

N° 211

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 février 2007

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur sa proposition de loi relative à la création de l'établissement public CulturesFrance,

Par M. Louis DUVERNOIS,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Valade, président ; MM. Ambroise Dupont, Jacques Legendre, Serge Lagache, Jean-Léonce Dupont, Ivan Renar, Michel Thiollière, vice-présidents ; MM. Alain Dufaut, Philippe Nachbar, Pierre Martin, David Assouline, Jean-Marc Todeschini, secrétaires ; M. Jean Besson, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Jean-Marie Bockel, Yannick Bodin, Pierre Bordier, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Gérard Collomb, Yves Dauge, Mme Annie David, MM. Christian Demuynck, Denis Detcheverry, Mme Muguette Dini, MM. Louis Duvernois, Jean-Paul Émin, Mme Françoise Férat, MM. François Fillon, Bernard Fournier, Hubert Haenel, Jean-François Humbert, Mme Christiane Hummel, MM. Soibahaddine Ibrahim, Alain Journet, Philippe Labeyrie, Pierre Laffitte, Simon Loueckhote, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Jean-Luc Mélenchon, Mme Colette Mélot, M. Jean-Luc Miraux, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Bernard Murat, Mme Monique Papon, MM. Jean-François Picheral, Jack Ralite, Philippe Richert, Jacques Siffre, René-Pierre Signé, Robert Tropéano, André Vallet, Jean-François Voguet.

Voir le numéro :

Sénat : 126 (2006-2007)

Établissements publics.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. CULTURESFRANCE : UNE NAISSANCE DANS LA TOURMENTE	7
II. APAISER LES TENSIONS : L'AMÉLIORATION DU CADRE JURIDIQUE ET MANAGÉRIAL DE CULTURESFRANCE	8
III. SAUVER LE SOLDAT CULTURESFRANCE : UNE LÉGITIMITÉ CONFIRMÉE PAR LA LOI	10
A. UNE CLARIFICATION DES COMPÉTENCES	10
B. UNE EXISTENCE GRAVÉE DANS LA LOI	10
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>Article 1er</i> Création de l'établissement public « CulturesFrance »	13
• <i>Article 2</i> Les missions de l'opérateur CulturesFrance	17
• <i>Article 3</i> Organisation administrative de l'établissement	20
• <i>Article 4</i> Ressources de l'établissement	21
• <i>Article 5</i> Dévolution des biens, droits et obligations	22
• <i>Article 6</i> Procédures de mises à disposition	22
• <i>Article 7</i> Transfert des personnels	23
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	25
TABLEAU COMPARATIF	29

Mesdames, Messieurs,

Dans un rapport d'information publié en 2004¹, votre commission préconisait la fusion des opérateurs du ministère des affaires étrangères consacrés à l'action culturelle extérieure. En 2005, M. David Assouline, dans son avis budgétaire sur l'action culturelle extérieure de l'Etat, soutenait à son tour cette proposition d'une agence culturelle à identité visuelle unique. Le 22 juin 2006, la création de l'association CulturesFrance apportait une réponse à ces aspirations.

Paradoxalement, c'est au moment où l'opérateur unique tant attendu voyait enfin le jour, que les critiques les plus sévères ont été formulées. Un rapport de la Cour des comptes, demandé par la commission des finances du Sénat, remettait en cause à la fois le mode de fonctionnement, la gestion et le statut juridique de l'opérateur, sans cependant contester sa légitimité. Le Sénat adoptait ensuite, dans la loi de finances pour 2007, des amendements de la commission des finances diminuant de 500 000 euros les crédits attribués à CulturesFrance. Votre commission, considérant que cette naissance dans la tourmente appelait une réaction rapide, afin de conforter le rôle et la légitimité de CulturesFrance, a demandé l'inscription, à l'ordre du jour réservé, de la proposition de loi, déposée par M. Louis Duvernois, qui vise à la transformation de CulturesFrance en établissement public industriel et commercial.

Le premier objectif de la proposition de loi est de répondre aux problèmes évoqués par la Cour des comptes. Il apparaît en effet que la transformation de l'association en établissement public industriel et commercial aura un profond impact managérial. Le nouveau statut permettra d'améliorer le fonctionnement et la gestion de CulturesFrance, en favorisant le contrôle de l'État et en fixant un cadre précis à l'autonomie de gestion de l'opérateur, tout en lui laissant la souplesse nécessaire à l'exercice de son activité.

¹ *Rapport d'information n° 91 (2004-2005) de M. Louis Duvernois, fait au nom de la commission des affaires culturelles*

Le second objectif de la proposition de loi est de renforcer la légitimité de CulturesFrance, non seulement en inscrivant son existence dans la loi, mais surtout en clarifiant ses compétences et ses objectifs.

Votre commission approuve cette proposition de loi qui devrait permettre d'améliorer l'efficacité de l'action culturelle extérieure de la France.

I. CULTURESFRANCE : UNE NAISSANCE DANS LA TOURMENTE

Le 22 juin 2006, les nouveaux statuts de CulturesFrance étaient adoptés par son assemblée générale. Le ministre des affaires étrangères pouvait se féliciter de cette création, aboutissement d'un long processus de concentration des opérateurs du ministère des affaires étrangères dans le domaine de l'action culturelle. En effet, l'Association française d'action artistique (AFAA) et l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF), qui ont fusionné avaient elles mêmes respectivement absorbé en 1999 et 2000, l'une « Afrique en créations », l'autre l'Association universitaire pour le développement et la communication en Afrique dans le monde (AUDECAM) et le Club des lecteurs d'expression française (CLEF).

