentive d'un grand nombre de partenaires, de procéder à l'analyse la plus minutieuse possible des besoins réels qui s'avèrent extrêmement variables selon les contextes et de formuler des propositions précises tenant compte des réalités extérieures au champ culturel lui-même.

\*  
\* \*

Notre première préoccupation, et ce n'était pas si aisé pour des fonctionnaires de l'Etat, a été de placer résolument les problématiques propres aux collectivités territoriales au coeur de notre réflexion, sans pour autant disjoindre celles des professions et celles de l'Etat, puisque, en matière de culture, toutes ces préoccupations se croisent intimement.

Nous sommes parvenus à la conclusion que les besoins de réformes des cadres juridiques des services publics culturels locaux sont bien réels et profonds, mais loin d'être uniformes ; les réformes nécessaires doivent être entreprises avec urgence car elles sont porteuses -pour peu que l'on s'en donne les moyens- d'une dynamique nouvelle pour beaucoup d'institutions culturelles ; mais aussi avec précaution et discernement -dans la concertation la plus étroite avec les collectivités territoriales, les services de l'Etat concernés et la profession- afin que les textes définitivement adoptés ne perdent pas, chemin faisant, les qualités que l'on attendait d'eux au départ.

Les propositions présentées dans ce rapport tentent de répondre aux besoins repérés, tout en s'inscrivant dans un contexte de réalité ; nous pouvons les synthétiser en cinq séries de préconisations :

1. - Pour les petites et moyennes communes : inscrire la culture dans la dynamique du projet de loi "relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale"

Il apparaît qu'un certain nombre de partenaires se sentent aujourd'hui moins concernés par notre réflexion et se trouvent de fait dans des conditions de fonctionnement qui n'appellent pas, en l'état actuel, de réformes proprement juridiques : il s'agit des petites communes, voire des communes de taille moyenne, au sein desquelles la gestion des services culturels est assurée principalement par la régie directe ou par des associations d'initiative privée soutenues par les communes.

Aux petites communes correspondent le plus souvent des services culturels de faible volume, disposant de moyens réduits et de personnels en nombre limité, pour lesquels la régie directe ou le régime associatif s'avèrent, en l'état actuel, être les cadres les moins inadaptés, permettant dans le premier cas de minimiser les coûts de structure et dans l'autre d'associer l'initiative privée et les efforts publics.

Pour autant, il ne conviendrait pas d'en déduire que rien n'est à entreprendre dans ce secteur ; le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale qui devrait faire franchir une étape nouvelle à la coopération entre les communes pourrait ouvrir, dans l'avenir, de larges perspectives d'évolution pour la culture.

Car, sans nullement mettre en cause la qualité des personnels qui oeuvrent aujourd'hui dans les institutions culturelles liées aux petites communes ni la hauteur des efforts consentis par les élus, l'on sait bien que pour atteindre un certain niveau de service et de qualité il est nécessaire d'atteindre une taille minimum que seul peut permettre un regroupement de collectivités disposant à la fois des moyens et des bassins de population suffisants.

Dans les villes moyennes, les institutions culturelles sont bien souvent déstabilisées par un grand nombre d'usagers venant des communes voisines.

Or, la culture, pour les groupements de collectivités, fait partie des compétences optionnelles dont elles peuvent se doter et nous suggérons qu'un vaste chantier soit ouvert pour les années à venir avec le ministère de l'intérieur, les associations représentatives des maires et des groupements de collectivités et les directions régionales des affaires culturelles pour examiner les conditions de la prise en compte de certains services publics culturels locaux par les groupements de communes.

C'est à la condition de cette évolution que la question des modalités de gestion des services culturels desservant les petites et moyennes communes -soit en régie directe, soit en régime associatif- pourrait être reposée et s'inscrire dans les nouveaux cadres juridiques envisagés pour les plus grandes collectivités

2. - Pour les grandes collectivités (grandes villes, départements et régions), adapter la régie personnalisée ou s'inscrire dans la création d'un établissement public local généraliste.

Ainsi, le champ de notre réflexion se trouve largement circonscrit et, de fait, plus spécifiquement réservé, aujourd'hui, aux problématiques des collectivités territoriales importantes : grandes villes, régions et départements.

En ce qui concerne les grandes villes, la demande est claire et urgente : il convient de mettre à leur disposition un outil juridique public adapté à la gestion de leurs entreprises culturelles leur permettant, d'une part, d'externaliser - c'est-à-dire d'en assurer l'autonomie tout en restant dans un cadre de gestion publique - des activités actuellement en régie directe qui pèsent de façon excessive sur le fonctionnement quotidien communal et de faire disparaître, d'autre part, un certain nombre d'associations de la loi de 1901 dont la régularité dans les relations avec les villes crée de plus en plus de difficultés.

Le Président de l'association des maires des grandes villes de France, certaines grandes villes consultées comme Lyon ou Paris en particulier, l'association des directeurs des affaires culturelles des grandes villes, tous demandent des solutions que ce soit pour les activités qu'elles ont vocation à gérer seules ou dans le cadre de partenariats.

Les départements et les régions qui soulignent leur souhait d'ouvrir une réflexion sur les lois de décentralisation en matière culturelle, ne semblent pas opposés, pour leur part, à des réformes des cadres juridiques des services publics locaux pour peu qu'elles n'accroissent pas la confusion des compétences des collectivités publiques par la création de tutelles multiples sur les institutions culturelles.

Pour répondre à toutes ces attentes et dans un souci de cohérence avec l'action du Gouvernement -qui va étendre, à l'initiative du ministère de l'intérieur, la possibilité de créer des régies personnalisées à toutes les collectivités territoriales et à tous leurs groupements- il nous apparaît que des solutions devraient être prioritairement recherchées dans l'adaptation au secteur culturel de ces régies personnalisées qui sont, de fait, des établissements publics. Clairement situées sous la tutelle de leurs collectivités territoriales créatrices, elles permettent dans le cadre de leur conseil d'administration de s'associer d'autres partenaires.

Pour ce faire, il convient que le ministère de la culture participe à l'élaboration du décret d'application de la loi du 29 janvier 1993, sur les régies personnalisées à caractère administratif et obtienne également de compléter le décret sur les régies personnalisées à caractère industriel et commercial par des dispositions particulières au secteur culturel puisque, en l'état, il ne permet pas aux entreprises culturelles de ce type de fonctionner correctement.

Un certain nombre de voix appellent de leurs vœux une réforme d'ensemble des modes de gestion du service public local -par la création notamment d'un établissement public local généraliste pour traiter un ensemble de questions dépassant le cadre des institutions culturelles : gestion d'activités socio-éducatives ou parascolaires notamment. Nous repérons

d'emblée l'intérêt qu'il y aurait pour le secteur culturel à s'inscrire dans la dynamique plus ouverte que procurerait la création d'un statut nouveau, démarche qui peut sembler plus gratifiante que l'adaptation des régies personnalisées.

Néanmoins, nous ne sommes guère enclins à considérer cette hypothèse comme réaliste au moment où le gouvernement s'apprête à étendre la possibilité des régies personnalisées à toutes les collectivités territoriales et à tous leurs groupements. De plus, il ne nous semble pas opportun ni sur le fond, ni en termes stratégiques, que le ministère de la culture apparaisse aujourd'hui comme porteur d'une réforme du service public local, qui outrepasserait ses compétences, sans que soient vérifiées avec le ministère de l'intérieur nos capacités communes de réformes dans le cadre législatif existant.

En revanche, si celles-ci ne pouvaient aboutir, la question devrait être reconsidérée.

En tout état de cause, l'adaptation pertinente des régies personnalisées apporterait une partie des réponses aux attentes des grandes villes : tout en maintenant clairement leur tutelle, elles offriraient une possibilité d'externalisation de leurs régies directes, ainsi que des capacités de coopération avec d'autres collectivités et d'autres partenaires, grâce à l'existence de conseils d'administration permettant d'associer des personnalités extérieures.

En ce qui concerne les régions et les départements : les besoins de réforme apparaissent moins pressants, tout d'abord parce que ces collectivités gèrent directement, comparativement aux communes, moins d'institutions soit en régie, soit confiées à des associations : offices culturels régionaux ou départementaux, centres régionaux des lettres, agences de soutien à l'audiovisuel en région, associations départementales et régionales de développement de la musique et de la danse, Fonds régionaux d'Art contemporain...

Les associations des présidents de ces deux catégories de collectivités ne semblent pas considérer une réforme juridique comme prioritaire mais mettent plus volontiers en avant leurs souhaits de voir compléter les lois de décentralisation dans le domaine de la culture.

En revanche, un certain nombre d'élus particulièrement impliqués dans la vie culturelle, rencontrés à titre individuel, soulignent l'urgence de donner à de nombreuses associations qui mettent en oeuvre de véritables politiques régionales ou départementales, des statuts conformes à leurs missions et permettant un vrai contrôle public des crédits que les collectivités territoriales leur consacrent.

Aussi il semble que l'adaptation du régime des régies personnalisées au secteur culturel présenterait également une utilité réelle pour les régions et les départements.

3. - Traiter la question du partenariat entre les collectivités territoriales et l'Etat par la création d'un établissement public culturel à vocation mixte

Notre mission nous a conduits à estimer qu'une question centrale, spécifique au secteur culturel dont le ministère de la culture devrait être porteur, est celle du partenariat entre les collectivités locales et l'Etat, autour d'un nombre circonscrit d'institutions relevant du service public et cumulant des missions locales et nationales :

c'est presque la totalité des secteurs de la culture qui se trouve confrontée à la difficulté que pose l'inexistence d'un outil juridique de gestion propre au secteur culturel associant les collectivités territoriales et l'Etat, ce qui conduit à des dérives associatives et, dans bien des cas, à l'asphyxie progressive d'institutions actuellement en régie directe. C'est en priorité le secteur de l'enseignement et en particulier les Ecoles d'Art, les grands conservatoires nationaux de région, mais aussi certaines grandes institutions du spectacle vivant comme les opéras nationaux, d'autres se trouvent fortement déstabilisées : certains grands orchestres ou théâtres, le réseau des associations départementales et des associations régionales de développement de la musique et de la danse, des centres régionaux des lettres, des centres de formation des enseignants de la danse et de la musique, pour ne citer que les principaux exemples.

Enfin, certains grands musées ou bibliothèques, les Fonds régionaux d'art contemporain, gagneraient également à adopter un cadre de gestion publique permettant le partenariat avec l'Etat.

Pour la gestion de ces institutions, nous préconisons comme étant devenue absolument nécessaire à leur préservation et à leur développement la mise en place d'une organisation sectorielle de la coopération entre les collectivités territoriales et l'Etat propre à la culture, comme cela a été fait pour les grands services publics de l'Education ou de la Santé. Pour ce faire, il convient de créer, par la loi, un établissement public culturel à vocation mixte, associant collectivités territoriales et Etat. Un tel statut permettrait à l'Etat d'assumer avec équité ses responsabilités aux côtés des collectivités territoriales et constituerait donc un outil majeur de rééquilibrage de son action entre Paris, où se concentrent un grand nombre de ses établissements publics, et les régions. Ouvert à la coopération entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales, il permettrait de donner une assise mieux équilibrée à ce réseau de grandes institutions qui constituent l'une des clefs de voûte de la vie culturelle en région et qui ont vocation à être porteuses, au même titre que les institutions parisiennes, du rayonnement de la culture française en Europe et à l'étranger.

4. - Impulser la mise en oeuvre de nouveaux cadres juridiques de façon différenciée selon la nature des institutions culturelles.

Il importe que la mise en oeuvre de nouveaux cadres juridiques, régie personnalisée ou établissement public culturel à vocation mixte s'effectue selon une approche différenciée en fonction de la nature des institutions culturelles : si elle s'avère prioritaire pour les établissements d'enseignement et très souhaitable pour certaines institutions patrimoniales, les

théâtres municipaux, les associations structurant les politiques régionales et départementales, elle méritera cependant expérimentation en particulier pour le secteur du spectacle vivant actuellement géré dans le cadre de structures privées.

#### 5. - Mieux utiliser les régimes existants

Enfin, pour les très nombreuses institutions qui n'ont pas vocation à entrer dans le champ des réformes envisagées, il importe de s'attacher à mieux utiliser les régimes existants, en particulier le régime associatif, qui pourrait se voir mieux encadré : le groupe de travail sur les associations créé au sein de l'inspection générale de l'administration sera appelé à faire des propositions concrètes en ce domaine.

La régie directe, par ailleurs, pourrait également être améliorée par une pleine utilisation des possibilités qu'elle offre et que certaines communes ont déjà adoptées : régies d'avance, reversement d'une part des recettes, en particulier. A cet égard, une circulaire conjointe du ministère de l'intérieur et du ministère de la culture pourrait être envisagée.

\*  
\* \*

Tout au long de notre mission, quelles que soient leurs positions concernant les réformes à apporter aux cadres juridiques des institutions culturelles, nous avons rencontré des interlocuteurs profondément convaincus du message et des enjeux dont sont porteurs les services publics locaux ou nationaux de la culture sur lesquels une vision ample, soucieuse de complémentarité doit être portée : vécus comme l'un des éléments fondateurs du lien social, ils apparaissent à tous comme contribuant au sein des groupes sociaux à l'émergence des valeurs de liberté et de fraternité : professionnels de la culture respectueux de leurs métiers et de leurs missions, élus locaux qui consacrent d'immenses efforts à la culture qu'ils perçoivent comme facteur d'éducation, de compréhension mutuelle, et génératrice d'activités fédératrices pour les concitoyens dont ils assument la responsabilité.

Pour notre part, compte tenu de l'ampleur qu'ont atteinte dorénavant les services publics culturels locaux, des enjeux dont ils sont porteurs dans notre société, des difficultés qu'ils rencontrent aujourd'hui, dont une part significative est liée à l'inadaptation des cadres juridiques ou des niveaux de gestion administrative dans lesquels ils sont placés, nous considérons que les réformes juridiques et l'ouverture des chantiers de réflexion propices à des prises de conscience nouvelles, qui sont proposés dans ce rapport, sont à la fois nécessaires et urgents.

\*  
\* \*

Notre mission nous a conduits à réfléchir et à proposer de nouveaux outils juridiques mieux adaptés aux services publics de la culture, favorisant leur développement ; leur permettant de trouver de nouveaux équilibres et de prendre leur pleine place au sein des services publics locaux dans une vision coordonnée avec les services publics nationaux.

Cependant, la création d'outils ne prendra son sens que par l'utilisation qui en sera faite et l'énergie déployée par leurs utilisateurs pour en tirer profit. C'est pourquoi, nous considérons que, si les propositions qui sont ici détaillées sont concrétisées, il serait opportun de réfléchir à leurs modalités de mise en oeuvre, de façon coordonnée.

Leur premier terrain d'application nous semble être celui de l'enseignement des disciplines artistiques, peut-être aujourd'hui le plus menacé d'érosion et en même temps le plus porteur d'enjeux culturels et sociaux.

\*  
\* \*

## 1 - La constitution progressive d'un service public culturel

Dans son rapport au ministre de la culture "pour une refondation de la politique culturelle", Jacques Rigaud souligne la multipolarité de la vie culturelle partagée entre l'action de l'Etat, l'implication croissante des collectivités territoriales, le développement du marché de la culture "favorisé par la croissance économique, par l'extension du temps libre et les besoins des foyers en termes d'équipements culturels", ainsi que la place accrue du tissu associatif dans les différents domaines du patrimoine, de la création ou de la diffusion.

De fait, la vie culturelle de notre pays apparaît comme un terrain intimement partagé entre initiatives privées et initiatives publiques, que ces dernières relèvent des collectivités territoriales ou de l'Etat, et cette situation, qui constitue certainement l'une de ses richesses, représente également une spécificité française.

C'est pourquoi l'étude des cadres juridiques de gestion des services publics culturels locaux et plus particulièrement, la réflexion engagée sur l'opportunité de créer un nouveau statut juridique d'établissement public culturel local nécessitent de resituer l'action publique en matière de culture, de préciser l'organisation de ses différents services et des institutions qui y participent et de vérifier l'adéquation entre leurs modalités de fonctionnement et l'exercice de leurs missions.

### 1.1 - L'émergence de ses trois grandes fonctions

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

Déjà sous la Monarchie, à côté du mécénat royal par lequel l'Etat soutient la production culturelle, la création de l'Académie française en 1635, puis entre 1648 et 1671 celles de l'Académie royale de peinture et de sculpture, de l'Académie de danse, de la petite Académie (future Académie des Inscriptions et Belles-Lettres), de l'Académie de France à Rome, de l'Académie de musique, de l'Académie d'architecture -que ces créations aient été de réelles initiatives royales ou bien de simples prises en compte de réalités préexistantes marquent le "premier trait du contrôle étatique sur la production et la légitimité culturelle"<sup>(1)</sup>.

La création des Académies s'accompagne en effet d'une formalisation juridique qui repose sur la confirmation par lettres patentes de nombreux privilèges et d'une formalisation politique qui se fonde sur l'engagement de l'Etat qui en atteste l'utilité publique. Les Académies nationales sont entourées dès le XVIIIe siècle d'un réseau d'une trentaine d'Académies provinciales protégées par l'autorité publique grâce à l'octroi de lettres patentes enregistrées par les Parlements.



Outre la prise en compte de cet important héritage, lors de la période révolutionnaire, la toute nouvelle République, contrainte d'apporter des réponses aux problèmes soulevés par la confiscation des biens patrimoniaux d'Eglise, des émigrés et de la famille royale dont elle devient détentrice au nom de la Nation, franchit une étape décisive de la relation entre biens culturels et service du public en indiquant dans une instruction du 21 mars 1794 que toutes ces richesses "serviront à l'instruction publique ; elles serviront à former des législateurs philosophes, des magistrats éclairés, des agriculteurs instruits, des artistes au génie desquels un grand peuple ne commandera pas en vain de célébrer dignement ses succès ; des professeurs qui n'enseignent que ce qui est véritablement utile". Ainsi, c'est à la période révolutionnaire que l'usage attribue les actes de naissance des archives, des bibliothèques, des musées.

Plus tard, la IIIe République, en confiant l'administration des institutions liées aux Beaux-Arts au ministère de l'Instruction publique, considère en 1875 par la voix d'Edouard Charton, républicain libéral et Saint-Simonien, que "l'on assigne aux Beaux-Arts proprement dits leur place légitime, on y reconnaît leur droit à la sollicitude l'Etat, non pas seulement pour ce qu'ils sont pour quelques esprits délicats une source de jouissances exquisés et rares, mais parce qu'ils répondent réellement à un besoin général, en tendant à développer dans le pays entier le sentiment de l'amour du beau, dont une Nation ne saurait se désintéresser infiniment, soit pour le progrès de sa civilisation, soit pour sa gloire".

Tout au long du XIXe siècle, le souci de l'action pour la culture s'affirme au sein du service public d'Etat -deux tentatives avortées de création d'un ministère des Arts en attestent - mais aussi au sein des municipalités qui ont créé plus de 500 musées au cours de cette période, des bibliothèques, des conservatoires ou encore des théâtres dramatiques et lyriques.

C'est donc, prioritairement, sur la conservation et la célébration des oeuvres du génie national ou de celles liées à l'identité communale, ainsi que sur le soutien à la création d'oeuvres nouvelles commandées par les collectivités publiques, que se fonde l'utilité sociale des institutions culturelles et c'est seulement au XXe siècle que le Front populaire, renouant avec les premières perspectives révolutionnaires, remettra en lumière la volonté de populariser -terme qui se transformera après la guerre en démocratiser- la culture pour la rendre accessible au plus grand nombre.

Ainsi, à la naissance du ministère de la culture, au milieu du XXe siècle sont définies, héritées de l'histoire, les grandes fonctions du service public culturel : protection et mise en valeur du patrimoine, soutien à la création et à sa diffusion, éducation et démocratisation.

Au cours des dernières décennies, le développement du service public de la culture a connu une forte accélération révélée par les trois phénomènes suivants : l'accroissement considérable de la dépense culturelle publique, la structuration ou l'émergence des professions hautement spécialisées contribuant à l'action publique pour la culture dont la création des filières spécifiques de la fonction publique territoriale a été un élément marquant, l'intervention du législateur.

## 1.2 - L'accroissement de la dépense publique

L'étude triennale effectuée par le département des études et de la prospective montre que les collectivités publiques ont dépensé en 1993, dans le domaine culturel, 73,3 milliards de francs se répartissant à peu près à parts égales entre l'Etat et les collectivités territoriales : 36,4 milliards de francs pour l'Etat<sup>(1)</sup> et 36,9 milliards pour les villes, départements et régions<sup>(2)</sup>. De 1978 à 1993 les dépenses culturelles des collectivités territoriales (hors Paris et communes de moins de 10 000 habitants) ont été multipliées par 2,5, passant de 12,1 à 30,5 milliards, progressant en moyenne de 5 % par an pour les communes de plus de 10 000 habitants, de 10 % pour les départements et 13 % pour les régions, alors que le budget du ministère de la culture passe de 6 à 13,5 milliards entre 1982 et 1995.

Ce phénomène qui a permis l'élargissement considérable du champ culturel et de ses divers réseaux d'institutions ainsi que l'amélioration qualitative de leur fonctionnement, démontre une volonté partagée par toutes les collectivités publiques de donner les moyens nécessaires à la vie culturelle et à ses services publics, considérés de plus en plus comme des éléments fondateurs des valeurs républicaines et démocratiques et un facteur puissant de cohésion sociale au plan national ou local.

## 1.3 - La structuration des métiers et des corps professionnels de la culture

Les dernières décennies ont également vu l'émergence de corps professionnels de très haute technicité qui ont permis de rehausser la qualité des services culturels : il n'était pas rare de rencontrer il y a encore une quinzaine d'années des professeurs de musique qui enseignaient plusieurs instruments différents dans des conditions pédagogiques plus que modestes ; en outre, la mise en place de diplômes (certificats d'aptitude, diplômes d'Etat ...) et surtout de formations professionnelles de haut niveau nouvelles ou entièrement rénovées (Ecole nationale du patrimoine, Ecole nationale supérieure de création industrielle, Ecole nationale supérieure des métiers de l'image et du son, Centre national de la Danse contemporaine d'Angers ...) ont permis de doter la vie culturelle de notre pays non seulement d'artistes créateurs ou interprètes de talent mais d'un ensemble de professionnels hautement qualifiés : enseignants, médiateurs culturels, directeurs d'établissements, conservateurs, administrateurs...

La création au début des années 90 des nouvelles filières de la fonction publique territoriale en matière d'enseignement et de conservation, outre la stabilité qu'elles apportent aux personnels qui en sont bénéficiaires, devrait concourir à l'amélioration qualitative des services publics rendus.

Globalement, en cette fin de siècle, la structuration des professions de la culture et l'amélioration des formations initiales et continues dotent le service public culturel des professionnels hautement spécialisés qui lui sont nécessaires, et qui, profondément respectueux de leurs métiers et des exigences qu'ils requièrent, participent activement à la réflexion sur les finalités de leurs missions et les conditions dans lesquelles ils les remplissent.

#### 1.4 - l'intervention du législateur

Si la loi a assigné très peu de compétences obligatoires aux collectivités territoriales, par contre des dispositions législatives de plus en plus nombreuses ont encadré ou du moins évoqué l'action de celles-ci dans différents domaines culturels. C'est le cas en particulier des archives, des bibliothèques et des musées (art. 60 à 62 et 65 à 67 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 sur la répartition des compétences, actuellement art. L. 1421.1 à L. 1423.5 de la loi du CGCT et loi du 3 janvier 1979 sur les archives <sup>(1)</sup>), des enseignements artistiques (art. 63 à 64 de la loi du 22 juillet 1983 en cours de codification dans le projet du Code de l'éducation, et loi n° 88-20 du 6 janvier 1988 sur les enseignements artistiques), des spectacles (article 1 du projet de loi en cours de discussion, ajoutant un article 1.2 à l'ordonnance du 13 octobre 1945 sur les spectacles, en voie d'adoption), c'est également le cas du cinéma (loi n° 92-650 du 13 juillet 1992 et article L 3232.4. CGCT pour ce qui concerne le département). C'est aussi le cas des monuments historiques à travers diverses dispositions de la loi du 31 décembre 1913 (article 8 concernant les immeubles, article 25 concernant les objets mobiliers, notamment).

En outre l'organisation de la filière culturelle dans le cadre de fonction publique territoriale a elle aussi marqué la vocation des collectivités territoriales à intervenir dans les domaines concernés, même si elle s'est limitée essentiellement à la conservation du patrimoine, à la lecture publique et aux enseignements artistiques.

Un examen approfondi de la législation et de la réglementation fiscales ferait sans doute apparaître d'autres cas de prise en compte de l'intervention des collectivités territoriales dans le domaine culturel.

\*  
\* \*

Enfin la mission donnée à la région de contribuer au développement économique social et culturel de la région, l'importance croissante donnée aux thèmes du développement culturel et du développement durable dans la planification, dans l'aménagement du territoire et dans les textes (projet de loi Voynet en particulier) ne font que confirmer la vocation des collectivités territoriales à intervenir dans le domaine culturel.

## II - Le service public culturel : un paysage profondément hétérogène

Si l'histoire a permis la clarification progressive des missions de service public de la culture, en revanche, la sédimentation séculaire des institutions culturelles révèle aujourd'hui un paysage culturel profondément hétérogène tant par la diversité des statuts juridiques de ses institutions que par l'entrelacement de ses sources de financement.

Rappelons qu'il ne peut y avoir de service public qu'assuré par une collectivité publique ou par une personne morale de droit privé agissant pour le compte d'une collectivité publique dans un but d'intérêt général (René CHAPUS droit administratif général - 11<sup>e</sup> édition - tome 1 - Montchrestien 1997 - § 746 à 763).

Dans le domaine culturel l'étendue très restreinte des compétences obligatoires des collectivités territoriales en matière culturelle (cf. § 2.2 ci-après), les nombreuses incertitudes subsistant sur le champ de la délégation de service public (loi Sapin) et sur celui du code des marchés publics, l'extrême diversité des types de relations établis entre les collectivités territoriales et les organismes de droit privé, en particulier s'agissant des contrats et conventions qui accompagnent de plus en plus souvent l'attribution de subventions ou la mise à disposition de personnels, de locaux ou d'autres moyens, l'absence de prérogatives de puissance publique conférées à de tels organismes font obstacle à une identification facile et indiscutable de ce qui est service public et de ce qui est activité d'intérêt général exercée avec l'appui des collectivités territoriales.

Si l'on parle ici de service public culturel c'est donc sans préjuger de sa nature juridique actuelle mais en prenant en compte les domaines étendus dans lesquels les collectivités territoriales interviennent fréquemment et pourraient certainement, si elles le souhaitent et le décidaient, donner explicitement un caractère de service public aux activités qui font l'objet de leurs interventions directes ou indirectes.

C'est donc avant tout de la description d'un paysage qu'il peut être question ici.

### 2.1 - Une mosaïque juridique héritée de l'histoire

En effet, un premier examen des statuts juridiques de l'ensemble des institutions à vocation culturelle dévoile une véritable mosaïque ne comprenant pas moins d'une dizaine de modalités de gestion - services de l'Etat, établissements publics nationaux, régies directes municipales ou départementales, syndicats de communes, syndicats mixtes, GIP, associations de la loi de 1901, SARL, SCOP, SEM locales - qui se sont accumulées en trois grandes strates au fil de l'histoire et au gré des initiatives publiques ou individuelles qui, si elles apparaissent déséquilibrées en termes quantitatifs, correspondent à des temps bien identifiés de l'action culturelle publique.

### 2.1.1 - Le socle municipal

Archives, bibliothèques, musées massivement gérés en régie municipale ou départementale directe correspondent comme on l'a vu à la strate la plus ancienne née pendant la Révolution de l'impérieuse nécessité de protéger les immenses et riches collections d'oeuvres d'art, de manuscrits, d'imprimés, de documents divers placés sous "la main de la Nation" à la suite de la confiscation des biens du clergé et de ceux des émigrés.

Cette première catégorie se complète de théâtres, opéras, conservatoires ou écoles d'art créés à des périodes diverses qui peuvent parfois être antérieures à la Révolution, aujourd'hui également gérés le plus souvent en régie municipale directe.

### 2.1.2 - Les nouveaux réseaux fondés sur le partenariat : le développement du régime associatif

A ce premier paysage culturel organisé prioritairement autour d'une préoccupation patrimoniale, vont s'intégrer, à compter du milieu du XXe siècle et singulièrement depuis la création du premier Ministère des affaires culturelles, de nouveaux réseaux d'institutions qui ne trouveront plus exclusivement leur point d'appui dans des structures communales mais privilégieront la notion de partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales autour de projets qui se veulent innovants et populaires et dont l'une des préoccupations majeures est de servir la création, dans le domaine du spectacle vivant comme dans celui des arts plastiques.

Il s'agit principalement du réseau des Maisons de la Culture devenues aujourd'hui scènes nationales, des centres dramatiques nationaux, des orchestres permanents de région, des centres chorégraphiques nationaux, des centres de création musicale mais aussi des centres d'art et plus récemment, dans certains cas, quelques scènes de musiques actuelles. Dans le même temps, il convient de rappeler l'essor considérable des réseaux consacrés à l'enseignement des pratiques artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et des arts plastiques.

Pour cette "deuxième vague" des institutions de la culture deux phénomènes attirent l'attention :

- tout d'abord la régie municipale directe n'est plus le mode de gestion privilégié et si l'accroissement du réseau de l'enseignement continue de se faire dans ce cadre, les maisons de la culture puis les scènes nationales sont constituées sous forme associative, de même que les centres chorégraphiques nationaux, les centres de création musicale, un certain nombre d'orchestres permanents, les centres d'art, les Fonds régionaux d'art contemporain, les centres culturels de rencontres, etc ; seuls les centres dramatiques nationaux, en raison des spécificités de la décentralisation dramatique, font exception à cette situation.

Ce choix du statut associatif traduit une volonté nouvelle de l'Etat et des collectivités locales de gérer conjointement des institutions qui allient le souci de la décentralisation et donc d'implantation locale forte à une véritable ambition culturelle nationale voire internationale. Il répond aussi à une nécessité juridique puisque l'association est la seule formule existante qui permette la présence de l'Etat sur le même plan que ses partenaires, si l'on met de côté le GIP dont le caractère temporaire limite la possibilité d'utilisation.

- En deuxième lieu, ce choix reflète également une situation de financements de fonctionnement croisés quasi pérenne entre l'Etat et les collectivités territoriales en faveur de ces grandes institutions.

Depuis leur création, mis à part quelques cas isolés, l'accompagnement financier de toutes les collectivités publiques s'avère des plus fidèles malgré l'absence d'engagements véritablement contraignants des partenaires, révélant par là l'importance et la qualité du service rendu par ces institutions.

Cette période de la deuxième moitié du XXe siècle est aussi celle de la mise en place, en nombre relativement limité, de syndicats -syndicats mixtes ou syndicats de communes- lorsqu'il est apparu que le cadre strictement communal et les moyens qui en découlent ne permettaient plus de répondre aux missions et aux ambitions de certaines institutions : Opéra national du Rhin, Orchestre national des Pays de la Loire, certains musées ou établissements d'enseignement.

### 2.1.3 - Les institutions structurant les politiques départementales ou régionales

Une troisième vague du réseau des institutions culturelles, encore en situation d'émergence, correspond aux prises de responsabilité de plus en plus grande des collectivités régionales et départementales en matière culturelle singulièrement depuis les lois de décentralisation.

Recherchant à la fois une image claire, dans un paysage culturel fortement marqué par l'action des communes et celle de l'Etat, et des modes d'intervention permettant d'irriguer l'ensemble du territoire relevant de leur compétence, elles se sont dotées progressivement d'institutions permettant de structurer leurs actions dans les différents secteurs de la culture : fonds régionaux d'art contemporain, offices culturels régionaux et départementaux, associations départementales et régionales de développement de la musique et de la danse, centres régionaux des lettres, agences de soutien au cinéma ou à la production audiovisuelle, qui s'adjoignent, pour les départements, à leurs compétences obligatoires en matière d'archives et à leur action en faveur de la lecture publique exercées par les bibliothèques départementales de prêt.

Il s'agit là d'un réseau neuf, parfois encore fragile, créé souvent à l'initiative de l'Etat avec les régions et les départements, qui se l'approprient de plus en plus et qui devrait -sous réserve d'en consolider les fondements- être appelé à jouer un rôle déterminant dans la dynamique des institutions culturelles en région.

\*  
\* \*

Ainsi, cette mosaïque de régimes juridiques des institutions culturelles à mission de service public trouve ses origines dans l'histoire de notre pays et dans les volontés politiques qui

ont animé ceux qui les ont créées, que ce soit dans le domaine du patrimoine, de l'éducation ou du rayonnement de la création artistique.

Aujourd'hui, où cette lecture s'est estompée des esprits, à la fois des responsables politiques, des professionnels de la culture et des usagers, la situation présente semble plutôt vécue comme inadaptée, porteuse de confusions, de cloisonnements et de blocages nuisibles à la dynamique et à la cohésion d'ensemble des services publics culturels locaux.

Elle entretient, en outre, une forte confusion entre les services publics locaux et les très nombreuses autres institutions culturelles, qui, bien que parfois subventionnées par les collectivités publiques, n'ont pas vocation à en faire directement partie.

## 2.2 - Des lois de décentralisation peu contraignantes pour la culture et qui ont laissé place à l'entrelacement des financements publics

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ouvre largement le champ culturel à l'intervention des trois niveaux de collectivités territoriales -communes, départements et régions- en précisant que celles-ci "concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, à la protection de l'environnement et du cadre de vie" (art L 1111.2 CGCT). En revanche, les lois de décentralisation ont défini très peu de blocs de compétence dans ce domaine : la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 codifiée dans le code général des collectivités territoriales pour les archives, les bibliothèques et les musées mais non pour les enseignements artistiques, où elle se borne à confier aux communes, aux départements et aux régions l'initiative et la responsabilité des enseignements artistiques spécialisés sous le contrôle pédagogique de l'Etat, comme celles de leurs musées et de leurs bibliothèques, sous le contrôle technique de l'Etat ; chaque collectivité conserve la propriété et en principe la garde de ses archives mais les départements, qui récupèrent la pleine maîtrise des services départementaux d'archives sous le contrôle scientifique et technique de l'Etat, sont tenus d'y recevoir et d'y gérer les archives des services déconcentrés de l'Etat ayant leur siège dans le département ; pour leur part les régions ne reçoivent aucune compétence spécifique même si leur capacité d'intervention, notamment en faveur des entreprises, les prédispose à un rôle stratégique dans des domaines comme la politique cinématographique ou la politique de l'édition ; les communes par ailleurs ont reçu de la loi du 7 janvier 1983 l'initiative des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

Cette situation a favorisé un entrelacement des financements publics, même si, dans certains cas et dans certaines régions, les collectivités territoriales se sont efforcées de dégager des complémentarités dans leurs interventions.

A une situation de financements croisés entre les différents niveaux de collectivités territoriales en matière culturelle se superpose le croisement des financements entre l'Etat et les collectivités territoriales, parfois de façon structurelle pour les institutions porteuses à la fois d'une mission de service public local et d'une mission de service public national. Ces réalités posent, en particulier pour les secteurs cités plus haut, le problème de l'adaptation et même de l'existence des outils juridiques publics de coopération entre collectivités locales et entre ces dernières et l'Etat.

C'est pour cette raison que notre mission n'a pu se limiter à une stricte analyse des services publics culturels locaux, mais a nécessairement inclus une réflexion sur les services publics nationaux.

\*  
\* \*



### III - Analyse critique des principaux régimes juridiques des services publics culturels locaux

#### 3.1 - Les régimes publics

##### 3.1.1 - 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 :

##### 3.1.1.1 - 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.

### 3.1.1.2 - 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 déresponsabilisation 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.

### 3.1.1.3 - 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.

#### 3.1.1.4 - 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.

### 3.1.2 - Les syndicats mixtes et les syndicats de communes à vocation unique

On peut différencier deux sortes de syndicats mixtes :

- le syndicat mixte dit "fermé" dont la caractéristique est d'être exclusivement composé de communes et d'Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : son régime est celui des syndicats intercommunaux <sup>(1)</sup>.

- le syndicat mixte dit "ouvert" qui est la seule structure générale et permanente de coopération pouvant associer des collectivités territoriales de différents niveaux. Il est le seul, avec le groupement d'intérêt public, à pouvoir associer d'autres personnes morales de droit public, à condition de compter au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités. Toutefois, à la différence du GIP, il ne peut associer ni l'Etat ni des personnes morales de droit privé.

L'essentiel des règles de constitution et de fonctionnement du syndicat mixte relève des délibérations institutives (statuts, règlement intérieur) et de la décision d'approbation du préfet ("arrêté d'autorisation" ; cf Circulaire du 2 octobre 1974 relative aux syndicats mixtes - J.O. du 30 octobre 1974 p. 11048). Cette situation favorise une grande liberté dans la conception des statuts.

Le syndicat mixte ne peut, par contre, être créé qu'à l'unanimité. Les règles concernant la fixation d'un périmètre d'étude et la décision à la majorité qualifiée ne s'appliquent, en effet, qu'aux EPCI et aux syndicats mixtes "fermés".

Du fait de sa souplesse, le syndicat mixte "ouvert" est une catégorie hétérogène recouvrant des réalités très différentes :

- le syndicat mixte composé exclusivement de collectivités territoriales ou de groupements de collectivités d'au moins deux niveaux. C'est la formule privilégiée de la coopération entre les communes, les départements et les régions sur une ou plusieurs compétences stratégiques, ou sur la gestion d'un équipement ou d'une fonction territoriale (gestion d'un équipement culturel ; ramassage et traitement des déchets, etc...).

- le syndicat mixte composé d'au moins une collectivité territoriale (ou un groupement) et d'un établissement public, en particulier chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture, etc... C'est le cadre d'une politique économique sectorielle ou de la gestion d'un équipement déterminé (le syndicat mixte a été créé en 1935 pour la gestion du Port de Strasbourg par la ville et la chambre de commerce).

Une récente publication de "Mairie-conseils" (Caisse des Dépôts) et de la Fédération nationale des Parcs naturels régionaux (1) recense au 31 décembre 1994, sur 1 104 syndicats mixtes (dont 593 "ouverts" et 511 "fermés"), 41 syndicats mixtes "ouverts" exerçant une compétence dans le domaine des activités culturelles et socioculturelles et 21 syndicats mixtes "fermés" dans le même domaine (il y en avait respectivement 105 et 32 pour le domaine du tourisme).

La formule syndicale constitue, sans nul doute, une réponse particulièrement pertinente à la gestion d'un grand nombre d'institutions culturelles dont les vocations et les missions recouvrent un territoire dépassant le cadre d'une commune et dont le rayonnement s'étend au niveau départemental ou régional.

Ainsi, certaines institutions culturelles -musées, bibliothèques, écoles, et, en nombre très restreint, opéra, orchestre- ont intégré ce statut qui a permis de mieux répartir leurs charges financières sur l'ensemble des collectivités intéressées à leur fonctionnement.

En outre, sur le plan budgétaire, les statuts des syndicats mixtes peuvent conférer un caractère contraignant pour les collectivités territoriales membres, au budget adopté par les organes du syndicat.

De même, une certaine garantie de continuité peut résulter de la disposition des statuts créant un préavis avant décision de retrait de la part d'une collectivité. Par exemple, les statuts de l'orchestre national des Pays de la Loire imposent un délai de retrait d'une année franche avant l'exercice pour lequel elle prend effet.

L'ensemble de ces observations très positives peut être étendu aux syndicats de communes à vocation unique.

Cependant, certains responsables d'institutions culturelles du spectacle vivant gérées en syndicat se plaignent d'être soumis à une gestion de droit public trop lourde telle qu'elle a été décrite, plus haut, dans le cadre de l'étude sur la régie directe.

De plus, le syndicat n'apporte pas de réponse au partenariat avec l'Etat souhaité pour les institutions locales remplissant des missions d'intérêt national. A cet égard deux exemples opposés illustrent bien les limites de la formule pour ces institutions : pour la gestion de l'Ecole d'Art du Fresnoy, les collectivités territoriales n'ont pas accepté de créer un syndicat mixte car elles exigent l'adoption d'un statut au sein duquel l'Etat puisse exercer ses

responsabilités. A l'inverse, ce sont les représentants de l'Etat qui ont refusé la proposition de créer un syndicat mixte entre la région Lorraine et la Ville de Nancy pour la gestion du Ballet national de Nancy et de Lorraine, dont le premier financeur est l'Etat.

Dans les deux cas, Ecole du Fresnoy et Ballet National de Nancy, la formule associative demeure donc en vigueur.

### 3.1.3 - 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<sup>(1)</sup> 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.

#### 3.1.3.1 - 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.

### 3.1.3.2 - une relation financière à la collectivité territoriale insuffisamment définie

En outre le chapitre du Code général des collectivités territoriales relatif aux services publics industriels et commerciaux des communes dispose dans sa section I :

"Art. L.2224-1 - Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.

"Art. L. 2224-2 - Il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics visés à l'article L. 2224-1.

"Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :

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

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

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

"La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement".

L'origine de ces dispositions doit être rappelée. C'est un décret-loi du 30 décembre 1926 qui a autorisé et organisé les régies municipales de service public industriel ou commercial, dotées de l'autonomie financière mais non de la personnalité morale, qu'elles ne recevront qu'en 1955.

Avant 1926, on considérait en effet que les services publics à caractère industriel ou commercial, dont le concept était tout juste en train d'être forgé par la jurisprudence (arrêt Bac d'Eloka de 1921) devaient nécessairement être concédés ou affermés, pour ne pas porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Les bouleversements dus à la Grande Guerre ayant conduit à considérer comme inévitable l'intervention économique des communes, on l'organisa mais avec des dispositions restrictives : séparation obligatoire des comptes (la gestion d'un SPIC en régie directe sans autonomie financière est en principe illégale) ; couverture de toutes les dépenses par des recettes propres ; création soumise à l'accord du préfet et à une enquête publique, pour connaître les réactions des entreprises ; obligation de réserver deux tiers des sièges au conseil d'administration à des personnes n'appartenant pas au conseil municipal et n'étant pas non plus député, sénateur ou conseiller général élu dans la commune ; obligation de prévoir un président élu, excluant la présidence de droit par le Maire.

Le décret n° 88-621 du 6 mai 1988, tirant les conséquences de la décentralisation a supprimé la tutelle du Préfet et l'enquête publique préalable. Mais le principe de l'équilibre financier, de caractère législatif, est demeuré, ainsi d'ailleurs que l'impossibilité pour la commune de s'assurer la majorité au conseil d'administration d'une régie de SPIC, actuellement établie par voie purement réglementaire.

C'est l'article 14 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, issu d'un amendement sénatorial et d'un amendement gouvernemental, adopté après une discussion assez brève, qui a donné la rédaction actuelle de l'article L 2224-2 du CGCT ; l'idée était d'assouplir l'interdiction, jusque là absolue, de la prise en charge de dépenses d'un SPIC par le budget communal.

Il n'existe pas de jurisprudence connue sur les conditions dans lesquelles la collectivité peut apporter une aide financière à un SPIC sur la base de l'article L 2224-2 ; compte tenu de la relative imprécision des dispositions de cet article, cette situation crée au minimum un risque permanent de discussions et de difficultés avec le contrôle de légalité que la volonté d'encourager le développement des régies personnalisées imposera de circonscrire.

Par ailleurs la possibilité pour la collectivité qui crée la régie de fixer le montant de ses "apports en nature et en espèces", dont la contrepartie est la dotation portée au passif du bilan de la régie (article R 323.38 du Code des communes), et de compléter ces apports au cours de la vie de la régie constitue le moyen de contourner les exigences de l'article L 222.2 CGCT.

Dans l'immédiat, l'on peut légitimement s'interroger sur l'applicabilité des dispositions de l'article L 2224-2 du CGCT au secteur culturel.

Cette interrogation porte sur deux aspects principaux :

- tout d'abord sur le périmètre à accorder à la notion recouverte par "les exigences du service public". L'on discerne que les collectivités territoriales et le contrôle de légalité pourraient admettre que la tarification des places, pour un opéra ou un théâtre, favorisant l'accès à un large public pourrait être retenue. En revanche, les coûts spécifiques liés



à la mise en oeuvre du projet artistique et culturel d'un établissement pourraient-ils l'être tout aussi aisément ? Car si accueillir le public le plus nombreux est un objectif premier des entreprises de spectacle, il se conjugue étroitement avec celui de faire connaître les oeuvres de la culture issues du répertoire comme de la création contemporaine dans une démarche pluraliste et éducative placée au service du public et des artistes.

En d'autres termes un théâtre, pour peu qu'il dispose de la jauge suffisante, peut fonctionner avec un large public en proposant, sans prise de risques, des programmes bâtis autour de spectacles de variétés à succès, de one-man shows, de productions d'oeuvres classiques "titres", lyriques, dramatiques, musicales et chorégraphiques largement "amorties" ou montées dans des conditions précaires. Entre une telle démarche, et son opposé que l'on pourrait dépeindre comme étant celle d'avant-gardistes produisant des oeuvres qui n'ont pas encore trouvé leur public, existe un bien réel espace où se déploient les projets artistiques et culturels portés par des professionnels soucieux de service public.

L'esprit dans lequel a été rédigé l'ensemble du décret relatif au SPIC lié à la nature des services très techniques qu'il vise prioritairement d'une part, et d'autre part, la perception encore floue dans les mentalités ou susceptible d'interprétations très diverses de ce que peuvent représenter les contraintes de service public en matière culturelle conduisent à penser que le texte, en l'état, est insuffisant à garantir un bon fonctionnement des entreprises culturelles en régie de SPIC.

- En corollaire de cette première interrogation sur ce que peut recouvrir la notion "d'exigences du service public" en matière culturelle se pose la question du niveau et de la permanence de l'apport financier des collectivités territoriales.

En effet, la plupart des institutions culturelles liées au spectacle vivant oeuvrant dans le champ concurrentiel opéras, orchestres, théâtres... -qu'elles soient gérées en régie directe ou sous forme associative- bénéficient de subventions de fonctionnement considérables des collectivités publiques (Etat et collectivités territoriales), pouvant excéder parfois 2/3 de leur budget annuel.

Bien qu'aucun seuil ne soit mentionné dans le décret actuel, peut-on admettre pour autant que de tels taux de participation publique puissent, sans difficulté, "compenser" les contraintes de service public évoquées plus haut ?

Sur le plan juridique la circulaire du 27 avril 1988 du ministre de l'intérieur aux préfets ne clarifie pas réellement les notions d'exigences du service public et de contraintes particulières de fonctionnement. En affirmant que "ces contraintes doivent trouver leur fondement dans les exigences du service public et non dans les aléas de la gestion et se traduire par des sujétions particulières en termes d'organisation et de fonctionnement du service" et en ajoutant qu'il appartient au contrôle de légalité "d'apprécier... le caractère exorbitant des contraintes de fonctionnement imposées par la collectivité et de veiller à ce que l'application de ces dispositions ne se traduise pas par une prise en charge systématique par les collectivités locales des aléas liés aux contraintes de service public", la circulaire ne fournit pas de véritable critère opératoire.

En effet, il ne s'agit habituellement pas de contraintes imposées unilatéralement et qui relèveraient alors de la responsabilité de la collectivité, mais de contraintes acceptées par l'opérateur du service public ou négociées, voire convenues, avec lui. L'appréciation demandée au contrôle de légalité semble alors devoir être une délicate analyse économique procédant par comparaison avec les conditions dans lesquelles une entreprise privée indépendante aurait pu intervenir.

Logiquement une telle analyse, que le juge administratif serait amené à refaire en cas d'opposition du contrôle de légalité, devrait conduire à un contrôle restreint de l'appréciation faite par la collectivité territoriale (contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation).

Cette appréciation, d'autant plus délicate qu'elle ne devrait pas se limiter au principe de la compensation des contraintes de fonctionnement mais s'étendre à leur montant, ne doit pas seulement conduire à limiter la contrainte découlant de la règle de l'équilibre financier des SPIC, dont la circulaire du 27 avril 1988 nous apprend d'ailleurs qu'elle n'avait guère pu être respectée en 1926 et 1982, car les décisions d'approbation de l'autorité de tutelle étaient à l'époque considérées comme pouvant y déroger ; la justification en était la nécessité de respecter la réglementation des prix.

On le voit bien c'est le principe même de l'incompatibilité entre des financements publics récurrents et la gestion d'un service public culturel local en SPIC qui est en cause, et doit être revu.

\*  
\*\*

Il ne nous pas que la solution doive être recherchée dans la création d'une catégorie intermédiaire entre SPA et SPIC mais beaucoup plus simplement dans l'admission de financements publics dans les SPIC culturels, comme cela est sur le point d'être fait par le projet de loi portant réforme de l'ordonnance de 1945 sur les spectacles et comme c'est déjà le cas dans d'autres catégories de SPIC (transports scolaires ; transports publics urbains de personnes en particulier).

En d'autres termes, il s'agit de prendre conscience que l'interdiction du financement public des SPIC est propre aux collectivités territoriales et ne s'applique nullement à l'Etat (l'Opéra national de Paris et la Comédie française sont des EPIC) et qu'il s'agit d'admettre qu'un service public culturel local bénéficiant d'un financement public permanent peut être géré en SPIC dès lors qu'il dispose de ressources propres substantielles.

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

La première partie de ce rapport a permis de mettre en lumière comment le développement de l'ensemble des activités culturelles au niveau local, l'organisation renforcée et l'accroissement qualitatif des professions de la culture -dont la création des filières culturelles de la Fonction publique territoriale a marqué une étape décisive-, la volonté des élus de dégager

des synergies entre les différentes institutions culturelles relevant de leurs compétences, ont contribué à l'émergence d'une véritable identité des démarches culturelles en laquelle professionnels et responsables publics se retrouvent.

Or, le dispositif des régies de SPIC, en l'état actuel, ne propose pas de cadre précis définissant des règles sectorielles propres au secteur culturel -relatives notamment à la composition du conseil d'administration, à la création de conseils scientifiques ou artistiques, à la nature des contraintes de service public qui peuvent leur être imposées- et ne peut donc représenter un outil de structuration et d'homogénéisation de ce secteur d'activité.

En outre 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.

#### 3.1.4 - Le Groupement d'intérêt Public (GIP) : un outil de coopération, plus que de gestion.

La formule du Groupement d'intérêt Public, créée dans le secteur de la recherche, remonte à 1984 ; elle a été étendue au secteur culturel par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 - sur le développement du mécénat. Le décret d'application - "relatif aux GIP constitués pour exercer des activités dans le domaine de la culture" - n'est intervenu qu'à la fin de l'année 1991 (décret n° 91-1215 du 28 novembre 1991).

La loi prévoit que des GIP, avec autonomie financière et personnalité morale, peuvent être constitués entre deux ou plusieurs personnes morales de droit public ou privé, mais au moins une personne morale de droit public est nécessaire : commune, établissement public, Etat ... Il n'y a pas de règles de majorité.

Le GIP - c'est une de ses caractéristiques qui le rend peu propice à son application au secteur culturel, sauf cas particuliers - a une durée déterminée. Le maximum admis semble être égal à 9 ans, mais les conditions de renouvellement n'ont pas été précisées.

Le champ d'application du GIP visera ainsi des travaux, des commémorations (exemple : Commémoration du Débarquement de Normandie en 1994), éventuellement la gestion (exemple : "Observatoire Loire").

Une convention constitutive réunit les divers partenaires, et doit être approuvée par arrêté du Ministre de la Culture et du Ministre du Budget (Décret précité de 1991), ainsi que d'un éventuel autre ministère concerné. L'approbation peut être déléguée au préfet de région ou de département.

Un Commissaire du gouvernement est obligatoirement nommé auprès du GIP (ministre, préfets de région ou de département). Il assiste à toutes les instances délibératives. Il

peut provoquer éventuellement une nouvelle délibération. Le rôle du commissaire du gouvernement - et l'approbation de la convention constitutive par le gouvernement - semblent faire du GIP un établissement public national, donc peu susceptible d'être perçu par les élus comme une formule relevant de la décentralisation.

Dans l'hypothèse où ne sont réunies dans le GIP que des personnes publiques, la comptabilité est publique. Dans l'hypothèse où il y a au moins une personne privée, on peut adopter (et donc on adopte) la comptabilité privée.

Le GIP peut être constitué avec ou sans capital (en pratique toujours sans capital).

Il ne dispose 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. Un recrutement de personnel par le GIP ne sera donc que subsidiaire, temporaire, limité à des fonctions spécifiques.

Il apparaît donc plus comme un outil de coopération pour des politiques convergentes des différentes collectivités publiques que comme un outil de gestion. Il n'est pas adapté à des institutions ayant une vocation pérenne, qui exigent un personnel propre, permanent, une durée d'existence et d'action indéterminée. Il n'existe ainsi que très peu d'exemples de GIP dans le domaine culturel. On a cité celui de la Commémoration du Débarquement de Normandie en 1994 (le Ministère de la Culture en faisait partie avec celui de la Défense et celui des Anciens Combattants). On peut citer encore NUCLEART à Grenoble (restauration, préservations d'objets d'art) et, en projet, le site industriel de la "Belle de Mai" à Marseille.

## 3.2 - Les régimes privés

### 3.2.1 - L'association loi 1901 et le service public

Les responsables culturels dirigeant des structures associatives apparaissent volontiers assez satisfaits des modalités pratiques de la gestion associative : souplesse de gestion budgétaire et d'embauche du personnel, contrôle de gestion à leurs yeux de mieux en mieux assuré grâce à la présence d'experts comptables et de commissaires aux comptes ainsi qu'à la réalisation d'audits de plus en plus fréquents établis à la demande des partenaires publics.

En outre, elle revêt à leurs yeux l'immense avantage d'être aujourd'hui la seule structure juridique existante permettant le partenariat entre les collectivités territoriales, l'Etat et les professionnels, en dehors du GIP dont on connaît les limites en termes de durée et de recrutement de personnel et, tout simplement, la médiocre image qu'il s'est maintenant acquise.

#### 3.2.1.1 - Une contradiction de nature

Cependant, beaucoup de responsables culturels associatifs, de plus en plus convaincus de la mission de service public à laquelle ils concourent, disent, malgré les avantages incontestables de la gestion associative, leur malaise grandissant à conduire leurs activités dans un système dont ils estiment que la nature est souvent détournée.

- Sur le plan du principe : la contradiction de nature entre le statut privé des associations de la loi de 1901 et la mission de service public dans laquelle elles souhaitent de mieux en mieux s'inscrire à la demande conjointe de l'Etat et des collectivités locales leur semble atteindre sa limite. Des conventions précises sur tous les plans (aides financières ; mise à disposition de locaux ou de personnels ; concours en nature) se donnent pour but de surmonter cette contradiction mais posent la question de l'application de la loi Sapin dont les enjeux sont développés ci-après (v. 3.3).

Notons cependant, dès à présent, que plus on contractualise les subventions pour répondre notamment aux exigences et aux vœux des juridictions financières, plus on se soumet au régime de la délégation de service public, puisque celui-ci ne s'applique qu'en situation contractuelle.

De fait, l'abandon par la commission centrale des marchés de la doctrine selon laquelle le Code des marchés publics ne s'appliquait qu'aux travaux, fournitures et prestations de services des entreprises, à l'exclusion de ceux des associations et l'extension croissante dans les textes, dans la jurisprudence et dans les esprits, de la notion de délégation de service public, font craindre que le maintien de rapports contractuels privilégiés entre une collectivité territoriale et une association, sans mise en concurrence et sans publicité préalable, ne soit radicalement contesté à brève échéance ; il s'ensuivrait au minimum une instabilité accrue des relations entre les collectivités et les associations et un recentrage des fonctions de conception et de pilotage stratégique sur les collectivités au détriment des associations.

- Des conseils d'administration "fermés" qui ne respectent pas la démocratie associative : beaucoup d'associations gérant des activités importantes pouvant être qualifiées de service public -scènes nationales, orchestres, associations régionales ou départementales de musique et de danse...- sont pourvues de conseils d'administration dans lesquels les collectivités publiques détiennent la majorité des voix et où les représentants des adhérents ou les personnalités qualifiées ne servent que d'alibi. Ainsi, loin d'être un lieu de débat riche pour la vie de la structure comme le veut le système associatif, le conseil d'administration ne constitue trop souvent, aux yeux de certains directeurs, qu'une véritable chambre d'enregistrement permettant de respecter le formalisme associatif alors que toutes les décisions ont été prises, auparavant, entre les tutelles.

L'absence de cohérence entre mission de service public et gestion associative privée leur semble conduire à une situation bâtarde qui n'est pas favorable à l'expression de leurs missions ni respectueuse de la logique associative.

#### 3.2.1.2 - La précarité du régime associatif : aspects financiers, juridiques et statutaires

:

Elle se situe à deux niveaux :

- sur le plan financier : les partenaires associatifs peuvent se retirer ou diminuer leur participation à chaque instant et sans préavis, mettant en danger la vie même de la structure ; des conventions pluriannuelles peuvent pallier cette faiblesse mais la jurisprudence tend à minimiser leur portée contraignante ;

- sur le plan statutaire : après le retrait des représentants de l'Etat des bureaux des associations et la mise en oeuvre d'un cadre strict de leur présence au sein des conseils d'administration, un mouvement analogue s'amorce de la part des représentants des collectivités territoriales. Inquiets de se trouver dans des situations de gestion de fait, ces derniers envisagent de plus en plus fréquemment le desserrement du lien qui les rattache aux associations (présidence - participation au bureau).

Cette situation fait craindre aux responsables associatifs un effacement de la lisibilité de leurs vocations et, de ce fait, l'affaiblissement potentiel de leurs missions de service public.

### 3.2.2 - SARL/SCOP : Un régime privilégié par les centres dramatiques nationaux

Divers intervenants dans le secteur public culturel ont fait appel à des formules du droit privé, en particulier à la SARL et à la Société Coopérative Ouvrière de Production (SCOP), qui est elle-même soit une SARL, soit une société anonyme.

Ces formules ont été adoptées le plus souvent par les milieux de l'art dramatique, et sont utilisées - surtout la SARL - par les Centres Dramatiques Nationaux.

Si l'on ne peut dire, bien évidemment, que les CDN sont, au sens strict, des services publics culturels locaux, il n'en demeure pas moins qu'ils assurent localement auprès des publics la présence de la création et du répertoire en matière de théâtre.

Le principe est, pour ces derniers, de confier à un individu la mission de produire et d'accueillir des spectacles dans des conditions qui sont définies par contrat, entre l'Etat - ou des collectivités locales - et cet individu, pour une durée déterminée, avec l'appui de subventions. Le directeur du CDN remplit sa mission par l'intermédiaire d'une société anonyme ou d'une SARL cosignataire du contrat (décret n° 72-904 relatif aux contrats de décentralisation dramatique et article 22 du contrat-type annexé à l'arrêté du 23 février 1995).

Le cadre de la SARL est défini par la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés anonymes. Il est précisé qu'elle comprend de 2 à 50 associés (dans la cas qui nous occupe, elle aura trois ou quatre associés, proches du fondateur de la SARL), et un capital minimum maintenant égal à 50 000 francs. La SARL est dirigée par un ou plusieurs gérants, désigné(s) par l'Assemblée générale représentant les associés.

Il n'y a pas de participation des tutelles à la gestion de la SARL, elles ne sont pas représentées au CA. L'intervention de la tutelle se limite donc, juridiquement, au renouvellement, ou non, du mandat confié au directeur de Centre dramatique, ou autre institution. Le manque de lisibilité de la gestion, aux yeux des collectivités qui subventionnent, et sont exclues des lieux institutionnels d'information et de contrôle, est une des critiques qui sont formulées contre le recours à cette formule. Elle n'empêche néanmoins pas tout contrôle (utilisation des subventions, budget...) et le renouvellement du mandat du directeur constitue un moyen efficace d'appréciation de sa gestion.

Certains responsables de Centres Dramatiques Nationaux considèrent que cette formule a vieilli, du fait de l'impossibilité de la présence effective des collectivités publiques au sein de leurs CA, où elles pourraient exercer leur contrôle et nouer un dialogue entre elles autour de leurs projets artistiques et culturels : cette situation leur apparaît aujourd'hui comme une réelle lacune, nuisible à leur bonne implantation locale et à leur développement.

Une autre difficulté d'utilisation de la SARL dans le secteur public culturel consiste dans le fait que, pour les CDN, le gérant est nommé directement par le Ministre, *intuitu personae*, sans publicité préalable, en contradiction avec la loi Sapin, qui s'applique pour l'Etat comme pour les Collectivités locales dans le cadre des sociétés anonymes.

L'avantage principal pour les responsables de la SARL (son gérant donc, principalement)- outre le recours aux modes de gestion du droit privé - est la possibilité pour les associés de voir leur responsabilité limitée au montant des apports effectués, ce qui protège leur patrimoine, récupérable à leur départ.

En revanche, si les pertes sont ainsi limitées, les bénéfices -notamment patrimoniaux- éventuels, eux ne le sont pas. Telle acquisition, dans des conditions avantageuses, de salles de cinéma, par exemple, plus tard revendues au prix le plus fort, engendre des plus-values dont le gérant de la SARL décide et contrôle seul l'emploi. Il est gênant de voir la logique du système conduire à privatiser des ressources réalisées le plus souvent grâce à l'apport de crédits publics.

La Société coopérative Ouvrière de Production présente la caractéristique de voir les travailleurs mettre en commun leurs capitaux et leur activité.

Les modes de fonctionnement, en particulier en ce qui concerne le recours au droit privé, l'exclusion de l'Etat et des Collectivités territoriales des organes de gestion et de décision les rapprochent des sociétés anonymes, en particulier des SARL. Le gérant peut être salarié et bénéficier des avantages sociaux correspondants.

Outre les difficultés relevées dans le cadre des SARL, un autre inconvénient réside dans son caractère apparemment égalitaire, en contradiction avec la nécessaire autorité de son responsable, qui conduit - ou risque de conduire - à ne faire de l'assemblée générale qu'un trompe-l'oeil. Cette modalité de gestion est rare.

### 3.2.3 - Les Sociétés d'Economie Mixte Locales (SEML) : une formule mal adaptée au secteur culturel

Les Sociétés d'Economie Mixte Locales sont des sociétés commerciales à majorité de capital public. Lorsqu'elles gèrent un service public, elles le font dans le cadre d'une délégation. Elles sont compétentes "pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour

exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général" (loi du 7 juillet 1983, article 1). Cette définition très générale ouvre leur champ d'application aux services publics culturels. Mais la formule est assez peu utilisée.

Les SEML ont la forme juridique de la société anonyme, régie par la loi du 24 juillet 1966, sous réserve de dispositions spécifiques dérogatoires destinées à permettre la participation des collectivités locales au sein de sociétés anonymes (loi du 7 juillet 1983 en particulier). Le régime applicable est intégralement celui du droit privé. Le statut du personnel est de droit privé (sauf détachements).

La création d'une SEML ne nécessite aucune autorisation préalable ; elle est décidée librement par les collectivités locales comme par leurs groupements. La collectivité fixe par délibération de constitution de la SEML le montant et les modalités d'apport de sa participation.