Paradoxalement, c'est au moment où l'on créait ce nouvel opérateur, suivant les recommandations de nombreux rapports, qu'il s'est trouvé confronté à un feu nourri de critiques.

Un rapport de la Cour des comptes demandé par la commission des finances du Sénat et présenté à la Haute-Assemblée le 8 novembre dernier, remettait en cause à la fois le mode de fonctionnement, la gestion et le statut de l'association. Pêle-mêle et à titre d'exemple, la Cour des comptes reprochait à l'association d'avoir « *dévié de son objet social initial* » -promouvoir la culture française à l'étranger- pour devenir un opérateur culturel en France et son « *manque de stratégie d'ensemble cohérente* », contestait la conformité de ses statuts, remarquait que « *les gains de productivité susceptibles de naître de la fusion des deux associations sont encore insuffisants* », regrettait « *l'absence d'évaluation* » et l'opacité des procédures de délégations de pouvoirs, et, enfin, critiquait l'exercice de la tutelle par le ministère qui n'a imposé à l'association « *aucun axe directeur qu'il soit géographique, thématique ou financier* ».

Faisant écho à ce rapport, et compte tenu des témoignages de parlementaires mettant en cause notamment la programmation de CulturesFrance à l'étranger, le Sénat a adopté des amendements de la commission des finances à la loi de finances pour 2007 tendant à diminuer de 500 000 euros les crédits attribués à CulturesFrance par le ministère des affaires étrangères.

Estimant que ce contexte de crise appelait une réaction rapide, votre commission a choisi de demander l'inscription à l'ordre du jour réservé de la présente proposition de loi, déposée par M. Louis Duvernois.

En proposant de modifier le statut juridique de CulturesFrance, celle-ci vise d'une part, à favoriser l'amélioration de la gestion de l'opérateur, et, d'autre part, plus largement, à donner **une impulsion nouvelle à notre diplomatie culturelle** en relégitimant l'action de l'un de ses acteurs les plus éminents.

II. APAISER LES TENSIONS : L'AMÉLIORATION DU CADRE JURIDIQUE ET MANAGÉRIAL DE CULTURESFRANCE

La transformation de CulturesFrance en établissement public industriel et commercial est issue d'une longue réflexion. Dans un référé du 15 novembre 2004, la Cour des comptes avait déjà formulé ce vœu, constatant à la fois l'importance prise par l'Association française d'action artistique dans la mise en œuvre des politiques du ministère des affaires étrangères et l'autonomie croissante de sa gestion financière et comptable. M. Louis Duvernois, dans son rapport sur l'action culturelle de la France à l'étranger¹, soulignait également les inconvénients du statut associatif des opérateurs majeurs. Le rapport de M. Jacques Blot, enfin, préconisait clairement une transformation de l'AFAA en établissement public industriel de commercial. Cette modification de statut impose cependant le recours à la loi.

En effet, l'article 34 de la Constitution exige l'intervention du législateur pour fixer les règles concernant la création de catégories d'établissements publics. Pour le Conseil constitutionnel, une catégorie d'établissement public se caractérise par deux éléments : une spécialité analogue et un même rattachement. Or, CulturesFrance exerce une mission très spécifique d'opérateur de l'action extérieure de la France à l'étranger, et à un rattachement original puisqu'elle est soumise à la double tutelle des ministères des affaires étrangères et de la culture. Incontestablement, l'établissement public CulturesFrance ne peut s'inscrire dans une catégorie d'établissement public existant déjà ; **sa création nécessite donc l'intervention du législateur.**

Outre qu'il fait pièce aux critiques adressées par la Cour des comptes à un statut associatif non conforme, le nouveau statut a pour objet de **renforcer le contrôle de l'Etat sur son opérateur** tout en laissant à ce dernier **une réelle autonomie de gestion**, lui permettant d'allier souplesse et efficacité. La création d'un établissement public permet indéniablement à l'Etat d'exercer la tutelle de manière plus efficace : présence d'un comptable public, présentation d'une comptabilité plus précise et meilleure connaissance du fonctionnement de l'établissement par les fonctionnaires des ministères des affaires étrangères et de la culture. Le caractère industriel et commercial de l'établissement a par ailleurs le grand avantage de maintenir au sein de CulturesFrance des agents de droit privé, et en l'état les contrats de ses salariés.

Cette modification juridique a ainsi un profond impact managérial. Il reste que l'intervention du législateur n'est pas le remède à tous les maux et que la pratique administrative doit également être revue. A ce titre, l'attention portée par le Parlement à CulturesFrance a déjà été bénéfique : le 5 février dernier, un nouveau contrat d'objectifs et de moyens a ainsi été présenté à

¹ *Ibidem*

CulturesFrance par ses tutelles. Les indicateurs de performance sont au cœur de ce contrat : ils permettront d'évaluer la pertinence de la fusion de l'AFAA et de l'ADPF et de faciliter le contrôle des ministères de tutelle et du Parlement, dans le cadre de son examen des lois de finances.

III. SAUVER LE SOLDAT CULTURESFRANCE : UNE LÉGITIMITÉ CONFIRMÉE PAR LA LOI

A. UNE CLARIFICATION DES COMPÉTENCES

La Cour des comptes a tout d'abord reproché à CulturesFrance d'avoir « *dévié de son objet social initial* » –promouvoir la culture française à l'étranger– pour devenir un opérateur culturel en France.