La règle est que la participation publique - communes, départements, régions et leurs groupements - est majoritaire (loi du 7 juillet 1983, article 2), mais elle ne doit pas être supérieure à 80 % du capital, lequel ne doit pas être inférieur à 250 000 Francs. En moyenne, cette participation publique se situe autour de 60 %. Ceci signifie aussi - il faut le souligner - que les collectivités locales ne peuvent pas, à la différence de l'Etat, créer une société qu'elles contrôlèrent à 100 %.

Dans ces conditions, dans bien des cas, la présence de capitaux privés ne semble pas traduire une vraie prise de risque par des actionnaires privés mais plutôt un "service" rendu à la collectivité territoriale par certains de ses partenaires (notamment Caisse des dépôts, Caisses d'épargne ; banques locales ou grandes entreprises implantées localement).

Rappelons, enfin, que la SEML pourrait, en principe, être un outil de coopération entre les collectivités territoriales et l'Etat. En effet le texte de l'article L 1521.1 CGCT n'exclut par l'Etat des "autres personnes publiques" susceptibles de s'associer aux collectivités territoriales et à leurs groupements dans une SEM locale. Sa participation devrait éventuellement être décomptée dans les 20 % à 50 % de capitaux autres que ceux des collectivités territoriales. En l'absence de texte législatif précis, l'usage selon lequel les prises de participation de l'Etat sont décidées par décret devrait être respecté.

Il semble toutefois que la participation de l'Etat à la création d'une SEM locale ou son entrée dans une SEML existante, qui ne peut se faire que par l'intermédiaire de la direction du Trésor, seule habilitée à gérer les participations de l'Etat, risque de se heurter à une opposition du ministère de l'économie et des finances, qui a, par exemple, refusé toute prise de participation de l'Etat dans la SEML du Quartz de Brest.

Une autre formule pourrait permettre de surmonter cet obstacle : il s'agit de l'entrée de collectivités territoriales dans une société d'économie mixte ne relevant pas du régime des SEM locales<sup>(1)</sup>. C'est le cas de la SEM du Mont-Beuvray qui est une SEM nationale associant l'Etat et les collectivités territoriales.



Toutefois, s'agissant d'une SEM nationale, les collectivités territoriales n'ont pas la liberté de décider d'y participer sans autorisation de l'Etat : l'article L 2253.1 CGCT impose une autorisation donnée par décret en Conseil d'Etat : cependant, rien ne permet de penser que, hors des circonstances très particulières de la création de la SEM du Mont-Beuvray, l'accord du ministère de l'Economie et des finances pourrait être obtenu.

Ainsi, il existe quelques exemples, rares, de SEM opérant dans le secteur culturel : outre la SEM du Mont Beuvray et celle gérant le Quartz de Brest déjà signalées, l'on peut citer encore le Théâtre national de Bretagne qui gère notamment un centre dramatique national.

Dans ces deux derniers cas, la formule juridique choisie, qui résulte de situations historiques originales, mêle des activités très hétérogènes (gestion de parking et activités de production et diffusion à Brest) et est fort loin de donner satisfaction aux utilisateurs culturels. La formule ne s'est pas étendue et ne peut constituer un modèle.

\*  
\* \*

On remarquera donc le peu de succès de ces dernières formules, à l'exception de la SARL, notamment dans le cas des entreprises de production du secteur de l'art dramatique. Malgré certains inconvénients, les entrepreneurs de spectacles qui ont recours à ce régime en ont retenu les avantages (de souplesse, d'indépendance et de responsabilisation) et s'y montent, dans l'ensemble, attachés. Il présente, on le remarquera, des avantages par rapport à la formule de l'association, dont certains inconvénients et risques (gestion de fait) sont analysés par ailleurs. On en a souligné les inconvénients, et, en somme, nous ne pensons pas qu'il soit, en tout cas, généralisable.

### 3.3 - La délégation de service public : application de la loi Sapin

Le régime de la délégation de service public, couramment dite "loi Sapin", résulte de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 développant des dispositions des lois n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la régularité et à la transparence des procédures de marchés et n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (actuellement articles L 1411-1 à L 1411-18 CGCT).

Des imprécisions et des facteurs d'incertitudes dans le régime de la DSP doivent être rappelés :

#### 3.3.1 - Une applicabilité délicate au secteur associatif de la culture

Si l'applicabilité de la DSP aussi bien aux SPA qu'aux SPIC semble maintenant acquise, il subsiste une contestation de son applicabilité au secteur associatif. Le rapport introductif du thème Vie associative-Transparence-Relations avec les pouvoirs publics des Assises nationales de la vie associative (document DIISES, décembre 1998) semble considérer la soumission des associations au régime de la DSP comme juridiquement et politiquement discutable.

Il faut constater que le principe d'une procédure obligatoire de publicité des DSP paraît supposer l'existence d'opérateurs professionnels en situation concurrentielle, qu'ils soient ou non à but lucratif, alors que bien souvent l'existence d'un partenaire, notamment associatif, unique ou du moins "incontournable" est une donnée de fait.

Si l'absence de critère légal de choix et l'absence d'obligation d'établir un critère de choix propre à l'opération en cause permettent que la désignation du délégataire soit faite intuitu personae, la procédure de publicité n'étant pas une mise en concurrence mais une procédure de recherche d'information sur les solutions alternatives à la solution en place ou envisagée, il n'est quand même pas possible de transformer la procédure de publicité et d'examen des offres en un ensemble de formalités sans portée sur une décision arrêtée à l'avance comme a pu sembler le suggérer une réponse écrite au Journal Officiel (Réponse écrite du ministre de l'Intérieur à M. Henri Torre J.O. Sénat 24 avril 1997 p. 1310).

Il y a là un facteur de malaise, même si certains appels de candidatures continuent de se dérouler sans surprise.

De plus si l'on admet que le régime de la DSP s'applique aux associations, il ne semble, ni devoir, ni pouvoir, absorber l'ensemble des relations se traduisant par de simples subventions.

Il subsisterait donc un problème permanent de fixation des limites entre le régime de la DSP et celui des subventions, en particulier dans le secteur associatif mais également pour toutes les entreprises de spectacle vivant, quel que soit leur régime juridique.

### 3.3.2 - Interrogations relatives à la durée de la délégation de service public en matière culturelle

En outre la délégation de service public doit avoir une durée limitée tenant compte... de la "nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne [pouvant] dépasser la "durée normale d'amortissement des installations mises en oeuvre" (article L 1411-2 CGCT).

Si une durée maximale de 20 ans est prévue ce n'est que pour les DSP d'eau potable, d'assainissement, d'ordures ménagères et autres déchets.

Une prolongation de délégation de service public supérieure à une année ne peut intervenir que dans le cas "d'investissements matériels non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale de la convention" et ne pouvant être amortis sur la durée restant à couvrir (L. 1411-2 al. 2 b. CGCT).

Il ne suffit donc pas de se plier à une procédure de publicité lors de la première attribution de la mission ; il faut encore que celle-ci soit de durée déterminée, a priori normalement assez courte dans le secteur de la culture, où les investissements sont généralement directement assumés par la collectivité. Le renouvellement doit être soumis à une procédure en tout point conforme à la procédure initiale.

### 3.3.3 - Lacunes du dispositif réglementaire

Sur le plan pratique, la liste des pièces devant obligatoirement accompagner la transmission des conventions de DSP au contrôle de légalité n'a toujours pas été établie. L'article L 1411-9 CGCT prévoit que cette liste sera établie par décret en Conseil d'Etat. Cette situation est une cause supplémentaire de flottement.

Au total, la règle du jeu n'est pas suffisamment claire.

En revanche, il est important de souligner que le régime de la délégation de service public est discriminant en faveur de l'établissement public puisque conformément à l'article L 1411-12 1er alinéa b CGCT, il ne s'applique pas aux établissements publics intervenant dans le cadre de leur activité statutaire.

Rappelons que, en 1993, le Conseil constitutionnel s'était opposé à ce que les sociétés d'économie mixte locales bénéficient de la même exception : il avait estimé qu'il y aurait là une inégalité de traitement non justifiée entre les sociétés.

Entre les différentes catégories de personnes morales de droit privé le régime DSP n'est donc en principe pas discriminant.

Cependant, son application au secteur culturel est encore incertaine et de toute façon récente notamment aux associations, aux SARL, et aux SCOP du secteur théâtral, du fait, pour ces dernières, du caractère personnel de la mission confiée au directeur d'un centre dramatique national.

Le régime de la DSP peut donc être un argument en faveur de l'établissement public : seul celui-ci, avec bien sûr la régie directe, peut autoriser une continuité absolue, sans changement d'opérateur sur une longue durée.

### 3.4 - Régime fiscal des entreprises culturelles

Le principe de l'autonomie du droit fiscal implique par lui-même que la qualification juridique des activités et des structures n'entre en compte en matière fiscale que dans la mesure où la loi fiscale elle-même le décide.

Concernant les impôts dits commerciaux (TVA, impôt sur les sociétés, taxe professionnelle), la législation s'attache de plus en plus à la nature de l'activité. La dernière instruction sur la fiscalité des associations illustre cette tendance (Instruction 4 H 5-98 du 15 septembre 1998).

Ceci conduit en principe à de faibles différences de traitement pour une même activité entre les différentes formes de personnes morales de droit privé.

Il reste néanmoins qu'une association peut toujours contester son assujettissement à la TVA par une analyse fine de son activité, alors qu'une société ne le pourra pas.

Cependant si, concernant la TVA, les différences sont faibles entre les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé, il subsiste des différences appréciables en matière d'impôt sur les sociétés et de taxe professionnelle.

En effet la liaison entre les trois impôts commerciaux ne fait l'objet d'aucune disposition transversale du Code général des Impôts ; elle ne résulte que d'un parallélisme très relatif de dispositions, conçues en termes différents et assorties d'exceptions, elles aussi rédigées en des termes différents.

C'est la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt Clinique Saint Martin la Forêt - CE 13-12-1993 Rec. Leb. p. 364) et la doctrine de l'administration fiscale qui ont affirmé la liaison entre les trois impôts dits commerciaux. Mais si l'instruction précitée du 15 septembre 1998 est très nette sur ce point, sa portée se limite aux associations.

Pour l'impôt sur les sociétés et pour la taxe professionnelle, nous sommes en présence de dispositions du Code général des impôts accordant une exonération aux structures publiques mais dans des termes datés et ambigus, différents pour les deux impôts et qui pourraient aussi bien recouvrir une large exonération des services culturels qu'une exonération limitée et appelée à se restreindre progressivement.

Pourtant, les deux impôts font l'objet de l'article 165 de l'annexe IV CGI, dont l'autorité est incertaine (l'annexe IV CGI est la codification des arrêtés et porte généralement sur des règles de procédure) mais qui se présente comme l'affirmation d'un principe général d'assujettissement, aussitôt assorti, d'ailleurs, d'une exception pour l'impôt sur les sociétés.

Il n'est donc pas exclu que la direction de la législation fiscale, qui a entrepris, semble-t-il, la préparation d'une série d'instructions sur la fiscalité des établissements publics, devant commencer prochainement par les musées, réduise progressivement, sans passer par la voie législative, le champ des exonérations actuelles et réalise la liaison des trois impôts commerciaux concernant les services publics locaux.

Dans cette hypothèse, l'impôt sur les sociétés serait le premier à voir son champ étendu, la taxe professionnelle étant actuellement peu appliquée aux établissements publics. Ceux-ci n'en seraient pas moins très vulnérables à l'égard de la taxe professionnelle, compte tenu des termes de l'article 1449 CGI ; mais la suppression totale de la base d'imposition afférente à la masse salariale à partir de 2003 (article 44 de la loi de finances pour 1999) pourrait leur assurer une protection, en réduisant l'enjeu financier.

Il est donc très difficile de faire une présentation générale de la fiscalité des services culturels locaux, compte tenu des incertitudes particulières pesant sur eux.

Compte tenu également du caractère récent, global et largement diffusé de l'instruction du 15 septembre 1998 sur la fiscalité des associations dont l'application a été différée au 1<sup>er</sup> janvier 2000, nous axerons cette présentation sur la fiscalité des services et établissements culturels à caractère public et nous nous limiterons à l'analyse des textes et à quelques remarques pratiques.

### 3.4.1 - Les textes et la doctrine

a) - pour la TVA, les principaux secteurs d'activités des personnes morales de droit public en matière culturelle ne font pas partie de la liste des activités obligatoirement assujetties (article 256 b. CGI). La règle est donc le non assujettissement, sauf dans la mesure où celui-ci conduit à des distorsions de concurrence.

L'instruction du 8 septembre 1994 fournit une liste d'activités pour lesquelles la non concurrence doit être présumée (§ 67 : droits d'entrée dans les bibliothèques, musées, monuments, expositions d'intérêt local, enseignement musical et artistique) et des exemples d'activités pour lesquelles la concurrence doit être présumée et qui sont alors dans le champ de la TVA (§ 69 : recettes afférentes aux parcs d'attraction, salles de spectacle ou de cinéma, spectacles de son et lumière ou de festival).

Ces critères ne semblent pas poser de difficultés majeures. Ils peuvent d'ailleurs toujours être contredits par une analyse fine des opérations en cause établissant l'absence de menace de distorsions de concurrence (CAA Lyon - 16 décembre 1992 ville de Lyon, concernant l'Opéra de Lyon), mais la tendance semble être à ne plus refuser l'application de la TVA, compte tenu de ses avantages, dans le domaine du spectacle du moins (TVA à taux réduit ou super réduit ; possibilité d'exonération de la taxe professionnelle par les collectivités territoriales, propre au secteur du spectacle ; récupération de la TVA sur les investissements). Une autre tendance semble être à l'identification d'un secteur lucratif ou concurrentiel au sein d'une structure par ailleurs considérée comme hors du champ d'application de la TVA, comme, par exemple, les activités d'édition et de librairie dans les musées (la vente de produits neufs est, par nature, dans le champ de la TVA) ;

b) - pour l'impôt sur les sociétés, l'article 207-1-6° CGI exonère les collectivités territoriales et leurs groupements -à condition pour les syndicats mixtes qu'ils soient composés exclusivement de collectivités territoriales ou de groupements de ces collectivités- "ainsi que leurs régies de service public".

L'article 165 de l'annexe IV du Code général des impôts confirme que les "régies de services publics des départements, communes et syndicats de communes" sont exonérées de l'impôt sur les sociétés.

Quoique toute régie personnalisée ou établissement public local gère par définition un service public local, notons que la jurisprudence et la doctrine de l'administration limitent l'exonération aux régies créées pour exploiter ou exécuter un service "que les départements et les communes ont le devoir d'assurer" c'est à dire indispensable à la "satisfaction des besoins collectifs des habitants de la collectivité locale où ils sont situés" <sup>(1)</sup>.

Dans ces conditions, une régie d'eau minérale et une régie de camping sont assujetties car répondant à des besoins plus généraux que ceux des habitants de la collectivité en cause ; en outre la formulation de la jurisprudence (le devoir d'assurer) pourrait écarter de l'exonération les services publics facultatifs comme le sont la majorité des services publics culturels ;

c) - pour la taxe professionnelle, l'article 1449 CGI, dont la conception est dense et relativement récente (article 2 de la loi du 29 juillet 1978 supprimant la patente), prévoit que "sont exonérés de la taxe professionnelle (...) les collectivités locales, les établissements publics et les organismes de l'Etat pour leurs activités de caractère essentiellement culturel, éducatif, sanitaire, social, sportif ou touristique, quelle que soit leur situation à l'égard de la taxe sur la valeur ajoutée".

La pratique semble être la reconnaissance d'une large exonération même en gestion SPIC avec toutefois, surtout, pour l'instant, pour les établissements publics nationaux, une volonté de taxer séparément les activités considérées comme à caractère lucratif (ex. un musée commercialisant certains produits).

Par ailleurs, les entreprises de spectacle peuvent bénéficier d'une exonération de la taxe professionnelle pouvant aller jusqu'à 100 %, par délibération générale de chaque collectivité territoriale (commune, département, région, chacun pour sa part ; art. 1 464 - A CGI modifié par l'article 113 de la loi de finances pour 1999. Le plafond de 50 % restera applicable en 1999). Les collectivités territoriales ne peuvent pas appliquer une exonération de façon sélective aux entreprises de spectacle constituées selon un régime juridique particulier.

Une telle rigidité risque de limiter la portée de cette disposition.

Il y a lieu de signaler également que les Sociétés coopératives ouvrières de production bénéficient de plein droit d'une exonération de taxe professionnelle, quel que soit leur domaine d'activité (article 1 456 CGI) ; s'agissant d'une formule surtout connue dans le secteur du spectacle, cette exonération de plein droit est appelée à voir son intérêt réel se réduire, du fait de la suppression de la part salariale des bases de la taxe professionnelle en 2003 et du fait des mesures d'exonération qui pourront être prises par les collectivités territoriales.

\*  
\* \*

Ainsi le plus évident des écarts entre les régimes fiscaux des institutions culturelles examinés en relation avec leur statut juridique concerne sans nul doute la régie directe qui présente l'avantage de rester clairement hors du champ de l'impôt sur les sociétés. Cependant, la portée de cet avantage doit être relativisée du fait du niveau normalement faible, ou inexistant, des bénéfices des institutions culturelles : en revanche, il conviendra de clarifier la nature des éventuels excédents de fin d'exercice destinés à la continuité de l'activité des institutions concernées. A cet égard, nous souhaitons souligner les vives inquiétudes manifestées par tous les représentants du secteur associatif, en particulier du spectacle, en ce qui concerne la requalification en bénéfices des provisions, représentant les moyens nécessaires à la production ou à la diffusion des spectacles d'une saison qui excèdent le cadre d'un exercice budgétaire annuel<sup>(1)</sup>.

Néanmoins ces écarts, plus sensibles pour l'impôt sur les sociétés et pour la taxe professionnelle que pour la TVA, semblent insuffisamment nets et surtout insuffisamment durables dans une perspective possible d'extension progressive du champ des impôts commerciaux, pour constituer un critère déterminant de choix d'un régime juridique et, plus encore, pour en motiver le changement.

### 3.4.2 - Récupération de la TVA sur les investissements

Dans le cas d'un établissement faisant l'objet d'investissements importants réalisés par une collectivité territoriale ou avec son appui, la question de la récupération de la TVA sur ces investissements, par voie d'imputation fiscale normale ou par voie de compensation budgétaire par le fonds de compensation de la TVA est une préoccupation qui retentit sur le choix du mode de gestion.

#### a) récupération par voie fiscale

Lorsque les installations sont mises à la disposition d'un exploitant assujetti à la TVA, celui-ci ne peut bénéficier du droit à récupération transmis par la collectivité que s'il bénéficie d'une convention de concession ou d'affermage (articles 216 ter et quater, annexe II CGI), situation dans laquelle n'est pas une association du type Maison de la Culture (C.E. 27 juillet 1984 - assoc. Maison de la Culture de Nanterre - Leb. p. 299).

C'est ainsi que le théâtre de Valenciennes a fait l'objet d'une délégation de service public en affermage, après publicité, à la société d'économie mixte qui avait présenté la seule offre reçue par la municipalité, qui lui a permis la récupération de la TVA sur la reconstruction du Théâtre du Phénix.

Dans le cadre de la DSP d'affermage (qui s'impose pour des investissements supportés par la collectivité), le délégataire doit verser une redevance correspondant à un amortissement minimum de 4 %, non assujettie à la TVA (c'est une recette domaniale de la collectivité) ; la collectivité peut compenser la redevance par une subvention d'égal montant qui est, par contre, assujettie à la TVA (c'est une recette complémentaire du délégataire).

Le système de la délégation de service public d'affermage est, de fait, inapplicable aux associations culturelles puisqu'il exige un délégataire exploitant à ses risques et périls.

Une variante de la voie fiscale semble être celle où la collectivité serait elle-même assujettie à la TVA au titre de la mise à disposition des installations et au titre de redevances correspondant, là encore, à un amortissement de 4 % soumis à la TVA. La collectivité récupère alors la TVA sur l'investissement et l'organisme locataire, qui peut être une association, a la faculté lui aussi récupérer la TVA payée sur les redevances versées. (Réponse écrite à M. Jacques Guyard -J.O. A.N. 18 mars 1996 p. 1485 ; cas de l'Agora d'Evry).

Concernant le niveau de ces redevances, la jurisprudence admet qu'une collectivité territoriale peut avoir des motifs d'intérêt public de consentir la mise à disposition à un niveau de loyer très faible, notamment à des industriels et à des associations (Tribunal Administratif de Strasbourg, 5 février 1998, ville de Mulhouse ; instruction 3 D. 9-89 du 30 avril 1989).

Dans ce cas, le loyer effectif est considéré comme le solde entre un loyer normal (amortissement à 4 %) et une aide en sens inverse ; la collectivité doit donc déclarer un accroissement de base taxable pour pouvoir elle-même récupérer la TVA par voie fiscale.

#### b) Récupération par la voie budgétaire : fonds de compensation de la TVA

Dans l'hypothèse d'une compensation par la voie budgétaire (FCTVA), la collectivité doit conserver la disposition des équipements concernés ou du moins organiser elle-même l'usage de l'équipement par différents utilisateurs sans qu'aucun d'entre eux en ait la disposition exclusive, ce qui peut donner lieu à des montages complexes qui peuvent éventuellement être contraires au projet culturel auquel est destiné le bâtiment.<sup>(1)</sup>



Dans l'hypothèse de la création d'un établissement public local, qu'il s'agisse d'une régie personnalisée ou d'un établissement public spécifique, il ne semble pas que les possibilités de récupération ou de compensation de la TVA afférentes à des investissements réalisés par la collectivité seraient affectées : en cas de gestion SPIC, la voie fiscale doit permettre la récupération par la collectivité elle-même ou par l'établissement public (cas d'investissements réalisés par l'EP directement) ; en cas de gestion SPA, soit on considérera que la collectivité a conservé la disposition de l'investissement et l'opération sera éligible au FCTVA (c'est le cas semble-t-il des bâtiments des lycées et collèges vis-à-vis des régions et des départements) soit l'établissement sera lui-même éligible au FCTVA, soit il y aura récupération par voie fiscale avec échange de redevances et de subventions, mais la question reste à approfondir.

\*  
\* \*

#### IV - Evaluation des capacités et des besoins d'évolution réels des cadres juridiques existants : Champ d'application potentiel des réformes juridiques à envisager

Au delà des critiques ou des inquiétudes très vives suscitées par les régimes en place, émanant des professionnels ou des élus, les contradictions se font bien souvent jour : si le régime associatif est jugé trop précaire, l'on n'est guère enclin à renoncer à son incomparable souplesse de gestion, si la régie directe est porteuse d'immobilisme, elle apporte aussi de solides garanties de pérennité ; si les communes souhaitent s'associer les financements d'autres collectivités, elles ne sont pas toujours prêtes à renoncer à leur autorité sans partage sur la gestion de leurs régies, etc.

Aussi, il convient d'avancer des conclusions avec prudence et il apparaît donc nécessaire d'approfondir l'analyse de façon plus concrète et de tenter d'évaluer les capacités et les besoins réels d'évolution des cadres juridiques existants, ainsi que le champ d'application potentiel des réformes juridiques à envisager pour répondre aux besoins exprimés ou repérés.

Pour ce faire une double approche a été retenue, permettant de croiser deux paramètres déterminants : la nature des missions et des activités des différentes catégories d'institutions et les capacités (voire les volontés) effectives des différentes collectivités territoriales de se doter de nouveaux modes de gestion.

#### 4.1 - Relations entre modalités de gestion et nature des institutions culturelles

Compte tenu de la diversité de la nature des missions et des activités ainsi que des cadres de gestion en vigueur des institutions oeuvrant dans le secteur culturel, il est proposé de retenir une typologie en quatre grandes catégories permettant de mieux apprécier les enjeux qui s'y rattachent.

##### 4.1.1 - Les institutions d'enseignement (tableau n° 1)

Composée essentiellement des écoles d'art et des conservatoires et écoles de musique, de danse, d'art dramatique, cette catégorie se caractérise par un statut de régie directe largement répandu, -ainsi que par un régime associatif également très fortement représenté, notamment dans le secteur musical- par l'existence de cadres d'emploi de la fonction publique territoriale qui ne paraissent pas toujours répondre à l'ensemble des besoins, une organisation des champs de compétence des collectivités publiques confuse -puisque l'initiative et la responsabilité des enseignements spécialisés sont laissés, indifféremment, aux communes, aux départements et aux régions- situation encore aggravée par la mixité des vocations de certains réseaux d'établissements qui s'adressent à la fois aux amateurs et aux professionnels.

#### 4.1.1.1 - les établissements l'enseignement supérieur

Le tableau n° 1 présente les statuts juridiques de l'ensemble des institutions d'enseignement supérieur et de la formation professionnelle délivrant des diplômes reconnus au niveau national ainsi que les établissements relevant des enseignements spécialisés.

Ce tableau met en lumière l'hétérogénéité des statuts des établissements de l'enseignement supérieur puisque l'on y trouve tout à la fois des établissements publics de l'Etat, des régies municipales directes et des associations de la loi de 1901 qui, parfois, dans une même discipline artistique dispensent des diplômes équivalents.

##### a) Les Arts Plastiques

Le rapport de Jacques Imbert, chef de l'inspection générale de l'enseignement artistique (arts plastiques) et président de la commission nationale d'étude sur l'enseignement des arts plastiques "Une nouvelle place et un nouveau rayonnement pour les écoles d'Art en France" (juillet 1998) décrit la profonde incohérence entre l'état du droit relatif aux enseignements supérieurs et les réalités selon lesquelles ils sont effectivement dispensés dans le secteur des arts plastiques, puisque 45 écoles municipales agréées délivrent, de fait, un enseignement supérieur.

Ce rapport rappelle que "formellement, seuls les établissements publics parisiens (ENSBA, ENSAD, ENSCI) bénéficient de l'adjectif supérieur", les enseignements dispensés par les écoles municipales agréées étant qualifiés d'enseignement spécialisé alors même que les deux enseignements conduisent à des diplômes de même niveau.

La loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, dans son article premier, précise que "le service public de l'enseignement supérieur comprend l'ensemble des formations post-secondaires relevant des différents départements ministériels". Ceci conduit Jacques Imbert à observer que "les écoles nationales en région correspondent à cette définition, et par voie de contagion, -du moins pourrait-on le penser- les écoles municipales ou régionales agréées qui délivrent les mêmes diplômes nationaux et sont placées sous la tutelle pédagogique du ministère chargé de la culture".

L'article 11 de cette loi paraît ouvrir des possibilités puisque : "les dispositions des titres II, III et IV (...) relatives aux formations supérieures et aux établissements qui relèvent de l'autorité ou du contrôle du ministère de l'éducation nationale, peuvent être étendues par décret en Conseil d'Etat, en totalité ou en partie, avec, le cas échéant, les adaptations nécessaires, aux secteurs de formations et aux établissements qui relèvent de l'autorité ou du contrôle d'autres ministères, après concertation avec toutes les parties concernées".

Cette disposition semblerait pouvoir être applicable aux écoles municipales agréées qui sont placées sous le contrôle pédagogique du ministère de la culture.

Néanmoins, au terme de discussions avec les services juridiques du ministère de la culture, de l'éducation nationale et de l'intérieur, la situation reste confuse puisque "quatre textes déterminants semblent pouvoir faire l'objet d'interprétations différentes. Il s'agit (d'abord) de la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur, et particulièrement les articles I et II :

- ou bien les termes "relever d'un département ministériel" (art. 1) et "contrôle" (art. 11) s'appliquent bien aux écoles municipales dans la mesure où leur cursus est organisé par décret. Dans ce cas, un décret en Conseil d'Etat peut autoriser l'extension du titre II de la loi de 1984 (sur les contenus d'enseignement) non seulement aux écoles nationales mais aussi aux écoles municipales.

- ou bien ces mêmes termes renvoient uniquement aux établissements de la fonction publique de l'Etat et la loi de 1984 ne peut servir d'appui pour la reconnaissance d'un enseignement supérieur dans les écoles municipales.

Le recours à une nouvelle loi apparaîtrait, alors, indispensable. Et cependant, comme l'indique le rapport de Jacques Imbert, "ce même recours serait, selon la direction générale des collectivités territoriales du ministère de l'intérieur, impossible : la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur, en cohérence avec les lois de 1982 et 1983 sur la décentralisation, interdirait aux collectivités territoriales d'assurer des enseignements supérieurs".

En outre, on ne peut qu'être rêveur devant l'argumentation selon laquelle le principe dégagé par le Conseil constitutionnel d'indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur dont l'activité et la carrière ne peuvent être évaluées que par leurs pairs, s'opposerait à tout rattachement d'un enseignement supérieur à une collectivité locale. En effet, le pouvoir hiérarchique des exécutifs territoriaux sur leurs services serait inconciliable avec le rattachement de l'un de ces services à l'enseignement supérieur.

Une telle argumentation revient à dire qu'il ne peut y avoir d'enseignement supérieur en dehors des universités et des établissements assimilés : à ce compte, les écoles supérieures de commerce et de gestion rattachées aux chambres de commerce (même HEC), et de nombreuses écoles d'ingénieurs, privées ou rattachées à des ministères autres que l'Education nationale ne pourraient relever de l'enseignement supérieur.

Dans son rapport final, la commission nationale d'étude sur l'enseignement des Arts plastiques a émis "le vœu que la réglementation soit mise en rapport avec la réalité et que les collectivités territoriales soient reconnues comme susceptibles, à titre dérogatoire, d'assurer des enseignements supérieurs dans des conditions particulières strictement définies et dans des secteurs spécifiques".

Parmi ces conditions particulières la commission met au premier rang la mise en place d'établissements publics locaux avec représentation de l'Etat au conseil d'administration ainsi que celle des enseignants et des étudiants.

Il semble en effet, indéniable, d'un point de vue pragmatique, que la création d'établissements publics culturels ne pourrait que faciliter la mise en place des garanties d'autonomie nécessaires à l'assimilation des établissements, dont le cursus le justifie, à des établissements d'enseignement supérieur.

En outre, dans le cas d'établissements habilités à délivrer des titres ou des diplômes homologués, la conclusion de conventions d'accès ou de coopération avec des universités par exemple, au titre de l'article 14 de la loi n° 88-20 du 6 janvier 1988 relative aux enseignements artistiques, ne pourrait que mieux marquer la reconnaissance de l'appartenance de certains cursus au domaine des enseignements supérieurs c'est à dire post-baccalauréat.

#### b) Musique et Danse

##### - Les centres de formation des enseignants de la danse et de la musique (CEFEDM)

Depuis le début des années 90, la direction de la musique et de la danse, soucieuse que soit dispensée une préparation pédagogique sérieuse aux futurs enseignants de la musique et de la danse, a mis en place des cursus de préparation aux diplômes d'état et aux certificats d'aptitude dans ces deux disciplines. Dans cette perspective elle a programmé la création de 10 à 12 centres de formation en région -adossés à de grands conservatoires nationaux de région- mais bénéficiant de l'autonomie juridique. Dans la plupart des cas co-financés par l'Etat et les conseils régionaux, ces institutions ont adopté la forme associative permettant seule le partenariat entre ces deux collectivités.

Ainsi, l'absence d'un outil juridique public adapté a contraint l'Etat et les Régions à créer des associations de la loi de 1901 pour gérer une fonction d'enseignement supérieur et de formation professionnelle conduisant à la délivrance de diplômes nationaux homologués.