Le texte de la proposition de loi, tel qu'issu de son examen par votre commission, fixe certes comme rôle premier à CulturesFrance de promouvoir la culture française à l'étranger.

Cependant, loin d'estimer que l'organisation de saisons culturelles et d'« *Années croisées* » éloigne CulturesFrance de son champ d'intervention, votre commission préconise au contraire **d'inscrire cette mission dans la loi**, dans la mesure où elle participe du rayonnement de la France à l'étranger, et où elle correspond à l'un de ses objectifs majeurs posés par les statuts et confirmé par la loi, **de renforcement du dialogue culturel**. L'idée sous-jacente, dans la lignée de la vision développée par la convention de l'Unesco sur la diversité culturelle adoptée à l'initiative de la France, est que la valorisation de la culture française passe aussi par la **promotion de la diversité culturelle et par l'échange permanent entre les cultures**.

Cette précision ne doit pas pousser CulturesFrance à intervenir davantage en France qu'à l'étranger, mais pourra l'amener à gérer l'organisation des saisons culturelles de manière à faire participer le plus d'acteurs possibles à ces manifestations ainsi qu'à leur financement.

Dès lors que ce double objectif est explicitement assigné à CulturesFrance, avec une priorité clairement donnée à l'action culturelle extérieure, la critique du manque de stratégie d'ensemble émise par la Cour des comptes perd de sa pertinence.

En outre, les domaines d'activité sont clairement définis par la présente proposition de loi, ce qui permet de prévenir tout conflit de compétence entre opérateurs : CulturesFrance peut intervenir, aux termes du texte présenté par votre commission, dans les domaines des **arts de la scène, des arts visuels, des arts appliqués, de l'architecture, du patrimoine cinématographique, de l'écrit et de l'ingénierie culturelle**.

B. UNE EXISTENCE GRAVÉE DANS LA LOI

Au-delà des débats sur le statut de l'opérateur, votre commission insiste sur l'importance de l'inscription dans la loi de l'existence de CulturesFrance, qui permet de confirmer solennellement sa légitimité.

Les critiques sur la gestion de l'opérateur seront d'autant mieux entendues –et des solutions apportées– qu'elles n'apparaissent pas comme une remise en cause de l'intérêt de l'action menée par l'opérateur. Celle-ci est en effet cruciale pour l'avenir de l'action extérieure de la France. Votre commission tient à rappeler son attachement à la diplomatie culturelle de la France et notamment aux actions menées par CulturesFrance. La fusion de l'AFAA et de l'ADPF et la création de CulturesFrance, qui dispose d'une signature labellisée, sur le modèle du « Goethe Institut » et des « British Council », apporte à son action une visibilité accrue, qu'il faut utiliser et optimiser.

Chargé de la lourde et prestigieuse tâche de faire parler d'une seule voix la culture française à l'étranger dans de très nombreux domaines, l'établissement a vocation à devenir l'étendard culturel de la France à l'étranger, en s'appuyant sur le réseau culturel français sous la houlette des ambassadeurs.

Afin de donner à l'opérateur CulturesFrance les moyens des ambitions qu'elle a pour lui, votre commission souhaite que le processus législatif soit mené le plus rapidement possible.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Création de l'établissement public « CulturesFrance »

Le présent article, qui constitue le cœur du dispositif de la présente proposition de loi, prévoit un nouveau statut juridique pour « CulturesFrance », et affirme le principe de la double tutelle des ministres des affaires étrangères et de la culture sur l'établissement public créé.

A. L'origine de l'association « CulturesFrance »

CulturesFrance est une association loi 1901, créée le 22 juin 2006, issue de la **fusion de l'Association française d'action artistique (AFAA) et de l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF)**.

Alors que l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne ont choisi de confier la conduite de leur diplomatie culturelle à des opérateurs uniques, la France a, d'une part, maintenu un rôle majeur à l'État, notamment à travers son réseau culturel à l'étranger, et, d'autre part, préféré longtemps faire appel à des entités différentes pour promouvoir la culture française à l'étranger, selon la forme artistique mise en valeur.

Avant 1999, coexistaient ainsi des opérateurs tels que l'ADPF, l'Association universitaire pour le développement et la communication en Afrique et dans le monde (AUDECAM) et le Club des lecteurs d'expression française (CLEF). Dans un premier mouvement de concentration, le 1^{er} juillet 1999, l'ADPF a absorbé l'AUDECAM et le CLEF et s'est vu confier par le ministère des affaires étrangères la mission de « *promouvoir la langue et la culture françaises et francophones, de soutenir les activités de coopération internationale culturelle au **moyen de l'édition et de la diffusion d'ouvrages**, de mettre en place des prestations de service de formation et d'achats de fournitures d'équipements et de matériels* ».

Par ailleurs, le 1^{er} janvier 2000, l'AFAA, créée en 1922 fusionnait avec l'association « *Afrique en créations* » et une double mission de **promotion de la création contemporaine** française à l'étranger et de **soutien à la diversité culturelle** lui était confiée par ses autorités de tutelle, le ministère des affaires étrangères et le ministère de la culture.

Cette diminution du nombre d'opérateurs au service de notre diplomatie culturelle avait pour objet de renforcer son efficacité en mutualisant les moyens et en conférant aux nouveaux opérateurs une taille suffisante pour mener à bien leurs missions.