##### - Autres établissements d'enseignement supérieur

Aux côtés des deux conservatoires nationaux supérieur de musique et de danse de Paris et de Lyon, qui sont des établissements publics de l'Etat, ont été créés au cours des dernières années, à l'initiative conjointe de l'Etat et de collectivités territoriales, d'autres établissements qui dispensent ou sont appelés à dispenser un enseignement supérieur : centre national de danse contemporaine d'Angers, école supérieure de danse Roland Petit à Marseille..., qui sont également des associations de la loi de 1901 et dont les financements sont, là encore, quasi exclusivement publics ; outre les difficultés pratiques liées à cette gestion, notamment pour le statut des étudiants, les modalités de gestion des bourses qui peuvent leur être attribuées, cette situation est également mal comprise par de nombreuses écoles privées également gérées sous forme associative qui, elles, ne peuvent bénéficier des mêmes droits.

- Les conservatoires nationaux de région et écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique (CNR, ENMD) : des établissements concourant à la formation professionnelle

Au nombre de 139, ces établissements tous gérés en régie directe, soit municipale dans l'écrasante majorité des cas, soit syndicale, montrent d'emblée par leurs appellations les contradictions de nature entre leurs statuts et leurs vocations. Subventionnés par l'État (à environ 8 à 10 %), parfois par les conseils généraux, et de façon exceptionnelle par les conseils régionaux, ils accueillent dans leurs cycles de fin d'études un nombre important d'élèves extérieurs à leurs communes d'implantation. Ils délivrent des diplômes (diplôme d'études musicales, diplôme d'études chorégraphiques) reconnus par le ministère de la culture qui, de fait, peuvent donner un accès direct à la vie professionnelle et ouvrent droit à certaines équivalences pour d'autres formations.

Bien que n'étant pas situé dans le secteur des enseignements supérieurs puisqu'il ne correspond pas à une formation post baccalauréat, l'enseignement dispensé par un certain nombre de ces établissements y contribue dans une large mesure.

Si les modalités techniques de la gestion en régie directe ne semblent pas apporter de désagréments notables au fonctionnement quotidien de ces établissements -les préoccupations des professionnels et des élus se portant davantage sur les difficultés pratiques et les coûts de mise en oeuvre de la filière de la fonction publique territoriale- celle-ci, en revanche, contribue à l'isolement des communes dans la prise en charge d'institutions financièrement très lourdes et dont les missions et le rayonnement excèdent largement leur vocation.

Pour un certain nombre de CNR et d'ENMD -dont la carte scolaire pourrait à cette occasion être remise à plat- l'évolution du statut juridique favoriserait une meilleure organisation de la coopération entre les communes sièges de ces établissements et les différentes collectivités intéressées par leur fonctionnement, y compris, le cas échéant, l'Etat.

### c) L'Enseignement de l'Architecture

Bien que l'enseignement de l'architecture n'entre pas directement dans le champ de notre étude, puisqu'il s'agit d'un enseignement supérieur assuré en totalité par l'État, la description de son organisation juridique nous a semblé pouvoir éclairer utilement notre réflexion.

En effet, quelles que soient les difficultés qu'il rencontre, dans la définition de ses objectifs, de ses programmes et de ses moyens, l'enseignement de l'architecture présente l'avantage de bénéficier d'un statut juridique uniforme, pour les 22 établissements d'enseignement qui dépendent de la tutelle du ministère de la culture, et sont tous constitués, depuis 1986, en établissements publics. (On notera que le nombre de ces établissements doit prochainement diminuer, passant de 22 à 20) <sup>(1)</sup>.

Il s'agit d'établissements publics nationaux, qui sont créés par décret (Décret n° 78-266 du 8 mars 1978, qui en crée la faculté). Chaque école d'architecture a un conseil d'administration (24 membres au plus), où siègent le directeur (nommé par décret), et trois collègues : des représentants élus des enseignants, des représentants élus des étudiants et des personnalités extérieures (nommées par le ministre de la culture) ; en outre il compte deux représentants élus (au plus) du personnel administratif, technique et de service. Le président, choisi parmi les membres du conseil d'administration, est nommé par le ministre de la culture.

Une commission de la pédagogie et de la recherche, composée du directeur de l'établissement et de dix à vingt enseignants désignés par le CA, en dehors de ses membres, prépare les décisions du CA en matière de pédagogie et de recherche.

Les règles de la comptabilité publique sont applicables à ces établissements, soumis au contrôle financier.

Le caractère homogène de ce statut de toutes les écoles d'architecture est favorable à leur bon fonctionnement. La qualité d'établissement public n'est pas contestée. Cependant, diverses questions se posent, concernant l'opposition éventuelle entre direction et présidence : ces deux fonctions doivent-elles être confondues ? (à l'image des établissements universitaires). Le président doit-il être élu ? Se posent aussi les questions concernant la composition du CA : de la représentation étudiante (en trop grand nombre ?), des personnalités extérieures et de la représentation de l'Etat au sein du CA, en particulier en ce qui concerne les écoles non parisiennes (le DRAC doit-il en faire partie ?). Sont examinées la question du fonctionnement de la commission de la pédagogie, dont les fonctions pourraient être élargies (en conseil scientifique) et les membres appartenir aussi au CA, celle de la création d'un conseil de la vie étudiante, ainsi que divers problèmes liés à la gestion administrative et financière, ainsi qu'aux modalités de la tutelle.

Ainsi le statut des écoles d'architecture devrait-il évoluer, sans que soit, il faut le souligner, remis en cause leur caractère d'établissement public national.

#### d) L'enseignement du Théâtre et des Arts du cirque

L'enseignement du théâtre, dans le cadre des services publics culturels, paraît être l'un des moins structurés et des moins développés des différents secteurs de la culture, et se trouve, de fait, largement assuré par des initiatives privées.

Tenant une place réduite au sein du réseau des Ecoles municipales de musique, de danse et d'Art dramatique, il est également fort mal représenté au sein des écoles contrôlées, écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique et des conservatoires nationaux de région.

Disposant de très peu de débouchés au sein de ces filières, le ministère de la culture n'a d'ailleurs pas éprouvé la nécessité d'organiser depuis 1992 de sessions de certificat d'aptitude aux fonctions de professeur d'art dramatique permettant de se présenter aux concours de recrutement du CNFPT.

L'enseignement supérieur du théâtre est principalement dispensé par le conservatoire national supérieur d'Art dramatique et le théâtre national de Strasbourg, tous deux établissements publics de l'Etat, auxquels s'adjoignent cinq formations professionnalisantes : deux au sein de CNR (Bordeaux, Montpellier), deux liées à des CDN (Rennes et Saint-Etienne) et une école associative, à Cannes, "l'Ecole régionale d'acteurs".

Ne délivrant pas de diplômes homologués, proposant des cursus non harmonisés, l'enseignement du théâtre ne paraît pas être appelé à s'intéresser, en priorité, aux cadres juridiques de ses institutions.

Cependant, les enseignements des Arts du cirque, qui s'appuient essentiellement sur l'école du Centre national des Arts du cirque de Châlons-en-Champagne et sur l'Ecole nationale des Arts du cirque de Rosny-sous-Bois (toutes deux en association) ont fait l'objet d'une réflexion relative aux possibilités de restructuration de ces deux associations au sein d'un établissement public.

Financées en faible proportion par les collectivités territoriales, il n'apparaît pas, en première analyse, que ce projet puisse entrer dans le cadre de notre réflexion sur les cadres juridiques des collectivités territoriales.

Enfin, il existe deux établissements consacrés à la formation des techniciens du spectacle -le Centre de formation des techniciens du spectacle et l'Institut supérieur des techniques du spectacle- gérés sous forme associative, au sein desquels les représentants des professionnels et leurs syndicats sont de réels partenaires : il n'apparaît pas que ces établissements entrent dans le champ d'éventuelles réformes.

#### 4.1.1.2 - Les écoles municipales et les écoles associatives de la musique, de la danse et de l'art dramatique :

Investies d'une mission purement locale, ces écoles municipales -estimées à 1160- dont la qualité peut être reconnue par l'agrément du ministère de la culture, sont généralement situées dans des villes moyennes ; habilitées à dispenser un enseignement de 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> cycle, elles se heurtent principalement aux difficultés de la coopération intercommunale.

En effet, ces écoles, en nombre limité par rapport aux demandes des familles, accueillent la plupart du temps des élèves extérieurs à leur commune d'implantation, laquelle doit faire face au coût différentiel entre les droits d'inscription perçus (souvent largement accrus pour ces élèves extérieurs) et le coût réel d'un élève.

Au réseau des écoles municipales s'adjoit un vaste ensemble d'environ 3 000 écoles associatives principalement implantées dans les petites communes, en particulier en milieu rural, où elles desservent des territoires étendus et assurent dans des conditions difficiles une vaste part du service de l'enseignement.



Inégalement subventionnées par des communes, dont les ressources sont parfois très modestes, les écoles associatives offrent des conditions d'emploi souvent insuffisantes à leurs personnels tant du point de vue des salaires que des conditions pédagogiques de travail - locaux, matériel musical - et sont contraintes parfois de faire appel de façon importante aux participations des familles.

Ainsi le cadre de leur fonctionnement et leurs ressources insuffisantes conduisent dans bien des cas à une instabilité des équipes pédagogiques préjudiciable à la qualité de l'enseignement dispensé, ainsi qu'à une discrimination d'accès des usagers fondée sur l'argent.

Pour résoudre ces difficultés, la recherche de solutions permettant leur intégration dans les services publics culturels locaux paraît s'imposer, mais ne peut s'inscrire que dans le cadre de coopérations intercommunales.

Celles-ci sont déjà amorcées ici ou là, grâce à la création de syndicats de communes, voire dans certains départements à caractère principalement rural, de syndicats mixtes à objet unique, et l'on peut constater, dans ces situations, les améliorations décisives qu'ils ont apportées.

Ainsi, le fonctionnement des écoles municipales et des écoles associatives, où de réels problèmes sont posés, pourrait être amélioré grâce à une meilleure adéquation entre leur structure de gestion et leur aire de rayonnement.

Le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale qui devrait stimuler la création de communautés de communes et de communautés d'agglomération pourrait ouvrir des perspectives pour la gestion d'une part des écoles municipales et associatives de musique, de danse et d'art dramatique, à la condition que ces communautés choisissent dans leurs compétences dites "complémentaires", la compétence culturelle.

4-1-2 - Les institutions d'acquisition, de conservation et de mise à disposition des biens culturels (tableau n° 2) :

a) En régie directe

Le tableau n° 2 présente un panorama des institutions publiques à vocation patrimoniale ; il comporte principalement des bibliothèques, des musées et des archives. Cette catégorie des institutions patrimoniales qui gèrent des collections appartenant à des collectivités publiques, se caractérise par un statut presque homogène -la régie directe, qu'elle soit municipale ou départementale- l'existence de cadres d'emplois assez complets, une véritable organisation des champs de compétence des différentes collectivités publiques et une lisibilité des modalités de financement public, en particulier dans le secteur du livre.

Leurs activités, de caractère principalement administratif, s'ouvrent de plus en plus fréquemment vers des activités à caractère commercial qui constituent progressivement la part la plus dynamique en direction des publics.

A ce vaste ensemble structuré qui compte plus de 3 500 institutions s'ajoutent de nouveaux réseaux patrimoniaux, beaucoup plus récents et en nombre limité, principalement gérés sous forme associative : les Fonds régionaux d'Art contemporain -qui, s'ils ont été créés à l'origine pour soutenir la création se voient désormais progressivement investis d'une mission de conservation- et les centres d'archives cinématographiques, notamment, dont les enjeux apparaissent différents.

Les points de vue recueillis auprès des associations d'élus montrent que leurs préoccupations relatives à la gestion de leurs entreprises culturelles ne se portent pas principalement sur leurs archives, leurs bibliothèques ou leurs musées : bien que soucieux de trouver des solutions adaptées aux questions posées par les activités commerciales de leurs musées et dans une moindre mesure de leurs bibliothèques ou de leurs archives -parfois encore gérées de façon précaire par le biais d'associations- il apparaît que ces institutions patrimoniales gérant des collections appartenant dans bien des cas à la collectivité, enracinées par l'histoire au cœur de la vie locale dont elles sont souvent porteuses d'une part d'identité, témoignent à leurs yeux d'une sorte d'harmonie entre un cadre juridique indissociable de la collectivité et la part la plus fondamentale de leurs vocations.

Les professionnels des bibliothèques consultés ne semblent pas en opposition avec cette appréciation, alors que les responsables des musées paraissent beaucoup plus mal à l'aise dans le fonctionnement de la régie directe, appelant de leurs vœux, et pour beaucoup d'entre eux avec insistance, de véritables changements.

Pour sa part, dans son rapport au Premier Ministre, "les Archives en France"<sup>(1)</sup>, Guy Braibant soulève (chapitre III) "le problème des archives départementales" qui s'appuient sur un système complexe de compétences partagées.

Financées par les départements, mais conservant principalement des archives d'Etat (environ 80 % pour les stocks), elles constituent des services placés sous l'autorité du Président du Conseil général, mais dont la direction est assurée par des fonctionnaires de l'Etat, mis à disposition. Sans vouloir reproduire ici l'analyse effectuée dans ce rapport, relative aux difficultés que provoque l'inadéquation entre le statut et les missions des archives départementales et de leur directeur, retenons qu'elle conduit son auteur à considérer "qu'une forme originale d'établissement public est la meilleure alternative au statut quo" et "permettrait de donner un cadre satisfaisant à l'intervention conjointe de l'Etat et du département".

Il indique que cet établissement public, rattaché au département, permettrait d'associer non seulement l'Etat, mais aussi d'autres partenaires, les communes et les régions lorsqu'elles ont déposé leurs archives, les universités ou les chambres de commerce pour les archives des entreprises.

Si, à l'examen des financements et de l'importance des personnels de certaines archives départementales, on peut s'interroger sur l'intérêt économique de les confier à des établissements publics autonomes, la question mérite d'être, à tout le moins, discutée et approfondie.

Notons que cette proposition d'un membre éminent du Conseil d'Etat admet la possibilité d'un établissement public culturel associant les collectivités territoriales et l'Etat.

Au total, pour la majorité des institutions patrimoniales placées aujourd'hui en régie directe, il conviendra de rechercher des solutions qui puissent concilier les notions d'appartenance et d'identité qui leur sont attachées par les collectivités territoriales au souci de l'amélioration de leur fonctionnement : c'est donc pour celles-ci, du côté de l'amélioration de la mise en oeuvre de la régie directe, et plus particulièrement de l'encouragement à la création de régies personnalisées à caractère administratif qu'un certain nombre de propositions pourraient être avancées.

Pour un nombre limité d'entre elles, un cadre juridique public nouveau permettant d'associer les collectivités territoriales et l'Etat semblerait également pouvoir répondre aux besoins ressentis pour les institutions patrimoniales assurant des missions à la fois pour le compte des collectivités territoriales et de l'Etat.

b) musées, bibliothèques placés en régime associatif :

Il n'existe pas - à notre connaissance - de recensement complet et fiable des associations gérant des musées et des bibliothèques<sup>(1)</sup>, mais elles sont, semble-t-il, fort nombreuses et implantées, notamment pour ces dernières, dans les petites communes et en milieu rural.

Les difficultés qu'elles rencontrent et tout particulièrement les bibliothèques - les musées semblent différemment concernés, puisque dans ce secteur l'initiative privée peut correspondre à une pleine réalité - peuvent être comparées à celles qui ont été précédemment décrites pour les écoles de musique associatives : insuffisance de moyens, précarité du personnel et impossibilité d'un développement suffisant pour atteindre un certain niveau de service.

Ici, encore, il peut être considéré que les solutions doivent être recherchées dans le cadre du développement de l'intercommunalité.

c) Les Fonds régionaux d'Art contemporain et les centres d'archives cinématographiques

Actuellement gérées sous forme associative, les difficultés principales posées par la gestion des FRAC semblent se concentrer sur les questions de la propriété et de l'inaliénabilité des oeuvres acquises par ces institutions.

A cet effet, la Délégation aux arts plastiques a commandé une étude juridique permettant de dégager des solutions dont les résultats sont attendus prochainement.

Néanmoins, nonobstant les conclusions de cette étude et même si les modalités de gestion associative ne semblent pas aujourd'hui dégager d'autres difficultés de gestion quotidienne, la question reste posée de l'adéquation d'un régime de droit privé à la mise en oeuvre de missions et d'activités impulsées et financées conjointement par les régions et l'Etat.

Dans la mesure où un nouveau cadre juridique public existerait, l'on pourrait penser, après expérimentation, qu'il aurait vocation à constituer un support mieux adapté à ce vaste réseau national que représentent aujourd'hui les FRAC.

#### Les archives cinématographiques

On peut retenir deux catégories d'archives cinématographiques :

- les archives reconnues d'intérêt national :

Deux centres d'archives en région sont reconnues d'intérêt national par le CNC en raison de l'importance et de la valeur de leur collection et dans la mesure où elles assurent un important travail de diffusion patrimoniale et mènent une politique culturelle forte au niveau national ou local. Il s'agit de la Cinémathèque de Toulouse et de l'Institut Lumière à Lyon.

A ce titre, le CNC verse une subvention annuelle de fonctionnement à ces associations et participe à leur conseil d'administration. Par ailleurs le CNC, aux côtés des collectivités locales, finance la restructuration en cours de leurs locaux et de leurs équipements, permettant ainsi de développer l'activité culturelle de ces pôles de diffusion du patrimoine en province. A l'heure actuelle, le CNC s'attache à favoriser la mise en réseau de ces deux centres d'archives avec la Cinémathèque française et la Bibliothèque du film, deux associations qui s'installeront dans la Maison du cinéma, à Bercy.

- Les cinémathèques à vocation régionale :

Ces cinémathèques ne constituent pas actuellement un réseau homogène. Différentes dans leurs statuts (régie municipale comme à Nice et à Saint-Etienne, association loi 1901 comme à Grenoble et à Marseille) et dans leur financement (municipal comme à Nice, Marseille, Saint-Etienne, départemental comme en Vendée ou régional comme en Corse et en Bretagne), ces institutions le sont également du fait de l'importance inégale de leurs collections et dans leurs modes d'intervention.

Le CNC ne participe ni au budget de fonctionnement de ces institutions, ni à leur conseil d'administration.

4-1-3 - Les institutions de production et de diffusion du spectacle vivant ou audiovisuel (tableau n° 3)

Cette catégorie rassemble en premier lieu les opéras, les orchestres, les centres dramatiques nationaux, les centres chorégraphiques nationaux, ainsi que les compagnies chorégraphiques, lyriques ou dramatiques non permanentes, vouées à la production des oeuvres de création ou du répertoire. Elle se caractérise par l'hétérogénéité de ses statuts -régie, associations, SARL, SCOP- l'absence totale d'organisation des champs de compétence entre les différentes collectivités publiques, une réelle incohérence des modalités de financement public, un personnel dans la majorité des cas de droit privé.

Dirigées par de grands artistes français ou étrangers dont l'expression demande l'indépendance, la souplesse, le renouvellement, ces institutions déploient des activités à caractère commercial tout en participant à la mise en oeuvre du service public de la culture par leurs activités d'éducation et de sensibilisation.

Cette catégorie comporte en second lieu le réseau des scènes nationales, des théâtres de ville, des salles de cinéma, des festivals spécialisés ou non. Ceux-ci ont pour vocation la présentation au public des oeuvres du répertoire ou de la création produites par les artistes professionnels du spectacle. Ces établissements sont également caractérisés par une hétérogénéité de statuts -association, régie, SARL, SEM, l'inexistence de cadres d'emploi, un entrelacement sans règle des financements publics, et exercent une mission claire au service des publics auxquels elles doivent présenter les oeuvres du spectacle vivant ou audiovisuel tout en développant de nombreuses activités à caractère commercial.

Il a été décidé d'inscrire au sein d'une même famille les institutions vouées à la production et à la diffusion bien que ces missions ne soient pas superposables mais complémentaires, du fait que ces deux activités se mêlent, quoiqu'avec des dominantes, au sein des différentes structures.

Bien que le fonctionnement des cadres juridiques actuellement utilisés soit critiqué par les professionnels du spectacle vivant, il convient d'observer la plus grande prudence quant à leurs capacités réelles d'évolution.

Pour les structures actuellement gérées en régie municipale -mais qui ne sont pas les plus nombreuses- orchestres, opéras, théâtres de ville, l'espoir de pouvoir disposer d'un établissement public culturel semble assez partagé ; en effet, les professionnels de ces structures, accoutumés à la lourdeur de la régie directe, ne vivraient pas comme une contrainte la mise en oeuvre d'une comptabilité publique.

A cet égard, la gestion des théâtres nationaux dramatiques ou lyriques dans le cadre d'établissements publics de l'Etat, montre que cette formule n'entrave pas leur fonctionnement, ni n'obère la liberté artistique des équipes placées à leurs têtes.

Pourtant si Bernard SERROU, ancien député, dans son rapport "l'opéra en région" se prononce pour la création d'un établissement public à objet culturel (EPOC) inspiré du statut d'EPIC dont il définit les principales caractéristiques (voir en annexe), une récente réunion avec les représentants de la Réunion de Théâtres Lyriques de France fait apparaître des points de vue plus nuancés : pour certains, une meilleure utilisation du régime associatif, par exemple, est avancée comme pouvant être une solution plus avantageuse.

Pour le réseau du spectacle vivant, géré dans des cadres juridiques privés, associations, SARL, SCOP notamment, les volontés de faire évoluer les cadres juridiques sont extrêmement diverses.

Si la représentante du Syndéac indique, à titre personnel, considérer que la création d'un établissement public culturel représenterait un élément des plus positifs pour stabiliser la place des entreprises culturelles au sein des services publics, elle souligne que ce sujet fait grandement débat au sein de son organisation.

Il n'y a pas, de la part de la profession de position clairement affirmée, les deux craintes majeures que suscite la perspective de la création d'un établissement public culturel étant d'une part la lourdeur de la gestion publique comparée à celle des associations ou des SARL et, d'autre part, la perte d'indépendance supposée de l'artiste ou du projet culturel de l'institution.

Ces incertitudes semblent également partagées tant par les élus que par les représentants de l'Etat parmi lesquels nous avons rencontré des personnalités défendant des points de vue différents.

Notre analyse nous conduit à penser que, pour cette catégorie d'institutions relevant du spectacle vivant, une notion de seuil devrait être prise en compte en particulier pour les institutions vouées principalement à la diffusion. Si l'on prend, par exemple, le réseau des scènes nationales, il apparaît qu'un certain nombre d'entre elles, de par la pluralité de leurs missions, l'importance de leurs financements et de leurs locaux, trouveraient un plus juste fonctionnement dans un cadre public. Le Cargo à Grenoble ou encore la scène nationale d'Orléans, pour n'en citer que deux, pourraient constituer des terrains d'expérimentation de première importance à partir desquels la rénovation du réseau des scènes nationales et la création de véritables théâtres nationaux de région pourraient être impulsées.

#### L'exploitation des salles de cinéma :

L'exploitation des salles de cinéma se caractérise aujourd'hui par la plus grande diversité ; si nous n'avons pu disposer des chiffres précisant les modes juridiques d'exploitation par catégorie, (régie municipale, association, exploitant privé... etc.) il convient de retenir, dans le cadre de notre étude, l'accroissement sensible de l'intervention publique, qu'elle émane des collectivités territoriales ou de l'Etat. Elle a permis d'enrayer le mouvement de fermeture des salles lié à baisse de fréquentation du public : si en 1985 l'on dénombrait plus de 5 000 salles, ce chiffre était tombé à 4 243 en 1993 et il est, en effet, remonté à 4 655 en 1997.

Sur l'ensemble du parc de salles de cinéma, 1 300 (soit plus de 25 %) appartiennent à des communes.

Le "guide à l'usage des collectivités, la salle de cinéma lieu de culture et de loisir" publié par le CNC rappelle que la localisation des salles "municipales" est aussi diverse que leur statut est multiple. On estime cependant que 20 % des "salles municipales associatives" sont situées en banlieue parisienne.

De plus en plus nombreuses sont les municipalités qui élargissent leurs interventions culturelles au secteur du cinéma pour éviter la disparition des salles qui contribuent fortement à l'animation urbaine.

Le guide du CNC précité conclut : "les salles municipales (... doivent ...) renforcer leur spécificité culturelle et sociale afin de renouveler la notion de service public en matière de diffusion cinématographique". Il semblerait donc que l'on assiste, dans certains cas, à un glissement d'un secteur jusque là totalement pris en charge par l'initiative privée, vers une prise en compte progressive par la puissance publique.

Aussi, si la question des modes de gestion des salles de cinéma n'apparaît pas aujourd'hui poser problème, l'on ne peut exclure que, dans l'avenir, certaines collectivités puissent s'intéresser à un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial pour la gestion de leurs salles de cinéma.

#### 4.1.4 - Les institutions associatives structurant les politiques publiques départementales ou régionales (tableau n° 4)

Mises à part les Bibliothèques départementales de prêt et les archives départementales dont il a été question plus haut (cf 4-1-1), cette dernière catégorie rassemble notamment les offices culturels régionaux et départementaux, les associations régionales et départementales de développement de la musique et de la danse, les centres régionaux des lettres et les agences de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle en région qui sont devenus progressivement les outils des politiques culturelles publiques des départements et des régions.

Toutes ces structures, quasiment exclusivement régies par le statut des associations de la loi de 1901, animées par un personnel de droit privé, font l'objet de financements croisés entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'apport de ces dernières devenant largement majoritaire.

Réunissant au sein de leurs conseils d'administration les élus régionaux ou départementaux à l'Etat et des représentants des acteurs culturels, ces associations sont chargées, dans leur domaine de compétence, de l'aménagement du territoire régional ou départemental : elles s'attachent aussi bien à créer des activités nouvelles qu'à identifier et valoriser, dans le cadre de partenariats, les initiatives de terrain.

La structure associative actuelle paraît à leurs directeurs ou responsables de plus en plus marquée d'obsolescence, tout d'abord par le manque de lisibilité de la mission de service public qui est la leur, en regard des autres associations existant sur leur territoire et qui sont également subventionnées par la collectivité. Ce manque de lisibilité s'accroît d'autant plus fortement que certaines collectivités territoriales, à la suite de l'Etat, se retirent des bureaux de ces associations et en abandonnent les présidences.

La contradiction entre la volonté de respecter le fonctionnement associatif et la nature des missions confiées à ces institutions, en quelque sorte bras séculier de la collectivité régionale ou départementale, se révèle pleinement et fragilise l'ensemble de ces réseaux.

C'est pourquoi, les responsables culturels de ces associations et en particulier dans le domaine de la musique et de la danse où elles sont les plus anciennes et les plus nombreuses soulignent leurs inquiétudes et considèrent, qu'à terme, une clarification statutaire s'avérera nécessaire pour garantir le maintien et le développement de leurs activités.

Outre qu'elle écarterait, pour les élus qui les président, la crainte de la gestion de fait, mettant en conformité leur statut avec les missions de service public que leur confient les collectivités territoriales auxquelles elles sont rattachées, ces structures en retireraient un bénéfice d'identité au sein de leur territoire et auprès de leurs élus, identité parfois mise en cause lorsque des élections amènent un changement de majorité ; en outre, une réorganisation statutaire qui induirait probablement une réflexion sur la cohésion d'ensemble des politiques départementales et régionales actuellement émiettées sur un nombre important d'associations -en particulier au niveau régional- pourrait avoir pour conséquence une restructuration de leurs politiques culturelles dans la perspective d'une meilleure efficacité.

## 4.2 - Relation entre modalités de gestion et taille des collectivités territoriales

### 4.2.1 - Les communes petites ou moyennes

Chacune des catégories d'institutions culturelles détaillées plus haut -à l'exception des institutions structurant les politiques régionales et départementales- se présente comme un éventail extrêmement large regroupant des institutions d'ampleur différentes allant de la taille la plus modeste à la plus ambitieuse. En régie directe la taille de l'institution est, sauf exception, directement liée à la taille et à la richesse de sa collectivité et l'appréciation de l'adéquation entre ses modalités de gestion et son bon fonctionnement est logiquement fonction de l'ampleur des moyens humains et financiers dont elle dispose.

La publication de la Direction du livre et de la lecture "Bibliothèques municipales, Bibliothèques départementales de prêt, données 1996" présente des "profils moyens" de bibliothèques que l'on trouvera résumés, pour ce qui nous intéresse, dans le tableau suivant :



Communes par nombre d'habitants	dépenses de personnel	nombre d'emplois	horaire d'ouverture hebdomadaire	total	dont emplois spécifiques
2 000 h.	57 882 F.	0,53 jours	5 000 h.	243 845 F.	1,814 jours
10 000 h.	622 195 F.	4	2,4 4,5 jours	20 000 h.	1 409 431 F.
35 000 h.	2 945 810 F.	17,711	4,8 jours	50 000 h.	4 514 574 F.
70 000 h.	6 587 484 F.	39,1	24,25 jours	100 000 h.	10 115 942 F.
		61	43,4	5,2 jours	200 000 h.
		16	183 150 F.	98	62,65 jours

Ce tableau illustre clairement, pour le secteur du livre, la relation directe entre la taille de la collectivité et celle de sa bibliothèque et fait apparaître qu'il existe bien un seuil qui peut être évalué en termes de coût et de personnel, en deçà duquel l'autonomisation d'une institution en régie directe ne semblerait pas correspondre à une amélioration utile de son fonctionnement.

Sans vouloir procéder à une généralisation de cette analyse qui comporte certainement des exceptions, l'on peut tout de même avancer que pour les petites collectivités voire les collectivités de taille moyenne, la régie directe demeure, en l'état, le mode de gestion le moins inadapté, pour peu qu'il soit utilisé avec souplesse.

Ce point de vue rejoint notamment la position exprimée par le représentant de l'association nationale des villes moyennes qui ne semble pas considérer la réflexion générale sur les cadres juridiques de gestion des entreprises culturelles comme un sujet prioritaire au regard de préoccupations plus fondamentales sur le sens même de la politique culturelle.

#### 4.2.2 - Les grandes villes : des transferts de charges et des lourdeurs de gestion qui conduisent des réseaux culturels entiers vers l'asphyxie

En revanche, la gestion en régie directe de grandes et de nombreuses institutions culturelles se traduit pour les villes de grande importance par des charges très lourdes, auxquelles elles se sentent de moins en moins aptes à faire face dans de bonnes conditions : l'inadaptation de la régie directe au fonctionnement des entreprises culturelles, relevée plus haut, joue ici pleinement : le manque de lisibilité du coût réel de chaque institution culturelle dont les charges sont réparties sur les différents postes de la ville, la nécessité de doubler les services municipaux par des équipes administratives importantes au sein même de chaque institution entraînant une déperdition d'énergie et de moyens, l'inadaptation des directions des ressources humaines des communes aux contraintes spécifiques des personnels culturels constituent quelques unes des principales difficultés évoquées par des représentants des grandes villes.

Ici l'externalisation de la gestion des grandes institutions culturelles qui consisterait à en assurer l'autonomie, tout en restant dans un cadre public, permettrait d'en améliorer l'efficacité, voire les coûts.

A cette difficulté de gestion, particulièrement sensible pour les grandes villes qui rend la régie directe de moins en moins adaptée, s'ajoute le fardeau des charges de centralité qui, dans le secteur culturel, pèse lourdement sur les grandes collectivités.

L'étude triennale du département des études et de la prospective du ministère de la culture sur les dépenses culturelles des collectivités territoriales réalisée en 1993 montre le poids considérable des dépenses culturelles des grandes villes : les 47 communes françaises de plus de 80 000 habitants -hors Paris- qui rassemblent, sur la base du recensement de 1990, 7,6 millions d'habitants (plus de 2/3 d'entre elles sont des villes-centres, 12 sont des villes de banlieue, 5 sont des villes isolées) ont dépensé en 1993 9,55 milliards, soit plus de 40 % des dépenses culturelles de l'ensemble des villes de plus de 10 000 habitants, alors qu'elles ne rassemblent que 30 % de leur population.