Toutefois, en dépit de cet effort, de nombreux rapports, dont celui de M. Louis Duvernois, auteur de la proposition de loi, mettaient encore en évidence la **dispersion de l'action culturelle extérieure**¹.

En 2005, le ministère des affaires étrangères confiait donc la mission à M. Jacques Blot, président de l'ADPF, « *d'examiner les modalités les plus adaptées pour la création d'une agence qui regrouperait les moyens du rayonnement culturel français à l'étranger* ». Sur les modèles anglais, allemand et espagnol, l'opérateur devait apporter **plus de visibilité** à l'action culturelle extérieure de la France grâce à la concentration des moyens et à la mise en place d'une « **bannière unique** ». Son statut devait en outre favoriser sa **créativité**, et lui conférer **plus de souplesse**, de **réactivité** et **d'efficacité**.

Le 15 mai 2006, M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères annonçait la création de **CulturesFrance**, nouvel opérateur pour les échanges culturels internationaux. Le 22 juin 2006, les statuts de la nouvelle association CulturesFrance étaient adoptés par son assemblée générale et elle devenait un opérateur au service des échanges culturels internationaux et pour l'aide au développement culturel disposant de compétences dans l'ensemble des domaines suivants : les arts de la scène, les arts visuels, les arts appliqués, l'architecture, le patrimoine, l'écrit et l'ingénierie culturelle.

B. La transformation de l'association « CulturesFrance » en établissement public

• **Les lacunes du statut associatif**

En 2004, votre rapporteur² constatait déjà que la plupart des opérateurs du ministère des affaires étrangères avaient un simple statut associatif, « *ce qui leur assure une grande souplesse mais aussi une certaine fragilité* ». En effet, leur légitimité est plus difficile à établir et leur pérennité n'est pas garantie.

Le rapport précité de M. Jacques Blot, du 12 décembre 2005, constatait en outre que les associations qualifiées de para-administratives, lorsque le financement d'origine publique est très important, ce qui est le cas pour CulturesFrance, sont critiquées par la Cour des comptes, qui les

¹ *Le rapport d'information n° 91 (2004-2005) de M. Louis Duvernois, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 1^{er} décembre 2004 faisait ainsi le constat suivant : « la France n'a, pour le moment, pas délégué à un opérateur principal la conduite de son action culturelle extérieure. Si l'on met à part l'enseignement français à l'étranger et l'audiovisuel extérieur, les autres secteurs de notre action culturelle extérieure n'ont en effet pas vu l'émergence d'opérateurs importants, mais seulement d'une série d'opérateurs spécialisés au champ de compétences et aux moyens souvent assez limités ».*

² *Idem.*

considère comme un démembrement de l'administration et qui stigmatise l'insuffisance des contrôles. Il estimait ainsi que l'établissement public industriel et commercial constituait la formule la plus adaptée, si un opérateur principal de l'État en matière d'action culturelle venait à être créé.

Par ailleurs, **la Cour des comptes relevait**, dans une enquête sur l'Association française d'action artistique (AFAA), réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat par la Cour des comptes, et présentée le 8 novembre 2006 devant les membres des commissions des finances, des affaires culturelles et des affaires étrangères, **les lacunes du statut associatif de l'AFAA, qui restent valables pour CulturesFrance**. Elle constatait notamment que l'AFAA, comme aujourd'hui CulturesFrance n'était pas composée de membres adhérents acquittant une cotisation et constituant l'assemblée générale. En outre, elle jugeait que ne peuvent être considérées *« comme des assemblées générales statutairement convoquées conformément au droit des associations au moins une fois l'an pour adopter le compte de résultat et le budget, les réunions de membres cooptés par les deux ministères pourvoyeurs de fonds nécessaires au fonctionnement de l'association »*. Elle critiquait, enfin, le fonctionnement de l'assemblée générale et les procédures de délégations de pouvoirs au sein de l'association.

La transformation du statut juridique de l'opérateur apparaît donc aujourd'hui comme une nécessité.

• Les solutions de la fondation et du groupement d'intérêt public sont à écarter

La fondation est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une oeuvre d'intérêt général et à but non lucratif. A première vue, ce statut pourrait convenir à CulturesFrance, avec comme idée sous-jacente de promouvoir le mécénat en sa faveur.

Mais le Conseil d'État n'accepte pas que la participation financière de l'État dans les fondations soit trop importante. C'est ainsi que lors de l'examen de la création d'une « fondation pour l'intégration », **le Conseil d'État a donné un avis négatif car la dotation proposée était constituée de 40 % de fonds publics**. Le ministère de l'Intérieur estime quant à lui que les fonds publics ne sauraient dépasser 20 % du total de la dotation.

La situation de CulturesFrance, dont le budget est composé à plus de 70 % de subventions publiques, **exclut clairement le recours au statut de la fondation**.

Les **groupements d'intérêt public (GIP)** sont des personnes morales de droit public, qui associent, soit des personnes publiques entre elles, **soit des personnes publiques avec des personnes privées**, pour des actions en commun, dans l'intérêt général.

L'article 22 de la loi n° 87-571 du 24 juillet 1987 sur le développement du mécénat a permis la constitution de GIP dans le domaine de la culture.

Il serait donc juridiquement possible de créer un GIP CulturesFrance. Toutefois, la doctrine reconnaît que les différences entre les GIP et les établissements publics sont rares¹ et tiennent essentiellement à la convention constitutive qui est à l'origine du GIP, et au statut du personnel, qui est normalement composé d'agents publics en position de détachement ou de mise à disposition, et en dernier recours, de contractuels.

Un GIP CulturesFrance serait ainsi conçu comme la fédération entre l'Etat et l'association CulturesFrance, ce qui n'est pas le but recherché en l'espèce. L'autonomie de la structure par rapport à l'État est en effet nécessaire pour lui assurer souplesse et réactivité face aux demandes, mais permet aussi à la tutelle d'assurer un réel contrôle des objectifs fixés. En outre, CulturesFrance est très majoritairement composée de contractuels.

En conclusion, la formule de l'établissement public semble la plus adéquate car elle paraît garantir l'autonomie administrative et financière et une certaine souplesse, tout en mettant l'organisme sous un contrôle étroit de l'autorité de tutelle.

C. Le choix de l'établissement public industriel et commercial et ses conséquences

L'établissement public est une personne morale de droit public ayant une compétence spéciale et disposant d'une autonomie administrative et financière.

Votre commission estimant que le statut de droit privé qui caractérise l'ensemble des salariés de CulturesFrance est plutôt un atout, du fait notamment de la spécificité des missions exercées, propose de transformer l'association en établissement public **à caractère industriel et commercial, soumis aux règles de droit privé**, en particulier pour la gestion du personnel.

En outre, sur le plan financier, une plus grande souplesse est accordée à l'établissement public industriel et commercial (EPIC).

Votre commission estime que ce statut permettra effectivement de répondre aux critiques de la Cour des comptes. Elle note au demeurant que de nombreux EPIC existent dans le domaine culturel, comme la **Cité de la musique** ou la **Comédie française**.

Cette création d'EPIC nécessite en l'espèce l'intervention du législateur.

¹ Voir à ce titre, Mathilde Collin-Demumieux, *Les problèmes juridiques posés par les groupements d'intérêt public : l'exemple du centre des études européennes de Strasbourg*, AJDA 2003, p. 481, et Benoît Jorion, *Les groupements d'intérêt public : un instrument de gestion du service public administratif*, AJDA 2004, p. 305.

D. La légitimité de la double tutelle

L'une des caractéristiques de l'association « CulturesFrance » est qu'elle est placée sous la **double tutelle des ministres chargés des affaires étrangères et de la culture**. Le présent article tend à conserver cette double tutelle sur l'établissement public.

Constatant que les moyens financiers attribués à CulturesFrance par le ministère de la culture sont très faibles, M. Jacques Blot, lors de son audition du 1^{er} février 2007 par votre commission, soutenait que la tutelle du ministère de la culture serait davantage légitime si celui-ci apportait une réelle contribution à l'association, à la fois financière et en termes de commandes.

Votre commission soutient au contraire que la tutelle du ministère de la culture et sa présence dans le conseil d'administration **renforce la légitimité de CulturesFrance et permet d'améliorer la cohérence de son action**. La coopération interministérielle est l'une des conditions de l'affirmation de CulturesFrance comme opérateur majeur de la diplomatie culturelle française.

Notons à ce titre que le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de CulturesFrance, présenté par les ministres des affaires étrangères et de la culture à CulturesFrance, intègre parfaitement cette dimension.

Article 2

Les missions de l'opérateur CulturesFrance

Le présent article tend à faire de l'établissement « CulturesFrance » un opérateur de l'État dans le domaine des échanges culturels internationaux et de l'aide au développement culturel, et définit ses compétences et les moyens dont il dispose pour les mettre en oeuvre.

A. CulturesFrance, opérateur de l'État

Les trois critères cumulatifs permettant de qualifier un organisme d'opérateur de l'État, tels que validés par la mission « Lambert-Migaud » et appliqués par le Gouvernement dans la présentation des lois de finances en mode LOLF sont les suivants :

- exercer une **activité de service public** se rattachant explicitement à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et pouvant se présenter selon le découpage mission/programme/action ;

- disposer d'un **financement assuré majoritairement par l'État**, directement (subventions) ou indirectement (ressources affectées) ;

- et être soumis à un **contrôle direct par l'État**, relevant de l'exercice d'une tutelle ayant la capacité d'orienter les décisions stratégiques, avec participation ou non au conseil d'administration de l'entité.

CulturesFrance, qui exerce une **mission d'intérêt général** au service de l'action culturelle extérieure, dont le financement est très majoritairement assuré par l'État et qui est placé sous sa tutelle, remplit incontestablement ces critères. Sa transformation en établissement public permet en outre de renforcer le contrôle de l'État.

L'intérêt d'utiliser un opérateur extérieur est de concilier souplesse, efficacité et indépendance, atouts qui sont très utiles dans le domaine de l'action culturelle, qui demande une grande réactivité et dont l'indépendance vis-à-vis de l'État est un gage de reconnaissance.

B. Le domaine de compétence de l'établissement public

La création de CulturesFrance avait pour objet de rapprocher les missions de l'AFAA, centrée sur les arts de la scène, les arts visuels, l'architecture et le patrimoine, et de l'ADPF, compétente en matière de promotion du livre.

L'article 2 de la proposition de loi initiale, s'inspirant du domaine de compétence défini par l'article 1^{er} des statuts de CulturesFrance tel que modifié par l'assemblée générale de l'association le 22 juin, prévoyait que l'établissement interviendrait dans les domaines des **arts de la scène** (théâtre, opéras...), des **arts visuels** (peinture, sculpture...), de **l'architecture** (création), du **patrimoine**, de **l'écrit et de l'ingénierie culturelle**.