Si dans cette catégorie, les dépenses culturelles des villes dont la population est comprise entre 80 000 et 150 000 habitants ont fortement crû entre 1981 et 1993 avec une augmentation de l'ordre de 40 % dans une structure de dépense relative stable, les 15 très grandes villes de plus de 150 000 habitants, marquent un désengagement au début des années 1990, notamment dans le domaine de l'investissement, le fonctionnement diminuant légèrement ou restant globalement stable. Ce sont les secteurs de la formation et de l'animation qui ont régressé le plus fortement, leur part dans les dépenses culturelles de fonctionnement n'ayant cessé de décroître en passant respectivement en 12 ans de 23 % à 16 % et de 17 à 9 %. Quant au secteur de la production artistique, après une croissance au début de la période considérée, la part de financement qui lui est affectée dans les dépenses culturelles de fonctionnement redevient inférieure à 40 %.

En revanche, les dépenses affectées à la conservation diffusion ont sensiblement augmenté, passant de 24 à 27 % des dépenses de fonctionnement et de 1 % à 7 % des dépenses d'administration générale en 1993.

De cette analyse, il convient de retenir le poids considérable qui pèse en matière culturelle sur les grandes et très grandes villes, qui n'est pas homogène avec l'importance de leur population, ainsi que l'essoufflement de l'effort, perceptible au début des années 1990.

Les chiffres en cours d'analyse par le département des études et de la prospective sur l'année 1996 indiquent -sous réserve des dernières vérifications- que cette tendance se confirme, puisque les dépenses culturelles des villes de plus de 80 000 habitants auraient diminué de 1 % entre 1993 et 1996.

Il n'est donc plus douteux que la stagnation des recettes des grandes villes qui ne veulent plus augmenter la pression fiscale sur leur administrés, les charges nouvelles qui leur sont imposées en matière de dépenses sociales pour leurs populations en difficulté, jouent désormais en défaveur de leurs institutions culturelles.

Elles se sentent d'autant mieux fondées à réduire leurs efforts qu'elles considèrent subir dans certains secteurs de la culture de véritables transferts de charges : tout d'abord, parce que l'évolution de la société qui aspire à la meilleure qualité possible de l'offre culturelle

et le raccourcissement en temps des distances lié à l'amélioration des voies de communication et des transports, conduisent à élargir le périmètre géographique des usagers réguliers de leurs institutions, souvent les plus réputées dans leur région - théâtres, opéras, institutions d'enseignement... - dont parfois jusqu'à plus de 50 % sont extérieurs à la commune.

Ensuite, dans le secteur de l'enseignement spécialisé, que les lois de décentralisation ont confié à l'initiative des communes, des départements et des régions, ces deux dernières collectivités et en particulier les régions n'apportent - sauf exception - que des concours financiers réduits, voire nuls.

Enfin, elles considèrent également subir de véritables transferts de charge de la part de l'Etat, devant assumer, à leurs yeux dans des proportions inconsidérées, la charge des grandes institutions cumulant missions locales et nationales : écoles d'art, conservatoires nationaux de région, opéras pour n'en citer que quelques unes.

Ainsi, les difficultés financières des grandes villes, les charges de centralité qu'elles assurent en matière culturelle, sans réelle compensation d'autres niveaux des collectivités territoriales, les véritables transferts de charges dont elles sont l'objet, l'inadaptation de la régie directe qui nuit à la dynamique de certaines institutions conduisent des réseaux culturels entiers vers une situation d'asphyxie.

Pour les grandes villes, la régie directe est devenue désormais non seulement un mode de gestion techniquement inadapté, mais également un régime qui n'a plus sa pertinence en regard des missions et des fonctions que certaines de leurs institutions remplissent au niveau régional et national.

#### 4.2.3. - Les collectivités départementales et régionales

##### . L'importance et la nature de leurs interventions

Selon l'étude du département des études et de la prospective, les conseils généraux ont, en 1993, affecté 5,4 milliards de francs (61 % en fonctionnement et 39 % en investissements) au secteur culturel, soit près de 100 F par habitant.

En matière de fonctionnement, les conseils généraux privilégient le secteur de la conservation puisqu'ils affectent 37 % de leurs dépenses de fonctionnement aux bibliothèques départementales de prêt, aux services départementaux d'archives, aux musées et au patrimoine monumental, et s'impliquent fortement dans le secteur de la production artistique (20 % des dépenses) et celui de l'animation (19 %).

La gestion en régie directe par les départements progresse régulièrement depuis 1987, passant de 51 % des dépenses à 54 % en 1993.

La répartition du coût total des personnels départementaux affectés à des services ou équipements culturels est respectivement de 31 % pour les archives départementales, 23 % pour les bibliothèques départementales, 18 % pour les musées départementaux, 12 % pour le patrimoine monumental, 13 % pour l'administration.

Les associations sont les bénéficiaires privilégiés (par rapport aux communes) des transferts de fonctionnement dont 19 % pour les "associations para-départementales" (sic, étude DEP), comme par exemple les offices culturels départementaux et 17 % en faveur des établissements publics ou conventionnés avec l'Etat (associations départementales de développement de la musique et de la danse, scènes nationales ...).

Les subventions aux structures intercommunales et syndicats ne représentent que 2,5 % de ces transferts en fonctionnement.

Représentant 2,4 % de leur budget, les régions ont dépensé, en 1993, 1,5 milliard de francs (63 % en fonctionnement et 37 % en investissement) pour la culture, soit près de 26 F par habitant.

Si leurs dépenses d'investissement vont principalement au secteur de la conservation (patrimoine architectural, musées, bâtiment, et achat d'oeuvres, bibliothèques) la particularité des dépenses de fonctionnement des régions est leur grande concentration sur le secteur de la production artistique (création et diffusion) qui représente près des 2/3 de toutes leurs dépenses de fonctionnement.

Les conseils régionaux utilisent peu la gestion directe et la presque totalité des dépenses culturelles (soit 93 %) est transférée aux associations, communes et établissements publics. Les transferts de fonctionnement s'élèvent à 859 millions de francs et ce sont les associations qui en sont les premières bénéficiaires avec 40 %.

Le département des études et de la prospective précise "les établissements publics ou assimilés, c'est à dire les équipements ou associations conventionnées avec le ministère de la culture, figurent parmi les principaux bénéficiaires avec 30 % de ces transferts de fonctionnement : en effet, plusieurs éléments de la politique régionale ont été mis en place à l'instigation du ministère, par le biais de ces structures : associations régionales de développement de la musique et de la danse, orchestres régionaux, CDN, CCN, FRAC ...). Une plus faible part (18 %) est accordée aux associations para-publiques. Cette dénomination recouvre essentiellement les offices culturels régionaux, les parcs de matériel, les centres régionaux des lettres".

Si l'on peut s'interroger sur les appellations et les catégories qui sont ici proposées, il n'en demeure pas moins qu'elles ont le mérite de mettre en lumière à la fois l'ampleur des moyens qui sont affectés par les régions aux associations faisant l'objet d'un partenariat avec l'Etat (par rapport au reste du tissu associatif) et le caractère de service public des missions que certaines de ces associations effectuent.

Les chiffres de l'étude des dépenses culturelles des collectivités territoriales relatifs à 1996 ne sont pas encore disponibles pour les régions et les départements. Il n'est donc pas possible, aujourd'hui, d'en tirer des enseignements.

### . Un souhait de voir compléter les lois de décentralisation en matière culturelle

Ce rappel des financements, des modes de gestion, et des priorités d'intervention de ces deux niveaux de collectivités territoriales, apporte un éclairage précieux mais nuancé sur l'intérêt, que nous avons ressenti comme relativement limité, dans l'immédiat, de la part de l'APCG et l'APCR- aux questionnements relatifs aux réformes juridiques des institutions culturelles.

De fait, les conseils généraux qui privilégient la régie directe dans des secteurs qui à leurs yeux n'appellent pas avec urgence des réformes (archives, musées, bibliothèques), et les conseils régionaux largement investis dans le secteur du spectacle vivant, semblent plus soucieux, pour développer et structurer leurs politiques culturelles, de remettre sur le métier les lois de décentralisation, que de se doter d'outils juridiques nouveaux. Et en effet, les lois de décentralisation en matière culturelle sont jugées comme insuffisantes par l'association des Présidents de conseils régionaux et l'association des Présidents de conseils généraux, qui placeraient volontiers en préalable à la question de l'opportunité de créer un nouveau cadre juridique de gestion pour les entreprises culturelles leur souhait de compléter les lois de décentralisation dans le secteur de la culture.

Proposant comme modèle un secteur qui leur paraît proche de la Culture, celui de l'Education, ces deux associations considèrent que la répartition des différentes catégories d'établissements scolaires primaires, collèges et lycées respectivement affectés aux communes, départements et régions permet une lisibilité plus grande de leurs interventions et, par voie de conséquence une meilleure implication de leur part. Le représentant de l'APCR indique, à titre d'exemple, que les régions pourraient se voir attribuer une compétence spécifique, et les moyens qui l'accompagnent, pour la gestion des orchestres de région.

Si la présente mission confiée à l'inspection générale n'a pas pour objet d'approfondir cette question, il nous apparaît nécessaire de souligner fortement qu'il s'agit là d'un réel sujet de réflexion pour bien des élus régionaux et départementaux qui ne manquera pas d'être abordé à l'occasion des réformes qui pourraient, dans l'avenir, être entreprises.

Pourtant, au-delà de cette demande de clarification des compétences dans le domaine culturel, l'APCG comme l'APCR semblent admettre l'idée de coopération entre les collectivités territoriales, notamment avec les communes, ainsi qu'avec l'Etat.

Mais la condition préalable qui semble être mise à la création d'un outil juridique nouveau ouvert à la coopération entre les collectivités publiques, c'est qu'il n'accroisse pas la confusion des responsabilités entre les collectivités territoriales et ne crée pas des tutelles multiples sur les institutions culturelles.

En revanche, la hiérarchie des préoccupations est largement différente lorsque l'on consulte, en direct, les élus présidents d'associations financées massivement par leurs collectivités : associations régionales et départementales de développement de la musique

et de la danse, centres régionaux des lettres, centres régionaux de soutien au développement audiovisuel...

Non seulement soucieux, à titre personnel, de ne pas se trouver, malgré leurs précautions, en situation de gestion de fait, ils considèrent que l'ensemble des systèmes de contrôle entourant les associations, conventions, suivis budgétaires réguliers... s'avèrent insuffisants en regard des missions d'intérêt général et des financements publics qui leurs sont attribués.

A cet égard, l'association nationale des délégués départementaux à la musique et à la danse et la conférence des associations régionales de développement de la musique et de la danse confirment que se multiplient les volontés d'abandon de présidence de leurs associations, certaines devenant effectives, et que, ici ou là, la question est posée de l'intégration pure et simple, en régie directe, de leurs activités ; projets qui se heurtent notamment aux difficultés de l'intégration de leurs personnels qui sont de droit privé et aux nécessités de souplesse que requièrent leurs interventions.

Ainsi, l'analyse des besoins ressentis par les collectivités départementales et régionales de faire évoluer les cadres juridiques de leurs services publics culturels nous est apparue, pour l'heure, comme nuancée.

Il nous semble que cette situation est liée à la relative jeunesse -dans certains secteurs, tout au moins, pour les conseils généraux- de leurs politiques culturelles par rapport à celles conduites par les grandes villes : à terme plus ou moins rapproché, les questionnements sur les modalités de gestion de leurs services publics culturels leur seront inévitablement posés de façon plus urgente.

Des préoccupations immédiates qui nous ont été indiquées et que nous avons le sentiment de traduire de façon certainement trop réductrice en regard des diverses réflexions et interrogations, nous sommes conduits à retenir principalement deux éléments : d'une part, l'inquiétude d'être en situation de gestion de fait des associations auxquelles elles confient des missions de service public et d'aménagement du territoire régional ou départemental et la crainte, d'autre part, que les réformes envisagées ne contribuent à renforcer la confusion des responsabilités et des compétences à l'intérieur d'un paysage culturel jugé comme déjà trop complexe.

C'est pourquoi, nous considérons, là encore, qu'une partie des réponses peut être utilement recherchée dans l'adaptation de la régie personnalisée qui a pour mérite de maintenir clairement la position de tutelle de la collectivité créatrice vis à vis de son service public, tout en ouvrant dans le cadre de son conseil d'administration un espace de dialogue et de coopération possible avec d'autres collectivités.

#### 4.3 - Le partenariat des collectivités territoriales et de l'Etat

Dans le cadre de services publics non obligatoires, comme c'est le cas des services publics culturels, qui existent ou sont supprimés sur simple décision de la collectivité publique, la présence de l'Etat, représenté par le ministère de la culture, est vécue par l'ensemble des milieux professionnels, comme un enjeu majeur.

Non seulement reconnu dans son rôle de responsable de l'aménagement du territoire, l'Etat est également attendu comme garant de l'indépendance des projets culturels et comme sauvegarde de la pérennité et du développement de la culture en région face aux choix locaux souvent ressentis de façon concurrentielle, comme l'action sociale, par exemple, auxquels sont confrontés les élus locaux.

Pour ces raisons, auxquelles s'ajoute de la part des élus, le désir de se garantir au mieux les financements de l'Etat, la pression est forte pour que les représentants du ministère de la culture soient le plus souvent possible parties prenantes à la gestion des institutions culturelles, logique qui conduit ainsi naturellement vers le choix du régime associatif.

Cependant, cette vision du rôle de l'Etat et de ses modalités d'intervention résiste mal à l'examen des réalités qui montrent, sauf exception, non seulement la pérennité mais l'accroissement global de l'engagement financier des collectivités territoriales qui ont démontré depuis plusieurs siècles -faut-il le rappeler encore- la stabilité de leurs institutions culturelles ainsi que la prise en compte massive par ces dernières, et par leurs services culturels, des compétences professionnelles des responsables des institutions culturelles, de leurs métiers et du respect qui doit être apporté à leurs démarches et à leurs choix.

Les contre-exemples fournis par les villes où ont été élues des équipes municipales du Front national ont montré, a contrario, que peu de vrais problèmes de cette nature existaient par ailleurs.

Ce n'est donc guère sur ce type d'argumentaires -comme le font certains professionnels- que l'on peut fonder sérieusement la nécessité de la présence de l'Etat qui, vu sous cet angle, pourrait apparaître comme s'inscrire à rebours même de l'esprit de la décentralisation.

En revanche, l'examen attentif des différents réseaux culturels révèle que dans pratiquement tous les secteurs, patrimoine, enseignement, spectacle vivant, il existe un ensemble commun d'institutions - la plupart situées dans les grandes villes dont on a décrit plus haut les difficultés - relevant de l'initiative ou de la compétence conjointe des collectivités territoriales et de l'Etat et dont la caractéristique est de cumuler des missions d'intérêt local et d'intérêt national.

Il s'agit, dans le secteur de l'enseignement, des 45 Ecoles d'art, des 7 CEFEDM, d'un certain nombre d'établissements du réseau des 139 CNR et ENMD, de quelques écoles associatives dispensant un enseignement supérieur ; pour le secteur du patrimoine de quelques dizaines de grands musées<sup>(1)</sup>, d'une trentaine de grandes bibliothèques<sup>(2)</sup> des centres régionaux

des lettres, des Archives départementales, des FRAC ; enfin dans le secteur du spectacle vivant, d'un nombre limité de grandes institutions nationales, du réseau des associations régionales et départementales de développement de la musique et de la danse.

En effet, les différents directeurs d'administration centrale consultés sont unanimes à considérer, pour chacun de leur secteur, qu'il existe un noyau d'institutions porteuses de cette mixité de vocation et dont le fonctionnement et l'accomplissement des missions pourraient être notablement améliorés et consolidés par la mise en place d'un nouveau statut juridique public clair au sein duquel l'Etat pourrait assumer ses responsabilités et apporter ses compétences.

A la question posée aux associations d'élus, -faut-il, dans l'hypothèse de la création d'un nouveau cadre juridique public propre aux institutions culturelles, prévoir dans certains cas, la présence de l'Etat ?- Il est tout d'abord rappelé l'autonomie des collectivités territoriales posée par les lois de décentralisation, pour ensuite souligner l'importance accordée à cette possibilité.

A cet égard, il n'est pas indifférent de rappeler que la proposition de loi M. Christian Vanneste et de M. Christian Dupuy, votée par l'Assemblée Nationale en première lecture, comportait cette possibilité, quoique offerte seulement au titre des personnalités qualifiées.

Le fait qu'il n'existe pas encore aujourd'hui, pour les services publics culturels, d'outils juridiques spécifiques est lié à l'insuffisance de perception d'un concept général d'établissement public culturel, adapté aux différentes institutions des services publics locaux de la culture.

Si le concept d'établissement public local d'enseignement représente clairement les collèges et les lycées autour d'une fonction unique, l'enseignement, en revanche un concept d'établissement public culturel rassemblant des institutions qui apparaissent comme hétérogènes - enseignement, patrimoine, diffusion, création- est moins clairement identifié : ce phénomène traduit une sorte de confusion entre la fonction, qui est unique, assurer la présence de la vie culturelle auprès des citoyens, et les formes d'activités, en effet diverses, découlant de cette fonction.

Cette vision nouvelle, que ce rapport tente d'explicitier, déjà adoptée par bien des professionnels et des élus quotidiennement sur le terrain -le premier projet d'établissement public culturel local ouvert à l'Etat déposé au Parlement l'a été par une initiative parlementaire élaborée par le Président de la FNCC- peine singulièrement à atteindre les bureaux des administrations de l'Etat, y compris, dans certains cas, du ministère de la culture, où le concept d'établissement public culturel paraît trop souvent encore relever d'une inutile fantaisie, lorsqu'elle prétend associer l'Etat et les collectivités territoriales.



Loin de constituer une contradiction dans l'organisation complexe de la vie culturelle telle qu'elle se présente aujourd'hui dans le contexte encore récent des lois de décentralisation, la création d'un statut d'établissement public culturel associant l'Etat et les collectivités territoriales nous semblerait pouvoir répondre à la forte attente, exprimée de façon récurrente, d'un réel rééquilibrage des engagements et des responsabilités de l'Etat entre Paris et les régions.

Et en effet, aujourd'hui, la responsabilité de l'Etat envers les institutions culturelles de service public s'exerce en premier lieu en direction de ses établissements publics principalement situés à Paris et dans sa région (tableau n° 5), alors que la masse principale de son intervention sur le reste du territoire en faveur d'institutions porteuses de missions d'intérêt national s'effectue par le canal de subventions, par ailleurs souvent difficilement contrôlables par les services de l'Etat.

Pour les services publics de la santé ou de l'éducation, par exemple, l'aménagement du territoire national repose sur un ensemble d'institutions -hôpitaux, établissements scolaires- disposant de statuts particuliers conçus en fonction des spécificités de leurs missions et de leurs fonctionnements, au sein desquels l'Etat et les collectivités territoriales sont associés.

L'absence, donc, d'un outil de cette nature, taillé spécifiquement pour les services publics culturels constitue une véritable lacune empêchant la mise en place d'une organisation plus juste, mieux harmonisée, plus efficace et plus équitable au bénéfice des citoyens.

C'est pourquoi, nous proposons d'organiser de façon sectorielle la coopération entre les collectivités territoriales et l'Etat par la création d'un nouveau type d'établissement public culturel à vocation mixte prenant en compte la réalité des situations de nos institutions, dont la mixité résulte de l'histoire culturelle de notre pays.

Il fournirait en outre une meilleure lisibilité de l'organisation et de l'utilisation des crédits d'intervention du ministère de la culture souvent considérés par le ministère des finances comme trop peu mobiles, et faisant l'objet de redéploiements insuffisants ; il pourrait accompagner le retrait des représentants de l'Etat de nombreuses associations, retrait déjà partiellement engagé, alors même qu'aucun dispositif de substitution n'est en place permettant sérieusement d'en garantir le pilotage et le contrôle.

#### 4.4 - Récapitulatif des conclusions

##### 4.4.1 - Rappel des principales caractéristiques attendues de nouveaux cadres juridiques adaptés à la gestion des institutions culturelles

Mis à part les enjeux fiscaux et les conséquences de l'application au secteur associatif culturel de la loi Sapin, dont il est bien difficile aujourd'hui de tirer des conclusions stables et déterminantes, on peut dégager de l'analyse des avantages et des inconvénients des différents cadres juridiques actuellement utilisés pour la gestion des services publics culturels locaux -ou concourant à des missions d'intérêt général- un certain nombre d'objectifs généraux auxquels devraient répondre les réformes juridiques à envisager :

#### 4.4.1.1 - Concourir à l'identité et à la lisibilité des services publics en matière culturelle

Les compétences sans cesse améliorées et élargies des professionnels de la culture dans tous les secteurs, grâce notamment aux formations supérieures mises en place par l'Etat, la constitution progressive des administrations culturelles au sein des villes, des départements et des régions, qui ont favorisé rencontres et échanges sur le terrain des différents acteurs de la vie culturelle -par exemple au sein d'une ville, responsables du théâtre, du musée, de la bibliothèque, de l'orchestre, du conservatoire etc- ont induit progressivement une prise de conscience collective de plus en plus forte de la spécificité de leurs missions, et de l'identité qui les rassemble notamment autour des valeurs éducatives que comportent leurs activités.

Ainsi, des institutions culturelles locales, dont le visage et l'action sont longtemps demeurés composites et fragmentés, s'est dégagé progressivement, dans les collectivités territoriales les plus dynamiques, une forme plus organisée de l'action publique en matière de culture, dont le développement s'accommode de moins en moins de l'hétérogénéité de leurs situations.

Tout se passe comme si, composant ensemble un vaste puzzle, les professionnels de tous les secteurs de la culture et les élus locaux identifiaient -autour de l'objectif commun de l'accessibilité du plus grand nombre aux oeuvres de l'Art et de la Culture- de nouvelles valeurs communes faisant apparaître le champ culturel comme un espace cohérent d'actions publiques singulièrement propice à la compréhension de bien des valeurs fondatrices du lien social aujourd'hui tant recherché.

Cette situation nouvelle induit une puissante demande d'identité aussi bien de la part des responsables des structures placées en régie directe, qui s'accommodent mal d'un fonctionnement qui les rapproche plus de celui de l'état civil que de celui du théâtre voisin, géré sous forme associative -que de celle des responsables associatifs qui se sentent, de par leur statut, intégrés de façon précaire à une démarche de service public-.

#### 4.4.1.2 - Créer des outils de partenariat souple entre les collectivités territoriales favorisant la cohésion de l'action publique culturelle, tout en permettant d'identifier clairement une collectivité chef de file

La régie municipale directe s'avère comme peu propice à développer le partenariat entre collectivités territoriales pour des institutions culturelles dont le champ d'attraction des usagers dépasse le cadre communal ; de ce fait elle entrave les solidarités qui pourraient se déployer entre différents niveaux de collectivités territoriales. Si la formule du syndicat mixte à vocation unique constitue une réponse forte à cette situation, elle a pour défaut de créer des outils dont le pilotage politique est dans bien des situations singulièrement complexe. De plus, plaçant ces institutions sous des tutelles multiples, le syndicat mixte ne leur est pas toujours applicable puisque pour des raisons historiques, identitaires, ou tout simplement

politiques, elles ont vocation à rester clairement sous la tutelle de la collectivité qui les a créées. Il conviendra donc de prendre en compte la nécessité de disposer d'un outil de coopération qui préserve clairement les prérogatives de ces collectivités.

#### 4.4.1.3 - Constituer un cadre de conception, de gestion et de contrôle efficace

Rigidité du système de la régie directe telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée, d'une part, et insuffisance du contrôle des associations qui reçoivent des crédits publics importants, d'autre part, constituent les deux pôles négatifs des modalités actuelles de gestion des institutions culturelles.

La troisième vertu attendue du nouveau statut d'établissement public local envisagé, outre la reconnaissance de l'identité et de la spécificité des activités culturelles de service, public, est de mettre en oeuvre un système conciliant à la fois les impératifs de souplesse et de contrôle. Souplesse notamment pour la prise de décisions souvent réellement urgentes, pour le recrutement de certains personnels, ainsi que pour les modalités d'organisation du travail, mais aussi rigueur de gestion grâce à la mise en place des cadres nécessaires à l'exercice du contrôle que les collectivités publiques se doivent d'effectuer.

#### 4.4.1.4 - Permettre, pour les institutions ayant une double vocation locale et nationale, la présence de l'Etat

Il est attendu, également, des réformes juridiques de créer les conditions d'un partenariat entre les collectivités locales et l'Etat, dans un cadre public.

En effet, le fait que les services publics culturels locaux, à l'exception des archives départementales, ne constituent pas pour des collectivités territoriales des compétences obligatoires mais un secteur dans lequel elles exercent librement leur responsabilité et leur initiative, l'imprécision ou l'absence dans les lois de décentralisation d'indications concernant d'immenses secteurs comme ceux en particulier des enseignements artistiques spécialisés et du spectacle vivant -orchestres, opéras, théâtres, compagnies dramatiques ou chorégraphiques- ont laissé place à l'enchevêtrement des financements publics entre l'Etat et les collectivités territoriales- selon des équilibres aléatoires, extrêmement variables, souvent perçus comme injustes, sources de fragilité pour les institutions culturelles.

C'est pourquoi, la situation actuelle des lois de décentralisation, la réalité forte des financements conjoints, le caractère cumulatif de la nature même des missions de certaines institutions culturelles, qui assurent à la fois un service local et national, conduisent à estimer nécessaire de doter le secteur culturel d'un cadre juridique public permettant d'associer l'Etat aux collectivités territoriales : adapté à la gestion des institutions culturelles dont on a rappelé les spécificités, espace de dialogue entre les collectivités publiques et l'Etat, ouvert aux représentants des professionnels ainsi qu'aux usagers, il contribuerait, en toutes hypothèses, à une meilleure cohésion de tous les partenaires et à la recherche d'équilibres mieux compris, plus stables et plus dynamiques.

S'il est bien clair que l'Etat n'a pas vocation à soutenir toutes les initiatives prises par les collectivités territoriales en matière culturelle, ni à participer nécessairement aux instances dirigeantes des structures ou institutions qu'il subventionne, en revanche la possibilité de sa présence institutionnelle au sein des conseils d'administration de certaines grandes institutions assurant des missions pour le compte des collectivités territoriales et pour le compte de l'Etat serait considérée comme l'un des aspects les plus novateurs d'un projet de réforme.

#### 4.4.1.5 - Disposer de la capacité de gérer des activités à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial et constituer un cadre d'accueil pour les différentes catégories des personnels de la culture relevant de la fonction publique territoriale ou du droit privé

L'examen des différents services publics culturels locaux a montré qu'ils rassemblaient des activités de nature différente relevant soit du domaine administratif soit du domaine industriel et commercial.

Sauf à remettre en cause fondamentalement cette classification, jugée obsolète par certains, mais dont il serait difficile d'apprécier les répercussions notamment sur les filières de la fonction publique territoriale, il apparaît que les nouveaux outils juridiques envisagés doivent offrir les supports adéquats à ces deux types d'activités et constituer des cadres d'accueil pour les personnels de la fonction publique territoriale comme pour les personnels de droit privé.

#### 4.4.1.6 - Garantir l'indépendance des choix artistiques, scientifiques et culturels dans le cadre des contraintes et objectifs généraux décidés par les collectivités publiques

Tous les responsables d'institutions culturelles rencontrés ont mis l'accent sur la nécessité de disposer d'un outil juridique qui garantisse leur indépendance sur les choix artistiques ou culturels qui relèvent de leurs compétences et de leur métiers. Les élus souscrivent à la pleine légitimité de cette préoccupation, sous réserve qu'elle reste inscrite dans le cadre des missions générales dévolues aux institutions et qu'elle soit respectueuse des cadres budgétaires impartis. Il conviendra donc d'être attentif à mettre en place les mécanismes équilibrés nécessaires permettant de répondre à cette double exigence des professionnels et des élus.

#### 4.4.1.7 - Etre accompagné des mesures transitoires permettant d'apporter des réponses aux questions soulevées par les transferts de missions, d'activités et de personnels vers un cadre juridique nouveau

Enfin, pour faciliter les transitions pour les institutions culturelles actuellement placées en régie directe ou dans des cadres privés -principalement associatifs- vers des cadres juridiques nouveaux, il apparaît qu'il sera utile de prévoir des dispositifs d'accompagnement, notamment en ce qui concerne les personnels.

Il nous paraît en effet nécessaire que ces transferts ne puissent être, pour ces derniers, l'occasion d'inquiétudes concernant leurs statuts ou leurs rémunérations qui pourraient conduire à des difficultés freinant la mise en place des réformes juridiques dès lors qu'elles seraient décidées.

#### 4.4.2 - Conclusions relatives au champ d'application potentiel des réformes envisagées

L'analyse des capacités et besoins réels d'évolution des cadres juridiques actuels des institutions culturelles des collectivités territoriales conduit à l'évaluation suivante :

a) en premier lieu, l'adaptation aux spécificités culturelles de cadres juridiques actuels ou la création d'un nouveau cadre juridique doivent fournir de nouveaux outils de gestion à la libre disposition des collectivités territoriales. Compte tenu du principe de libre administration des collectivités territoriales, le recours à ces outils relève de leur seule appréciation. C'est un point sur lequel tous les élus rencontrés ont insisté : ils souhaitent qu'aucune contrainte ne pèse sur leurs choix. En outre, pour répondre aux vœux des collectivités territoriales, il apparaît nécessaire de mettre à leur disposition un ensemble de cadres juridiques permettant de graduer avec souplesse le niveau de coopération qu'elles souhaitent développer entre elles, ainsi qu'avec des partenaires privés.

b) pour les petites et moyennes collectivités, la régie directe ou le fonctionnement associatif -à la condition qu'il s'agisse d'une véritable association d'initiatives faisant l'objet d'un contrôle effectif- demeurent, en l'état, les modes de gestion les moins inadaptés.

Toutefois, dans bien des cas, ne disposant pas de moyens suffisants pour atteindre un certain niveau de qualité et de services, souvent déstabilisées en particulier dans les villes moyennes par un grand nombre d'usagers réguliers venus des communes limitrophes, il serait souhaitable de faire évoluer un grand nombre de ces petites et moyennes institutions culturelles vers les cadres élargis qu'offriront les communautés de communes ou les communautés d'agglomération.

c) pour les grandes collectivités territoriales -grandes villes, régions et départements- deux types de besoins apparaissent :

- externaliser, pour les grandes villes en particulier, la gestion d'un certain nombre d'entreprises culturelles actuellement en régie directe et donner un statut conforme à un certain nombre d'institutions actuellement gérées sous forme associative, au sein desquelles l'Etat n'a pas vocation à être partie prenante ;

- doter le secteur culturel d'un nouveau statut public, taillé à sa mesure, permettant d'associer les grandes collectivités territoriales et l'Etat pour gérer des institutions culturelles cumulant des missions d'intérêt local et d'intérêt national, sur lesquelles reposent l'architecture de la vie culturelle de notre pays.

d) enfin, les besoins de réforme sont à nuancer en fonction de la nature des institutions culturelles ; seraient concernées :

1) les grandes institutions d'enseignement : Ecoles d'Art, CEFEDEM, grands CNR ou ENMD ;

2) les institutions de production et de diffusion municipales : Opéras, théâtres de villes et, après expérimentation, certaines de ces institutions importantes actuellement sous statut privé ;

3) les associations structurant les politiques régionales et départementales ARDMC, ADDMC, centres régionaux de lettres... ;

4) certaines institutions patrimoniales : musées, monuments historiques ou bibliothèques de grande ampleur, archives départementales, Fonds régionaux d'art contemporain.