Depuis la fin de l'année 2006, il semble que la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du ministère des affaires étrangères, souhaite confier à l'association un certain nombre de compétences dans le domaine du cinéma et du film documentaire. Actuellement le ministère des affaires étrangères n'a pas d'opérateur propre dans ce domaine, l'action opérationnelle vers l'étranger relevant soit des services de la DGCID, soit d'Unifrance. Il semble qu'Unifrance pourrait devenir un opérateur du ministère des affaires étrangères, mais son champ d'action est limité aux films récents.

La commission a donc souhaité **ajouter une compétence** à CulturesFrance en matière de cinéma, mais en la confinant au « **patrimoine cinématographique** », notion qui recouvre dans son esprit, outre les films plus anciens, les **films documentaires, éducatifs ou scientifiques**. Elle a en outre supprimé la mention du « patrimoine », qui n'est pas très claire et dont l'objet est déjà couvert par les autres compétences.

C. Les missions de l'établissement public

Le présent article fixe clairement les missions de CulturesFrance sous une double bannière : la **diffusion de la culture française à l'étranger**, mais aussi la **promotion de la diversité culturelle**, dans la droite ligne de la convention sur la diversité des expressions culturelles, adoptée par l'UNESCO à l'initiative de la France. L'idée sous-jacente est que le rayonnement d'une culture passe aussi par sa faculté à communiquer avec les autres et qu'on ne peut essayer de diffuser une culture sans participer à un processus d'échange culturel.

Dans le cadre de ces deux objectifs, les missions confiées à CulturesFrance par la proposition de loi initiale se déclinent de la manière suivante :

- « **la promotion à l'étranger de la création contemporaine et du patrimoine français** ». Cette mission prioritaire est le cœur de métier de CulturesFrance. Votre commission estime qu'une programmation équilibrée entre des spectacles contemporains et classiques est la clef du succès de CulturesFrance et souligne que cet équilibre doit être défini, au cas par cas, selon les pays, sous l'autorité de l'ambassadeur ;

- « **la mise en oeuvre à l'étranger et en France de programmes de coopération artistique ou de développement culturel** ». Cette possibilité de mettre en œuvre des programmes notamment sur le territoire français, a fait l'objet de sévères critiques de la part de la Cour des comptes, qui a estimé notamment que l'organisation des « Années croisées » et des « saisons culturelles » avait amené CulturesFrance à intervenir sur le territoire français, ce qui n'est pas sa mission première. Votre commission, notant que CulturesFrance a largement fait ses preuves en tant qu'opérateur de saisons culturelles et qu'elle agit dans ce domaine en faveur de la diversité culturelle, ce qui est l'un de ses objectifs, a souhaité préciser que la mise en œuvre de programme de coopération artistique **passé également par l'organisation de saisons culturelles**. La formulation choisie ne fait toutefois pas de CulturesFrance l'opérateur unique de ces saisons ;

- « **le soutien à la création et au développement des expressions artistiques africaines et francophones contemporaines, leur promotion et leur diffusion en Afrique, et dans le monde** ». Cette mission fait également partie de la promotion de la diversité culturelle, notamment dans la zone de solidarité prioritaire. Elle était auparavant soutenue par le programme « Afrique en créations » de l'Association française d'action artistique. Toutefois, **vostra commission a estimé qu'il n'était pas légitime de limiter l'exercice de cette mission au seul continent africain ou aux zones francophones**, dans la mesure où l'échange culturel est bénéfique dans tous les pays, et a modifié le texte en conséquence. Votre rapporteur souligne en outre que les ministères de tutelle, par l'intermédiaire du contrat d'objectifs et de moyens, pourront toujours définir des zones prioritaires pour mettre en œuvre cette action ;

- « **le soutien au développement international des secteurs culturels vecteurs de développement économique, tels que les industries culturelles, l'architecture, les arts appliqués, le design, la mode, l'art de vivre, l'écrit et le marché de l'art en général** ». La commission a estimé que cette formulation était, d'une part, redondante avec le champ de compétence défini au premier alinéa de l'article, et d'autre part, risquait de permettre à CulturesFrance d'empiéter sur les compétences d'opérateurs tels que le Centre national de la cinématographie et le Centre national du livre. Elle a préféré supprimer cette référence ;

- « **la réunion, la production et la diffusion de toutes informations utiles à son objet, par les moyens de l'édition, de l'audiovisuel ou des nouvelles technologies, de la fourniture d'ouvrages et de tous appuis logistiques** ». Cette mission reprend celle auparavant conférée à l'ADPF ;

- « **la participation et le soutien à des programmes européens et autres programmes bilatéraux et multilatéraux** ». Votre rapporteur tient à souligner l'intérêt de cette mention, qui encourage CulturesFrance à chercher des financements complémentaires, conformément aux prescriptions de la Cour des comptes. Elle participe également de la mission de promotion de la diversité des expressions culturelles. La commission a légèrement modifié la rédaction de cet alinéa ;

- « **et la formation, dans les domaines de sa compétence, des personnels du réseau culturel français à l'étranger** ». Cette mission permettra de renforcer les liens entre CulturesFrance et les postes, dont la solidité est la condition de l'efficacité de l'action de l'établissement public.