#### 4.4.3 - Conclusions relatives à la méthode

Il convient d'observer que le souhait d'externaliser un certain nombre de fonctions en régie et le souci de résorber des associations vides n'est pas, pour les collectivités territoriales, propre au champ culturel puisqu'il reste un champ juridique non couvert par des établissements publics spécifiques, notamment dans le secteur social et parascolaire : la question de la nécessité de créer un établissement public généraliste reste donc ouverte.

Aussi, on peut craindre que tout projet traitant globalement -comme ce fut le cas du projet de loi de M. Christian Vanneste- la création de l'établissement public purement local et la création d'un établissement public culturel ouvert à l'Etat, dont on a décrit plus haut l'impérieuse nécessité, pour les institutions culturelles cumulant missions locales et nationales, ne perde inéluctablement en route son caractère spécifique au secteur culturel.

Il ne peut apparaître satisfaisant, au ministère de l'intérieur comme aux collectivités territoriales, de ne pas traiter l'ensemble du problème posé par la gestion d'un certain nombre de services locaux encore en suspens et il est probable en bonne logique, que tout texte particulier émanant du ministère de la culture ne soit, de ce fait, voué à l'échec.

C'est pourquoi, il est proposé de disjoindre le traitement des deux sujets établissement public culturel purement local et établissement public culturel à vocation mixte Etat/Collectivités territoriales- bien que ces deux sujets, formant un tout, doivent être abordés concomitamment avec le ministère de l'intérieur et avec les élus.

Dans cette perspective, nous proposons :

a) d'adapter au secteur culturel le régime des régies personnalisées : il s'agirait d'une part de modifier le décret SPIC et d'autre part de participer à la rédaction d'un décret sur les SPA de telle manière que l'un et l'autre permettent, au choix de la collectivité territoriale, qu'un service public culturel soit exploité sous la forme d'une régie à caractère SPA ou SPIC et qu'elle puisse être dénommée établissement public culturel local. Nous sommes d'autant plus enclins à adopter cette conclusion que, sous cette forme, l'établissement public culturel purement local pourrait être créé sans recours à la loi.

En outre, la régie personnalisée, après adaptation au secteur culturel, nous semble présenter des atouts importants :

- elle dispose d'une large autonomie de gestion : son budget adopté par son conseil d'administration est communiqué à la collectivité qui n'a pas à l'approuver. Seule, la subvention qui lui est, le cas échéant, attribuée par la collectivité territoriale, en contrepartie des contraintes de service public qui lui sont imposées, fait l'objet d'une délibération. Le fait que son directeur soit nommé par le maire sur proposition du conseil d'administration ne nous paraît pas diminuer la réalité de cette autonomie si l'on se réfère aux établissements publics culturels de l'Etat dont le président et le directeur sont nommés par arrêté du ministre de la culture.

- elle est clairement placée sous la tutelle de la collectivité territoriale qui la crée (et qui la supprime) tout en ayant capacité, dans son conseil d'administration, d'associer, par la désignation de personnalités qualifiées, d'autres partenaires publics ou privés.

Ce point nous paraît important, car il nous semble que bien des maires, en particulier, ne seraient guère enclins à se dessaisir de leur autorité sur certaines institutions culturelles très identifiées à leurs communes -musées, bibliothèques, généralement dépositaires de biens culturels importants (livres, oeuvres d'art), propriétés de ces communes-, au profit d'un outil de gestion dont la tutelle serait partagée entre plusieurs collectivités territoriales.

Rappelons, à cet égard, que les régions et les départements ont également souligné leur souci de ne pas multiplier les tutelles, éléments de confusion supplémentaire dans un secteur où les répartitions de compétences demeurent floues.

C'est pourquoi, la régie personnalisée, qui peut donc constituer un outil de coopération minimum en permettant d'associer d'autres collectivités territoriales au pilotage et à la gestion d'une institution culturelle à l'intérieur de son conseil d'administration, sans toutefois aller jusqu'à en partager la tutelle en la transférant à un établissement public de coopération, nous paraît pouvoir répondre à un nombre important de situations.

Néanmoins, cette formule pourrait également constituer, dans certains cas, une étape vers la création dans un deuxième temps d'un établissement public de coopération : elle présente donc l'avantage d'être évolutive en fonction des volontés des différents partenaires.

Le cas échéant, si le ministère de l'intérieur envisageait le remplacement des régies personnalisées par un établissement public généraliste, il conviendrait alors de s'y associer pour y inscrire les spécificités de l'établissement public culturel local. Notons que cette hypothèse nous paraît aujourd'hui peu crédible, puisque le projet de loi sur l'intercommunalité prévoit des dispositions concernant l'extension des régies personnalisées à toutes les collectivités territoriales et à tous leurs groupements et des mesures supposées faciliter la résorption des associations parapubliques ;

b) de créer, par ailleurs, par la loi un établissement public culturel à vocation mixte Etat/collectivités territoriales.

\*  
\* \*

Pour les institutions à vocation strictement locale, ces propositions nous semblent présenter l'avantage de ne pas surajouter, à un paysage juridique déjà extrêmement complexe, un dispositif supplémentaire propre au secteur culturel.

Des outils juridiques existent déjà -sous réserve d'adaptation- pour gérer les institutions à vocation mono-collectivité, et des cadres suffisants pour traiter la coopération entre les collectivités territoriales elles-mêmes (syndicat de commune, syndicat mixte, et EPCI).

En revanche, il s'impose de traiter par la loi un champ juridique actuellement non couvert dans le secteur des services publics de la culture : celui des institutions remplissant des missions pour le compte des collectivités locales et pour le compte de l'Etat. Le tableau n° 6 ci-après présente un récapitulatif des modalités de gestion des services telles qu'elles pourraient, dans cette perspective, être effectuées.

\*  
\* \*



## V - Perspectives concernant une meilleure utilisation des régimes juridiques existants, la mise en œuvre de nouveaux cadres juridiques spécifique au champ culturel et l'ouverture d'un nouveau chantier sur la place de la culture dans l'intercommunalité

Dépassant le cadre de la mission qui nous a été confiée, il nous a paru nécessaire d'ouvrir des pistes de réflexion concernant une meilleure utilisation des régimes juridiques existants, de tracer les contours d'un nouveau chantier à ouvrir relativement à la place des institutions culturelles dans le développement de l'intercommunalité et d'esquisser, enfin, des perspectives sur les réformes juridiques à mettre en œuvre pour répondre aux nécessités de fonctionnement des services publics culturels locaux.

### 5.1 - Mieux utiliser les régimes existants

#### 5.1.1. - L'association loi 1901

S'il est bien délicat dans les conditions actuelles, de fixer une règle générale délimitant ce qui relève strictement de la compétence des services publics locaux, d'un secteur relevant de l'initiative privée concourant à des missions d'intérêt général, il n'est pas douteux que l'action associative soutenue ou non par les collectivités publiques est appelée à poursuivre, voire à développer, ses activités dans le champ de la culture.

La vie associative, de par sa souplesse, son dynamisme, ses capacités fédératrices, constitue un élément essentiel de la vie culturelle de notre pays dont il conviendra de s'attacher à conforter le fonctionnement.

S'inscrivant dans le cadre de la réflexion nationale sur la vie associative, l'étude en cours à l'Inspection Générale de l'Administration des Affaires Culturelles sur les associations permettra, sans doute, de formuler prochainement des propositions précises.

D'ores et déjà pour les associations bénéficiant de subventions des collectivités publiques, il conviendrait de mieux organiser les fonctions de contrôle externe et interne :

L'Etat et les collectivités territoriales pourraient se préoccuper plus systématiquement de connaître le cadre de travail du commissaire aux comptes (nombre d'heures de travail prévu à son contrat, plan et méthode des contrôles, meilleure définition des missions de sécurisation d'informations à finalité moins générale que l'audit financier ; ces missions sont dites "nouvelles missions d'assurance" dans les réflexions déontologiques en cours au niveau national et international<sup>(1)</sup>). Pourrait également être envisagée la levée par la loi du secret professionnel entre les commissaires aux comptes et les membres des corps d'inspection comme cela a été fait en 1996 en faveur des membres de l'Inspection Générale des Affaires Sociales. A terme, il s'agirait de déboucher sur des fonctions de contrôle interne à

l'association relativement normalisées dans un secteur donné et permettant aux pouvoirs publics d'accéder à des données prédéfinies et sûres, n'excluant pas des indicateurs qualitatifs.

Parallèlement une réflexion pourrait être conduite sur le type d'organisation interne à favoriser ou préconiser par voie de convention ou de labellisation, se référant à des statuts types notamment.

Cette réflexion pourrait porter en particulier sur la composition du conseil d'administration, sur ses fonctions (organisation de la fonction de contrôle avec, le cas échéant, un comité de contrôle séparé, par exemple. Eventuellement, transposition de la formule Directoire - Conseil de surveillance ; etc.). Sur ces questions dites de gouvernance une réflexion très active se poursuit au niveau national et au niveau international concernant les sociétés ; il serait temps de la transposer au secteur associatif.

Il est frappant de constater que le ministère de la culture n'a jamais imposé de statuts types à ses partenaires associatifs, contrairement aux ministères concernés par le sport de compétition ou scolaire, la protection de la jeunesse ou l'action sociale. Même quand il y a eu des statuts types (maisons de la culture à une certaine époque), ceux-ci n'ont pas été publiés et n'ont nullement revêtu un caractère contraignant ou normatif.

Notons enfin que les milieux associatifs sont demandeurs d'instruments conventionnels plus précis sur les engagements des pouvoirs publics, dans le sens notamment des conventions cadre pluri-annuelles préconisées par la circulaire du Premier Ministre du 7 juin 1996.

### 5.1.2 - La régie directe

Le fonctionnement de la régie directe, qui restera le mode de gestion dans un grand nombre de communes petites et moyennes ou pour de petits services, doit absolument être amélioré.

Les améliorations peuvent être recherchées dans une meilleure maîtrise des règles et des outils de la comptabilité publique et dans la gestion en service public industriel et commercial chaque fois que cela sera justifié.

#### 5.1.2.1 - Maîtrise des règles et outils de la comptabilité publique

Nous avons rappelé les nombreuses doléances sur les lourdeurs de la comptabilité publique qui semblent montrer que la refonte complète opérée par le décret n° 97-1259 du 29 décembre 1997 relatif aux régies d'avances et de recettes des collectivités locales et des établissements publics locaux (J.O. 30 décembre 1997 p. 19162 - voir commentaire dans la Revue du Trésor n° 10 - octobre 1998 p. 593).

Aucun de nos interlocuteurs n'avait noté de progrès alors que le nouveau régime entré en vigueur le 1er janvier 1998 : un effort d'information et de formation semble donc s'imposer. Sans doute, aussi, faudra-t-il un changement culturel pour surmonter les attitudes de méconnaissance entre responsables culturels et gestionnaires ou comptables publics.

5.1.2.2 - Tout service public à caractère industriel ou commercial des collectivités territoriales peut être géré comme tel, c'est à dire pour l'essentiel dans un régime de droit privé.

Il s'agit d'une règle à la fois jurisprudentielle, commune à toutes les collectivités publiques (arrêt Bac d'Eloka du Tribunal des conflits de 1921), et législative propre aux collectivités territoriales (L. 2221-1 et L. 2221-4 CGCT).

C'est dans ce cadre, en particulier, que l'ensemble des relations avec le personnel et avec les usagers ou clients relève du droit privé.

En principe la gestion SPIC implique la création d'une régie personnalisée ou autonome (article L. 2221-4 CGCT) sauf dans le cas d'un syndicat de communes à vocation unique (article L. 2221-13 CGCT) mais l'absence de la régie organisée ne suffit pas à écarter le régime de droit privé.

Il n'y a pas, en principe, de taille minimum pour ce régime.

La façon avec laquelle cette règle est traitée par la pratique administrative, c'est à dire par préférence, sans aucune circulaire d'explication ou de rappel, semble faite pour illustrer les tentations d'ésotérisme du droit administratif français. En particulier les conditions de la gestion financière d'un SPIC non autonome restent à préciser.

Un effort d'information et de formation est nécessaire mais, avant tout, des instructions adressées aux services de l'Etat et aux comptables publics et portées à la connaissance des collectivités locales paraissent nécessaires.

### 5.1.3 - Les syndicats

L'une des principales difficultés d'utilisation du syndicat dans le domaine culturel (mixte ou de commune) réside dans la lourdeur de la gestion, aujourd'hui quasi exclusivement de caractère administratif.

Cette situation pourrait évoluer dans la mesure où :

1°) la diversité des compétences d'un syndicat fait obstacle à l'individualisation directe de la gestion d'un équipement culturel ; le projet de loi sur l'intercommunalité, en autorisant la création de régies personnalisées par les syndicats mixtes, rendra possible désormais cette individualisation tant en SPA qu'en SPIC ;

2°) comme nous l'avons indiqué plus haut, une plus grande liberté de gestion SPIC et SPA de la part des collectivités territoriales serait reconnue.

A cet égard, une circulaire du ministère de l'intérieur concertée avec le ministère de la culture permettrait d'éclairer utilement les conditions d'exercice de ce choix.

Cette faculté peut apporter en particulier une solution au problème des orchestres (en permettant la gestion des musiciens selon le droit privé). La possibilité de gérer un syndicat mixte et un syndicat de communes en SPIC, dès lors du moins qu'ils sont à vocation unique ou multiple mais homogène a été récemment reconnue par le conseil d'Etat et appliquée au statut des musiciens<sup>(1)</sup>. Il semble que cette solution soit encore mal connue.

Notons, en outre, qu'il n'apparaît pas certain que l'état actuel de la législation et de la réglementation sur les syndicats mixtes, caractérisé par une exceptionnelle souplesse, impose la constitution d'un comité syndical composé exclusivement de représentants des collectivités, groupements et établissements publics membres ; l'appellation comité syndical n'est même pas imposée ; la création d'un conseil d'orientation artistique pédagogique, scientifique et culturelle ne semble également pas exclue par les textes.

La question mérite d'être étudiée avec le ministère de l'intérieur et les spécialistes du syndicat mixte, et il est sans doute dommage qu'aucun projet de syndicat mixte n'ait, jusqu'à présent, semble-t-il, prévu la possibilité pour les collectivités participantes de désigner des personnalités qualifiées au comité syndical ou la création d'un comité d'orientation artistique, pédagogique, scientifique, ou culturel.

La présentation d'un tel projet aurait permis au contrôle de légalité et au ministère de l'Intérieur de prendre position sur cette question beaucoup plus tôt.

#### 5.1.4 - Le groupement d'intérêt public

Le groupement d'intérêt public est une formule qui devrait prochainement faire l'objet d'une rénovation par voie législative, dès que le programme de travail du gouvernement et du parlement le permettront, dans le sens d'une étude émanant du conseil d'Etat en 1996. Il est possible qu'un chapitre du prochain projet de loi sur les interventions économiques des collectivités territoriales et sur les Sociétés d'Economie Mixte locales (projet de loi dit "Zuccarrelli") lui soit consacré ; le projet de loi pourrait être déposé en mars ou avril 1999.

Il devrait favoriser une clarification des règles applicables aux GIP et, peut-être, permettre la relance de cette formule si, au delà des questions techniques, apparaissait une volonté politique dynamique, traduite, en particulier, par un transfert au préfet de la compétence pour approuver la création d'un GIP de caractère non national ; un tel transfert paraît être une condition minimale pour que le GIP puisse être comparé aux formules dépendant de l'accord du préfet (EPCI, syndicat mixte) et à celles qui ne dépendent pas d'un accord de l'Etat (régie personnalisée ; associations).

## 5.2 - Inscrire la culture dans la dynamique du projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale

D'une façon générale, la philosophie du projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale est de favoriser l'émergence volontaire d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) doté d'une fiscalité propre et fort de ses compétences et de son caractère rassembleur : les EPCI sont conçus en effet pour rassembler, chacun dans son périmètre, toutes les compétences que les communes ne conserveront pas, à l'exception éventuellement de celles qui doivent impérativement s'exercer dans un périmètre différent (ramassage et traitement des ordures ménagères par exemple), ou qui relèveront d'une coopération, toujours volontaire, entre plusieurs niveaux de collectivités (le syndicat mixte est alors le cadre qui s'impose).

L'EPCI dispose de possibilités budgétaires incomparables : les contributions décidées par l'EPCI dans le cadre de sa compétence statutaire ou légale ont le caractère de dépenses obligatoires pour les communes sans même que les conseils municipaux aient à délibérer ; l'EPCI peut aussi se procurer des ressources directes ne passant pas par le budget des communes membres, par le mécanisme de la fiscalité additionnelle ou par celui de la taxe professionnelle d'agglomération.

### 5.2.1 - Les compétences de l'EPCI : la compétence culturelle, une compétence optionnelle.

En plus de leurs compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville), les communautés d'agglomération devront choisir en option deux compétences sur une liste de quatre blocs de compétences :

- 1° voirie d'intérêt communautaire,
- 2° assainissement et eau
- 3° collecte et traitement des déchets des ménages
- 4° "constructions, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et équipements scolaires publics, élémentaires et préélémentaires".

Le choix, par option, de deux compétences supplémentaires doit se faire, pour les communautés d'agglomération, en bloc, alors que pour les communautés de communes, le choix obligatoire d'une compétence optionnelle parmi quatre groupes analogues permet de ne prendre qu'une partie, même faible, d'un groupe : par exemple le choix de la compétence "étude et réalisation des équipements sportifs" par une communauté de communes, permet d'exclure la réalisation des équipements et leur gestion.

Le choix sera fait par les communes à la majorité qualifiée prévue pour la création de la communauté d'agglomération et pour l'adoption des statuts de celle-ci. Bien entendu, il est possible de transférer trois blocs de compétences ou même les quatre blocs. Il n'y a donc pas nécessité d'éliminer deux blocs et le choix initial pourra être révisé ou complété ultérieurement par les conseils municipaux des communes membres.

Par contre, la reconnaissance de l'intérêt communautaire d'un équipement, qui traduit une sorte d'application du principe de subsidiarité, sera décidée par le conseil de la communauté à la majorité des 2/3, et non par les conseils municipaux des communes membres. Elle pourra être décidée à tout moment, en particulier lors de la programmation d'une opération.

Dans le cas de communautés de communes le projet de loi introduit également l'exigence de reconnaissance de l'intérêt communautaire des compétences exercées mais cette reconnaissance devra être faite par les communes membres, à la majorité qualifiée et non par le conseil de la communauté.

Dans les communautés urbaines, les compétences obligatoires engloberont toutes les compétences obligatoires et optionnelles des communautés d'agglomération, donc le bloc 4 également soumis à la reconnaissance de l'intérêt communautaire par le conseil de la communauté. La communauté urbaine ne pourra plus, à l'avenir, être créée que dans des agglomérations de plus de 500 000 habitants et les communautés urbaines existantes pourront conserver leurs compétences actuelles.

Par rapport aux communautés de ville et aux districts, qui disparaissent, la communauté d'agglomération marque donc, pour le secteur culturel, une avancée qualitative importante dont il conviendrait de promouvoir la mise en œuvre par l'adoption de la compétence culturelle (bloc 4) et par la reconnaissance de l'intérêt communautaire des principaux équipements culturels.

Le même effort serait nécessaire pour amener les communautés urbaines existantes à adopter la compétence culturelle et à reconnaître l'intérêt communautaire des principaux équipements culturels.

### 5.2.2 - Intérêt pour les services publics culturels locaux d'intégrer les compétences des EPCI

Le rapport a permis d'exposer la fréquente inadéquation entre le périmètre d'attraction des usagers d'un grand nombre de services publics culturels locaux et leur rattachement administratif à une commune, avec les conséquences financières que cela induit.

Le transfert de compétence en matière culturelle des communes vers les EPCI permettrait, dans bien des cas, d'apporter des réponses satisfaisantes à ces situations. Il serait, en outre, facteur de dynamiques de développement grâce à l'insertion du service public culturel dans l'ensemble des politiques et des travaux prospectifs de l'agglomération ou du pays.

Il concourrait, enfin, à une meilleure égalité d'accès des usagers aux services publics culturels locaux auxquels, en particulier dans le secteur de l'enseignement et de l'éducation artistiques, des tarifs discriminants sont aujourd'hui appliqués aux familles.

Dès lors que des compétences culturelles auraient été transférées à un EPCI, celui-ci aurait la faculté pour la gestion de ses services publics culturels d'adopter le système de la régie personnalisée, dénommée établissement public culturel local.

Dans ce système, la création des régies personnalisées se ferait par simple décision de l'assemblée délibérante de l'établissement public de regroupement, sans approbation préfectorale puisqu'il s'agirait d'un mode d'exécution d'une compétence et de gestion d'un service.

#### . Transfert d'une institution en régie municipale

L'établissement public culturel créé par l'EPCI n'aura pas de lien institutionnel direct avec les communes membres de celui-ci ; cela peut être une difficulté dans le cas du "transfert" à l'agglomération d'un établissement existant lié à une ville-centre : outre la perte de pouvoir que cela entraîne pour cette dernière sur son institution -musée, école municipale etc- que bien des maires ne sont guère prêts à accepter, au profit de regroupements de communes, où les jeux de politiques locales sont parfois incertains, bien des problèmes pratiques sont à régler.

La propriété des locaux et des équipements, ainsi que, le cas échéant, celle des collections (musées) et celle des fonds (archives, bibliothèques) continueront d'appartenir à la commune d'origine. A défaut de cession définitive, difficilement envisageable pour les collections d'un musée ou d'une bibliothèque, qui sont l'image et l'histoire de la ville, il faudra prévoir des conventions de mise à disposition et accepter une dissociation de la situation de propriété des collections antérieures à la création de l'établissement public culturel et de celle des acquisitions postérieures.

Cela doit-il pour autant être vécu comme un véritable obstacle ? Les inconvénients n'affectent pas l'image réelle de la commune et de l'agglomération, mais la représentation que l'on se fait de cette image. Le visiteur et l'usager ne se demanderont pas qui est propriétaire, ils verront que le musée, la bibliothèque, le conservatoire et l'école des Beaux-Arts, le plus souvent, sont dans la ville-centre et portent son nom.

Ici les choix pourraient se jouer dans le difficile équilibre entre pouvoir et économies budgétaires, puisque la ville-centre aura la possibilité de réduire ses charges ou celles de ses contribuables, grâce à la répartition budgétaire des établissements concernés sur toute l'agglomération.

Sans doute peu de communes et d'agglomération sont-elles mûres pour un tel transfert à brève échéance, mais on ne peut raisonnablement occulter que la prise en compte par les EPCI de compétences culturelles porteuses d'intérêts communautaires pourrait apporter, à l'avenir, des réponses de fond, et induire des dynamiques de développement nouvelles au bénéfice d'un nombre accru de citoyens.

### . Transfert d'institutions en association vers un EPCI

Ici, les facteurs d'identité seraient probablement moins prégnants et les transferts de compétences ainsi facilités. Les difficultés à surmonter tiendraient plus aux questions de transfert des personnels évoquées plus haut, dans le cas où les associations auraient vocation à intégrer un établissement public à caractère administratif (écoles, musées, bibliothèques).

### 5.2.3 Ouvrir des chantiers de réflexion avec l'ensemble des partenaires concernés

On l'aura compris, ici, il ne peut s'agir que d'orientations à tracer, de convictions à transmettre, de dialogues à organiser.

Dans son rôle d'aménageur du territoire culturel, le ministère de la culture a des responsabilités à assumer.

Deux propositions peuvent être formulées :

- d'une part rappeler aux préfets leur rôle important dans la constitution des EPCI et les transferts de compétences qui les accompagnent, puisqu'ils en approuvent formellement la création par arrêté, dit d'approbation.

En outre les préfets de département président des "commissions départementales de la coopération intercommunale" qui, parmi leurs compétences, ont la faculté de "faire toute proposition tendant à renforcer la coopération inter-communale"<sup>(1)</sup>.

Ainsi les préfets disposent de moyens significatifs permettant, au moment de la création des EPCI, d'informer utilement les collectivités territoriales des enjeux relatifs au secteur culturel.

Il nous semble donc souhaitable que le ministère de la culture, en liaison avec le ministère de l'intérieur, mette en place les dispositifs propres à appeler l'attention des préfets sur cette question ;

- d'autre part, il nous paraîtrait opportun que le ministère de la culture entame, au niveau national, une réflexion avec les associations représentatives de maires et des EPCI pour approfondir les questions, nombreuses, qui se posent pour les transferts de compétences relatives aux institutions culturelles. Ces réflexions pourraient également être conduites en région par les DRAC.



### 5.3 - Adapter la régie personnalisée pour en faire un établissement public culturel local

#### 5.3.1 - Rappel des possibilités actuelles, élargies par le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale

Le projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale, adopté en conseil des ministres le 28 octobre 1998 et en cours de discussion au Parlement, ouvre un nouveau champ à la réflexion sur le cadre juridique à mettre en œuvre pour les institutions culturelles concourant au service public. Il prévoit en effet deux séries de dispositions qui pourraient être favorables à l'évolution des modalités de gestion des institutions culturelles : grâce à l'extension des possibilités de création de régies personnalisées et de coopération entre les collectivités ainsi que par les précisions apportées sur les modalités de transfert de l'objet, des moyens et des personnels d'associations à des collectivités ou à des établissements publics d'autre part.

Concernant l'extension de la possibilité de créer des régies personnalisées à caractère industriel ou commercial et à caractère administratif à toutes les collectivités territoriales et groupement de collectivités, l'article 43 du projet de loi prévoit en effet :

Le titre 1<sup>er</sup> du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales est intitulé : "principes généraux" et composé d'un chapitre 1<sup>er</sup> "les délégations de service public" comprenant les articles L. 1411-1 à L. 1411-18 et d'un chapitre II, ainsi rédigé :

#### "Chapitre II : gestion directe de services publics

"Article L. 1412-1. L'exploitation directe d'un service public industriel et commercial par des collectivités territoriales ou leurs établissements publics ou par des établissements publics de coopération intercommunale s'effectue par l'intermédiaire d'une régie constituée dans les conditions prévues au chapitre 1<sup>er</sup> du titre II de la deuxième partie.

"Article L. 1412-2. Les collectivités territoriales ou leurs établissements publics ou les établissements publics de coopération intercommunale peuvent individualiser, par la création d'une régie dans les conditions prévues au chapitre 1<sup>er</sup> du titre II du livre II de la deuxième partie, un service public à caractère administratif. Sont toutefois exclus les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité locale elle-même.

Ainsi cette loi devrait permettre à toutes les collectivités territoriales et à tous leurs groupements<sup>(1)</sup> de créer des régies personnalisées.

Cette possibilité antérieurement ouverte à un nombre limité de catégories de collectivités et de groupements avait donné lieu à la publication d'un nouveau décret d'application, en 1988 (n° 88-621 du 6 mai 1988), qui introduisait les principes de la décentralisation dans la création et le fonctionnement des régies : ce texte traite en particulier des conditions de création des régies personnalisées à caractère industriel ou commercial, de leur organisation administrative, de leurs modalités de fonctionnement, et des conditions de leur suppression.

Or, comme il a été rappelé plus haut, le dispositif des régies de SPIC ne propose pas, en l'état actuel, un cadre précis définissant des règles sectorielles propres au secteur culturel - relatives notamment à la composition du conseil d'administration, à la création de conseils scientifiques ou artistiques, à la nature des contraintes de service public qui peuvent leur être imposées- et ne peut donc représenter en l'état un outil de gestion techniquement adapté aux institutions culturelles ni constituer un élément de structuration et d'homogénéisation de ce secteur d'activité.

Soulignons, en outre, qu'un accent trop exclusif a été mis jusqu'à présent sur la gestion des services culturels comme des services publics administratifs au détriment de la modalité service public industriel et commercial ; c'est cette situation accentuée par l'interdiction d'affecter des subventions récurrentes à un service par nature déficitaire qui a conduit à ne pas utiliser la formule de la régie autonome ou personnalisée de service public industriel et commercial ; celle-ci, du moins, aurait supprimé les difficultés dues à l'application du droit public au personnel ainsi qu'aux effets des principes d'unité et d'universalité budgétaire.

Si l'on prend en compte l'ancienneté et la légitimité de la gestion industrielle et commerciale dans le secteur des spectacles, attestée par l'histoire (Molière, les Sociétés des comédiens français), l'exploitation fréquente des théâtres et opéras nationaux et municipaux sous le régime de la concession jusqu'à la fin du premier tiers de ce siècle, et la liberté que l'Etat s'est donnée de placer sous le régime industriel et commercial la gestion de divers établissements publics culturels y compris d'enseignement (Comédie Française, Opéra national de Paris, Réunion des musées nationaux, Cité de la musique, Ecole nationale supérieure de la création industrielle, Ecole Nationale supérieure des métiers de l'image et du son ...) il semble qu'une plus grande neutralité des autorités de contrôle de l'Etat serait souhaitable ; le cas échéant, pourraient être assouplis les textes applicables aux collectivités territoriales dans le choix du régime de gestion, SPA ou SPIC, aussi bien pour les services en régie directe que pour les régies personnalisées pour les futurs établissements publics culturels à vocation mixte.

Enfin, indiquons qu'une évolution très sensible devrait découler de la disposition du projet de loi portant réforme de l'ordonnance de 1945 sur les spectacles, qui a été adoptée par le Sénat le 9 février 1999, en seconde lecture, puisqu'elle autorise l'Etat et les collectivités territoriales à subventionner les entreprises de spectacle. Prévue sans plafond en montant ou en part de ressources et sans prise en considération du statut de l'entreprise de spectacle, cette

disposition devrait s'appliquer donc également aux régies de service public industriel et commercial (SPIC) ; elle écarterait donc, pour celles-ci, la règle de l'équilibre financier imposée par les articles L 2224-1 et L 2224-2 du Code général des collectivités territoriales.

Cette perspective encore mal perçue par les élus et par les milieux professionnels concernés, aura vraisemblablement des conséquences importantes, encore difficiles à préciser : les collectivités territoriales pourraient retrouver la possibilité, pour certaines activités culturelles, d'une gestion en SPIC et en régie personnalisée de SPIC, qu'elles avaient, pour l'instant presque abandonnée, à la différence de l'Etat, à condition, encore une fois, que le juge administratif respecte l'intention de la collectivité et ne cherche pas à requalifier les SPIC et les EPIC en SPA et en EPA au motif que leur structure de financement serait l'indice d'un service public administratif.

On peut espérer que la prudence s'imposera au juge administratif, qui a déjà dû admettre que les transports publics urbains et les transports scolaires, notamment, sont des SPIC, malgré un financement public important.

Dans ce contexte, les propositions d'adaptation évoquées ci-dessous ont pour objet de mettre en lumière les principaux sujets pouvant constituer les points de départ des discussions à engager avec le ministère de l'intérieur, les collectivités territoriales et les professionnels.

### 5.3.2 - Propositions d'adaptation du décret SPIC<sup>(1)</sup>

Il est donc proposé de compléter les dispositions réglementaires relatives aux régies personnalisées des SPIC<sup>(2)</sup> en y introduisant des dispositions spécifiques relatives aux régies soumises à des contraintes de service public en matière culturelle.

Même si, dans le principe, une telle proposition de diversification peut apparaître contradictoire avec le caractère général de la régie personnalisée, elle a déjà été admise, puisque l'article R. 323.13 du code des communes comporte une règle propre aux conseils d'administration des marchés d'intérêt national constitués en régie personnalisée (ces marchés peuvent aussi être concédés à une S.E.M.L. et, malgré leur appellation, ils sont rattachés aux

collectivités territoriales) : les membres du conseil d'administration de la régie d'un marché d'intérêt national (MIN) sont nommés pour moitié par les collectivités intéressées et pour moitié par le Préfet ; le principe de rédactions spécifiques à un secteur a donc déjà été admis tant sur le plan de la logique que sur le plan de la légalité.