Le dernier alinéa de l'article 2 du texte initial prévoyait enfin que l'établissement s'appuie sur le réseau culturel français à l'étranger. La commission a légèrement modifié cette rédaction en mentionnant le réseau diplomatique, souhaitant ainsi marquer **l'importance de l'unité de la représentation française à l'étranger**, assurée par les ambassadeurs.

Article 3

Organisation administrative de l'établissement

Le présent article s'attache à fixer les traits essentiels de l'organisation de l'établissement public, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (cf. la décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001 relative à la loi sur l'archéologie préventive qui crée l'institut national de recherches archéologiques préventives).

Il est ainsi prévu que l'établissement est administré par un conseil d'administration dont le président est nommé par décret. Ce dernier est également l'exécutif de l'établissement. Il est assisté d'un directeur

administratif. Ce système monocéphale, qui a fait ses preuves pour un opérateur comme le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, permet d'assurer une meilleure cohérence de l'action menée. Afin de d'assurer que le **président est bien l'exécutif de l'établissement** et qu'il a, comme un président-directeur général, pleine autorité sur ses services, la **commission a souhaité préciser que le président de l'établissement nomme le directeur administratif**.

La rédaction initiale de la proposition de loi fixait à trois ans la durée du mandat du président, par ailleurs renouvelable. La commission a préféré que **le mandat ne puisse être renouvelé qu'une fois**, ce qui garantit à la fois une **réelle maîtrise de ses compétences par le président**, et une **autonomie** par rapport à l'État et à la structure administrative de son établissement.

Le texte renvoie au décret le soin de préciser la composition du conseil d'administration. Toutefois, la structure de conseil est imposée : il devra être composé, outre de son président, de représentants **des ministères de tutelle**, de **personnalités qualifiées** et de **représentants du personnel élus**.

Article 4

Ressources de l'établissement

Le présent article prévoit que les ressources de l'établissement pourront être issues de la rémunération de ses services, des **recettes de mécénat provenant d'entreprises françaises et étrangères**, de participations et placements financiers, d'intérêts et de remboursements de prêts ou avances, de revenus de biens meubles et immeubles et produits de leur aliénation, de **dotations de l'État**, de **subventions et contributions de personnes morales de droit public et privé** (notamment de l'Union européenne), et de dons, legs et recettes diverses.

Cette diversité des sources possibles de financement découle du statut autonome des établissements publics. En réalité, **plus de 70 % des 28 millions d'euros de ressources de CulturesFrance proviennent des subventions de la tutelle**. La Cour des comptes, dans son rapport précité, présenté au Sénat le 8 novembre dernier, émettait le souhait que CulturesFrance s'inscrive davantage « *dans une logique de programmes culturels [...] et attire des financements européens plus substantiels...* ».

Elle reconnaissait en revanche « *l'effort remarquable* » en matière de recherche de financements provenant du mécénat. De 180 000 euros en 2000, ces ressources sont ainsi passées à **7 millions d'euros en 2006**. Votre commission se félicite de ce développement du mécénat et souhaite qu'il soit encouragé. Elle tient à souligner que les « *Années croisées* », comme cela a été le cas pour les années France-Chine et France-Brésil, sont l'occasion d'attirer

les financements de nombreuses entreprises, séduites par la médiatisation des événements se déroulant dans ce cadre. Elles permettent en outre de **renforcer l'effet de levier des opérations menées par CulturesFrance**, qui parvient à réunir autour de ses actions, des **collectivités territoriales et des entreprises des deux pays**.

Article 5

Dévolution des biens, droits et obligations

Cet article vise à **préciser les conditions de dévolution des biens, droits et obligations** de l'association « CulturesFrance », à l'établissement public. Un dispositif analogue avait été prévu par la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, s'agissant de la substitution de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) à l'Association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN).

Article 6

Procédures de mises à disposition

Le présent article vise à permettre et à encadrer la mise à disposition et le détachement de fonctionnaires auprès de CulturesFrance. Il prévoit notamment la signature d'une convention entre l'établissement et l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, et les établissements éventuellement concernés, qui devra préciser la nature des activités des fonctionnaires ou agents intéressés, les conditions de leur emploi et l'évaluation de leurs activités¹.

Votre commission souhaiterait que puissent être suivies les prescriptions d'un rapport de décembre 2006 sur l'exercice de la tutelle du ministère des affaires étrangères sur les opérateurs de la coopération culturelle et technique, établi par l'inspection générale des affaires étrangères et le contrôle général économique et financier. Ce rapport préconise d'organiser avec les opérateurs une **politique d'accueil des agents d'encadrement en première moitié de carrière**, afin que ses agents en possèdent une connaissance concrète.

Il convient de souligner que l'article 10 du projet de loi de modernisation de la fonction publique, adopté définitivement par l'Assemblée

¹ La signature de ce type de convention est, au demeurant, rendue obligatoire par l'article 10 du projet de loi de modernisation de la fonction publique, adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 23 janvier 2007.

nationale le 23 janvier 2007, tend à modifier l'article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 afin de rendre **obligatoire** le **remboursement** de la mise à disposition des fonctionnaires, notamment par les établissements publics industriels et commerciaux, ce qui rendra les mises à disposition moins utiles pour CulturesFrance.

Article 7

Transfert des personnels

Le présent article précise les conditions de transfert du personnel de l'association « CulturesFrance » à l'établissement public industriel et commercial.