Dans le domaine culturel, les propositions d'adaptation du décret SPIC auraient principalement pour objet :

#### 5.3.2.1 - la définition d'un cadre précisant les contraintes de service public liées aux activités culturelles

Celles-ci s'articulent autour de deux pôles principaux :

- les contraintes de service public liées par nature aux missions artistiques, culturelles, scientifiques et éducatives des institutions culturelles ;
- les contraintes de service public liées à l'accessibilité du public, notamment en matière tarifaire.

Il serait souhaitable de prévoir que les contraintes de service public propres à chaque établissement fassent l'objet de chartes particulières entre la régie et la collectivité territoriale concernée. Cette charte précisant les contraintes de service public auxquelles est soumise chaque régie permettrait de fonder, en toute clarté, l'intervention financière de la collectivité au regard de l'article L. 2224-2 du CGCT, même si l'on peut penser que la loi portant réforme de l'ordonnance de 1945 aura déverrouillé les impossibilités actuelles.

#### 5.3.2.2. - La définition d'orientations plus précises et mieux adaptées relatives à la composition du conseil d'administration

Le conseil d'administration des régies personnalisées de SPIC pourrait prévoir :

- une représentation plus forte des élus, justifiée par les contraintes de service public imposées et les financements compensatoires afférents ; actuellement pour les régies de SPIC le nombre des membres du conseil d'administration de la régie appartenant à la collectivité de rattachement ne peut dépasser un tiers, ce qui paraît insuffisant pour des institutions dont les contraintes de service public sont aussi importantes ;
- la présence de personnalités qualifiées dont l'apport intellectuel artistique ou scientifique permet d'enrichir le fonctionnement du conseil d'administration ;
- la suppression de l'obligation de détenir la nationalité française pour pouvoir appartenir au conseil d'administration. (Art. R. 323-14 du code des communes) disposition qui paraît, à l'heure de l'Europe notamment, bien difficile à appliquer au secteur de la culture.

### 5.1.2.3 - L'adaptation des fonctions de directeur aux réalités de la direction des entreprises culturelles et la création d'un conseil d'orientation artistique, culturelle ou scientifique

Il conviendrait de compléter l'article R.323-23 du code des communes, relatif aux fonctions du directeur en précisant qu'il est chargé d'élaborer, de proposer et de mettre en oeuvre le projet artistique culturel ou scientifique de la régie défini dans la charte fixant les contraintes de service public imposées par la collectivité territoriale et, après approbation par le conseil d'administration, de sa mise en oeuvre dans le respect des budgets votés.

Le travail du directeur devrait pouvoir, en outre, s'appuyer sur un conseil d'orientation artistique, culturelle ou scientifique dont il ferait lui-même partie et qui apporterait sa contribution à la définition du projet, en collaboration étroite avec lui. Ce conseil aurait une fonction consultative, préparatoire aux décisions du conseil d'administration, ou permettant une évaluation des décisions après exécution.

Il permettrait d'associer des personnalités et compétences extérieures à l'établissement concerné, d'appuyer les choix et orientations sur une réflexion plus large que celle du seul directeur et des seuls membres du conseil d'administration.

### 5.3.2.4 - L'attribution d'une identité claire à ce cadre juridique aménagé spécifiquement pour les entreprises culturelles

La définition de règles de fonctionnement propres de la régie personnalisée pour les institutions culturelles devrait être accompagnée d'une identification de ce régime particulier.

Il conviendrait en effet de s'affranchir d'une image très grise de la régie, liée aux dispositions réglementaires actuelles rigoureusement transversales et indépendantes du domaine d'activités concerné, à l'exception de la disposition concernant les marchés d'intérêt national citée plus haut (cf 5.1.2). C'est pourquoi nous proposons que la régie personnalisée à caractère industriel, commercial (ainsi que la régie personnalisée à caractère administratif dès lors qu'elle existera) aménagée pour le secteur culturel prenne la dénomination d'Etablissement public culturel local.

La nature d'établissement public des régies personnalisées a été discutée et l'opportunité de les qualifier comme des établissements publics culturels locaux doit être examinée.

S'il y a eu une discussion doctrinale sur ce point, celle-ci semble close du fait d'une décision du Conseil d'Etat et du fait que les conditions d'apparition d'un problème constitutionnel ne semblent pas réunies.

Un auteur a estimé dans une thèse soutenue en 1989 que les régies personnalisées ne peuvent être des établissements publics, parce qu'elles ne respectent pas le principe de spécialité

des établissements publics déduit de l'article 34 de la Constitution qui réserve à la loi la création de catégories d'établissements publics<sup>(1)</sup>.

Le même reproche a été repris en 1997 par certains élus et par la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte contre la proposition de loi relative à l'établissement public local adoptée par l'Assemblée nationale le 16 janvier 1997<sup>(2)</sup>.

Outre que le Conseil d'Etat a explicitement reconnu le caractère d'établissement public départemental à une régie départementale<sup>(3)</sup>, le reproche semble infondé. En effet s'il est exact que la régie personnalisée (ou l'EPL de la proposition de loi du 16 janvier 1997) peut s'appliquer à tout domaine ne faisant pas l'objet d'un établissement public spécifique, cette indétermination, d'ailleurs limitée par le fait même que les principaux domaines ne faisant pas l'objet d'un établissement public spécifique semblent se réduire à la culture, au sport amateur, à l'animation des quartiers et à la politique de la ville, n'empêche pas que toute régie personnalisée doit avoir une spécificité plus ou moins large mais définie par la délibération qui l'institue<sup>(4)</sup>. S'il y a indétermination a priori de la spécificité, il y a donc bien a posteriori une spécialité effective pour chaque régie personnalisée et la jurisprudence sanctionnerait tout débordement de compétence.

D'autre part il faut constater que la situation est la même pour les EPCI et les syndicats mixtes et qu'elle n'a jamais provoqué de contestation. En outre, c'est la loi qui a donné ce caractère particulier aux régies personnalisées (article L.2221.10 CGCT) et qui s'apprête à le confirmer (article 43 du projet de loi sur l'intercommunalité).

Pour qu'il y ait un véritable problème, il faudrait donc tout d'abord que le conseil constitutionnel déduise de l'article 34 de la constitution qu'une loi créant une catégorie d'établissements publics sans lui donner directement une spécificité précise est affectée d'inconstitutionnalité par méconnaissance de sa compétence, ce que sa jurisprudence n'a pas dit jusqu'à présent ; il faudrait ensuite que le conseil constitutionnel soit saisi d'une telle disposition traitant effectivement des régies personnalisées, ce qui paraît peu probable puisque les nouveaux articles L 1412.1 et L 1412.2 CGCT introduits par l'article 43 du projet de loi sur l'intercommunalité ne font que reprendre au niveau des dispositions générales applicables aux trois catégories de collectivités territoriales ce qui avait été prévu pour les communes et indirectement étendu aux départements.

Si par contre la discussion devait aboutir simplement à constater que la régie personnalisée est une personne morale de droit public autre qu'un établissement public, on ne verrait pas bien l'intérêt d'une telle constatation qui admettrait la constitutionnalité de la régie personnalisée tout en rendant incertaine à son égard l'application de nombreuses dispositions qui visent les collectivités territoriales et leurs établissements publics ou seulement les établissements publics locaux. On aurait simplement remplacé une étiquette par une autre en introduisant de nouvelles zones d'incertitude juridique.

Ces considérations ne doivent toutefois pas empêcher de reconnaître la singularité de la régie personnalisée par rapport à l'établissement public spécifique.

En effet la régie personnalisée est toujours créée par une collectivité publique et une seule, qu'il s'agisse d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération, alors que certains établissements publics spécifiques peuvent avoir une fonction de regroupement (cas des offices de tourisme intercommunaux et des établissements fonciers ; par contre un office public de HLM intercommunal ne peut être créé qu'à la demande d'un syndicat de communes).

En outre l'article L 2221.10 CGCT n'a prévu aucune intervention de l'Etat dans la création et la suppression des régies personnalisées alors que cette intervention est systématique s'agissant des établissements publics de coopération et fréquente s'agissant des établissements publics spécifiques<sup>(5)</sup>. Pourtant il serait juridiquement inexact de déduire de cette absence de tutelle de l'Etat, qui ne signifie pas l'absence de son contrôle administratif, budgétaire et de légalité en particulier, une relation d'autorité entre la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération et "sa" régie personnalisée. En effet, s'il y a incontestablement un rattachement particulièrement intense entre une collectivité et une régie, se traduisant en particulier par la possibilité pour la collectivité de décider en opportunité de la suppression de la régie, le principe subsiste selon lequel le concept de rattachement "n'impliquant en lui-même aucune subordination" (C.E. avis du 16 juin 1992, EDCE, 1992 p. 419), les collectivités locales n'ont pas d'autres pouvoirs de contrôle, sur les établissements publics qui leur sont rattachés, que ceux que les statuts des divers types d'établissements publics locaux leur confèrent<sup>(6)</sup>.

Sur le plan pratique, il est incontestable que les établissements publics nationaux, qui ont un rattachement fort et exclusif à l'Etat, jouissent d'une réelle autonomie ; on ne voit pas pourquoi des régies personnalisées, en situation comparable vis-à-vis de leur collectivité de rattachement, ne pourraient pas disposer de l'autonomie nécessaire à leur développement pour peu que les dispositions relatives à leur gouvernance soient adaptées.

En définitive, il semble justifié de considérer que la régie personnalisée est un établissement public local et de désigner comme des établissements culturels les régies personnalisées de services publics culturels, gérées en SPA ou en SPIC.

C'est donc dans le cadre d'un parti de rédaction imaginatif qu'il faut envisager des dispositions réglementaires relatives aux régies de SPA et aux régies de SPIC propres au secteur culturel.

### 5.3.3. L'urgence de la préparation du décret sur les régies SPA.

Six ans après la promulgation de la loi créant les régies personnalisées et autonomes de service public administratif<sup>(1)</sup>, le décret d'application nécessaire n'a toujours pas été pris.

Ce retard s'explique : la création de la régie personnalisée de SPA répondait à la nécessité d'offrir une alternative à l'association para-administrative, d'où son inclusion dans la loi Sapin, mais la réflexion nécessaire sur l'organisation des services publics locaux globalement ou secteur par secteur n'avait pas été conduite au préalable. Le parallélisme apparent entre régie SPIC et régie SPA conduisait à sous-estimer l'importance des questions spécifiques à la régie de SPA, leur financement ne pouvant justifier un contrôle plus important de la collectivité de rattachement que dans le cas de la régie de SPIC. L'incertitude, maintenue jusqu'à l'intervention de l'avis du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> octobre 1996, sur la nécessité et la portée du décret en question, compte tenu du principe de libre administration des collectivités territoriales et de la compétence donnée au conseil municipal pour créer et déterminer l'organisation administrative et financière des régies de SPIC, l'intervention d'un décret n'étant prévue que "en tant que de besoin" aux termes d'une rédaction des articles L 2221.10 et L 2221.14 CGCT, modifiée hâtivement par un amendement parlementaire dans le cadre de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau<sup>(2)</sup>, avait conduit à figer la situation pendant trois ans et demi.

La création en 1995 d'une régie personnalisée de SPA, dont les statuts suivaient fidèlement les dispositions du décret SPIC, admise par le ministère de l'intérieur qui croyait pouvoir publier rapidement le décret sur les régies de SPA<sup>(3)</sup> n'a fait qu'accroître la confusion des esprits, beaucoup croyant alors qu'un décret n'était ni nécessaire ni compatible avec la libre administration des collectivités territoriales.



Ensuite le dépôt des propositions de loi de M. Christian Vanneste et de M. Christian Dupuy, puis de la proposition de loi de M. Ivan Renar, l'adoption par l'Assemblée nationale le 16 janvier 1997 d'une proposition de loi à partir des deux premières, traduisant une orientation initialement opposée à celle de la régie, mais la rejoignant finalement par le caractère non spécialisé de l'établissement public local qu'elle créait, la dissolution de l'Assemblée nationale<sup>(4)</sup> et la préparation du projet de loi sur l'intercommunalité, l'avis du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> octobre 1996 ayant confirmé qu'il fallait une disposition législative pour étendre les régies personnalisées aux régions et aux EPCI autres que les syndicats de communes, ont à nouveau retardé la préparation du décret sur les régies de SPA.

Cependant, la prolongation de cette situation retarde les évolutions souhaitables.

L'importance de la réflexion à conduire ne permet pas, néanmoins, de prévoir une mise au point complète avant la fin du semestre, ni même peut-être avant la fin de l'année. De plus, il est nécessaire que les élus, les fonctionnaires territoriaux et les responsables culturels soient informés de la préparation du décret et associés à celle-ci.

La mise au point du régime des régies personnalisées de SPA est en effet un problème général susceptible d'intéresser toutes les collectivités territoriales et tous les secteurs, bien que tout permette de penser que, en dehors du secteur de la culture, les principaux équipements et services intéressés seront les équipements et services de proximité (M.J.C., Centres sociaux, équipements sportifs, etc...).

Il s'agit donc, semble-t-il, de préparer un texte général dans le principe mais, de fait, largement centré sur le secteur culturel pour lequel des dispositifs spécifiques pourraient, comme pour les régies de SPIC, être adoptés ; à ce titre, le ministère de la culture doit clairement manifester son intention de prendre l'initiative, en liaison avec le ministère de l'intérieur, de la rédaction d'un avant-projet de décret.

On ne peut que donner ici quelques indications ou pistes sur une série de questions particulièrement importantes à traiter dans le projet de décret concernant les régies de SPA.

#### 5.3.3.1. Création et organisation de la régie.

La régie personnalisée est créée librement par une collectivité, un EPCI ou un syndicat mixte. La décision n'est pas subordonnée à autorisation ou approbation, contrairement à la création d'un EPCI ou d'un syndicat mixte.

L'assemblée délibérante de la collectivité de rattachement détermine l'organisation administrative et financière de la régie (art. L 2221.10 al. 1 CGCT) mais elle doit le faire dans le cadre défini par le pouvoir réglementaire (art. L 2221.10 al. 2 et avis du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> octobre 1996).

#### 5.3.3.2. Composition du conseil d'administration.

Le régime des régies SPIC est fondé depuis 1926 sur l'idée que la collectivité de rattachement doit être minoritaire au conseil d'administration (1/3 des sièges pour les membres du conseil municipal au plus), tout en désignant elle-même les autres membres ou en désignant les organismes qui les désigneront ou qu'ils représenteront. Pour les régies de SPA, nous ne disposons pas d'une philosophie aussi claire : l'autonomie voulue par la collectivité qui crée la régie doit se traduire par un conseil d'administration bien distinct mais le financement du service par la collectivité peut justifier le contrôle de la majorité du conseil d'administration.

Pour sortir de cette contradiction il faudrait pouvoir faire en sorte que les autres membres ne soient pas trop dépendants de la collectivité de rattachement. Des pistes de solution pourraient être :

- recueillir un avis consultatif indépendant sur la désignation des personnalités qualifiées (par exemple consultation du conseil économique et social de la région) ;

- privilégier les personnalités qualifiées nommées par des organismes indépendants eux-mêmes désignés de façon stable par la collectivité de rattachement dans la délibération créant la régie.

A ce titre devraient être prévus des représentants des collectivités que la collectivité de rattachement souhaite associer (autres collectivités territoriales de même niveau ou d'un autre niveau), ce qui pourrait faciliter une forme de coopération intercommunale sans transfert de l'établissement à un EPCI, et éventuellement une coopération avec le département et la région sans création d'un syndicat mixte.

- la désignation directe de certains membres par le préfet de région ou le ministre de la culture en vertu du décret SPA et non en vertu du règlement de la régie adopté par la collectivité de rattachement (voir à titre de précédent la désignation de la moitié des membres du conseil d'administration d'une régie de marché d'intérêt national par le préfet, article R 323.13 alinéa 3 du Code des communes).

#### 5.3.3.3. Création d'un conseil d'orientation.

La création d'un conseil d'orientation de caractère consultatif pourrait être rendue obligatoire par le décret SPA. Le conseil d'orientation, artistique, scientifique, culturel ou pédagogique selon le type d'établissement, serait obligatoirement consulté sur certaines décisions : projet artistique, scientifique, culturel ou pédagogique de l'établissement ; budget etc... ; il participerait à l'évaluation des réalisations.

#### 5.3.3.4. Présidence et direction.

Il y a un choix difficile à faire entre un président élu (solution du décret SPIC) et une présidence de droit, exercée par l'exécutif de la collectivité de rattachement en particulier, ou encore une présidence désignée par la collectivité de rattachement.

La question concerne aussi la suppléance du président, car un président de droit (le maire par exemple) peut être appelé à être souvent remplacé, ce qui pourrait conduire à une instabilité dangereuse si le président pouvait désigner un de ses adjoints non membre du Conseil d'administration<sup>(1)</sup>.

Une présidence de droit peut être également un facteur de rigidité vis-à-vis des partenariats et faire obstacle à une évolution vers la présidence confiée à une personnalité élue, qui peut dans certaines circonstances être plus favorable au développement de l'établissement.

Il faut donc pouvoir passer d'une solution à l'autre et il semble que, si la présidence de droit devait être admise, elle ne devrait en aucun cas être obligatoire.

Aux termes du premier alinéa de l'article L 2221.10 CGCT, le directeur de la régie est désigné par délibération du conseil municipal (et non du conseil d'administration de la régie) sur proposition du maire.

Pour garantir la qualification du directeur lorsqu'il n'existe plus de cadre d'emploi de la fonction publique territoriale, des dispositions spécifiques relatives à son profil pourraient être prévues. Les articles R 142.13 et R 142.14 du Code des communes concernant les directeurs d'offices de tourisme de stations classées constituent à cet égard un exemple intéressant : pratique d'au moins une langue étrangère, connaissance théorique ou pratique des principaux sports de la station ; connaissance de la comptabilité ; stage de deux mois au ministère chargé du tourisme ou dans un organisme départemental de tourisme.

En l'absence d'inscription sur la liste des emplois fonctionnels, l'emploi du directeur d'une régie personnalisée ne pourrait faire l'objet d'une décharge de fonctions<sup>(2)</sup>.

#### 5.3.3.5. Régime des biens.

Dans le cas d'établissements à vocation de conservation (musées, bibliothèques, FRAC, archives cinématographiques), il semble souhaitable de généraliser la solution maintenant adoptée pour les établissements publics nationaux (musées du Louvre, BNF, etc...) : ceux-ci conservent et acquièrent pour le compte de l'Etat : ils ont donc la garde des collections, qui restent propriété de l'Etat. Ainsi, les collections appartiendraient à la collectivité de rattachement et seraient conservées par la régie pour le compte de cette collectivité. Dans le cas d'un EPCI, les collections anciennes seraient mises à la disposition de l'EPCI par la ou les collectivité(s) historiquement propriétaire(s) et la régie les conserverait pour le compte de cette collectivité. Les acquisitions pourraient, le cas échéant, être faites pour le compte de l'EPCI, sauf dans le cas d'acquisitions sur fonds affectés de conditions particulières.

#### 5.3.3.6. Filiales et activités commerciales complémentaires.

Une régie personnalisée peut créer des sociétés d'économie mixte locales dans les mêmes conditions que la collectivité territoriale de rattachement. Cela peut être le moyen de filialiser des activités commerciales appelées à être gérées en SPIC, bien que le régime des SEML exclue les filiales à 100 %.

La possibilité de gérer en SPIC une activité non personnalisée reste à éclaircir : une régie SPA ne pourra pas créer elle-même une régie SPIC rattachée à elle et la création de la régie SPIC correspondante par la collectivité de rattachement conduirait à la juxtaposition des deux régies et non à un ensemble organisé. Le mieux serait d'admettre la possibilité d'une gestion SPIC non autonome, comme c'est déjà le cas pour les services de l'Etat et des établissements publics nationaux. Là encore, la règle de l'équilibre financier est en cause puisqu'elle impose en principe la création d'une régie personnalisée ou autonome de SPIC.

\*  
\*\*

Dans l'approche de toutes ces questions, il faudra trouver le juste équilibre entre des dispositions trop contraignantes, qui pourraient dissuader les collectivités territoriales de créer des régies et, en cas de création, faire obstacle à des solutions adaptées et des dispositions trop générales, qui laisseraient en réalité une totale liberté d'organisation aux collectivités, leur laissant la possibilité de réduire à peu de choses l'indépendance normalement attachée à la personnalité morale.

En outre, dans la perspective de faciliter le transfert de certains équipements culturels des villes centres aux EPCI ou à des syndicats mixtes, il conviendra de ménager des marges de souplesse permettant à l'EPCI ou au syndicat mixte, en principe seul à décider la création de la régie et à rédiger son règlement intérieur, de ménager une situation particulière à la collectivité initialement en charge de l'équipement et qui, le plus souvent, restera propriétaire des bâtiments ou des collections.

A ce titre, le règlement intérieur de la régie pourrait faire à la collectivité concernée une place privilégiée soit par le nombre de représentants au conseil d'administration, y compris éventuellement un siège de membre de droit réservé à son maire, soit par la désignation directe de personnalités qualifiées.

La possibilité d'une telle place privilégiée peut être importante pour aider la collectivité centre à se dessaisir d'un établissement culturel au profit de l'EPCI.

#### 5.4 - Créer par la loi un établissement public culturel à vocation mixte Etat / Collectivités territoriales pour les institutions cumulant vocation locale et nationale

##### 5.4.1 - Examen d'objections préalables concernant les compétences des différentes collectivités territoriales et de l'Etat

Il convient tout d'abord d'examiner les objections qui peuvent être faites au principe même d'une coopération en matière culturelle entre les collectivités territoriales ainsi qu'à celui d'une coopération entre les collectivités territoriales et l'Etat.

##### 5.4.1.1 - La création d'un EPC entre des collectivités territoriales de différents niveaux peut-elle apparaître comme en contradiction avec les répartitions de compétences existantes dans le secteur culturel ?

L'article L 1111.4 du code général des collectivités territoriales dispose :

"La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements et aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions.

"Les communes, les départements et les régions financent par priorité des projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi. Les décisions prises par les collectivités locales d'accorder ou de refuser une aide financière à une autre collectivité locale ne peuvent avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur celle-ci".

Plusieurs remarques peuvent être formulées :

a) il convient de rapprocher cet article des dispositions de la loi de décentralisation de 1983, qui indiquent pour les enseignements artistiques spécialisés (articles 63 et 64 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 sur la répartition des compétences modifiée en dernier lieu par les articles 14 et suivants de la loi n° 86-972 du 19 août 1986<sup>(1)</sup>) que les établissements de cette catégorie "relèvent de l'initiative et de la responsabilité des communes, des départements et des

régions", ce qui signifie qu'ils sont absolument facultatifs, mais aussi qu'ils peuvent faire l'objet d'une coopération de deux ou trois niveaux de collectivités territoriales, en plus bien sûr, de la coopération intercommunale toujours possible.

Pour les musées, les bibliothèques et les archives, les articles L 1427-1 et L 1423-5 du CGCT issus de la même loi de 1983 modifiée, n'ont pas une formulation aussi nette que l'expression "de l'initiative et de la responsabilité", mais ils reviennent à attribuer à chaque collectivité la responsabilité de ses établissements, ce qui renvoie à la propriété des collections ou des fonds et, implicitement, à l'initiative antérieure de la collectivité concernée.

Seules les archives départementales (art. L 1421-5 CGCT) et, implicitement, les bibliothèques départementales de prêt échappent à ce système et ont le caractère d'un service public obligatoire et unique rattaché au département.

Il semble donc ressortir de cette loi qu'il n'a pas été jugé possible, voire même souhaitable, d'effectuer pour ces secteurs une véritable répartition des compétences par blocs distincts entre les différents niveaux de collectivités territoriales, compte tenu du caractère facultatif de la grande majorité d'entre eux.

b) En outre, l'article L.421 1.1 indique que "la région a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes et, le cas échéant en collaboration avec ces collectivités et avec l'État, de contribuer au développement économique, social et culturel de la région par [ ... ]. toute participation à des dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional direct (...)".

Par ailleurs, l'article L. 3233-1 prévoit que "le département apporte aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences".

Le fait que le législateur n'a pas identifié des compétences distinctes entre les trois niveaux de collectivités territoriales d'une part, et qu'il a, d'autre part, prévu des possibilités de soutien financier entre les différents niveaux de collectivités territoriales, autorise à conclure que la création d'un outil juridique public nouveau, propre aux activités culturelles et adapté à leurs besoins -et en particulier permettant la coopération entre les différents niveaux de collectivités territoriales- ne serait pas en contradiction avec la loi ni avec son esprit.

Notons que dans certains cas, les collectivités territoriales se sont d'ores et déjà dotées d'outils de coopération publics par la création de syndicats mixtes (ex. Orchestre national des Pays de Loire - École nationale de musique et de danse de Villeurbanne).

c) Enfin, rappelons que les lois de décentralisation ne prennent pas en compte explicitement de larges champs de la culture en particulier celui du spectacle vivant et audiovisuel (diffusion, production et création, sauf toutefois l'aide aux salles de cinéma) ainsi que celui des arts plastiques. Dans ces domaines, c'est au titre de leur compétence générale (affaires locales, intérêt régional, etc ... ) et de l'aide aux entreprises que les collectivités locales interviennent.

Dans ces domaines, les interventions des collectivités se sont également croisées et l'on est bien souvent de fait dans une situation de compétences concurrentes, ou conjointes, qui trouve sa traduction juridique première dans le cadre associatif.

Relevons par ailleurs que les compétences reconnues aux collectivités n'excluent nullement la compétence de l'Etat qui, pour sa part, se déduit de l'existence de services spécialisés, et de dotations budgétaires, quand elle ne découle pas d'un texte législatif ou réglementaire normatif.

#### 5.4.1.2 - La création d'un établissement public associant les collectivités territoriales de l'Etat touche-t-elle à l'idée même de décentralisation ?

La décentralisation vise à donner pleine capacité aux collectivités territoriales de conduire des affaires qui leur sont propres, de façon autonome vis-à-vis de l'Etat, qui se limite à en contrôler la légalité.

Une conception extrême de la décentralisation pourrait conduire à refuser la coopération, même volontaire, entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ce serait faire peu de cas de la tradition française qui est celle d'une décentralisation dans le cadre d'un Etat unitaire, seul doté du pouvoir normatif, législatif et réglementaire.

En outre les situations de compétences conjointes ou dont l'exercice appelle une coopération institutionnelle ou partenariale sont de plus en plus fréquentes : politique de l'insertion, politique de la ville, politique du tourisme, aménagement du territoire, aides aux entreprises, politique des transports, etc.

Dans le secteur culturel, ainsi que ce rapport a cherché à le montrer, un certain nombre d'institutions sont porteuses d'une double vocation locale et nationale ou locale et régionale (écoles d'art, opéras, orchestres, scènes nationales, musées, bibliothèques).

Cette situation se traduit par des appellations en apparence contradictoires ou inexactes (conservatoire national de région, opéra national, bibliothèque municipale à vocation régionale) mais qui ne sont pas sans équivalent hors du secteur culturel ; c'est ainsi qu'un marché d'intérêt national est exploité par une société d'économie mixte concessionnaire des collectivités territoriales ou par une régie personnalisée locale.

#### 5.4.2 - Conditions générales d'organisation d'un établissement public de coopération entre les collectivités territoriales et l'Etat :

Étant admis qu'une coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière culturelle ne porte pas atteinte à leurs compétences respectives, il convient maintenant de montrer à quelles conditions un établissement public organisant cette coopération est possible.

##### 5.4.2.1. - les précédents

Il n'existe pas de formule générale d'établissement public organisant la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Le syndicat mixte, dont la conception actuelle remonte à 1955 et 1959, peut grouper pratiquement toutes les catégories de personnes morales de droit public mais justement pas l'Etat (article L 5721-2. CGCT).

Le GIP, créé en 1982, est la première catégorie générale personne morale de droit public susceptible d'accueillir l'Etat, mais son caractère temporaire le rend inapte à assurer la gestion d'un établissement pérenne.

En revanche, la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales fait l'objet d'établissements à statut spécifique créés chacun par un texte différent (RATP, Syndicat des Transports parisiens, Aéroport de Paris, etc. Est également en projet un établissement public du Bassin parisien qui serait créé par la loi pour gérer le contrat de plan inter-régions du Bassin parisien).

Ceux-ci, en définitive assez nombreux, ont semble-t-il en général le caractère d'établissement public national : il est apparemment plus facile pour l'Etat de faire une large place aux collectivités territoriales que pour les collectivités territoriales d'accepter dans un établissement public local un partenaire qui ne pourra jamais être soumis aux mêmes obligations que les autres.

De plus, à côté des établissements publics spécifiques, il existe des formules assez nombreuses qui organisent une coopération sectorielle. Citons en particulier : l'établissement public d'aménagement (c'est un établissement public national mais le Code de l'urbanisme prévoit la présence des collectivités territoriales concernées à son conseil d'administration), l'établissement public foncier (c'est un établissement public local, mais il peut aussi intervenir pour le compte de l'Etat), les établissements publics locaux d'enseignement (ils ont le caractère d'établissements publics locaux associant le département ou la région et éventuellement la commune siège, mais le chef d'établissement, fonctionnaire de l'Etat est de droit président et les collèges et lycées qu'ils personnifient sont intégrés dans le service public national de l'éducation), les établissements publics de santé (les hôpitaux sont des EPL dont le maire est président de droit, mais ils sont intégrés au service public hospitalier ainsi qu'au service public universitaire).

Ce qui est donc proposé ici, c'est l'organisation sectorielle pour la culture de la coopération entre les collectivités territoriales et l'Etat.

#### 5.4.2.2. - La notion de rattachement

Il n'y a pas de règle générale imposant que tout établissement public soit local ou national et encore moins qu'il soit rattaché à une collectivité et à une seule.

Le rattachement est simplement le moyen, en pratique indispensable mais que la loi omet parfois de préciser, de déterminer les règles applicables sur divers points dont le champ d'application découle de textes particuliers très mal coordonnés et dont on ne peut même pas faire l'inventaire exhaustif.



Citons en particulier :

- a) Fonction Publique de l'Etat, Fonction Publique Territoriale.
- b) Compétence de la Cour des Comptes ou des chambres régionales des Comptes (en principe, la Cour des Comptes a compétence pour les services de l'Etat et pour les Établissements publics nationaux mais elle peut transférer le contrôle des universités aux chambres régionales des comptes).
- c) Régime comptable au sein de la comptabilité publique.
- d) Régime des marchés publics (des dispositions différentes, le livre II et le livre III du Code des marchés publics s'appliquent à l'Etat et aux collectivités territoriales respectivement ; le livre II ne s'applique pas, en principe, aux EPIC de l'Etat alors que le livre III s'applique à tous les établissements publics locaux).
- e) Régime des délégations de service public : si les grandes lignes de la loi Sapin s'appliquent à toutes les personnes morales de droit public, la réglementation détaillée (art. L 1411.4 à L 1411.7 CGCT) ne s'applique qu'aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (délibération obligatoire de l'assemblée délibérante, commission d'ouverture des plis, etc...).
- f) Contrôle de légalité : ce contrôle, fondé sur le contrôle administratif des collectivités territoriales prévu par l'article 72 de la Constitution en contrepartie du principe de libre administration, formalisé par le CGCT et organisé autour de l'obligation de transmission des actes, ne concerne que les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Plus globalement, un rattachement local est le critère de l'application de ce que le professeur Étienne Fatôme appelle le "droit commun local", ensemble de questions qui ont, plus ou moins, le même champ d'application (Droit des services publics locaux 11.400.1 § 15 Éditions du Moniteur, 1996).

Pour sa part le conseil d'État, constatant qu'un syndicat mixte doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces collectivités et qu'il est un établissement public (articles L 5721.1 et L 5722.2 CGCT), estime qu'il "résulte de ces dispositions que les syndicats mixtes sont des établissements publics relevant de l'administration territoriale, dont le personnel titulaire relève de la fonction publique territoriale" (C.E. M. Guiheneuf, 12 juin 1995 n° 110.514).

En outre, il n'y a pas de règle générale imposant à la "collectivité de rattachement" :

- l'obligation de couvrir les besoins de financement de l'établissement public ;
- l'obligation de couvrir l'insuffisance d'actif de l'établissement public en cas de suppression de celui-ci ;
- l'obligation de reclasser les personnels en cas de suppression de l'établissement public (si l'établissement public local est supprimé, les agents seront pris en charge par les centres de gestion, ou le CNFPT selon leurs catégories)...

Si de telles obligations existaient, il serait d'ailleurs impossible de concevoir un établissement public rattaché à plusieurs collectivités, comme le sont notamment les établissements publics de coopération, les offices du tourisme intercommunaux mais aussi le CNFPT, les centres de gestion, les services départementaux d'incendie et de secours.

Il n'y a pas non plus de règle générale donnant à la "collectivité de rattachement" un quelconque pouvoir de direction ou d'instruction ou de substitution sur un établissement public rattaché qui, par définition, est une personne morale autonome (avis du conseil d'État du 16 juin 1992 sur les chambres de commerce et d'industrie EDCE - 1992, p. 419 et Fatôme, précité § 14). Tout pouvoir de tutelle doit donc se fonder sur un texte précis, général ou particulier.

Ce n'est que par le fait de règles législatives et statutaires particulières que les collectivités membres d'un établissement public de coopération peuvent être tenues de contribuer, dans une certaine mesure, aux charges de celui-ci.

Il n'y a donc aucune incompatibilité à ce qu'un établissement public ait un caractère local et associe des collectivités territoriales et l'État.

#### 5.4.3. - Esquisse des éléments de statut de l'établissement public culturel à vocation mixte (EPCVM)

La loi portant création de l'EPCVM devra donc énoncer de façon précise et analytique les règles répondant aux questions suivantes :

- nature de la décision institutive - rédactions et approbations des statuts ;
- rattachement du personnel de droit public au régime de la fonction publique territoriale ; rattachement au "droit commun local" ;
- composition du conseil d'administration ; le cas échéant, vote pour la désignation du président ;
- existence ou non de contributions obligatoires ; approbation du budget par le conseil d'administration ou par les collectivités participantes ;
- conditions de retrait d'une collectivité, dissolution.

##### 5.4.3.1. - Rattachement à la fonction publique territoriale.

Le rattachement du personnel fonctionnaire au régime de la fonction publique territoriale et non à celui de la Fonction Publique de l'État apparaît aujourd'hui comme un élément majeur de l'identité d'établissement public local.

Le personnel fonctionnaire relèverait de la fonction publique territoriale, sauf cas de mise à disposition de fonctionnaires de l'État (les fonctionnaires de l'État pourraient, bien sûr, aussi être détachés sur des emplois FPT ou sur des contrats de droit privé) qui devra être explicitement prévu dans le statut.

En gestion SPIC, sauf cas de mise à disposition de fonctionnaires ou de création de postes de fonctionnaires territoriaux, le personnel serait contractuel de droit privé (le directeur serait contractuel de droit public, s'il n'est pas fonctionnaire).

Pour tout le reste du "droit commun local" (contrôle de légalité, marchés, DSP, juridiction financière compétente, régime comptable, etc...), l'établissement public culturel à vocation mixte aurait clairement un caractère local.

#### 5.4.3.2. - Nature de la décision institutive.

L'Etablissement public culturel à vocation mixte serait créé, d'une part, par délibération de la ou des collectivités territoriales membres adoptant ses statuts et, d'autre part, pour l'Etat par arrêté, soit préfectoral (formule la plus légère) ou ministériel : arrêté du ministre de la Culture ou arrêté conjoint du ministre de la Culture et du ministre de l'Economie et des Finances.

#### 5.4.3.3. - Composition du conseil d'administration.

Afin de pouvoir s'adapter à des situations très différentes, il conviendrait de laisser la plus grande souplesse à la composition des conseils d'administration ; c'est pourquoi nous proposons que sa composition, y compris la présidence, relève des statuts propres à chacun des établissements.

Si l'on peut penser que bien des élus souhaiteront assurer la présidence des établissements dont ils sont les principaux financeurs, il nous semblerait utile de préserver la possibilité qu'elle puisse être assurée par une personnalité qualifiée, comme cela est souvent le cas, pour leur plus grand bénéfice, dans les établissements publics nationaux. Toutefois, pour éviter toute tentation de lier le nombre de "sièges" ou de voix au conseil d'administration à des clés de répartition financière toujours aléatoires dans le temps, ou à des supposées obligations financières, il pourrait être préférable que les modalités de représentation de l'Etat soient strictement encadrées, voire même que le nombre maximum de ses représentants soit fixé par la loi.

#### 5.4.3.4. - Financement.

Les engagements financiers de l'Etat soumis à l'annualité budgétaire auraient vocation à être inscrits dans les contrats de plan ou, mieux, dans les conventions d'application du contrat de plan, prévues par la loi et auxquelles la jurisprudence reconnaît un caractère contraignant qu'elle conteste au contrat de plan<sup>(1)</sup>.

A défaut, les engagements de l'Etat pourraient faire l'objet de conventions pluriannuelles, tout comme ces dernières ont été prescrites par le Premier ministre avec les associations, (circulaire du 7 juin 1996 relative aux conventions cadres passées avec certaines associations soumises au régime de la loi de 1901 et subventionnées par l'Etat).

En principe, l'approbation d'une loi de finances est nécessaire pour engager l'Etat au delà de l'année en cours, en dehors de la procédure des autorisations de programme (art. 2 de l'ordonnance n° 59-3 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances) mais la circulaire précitée sur les associations n'a pas évoqué cette règle.

La question qui se pose concernant les engagements financiers des partenaires de l'établissement public culturel à vocation mixte est surtout de savoir si le caractère incertain des engagements de l'Etat peut s'accommoder d'engagements contraignants des collectivités territoriales, du type de ceux qu'elles souscrivent par exemple dans un syndicat mixte.

Il nous semble qu'un système dissymétrique (pas d'engagement statutaire de l'Etat ; engagements statutaires des collectivités territoriales) ne peut être admis sérieusement, à supposer même que le Parlement et les collectivités territoriales acceptent l'idée que l'Etat ne peut être un partenaire comme les autres.

En effet, en s'engageant à payer des quote-parts du budget approuvé par le conseil d'administration, les collectivités territoriales accepteraient de couvrir tout le budget si, par hypothèse, l'Etat diminue son financement.

Cela risquerait d'être une cause de conflits et, pour l'Etat, une tentation dangereuse. Mieux vaut donc que le caractère incertain des engagements des collectivités impose à l'ensemble des partenaires de négocier et de s'associer, chaque année ou à chaque période pluriannuelle.

#### 5.4.3.5 - Retrait d'une collectivité territoriale et dissolution.

La loi devrait prévoir l'obligation que soient organisées, par les statuts, les conditions de retrait d'une collectivité publique et les conditions de dissolution d'un EPCVM.

S'inspirant des modalités souvent adoptées par les syndicats, il serait hautement souhaitable que soient prévus des délais de préavis suffisamment longs permettant, en cas de retrait d'un partenaire, de faire face à la nouvelle situation ainsi créée, et, en cas de dissolution, d'organiser, le cas échéant, de nouvelles modalités de reprise de l'activité.

### 5.5 - Les personnels des établissements publics culturels locaux et des établissements publics culturels à vocation mixte

La situation des personnels des régies personnalisées dénommées établissement public culturel local et de l'établissement public à vocation mixte, qui par définition relève de l'administration territoriale, se pose dans les mêmes termes. Les observations qui sont ici indiquées s'appliquent donc aux deux situations. C'est pourquoi nous adopterons la dénomination générale d'établissement public culturel (EPC).

Ces deux catégories d'établissements publics culturels ont vocation d'une manière générale, pour ceux qui relèvent du régime des services publics administratifs, à accueillir les personnels de la fonction publique territoriale, et pour ceux qui relèvent du service public à caractère industriel et commercial, des personnels de droit privé.

Les collectivités territoriales ont tout particulièrement attiré notre attention sur les problèmes que pourraient susciter les transferts de personnel vers ces nouveaux établissements publics et la nécessité de prévoir des modalités spécifiques propres à en faciliter la réalisation.

Elles ont, en outre, mis l'accent -rejoignant par là les préoccupations de beaucoup de professionnels-, sur l'intérêt d'envisager un certain nombre d'assouplissements qu'il conviendrait d'apporter au régime de la fonction publique territoriale pour mieux répondre aux exigences propres d'un certain nombre d'institutions culturelles, dont les écoles d'art, les musées, les bibliothèques.

#### 5.5.1 - Analyse des processus de transition des personnels.

Concrètement trois types de transition doivent être examinés :

1 - transformation d'un service en régie directe en un établissement public culturel à caractère administratif ;

2 - transformation d'un service en régie directe en un établissement public culturel à caractère industriel et commercial ;

3- transformation d'une association en un établissement public culturel à caractère administratif.

Pour mémoire, la transformation d'une association en EPC à caractère industriel et commercial ne devrait pas poser de problème, le personnel conservant son régime de droit privé et ses contrats de travail, par le jeu de l'article L 122-12 du Code du Travail.

Par ailleurs, la création ex nihilo d'établissements publics culturels à vocation mixte ou non, avec recrutement d'un personnel nouveau, situation probablement la moins fréquente, ne devrait pas poser de problèmes particuliers.

La transformation de personnes morales de droit privé autres que des associations en établissement public culturel devrait être moins fréquente et ne poser de problèmes particuliers que dans le cas d'un établissement public culturel à caractère administratif. Il devrait alors s'agir de situations tout à fait exceptionnelles qu'il ne paraît pas nécessaire d'examiner par avance, mais qui seraient vraisemblablement traitées de la même manière que la transformation d'une association en établissement public culturel à caractère administratif, le problème étant de faire passer des salariés relevant du droit du travail à un statut d'agents publics régis par le droit administratif.

5.5.1.1.- Transformation d'un service en régie directe en un EPC à caractère administratif (ex. écoles, musées).

Le personnel de la collectivité territoriale pourrait être mis à la disposition de l'EPC avec l'accord de chacun des intéressés (art. 2 du décret n° 85-1081 du 8 octobre 1985 relatif au régime de la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux). Cette solution semble toutefois contradictoire avec la philosophie de l'EPC, sauf, le cas échéant, pour une courte période de transition. D'ailleurs, la mise à disposition ne serait en principe plus possible après la création des emplois correspondants par l'EPC.

Il convient donc en toute hypothèse que le conseil d'administration de l'EPC crée les emplois correspondants. Le personnel territorial existant (municipal le plus souvent) pourrait être placé sur ces postes par détachement sur sa demande (art. 2 et 3 du décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions des fonctionnaires territoriaux).

La procédure du détachement comporte un risque de refus individuels ou collectifs pouvant faire obstacle à la création d'un établissement public local ou générer des disparités de situations préjudiciables à son bon fonctionnement.

Nous suggérons que la loi comporte une disposition indiquant que lorsqu'une ou plusieurs collectivités territoriales décident de transférer un service qu'elle(s) assurai(en)t pour (leur) son propre compte à un établissement public culturel, l'ensemble des emplois et personnels qui lui étaient affectés lui sont de plein droit transférés.

Les agents territoriaux contractuels sur CDD devraient pouvoir faire l'objet d'un transfert analogue sur CDD.

De tels transferts ont au moins un précédent : celui des sapeurs pompiers transférés des communes au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) établissement public créé dans chaque département par la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 (Art. L 1424-13 à L 1424-16 du code général des collectivités territoriales).

Néanmoins, si une mesure législative d'ensemble ne pouvait pas être adoptée, il conviendrait, puisque les fonctionnaires concernés se verraient ouvrir le droit d'opter entre plusieurs solutions, que la loi fixe par avance une date à laquelle une solution déterminée s'imposerait en l'absence d'exercice du droit d'option<sup>(1)</sup>.

Les compléments de rémunération visés sont en particulier des 13<sup>èmes</sup> mois initialement accordés par des associations d'action sociale financées par les collectivités concernées.

Compte tenu des rectifications apportées par l'article 60 de la loi du 2 juillet 1998 la tolérance législative profite aux agents nouvellement recrutés, dès lors que la collectivité avait accordé un avantage collectif à leur catégorie avant 1984. Une disposition législative est néanmoins nécessaire pour accorder le transfert des avantages de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 aux agents transférés d'un service en régie directe à une régie personnalisée à caractère administratif dans le cadre d'une transformation de leur service en une régie personnalisée à caractère administratif. Une telle mesure est absolument indispensable car, en son absence, des blocages pourraient survenir lors de la création d'établissement public local.

#### 5.5.1.2 - Transformation d'un service en régie directe en un EPC à caractère industriel et commercial (ex. opéras, orchestres)

Ces institutions peuvent disposer de deux catégories de personnels :

- les personnels artistiques (musiciens d'orchestre, corps de ballet) : dans la majorité des cas, il s'agit de personnels sur contrat à durée déterminée, car il n'y a pas de cadres d'emplois territoriaux correspondants et les services concernés sont considérés par habitude comme des services publics administratifs.

Depuis la loi Galland, ces contrats sont de trois ans renouvelables. Ils introduisent une précarité d'emploi qui n'est pas bien vécue et surtout sont en contradiction avec la notion de progression de carrière, élément important notamment pour les "masses artistiques" qui ont vocation à rester durablement dans une même institution. Par conséquent, on peut penser que le transfert des personnels contractuels des collectivités territoriales vers les EPC ne devrait pas poser de graves difficultés : il peut intervenir à l'échéance du contrat ou être négocié, le nouveau statut de droit privé offrant des contrats à durée indéterminée, d'une part, et permettant, d'autre part, dans le cadre d'un accord d'entreprise, la mise en oeuvre d'un plan de carrière.

Pour les personnels sous contrat antérieur à la loi Galland, l'établissement public local reprendrait les contrats en l'état (article 122-12 du code du travail), sous réserve des modifications éventuellement apportées.

- Les personnels administratifs et techniques qui relèvent le plus souvent de la FPT

Il s'agit là d'un point important puisque, même sous forme industrielle et commerciale, les EPC ne peuvent vivre sans subventions publiques et, dans certains cas sans certains personnels relevant de la fonction publique territoriale.

Or, comme nous l'avons rappelé, la règle de l'équilibre financier des services publics locaux à caractère industriel ou commercial interdit aux collectivités territoriales de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics à caractère industriel

ou commercial : la mise à disposition de fonctionnaires et agents de la collectivité de rattachement est donc en principe interdite et devrait être empêchée par le contrôle de légalité<sup>(1)</sup>.

Ainsi, a priori, l'EPC à caractère industriel ou commercial ne devrait pas pouvoir recruter des fonctionnaires territoriaux en position d'activité, sauf solution dérogatoire législative inspirée des précédents de la fonction publique de l'Etat (recrutement et gestion de fonctionnaires de l'Etat par l'Office National des forêts, qui est un EPIC, solution stable depuis 1964 ; recrutement et gestion de fonctionnaires de l'Etat par les exploitants publics La Poste et France Telecom, qui pourrait n'être qu'une solution de transition avant mise en extinction des effectifs de fonctionnaires, à France Telecom tout du moins, des fonctionnaires de l'Etat mis en cadre d'extinction pour la société de l'Imprimerie Nationale).

Rappelons tout de même, pour mémoire, qu'il a été admis que, sans règle législative particulière, l'existence de cadres d'emplois spécifiques à un SPIC comme celui de l'assainissement (cadre des agents de salubrité) suffisait à permettre l'affectation de fonctionnaires territoriaux d'un tel service, à condition que ces emplois soient inscrits dans le budget du service.

Ainsi, la solution normale reste donc le transfert du personnel concerné sur des contrats de travail de droit privé créés par l'EPC (sauf cas du directeur ou directeur général et du comptable, qui restent de droit public) par voie de détachement (art. 2 du décret du 13 janvier 1986 précité) ou par voie de recrutement direct avec démission de l'emploi public (cette dernière solution présenterait l'avantage, pour les personnels, d'écarter le plafonnement du gain indiciaire à 15 % et pourrait ainsi être attractive).

#### 5.5.1.3 - Transformation d'une association en un EPC à caractère administratif

Ce cas de figure qui pose des problèmes difficiles et fait l'objet, dès maintenant, d'une proposition de solution dans le projet de loi sur l'intercommunalité (projet de loi "Chevènement", adopté par le conseil des ministres du 28 octobre 1998, déjà cité).

L'article 44 du projet de loi permet le transfert des personnels associatifs sur CDD de droit public, dans le cas de création d'une régie personnalisée de service public administratif (EPA) à laquelle sont dévolus dans leur intégralité l'objet et les moyens d'une association.

Notons que, en l'état actuel du projet de loi, le problème du maintien de la rémunération des personnels associatifs transférés risque d'être posé<sup>(2)</sup>.



Ce dispositif pose des problèmes d'application au secteur culturel.

En effet, les associations qui pourraient être intéressées par ces intégrations peuvent être des musées, des écoles de musique, de danse et d'art dramatique, des bibliothèques qui, pour certains, peuvent disposer de personnels nombreux. On peut donc craindre que le peu d'attractivité pour les personnels des possibilités ouvertes par le projet de loi sur l'intercommunalité (échange de contrat à durée indéterminée pour des contrats de trois ans, perte immédiate des indemnités de licenciement) suscite des rejets importants de la part de ces personnels et des réactions locales fortes auxquelles les élus ne souhaiteront pas nécessairement être confrontés.

Trois pistes de réflexion devraient être approfondies :

a) maintien en l'état du dispositif prévu par la loi sur l'intercommunalité

On peut toutefois penser que cette solution, qui a pour mérite essentiel de respecter les équilibres de la FPT, pourrait répondre aux besoins particuliers des associations culturelles si l'on pouvait trouver des assouplissements par des dispositions particulières assez larges d'intégration dans la FPT : (aménagement de concours réservés pour les personnels intégrés, prise en compte de l'ancienneté dans l'association pour l'accès aux concours internes ; possibilité de passer ces concours plusieurs fois, etc...). De plus, il conviendrait que les CDD soient renouvelés sans difficultés pour tous ceux qui font l'effort de préparer un concours ou qui, compte tenu de leur âge notamment, ou parce qu'ils n'ont pas les titres pour passer un concours sans que leur compétence soit en cause.

b) Une autre solution pourrait être étudiée par le transfert des personnels associatifs sur CDI de droit public qui serait autorisé par la loi, envisageable si l'on faisait en sorte qu'il subsiste une incitation réelle à ce que le plus grand nombre possible des salariés concernés intègre progressivement, là où il existe des cadres d'emplois, la fonction publique territoriale ;

Dans cette hypothèse pourraient être proposés des CDI au niveau indiciaire d'un titulaire ayant, par exemple, les 3/4 de l'ancienneté du contractuel ; les perspectives de progression dans le CDI devraient également rester limitées.

c) Enfin, une dernière possibilité serait que la loi reprenne la solution du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 : le maintien sur CDI "suivant les stipulations du contrat souscrit"<sup>(1)</sup>.

Dans ce cas, la situation des salariés qui ne pourraient passer un concours interne ou réservé correspondant à leurs fonctions serait figée et ils ne subiraient ni limitation de la durée de leur contrat ni plafonnement de leur rémunération.

Les contrats à durée indéterminée auraient vocation à disparaître avec le départ des salariés en ayant bénéficié.

Nous sommes bien conscients des obstacles considérables que peuvent rencontrer ces deux dernières solutions et des difficultés que peut poser leur inscription dans l'équilibre déjà fort précaire des filières culturelles de la fonction publique territoriale, ainsi que les inconvénients qu'elles présentent notamment en stabilisant dans des emplois publics des personnels dont les compétences pourraient parfois se révéler insuffisantes.

Néanmoins, malgré ces inconvénients, qui revêtiraient un caractère transitoire, ces solutions mériteraient d'être étudiées, car elles auraient le mérite de la netteté et auraient certainement un effet très dynamique favorisant, à coup sûr, l'intégration de nombreuses associations dans les services culturels publics locaux qui, à terme, s'en trouveraient grandement améliorés.

\*  
\* \*

#### 5.5.2. - Assouplissements en matière de Fonction publique territoriale

Pour répondre aux besoins spécifiques des institutions qui seraient gérées sous la forme d'un établissement public à caractère administratif disposant de cadres d'emploi de la FPT (musées, bibliothèques, écoles ... ) dont on a décrit plus haut les besoins (cf § 3.1.1.4), des dispositions favorisant l'assouplissement des conditions de recrutement des personnels contractuels devraient être mises en oeuvre.

Un assouplissement sensible pourrait venir d'un meilleur fonctionnement du contrôle de légalité : des instructions du ministre de l'intérieur pourraient rappeler aux préfets qu'en matière de recrutement de contractuels la loi n'interdit pas le renouvellement du contrat ni même plusieurs renouvellements successifs mais exige simplement un renouvellement par décision expresse, précédée selon la jurisprudence d'un appel de candidatures<sup>(1)</sup>.

Ces instructions pourraient rappeler également que, en catégorie A, le recrutement d'un contractuel est possible, lorsque "la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient"<sup>(2)</sup>.

Nous suggérons en outre, de façon plus fondamentale, que soit examinée la possibilité de transposer aux établissements publics culturels locaux à caractère administratif, pour des catégories d'emplois bien déterminées, les dispositions<sup>(3)</sup> de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat qui ont permis<sup>(4)</sup> de placer hors du régime de la fonction publique les

emplois permanents de certains établissements publics nationaux (dont la CNMHS, le Centre Pompidou et le CNC) ainsi que ceux des principales autorités administratives indépendantes.

Afin de cadrer ces possibilités, on pourrait envisager une exception législative mise en oeuvre par inscription de catégories définies d'établissement public culturel à caractère administratif et d'emplois sur une liste établie par voie réglementaire (par exemple administrateur, responsable de communication d'un orchestre, d'un théâtre ou d'un opéra, responsable de projets culturels en direction des publics dans les musées ou bibliothèques...); on pourrait même aller jusqu'à l'exigence d'une inscription établissement par établissement mais ce serait risquer d'instaurer une tutelle contraire à la philosophie des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales; l'inscription devrait alors être accordée par arrêté du seul ministre de la culture après avis du préfet pour que cette tutelle ne soit pas trop pesante.

\*  
\* \*

## En guise de conclusion

---

Nous souhaitons exprimer toute la responsabilité dont nous nous sommes sentis investis, en étant appelés à réfléchir sur les cadres juridiques des services publics locaux de la culture ; car il s'est agi, en définitive de définir de nouveaux outils de gestion pour la culture.

Nous avons mesuré, tout au long de notre mission, à la fois le caractère très technique de l'objectif qui nous était fixé et les enjeux politiques et sociaux qui s'y rattachent.

Le degré d'adaptation et de perfection de l'outil est, nous le savons, un des premiers reflets de l'évolution de l'homme et des sociétés qu'il organise ; mais il constitue aussi un point d'appui décisif de leur développement et de leur progrès.

Le défi, pour nous, était donc de dégager le profil d'outils nouveaux ou modernisés, mieux adaptés au champ culturel tel qu'il se présente aujourd'hui. Nous avons bien eu conscience que, dans la société infiniment complexe qui est la nôtre, tant sur le plan politique qu'administratif, l'inventivité et la liberté des propositions se devaient de trouver leurs limites à l'intérieur de la réalité de notre droit administratif, des volontés, des nécessités et des ambitions de nos collectivités territoriales, du respect, enfin, dû aux professionnels concourant aux services publics de la culture.

Nous avons tenté, sans nous prévaloir de certitudes, de proposer des solutions pragmatiques, conformes le plus possible aux besoins multiples, parfois divergents, que nous avons analysés.

Pour autant, tout en mesurant l'importance déterminante des outils dont une société peut se doter pour traduire et mettre en œuvre les ambitions de son projet, ceux-ci ne peuvent produire leurs effets dynamiques que s'ils sont animés par l'énergie que leurs détenteurs sont capables de leur donner.

C'est pourquoi, nous considérons que la mise en œuvre des outils nouveaux ou renouvelés que nous proposons à l'issue de notre mission, pour être utiles et porteurs de progrès, appelle une volonté politique puissante de la part des collectivités territoriales comme de l'Etat afin qu'ils se placent résolument au service d'un projet de société où les oeuvres de la culture, l'éducation et les pratiques culturelles tiennent une place conformes aux enjeux qui sont les leurs.

Si les bonnes qualités des outils sont essentielles à la bonne exécution d'une activité, la détermination et l'effort de ceux qui l'impulsent demeurent, sans nul doute, la véritable source du progrès.

## LISTE DES PERSONNALITÉS CONSULTÉES

### ÉLUS

M. AUXIETTE, maire de la Roche-sur-Yon, fédération nationale des maires des villes moyennes

M. DELANEAU, vice-président du Sénat, maire de Château-Renault, Association des Présidents de Conseils généraux

M. DOSE, maire de Commercy, président de l'association des petites villes de France

M. ENGEL, maire adjoint, chargé de la culture de la ville de Strasbourg, vice-président de l'Opéra national du Rhin

M. GAIN, maire adjoint chargé des affaires culturelles de la ville de Nantes

M. HUGO, association des Maires de France, sénateur maire de Saumur

Mme DAUTIER, maire adjoint chargée de la culture d'Aix-en-Provence

Mme PROVENT, maire adjoint chargée de la culture d'Annecy

M. RENAR, sénateur, conseiller régional Nord - Pas-de-Calais, président de l'orchestre national de Lille

M. ROGEMONT, député d'Ille-et-Vilaine

M. SUEUR, maire d'Orléans, président de l'association des maires des grandes villes de France

M. VANNESTE, conseiller régional du Nord - Pas-de-Calais

REPRÉSENTANTS D'ASSOCIATIONS D'ÉLUS  
OU/DE COLLECTIVITÉS

M. BONNIN, délégué à l'action culturelle de la ville de Nantes

M. DAHAN, délégué général à la culture de la ville de Lyon

M. de LA GORCE, secrétaire général de la ville de Lyon

M. HANESSE, secrétaire général adjoint de la ville de Nancy, président de l'association des secrétaires généraux et des directeurs généraux des collectivités territoriales

M. LALLU, chargé de mission à l'association des maires des grandes villes de France

M. MOSSE, secrétaire général de l'association des présidents de conseils régionaux

M. RUIZ, secrétaire général adjoint de la ville de Lyon

Mme TISSOT-PAGES, chargée de mission à l'association des présidents de conseils régionaux

M. VINCENT, responsable des études de l'association des districts et communautés de France

M. WESPHAL, directeur des affaires culturelles de la ville d'Aix-en-Provence, président de l'association des directeurs des affaires culturelles des grandes villes de France

## PROFESSIONNELS

M. ARMENGAUD, directeur général de l'orchestre national de Lyon

M. AUBERT, directeur des musées de la ville de Nantes

M. AYROLLE, directeur de l'orchestre national des Pays-de-Loire

M. BARRE, administrateur du CND de Lille

M. BAZIN, directeur des bibliothèques de Lyon

Mme BELLAICHE, présidente de l'association des bibliothécaires municipaux

M. BLANC, directeur du Quartz de Brest

M. ERMAKOFF, directeur de la bibliothèque municipale de Blois et président du centre régional des lettres de la région Centre

M. FAIVRE D'ARCIER, directeur du festival d'Avignon

M. FAVART, président de l'association nationale des délégués départementaux à la musique et à la danse

M. FEUGAS, représentant de la conférence permanente des orchestres français (COPOF)

M. GARCIA, directeur de scène nationale d'Annecy

M. GATEL, conseiller juridique centre national du théâtre

M. GINS, président de la fédération des éco-musées

M. IFRI, directeur de la fédération des éco-musées

M. LAMARCHE, directeur du centre régional de l'audiovisuel du Nord - Pas-de-Calais

Mme LANGRAND, secrétaire général du Syndéac

M. LE PILLOUER, directeur du théâtre national de Bretagne

M. MAIGRET, président de l'association des conservateurs de musées

M. MORDANT, chef du service archéologique de Seine-et-Marne

M. RIZZARDO, directeur de l'observatoire des politiques culturelles

## ÉTAT

M. BARRIÉ, directeur régional des affaires culturelles du Nord - Pas-de-Calais (jusqu'en août 1998)

M. BOULVRAIS, chef du bureau des services publics administratifs, ministère de l'Intérieur

M. BRAIZE, sous-directeur des affaires juridiques, ministère de la Culture

M. BROUAT, sous-directeur à la DMDTS

M. BRUNSVICK, inspecteur de la création et des enseignements artistiques à la direction du théâtre et des spectacles

Mme CACHIN, directrice des musées de France

Mme CARDONA, responsable des statistiques au département des études et de la prospective

Mme CHATENAY-DOLTO, directeur adjoint du livre et de la lecture

M. CLEMENT, directeur régional des affaires culturelles des Pays-de-Loire, président de l'association nationale des directeurs régionaux des affaires culturelles

M. de BANES-GARDONNE, directeur régional es affaires culturelles de Provence-Alpes-Côte d'Azur

M. DELAMBRE, chargé de mission auprès du directeur adjoint du livre et de la lecture

M. DELVAINQUIERE, chargé d'études au département des études et de la prospective

M. DESCHAMPS, inspecteur général du théâtre

Mme DESMOULIERE, responsable de la Fonction publique territoriale

Mme DUBOS, chargée de mission à la sous-direction des affaires juridiques

M. DUPUIT, directeur du livre et de la lecture

Mme DURAND, chef du bureau des établissements de création théâtrale et de diffusion du spectacle vivant

M. ERLANDE-BRANDENBURG, directeur des archives de France jusqu'en 1998

Mme ETIENNE, chargée de mission pour les affaires juridiques à la direction du livre et de la lecture



Mme GAMON, adjointe au chef du bureau des services publics industriels et de la communication, ministère de l'Intérieur

M. GEOFFROY, sous-directeur à la DMDTS

M. GOUDINEAU, directeur adjoint du centre national de la cinématographie

M. GROGNET, chef du bureau des bibliothèques territoriales à la direction du livre et de la lecture

M. IMBERT, inspecteur général de l'enseignement artistique

Mme JAMET, responsable des statistiques au département des études et de la prospective

M. JOUNOT, sous-direction des compétences et des institutions locales, ministère de l'Intérieur

M. JURE, chef du département de la création et de la diffusion à la direction de la musique et de la danse

M. LAMY, responsable du centre de documentation à la direction du livre et de la lecture

M. LAURENT, chef du bureau du conseil juridique et de la législation générale

Mme LAVAL, chargée de mission pour les affaires fiscales à la sous-direction des affaires juridiques

M. MALLET, inspecteur général de l'administration de l'Education nationale, honoraire

M. MEDA, maître des requêtes au Conseil d'Etat

M. PARDESSUS, chef du service de l'action territoriale au centre national de la cinématographie

M. PONSARD, chef du bureau de la production et de la création artistique à la DMDTS

M. REBUT-SARDA, directeur adjoint à la direction du patrimoine et de l'architecture

Mme RICHE (architecture), sous-directeur des formations, des métiers et de la recherche urbaine

Mme ROIGT, directeur du travail, chargée de mission à la sous-direction des affaires juridiques

M. SANSON, chef de la mission de la politique des personnels

M. SCHOTTER, adjoint au directeur des musées de France

Mme TARSOT-GILLERY, déléguée adjointe aux arts plastiques

Mme THIBAUT, chargée de mission à la direction des archives de France

M. VIEVILLE, chef du service de l'inspection générale des musées

M. WAGNER, chargé de mission à la direction du livre et de la lecture

M. WALLON, directeur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles

Mme WEBER, déléguée au développement et aux formation