Aux termes de l'article L. 122-12 du code du travail, *« s'il survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise. »*

La Cour de cassation ayant considéré que les dispositions de l'article L. 122-12 du code du travail sont applicables aux reprises d'entreprises par un employeur public lorsque l'activité de cette dernière entre dans le cadre d'un service public industriel et commercial¹, il paraît légitime en l'espèce d'utiliser cette procédure pour assurer le transfert du personnel de CulturesFrance.

Le fait de conférer le statut d'EPIC et non d'établissement public administratif à CulturesFrance permet précisément de maintenir les contrats de travail existants. A la fin de l'année 2006, CulturesFrance comptait 113,9 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

Rappelons toutefois que le directeur et l'agent comptable d'un EPIC doivent avoir le statut d'agent public.

* * *

*

Au bénéfice des observations qui précèdent, votre commission vous demande d'approuver la proposition dans le texte résultant de ses conclusions adoptées à l'unanimité, et reproduite ci-après.

¹ Cour de cassation, Ch. Soc., 4 juillet 1990, « M. Athane contre Agence de l'informatique ».

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI relative à la création de l'établissement public CulturesFrance

Article 1^{er}

Il est créé un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé « CulturesFrance », placé sous la tutelle du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé de la culture.

Article 2

L'établissement public est un opérateur de l'État au service des échanges culturels internationaux et de l'aide au développement culturel dans les domaines des arts de la scène, des arts visuels, des arts appliqués, de l'architecture, du patrimoine cinématographique, de l'écrit, et de l'ingénierie culturelle.

Ses missions sont les suivantes :

1° La promotion à l'étranger de la création contemporaine et du patrimoine français ;

2° La mise en œuvre à l'étranger et en France de programmes de coopération artistique ou de développement culturel, y compris par l'organisation de saisons culturelles ;

3° Le soutien à la création et au développement des expressions artistiques contemporaines, leur promotion et leur diffusion dans le monde ;

4° La réunion, la production et la diffusion de toutes informations utiles à son objet, par les moyens de l'édition, de l'audiovisuel ou des nouvelles technologies, de la fourniture d'ouvrages et de tous appuis logistiques ;

5° La participation à des programmes européens et autres programmes bilatéraux et multilatéraux ;

6° La formation, dans les domaines de sa compétence, des personnels du réseau culturel français à l'étranger.

Afin d'accomplir ses missions, l'établissement s'appuie sur le réseau diplomatique et culturel à l'étranger et sur des partenaires publics et privés.

Article 3

L'établissement public est administré par un conseil administration, dont le président est nommé par décret pris sur le rapport des ministres de tutelle, pour une durée de trois ans renouvelable une fois. Le président du conseil d'administration est assisté d'un directeur administratif qu'il nomme.

Le conseil d'administration de l'établissement est composé, outre son président, de représentants des ministères de tutelle, de personnalités qualifiées et de représentants du personnel élu. Les attributions et le mode de fonctionnement de l'établissement public ainsi que la composition de son conseil d'administration sont précisés par décret.

Article 4

Les ressources de l'établissement sont constituées par :

- 1° Des dotations de l'État ;
- 2° La rémunération de ses services ;
- 3° Les recettes de mécénat provenant d'entreprises françaises et étrangères ;
- 4° Les participations et placements financiers ;
- 5° Les intérêts et les remboursements de prêts ou avances ;
- 6° Les revenus des biens meubles et immeubles et produits de leur aliénation ;
- 7° Des subventions et contributions d'administration, de collectivités territoriales et de tous organismes publics ou privés, nationaux, communautaires, ou internationaux ;
- 8° De dons, legs et recettes diverses.

Article 5

Les biens, droits et obligations de l'association dénommée « CulturesFrance » sont dévolus à l'établissement public dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article 6

L'établissement peut bénéficier du concours de fonctionnaires ou agents de l'État et de ses établissements publics par voie de mise à disposition ou de détachement, dans les conditions prévues par le statut des intéressés.

À cet effet, l'établissement signe avec l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, et les établissements concernés les conventions précisant notamment la nature des activités des fonctionnaires ou agents intéressés, les conditions de leur emploi et de l'évaluation de leurs activités.

Article 7

L'établissement public reprend les personnels relevant de l'association CulturesFrance dans les conditions fixées par l'article L. 122-12 du code du travail.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p align="center">Proposition de loi relative à la création de l'établissement public CulturesFrance</p>	<p align="center">Proposition de loi relative à la création de l'établissement public CulturesFrance</p>
<p align="center">Article premier</p>	<p align="center">Article premier</p>
<p>Il est créé un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé « CulturesFrance », placé sous la tutelle du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé de la culture.</p>	<p align="center">Sans modification</p>
<p align="center">Article 2</p>	<p align="center">Article 2</p>
<p>L'établissement public est un opérateur de l'État au service des échanges culturels internationaux et de l'aide au développement culturel dans les domaines des arts de la scène, des arts visuels, des arts appliqués, de l'architecture, du patrimoine, de l'écrit, et de l'ingénierie culturelle.</p>	<p>L'établissement... ...patrimoine <i>cinématographique</i>, de l'écrit, et de l'ingénierie culturelle.</p>
<p>Ses missions sont les suivantes :</p>	<p align="center">Alinéa sans modification</p>
<p>1° La promotion à l'étranger de la création contemporaine et du patrimoine français ;</p>	<p align="center">1° Alinéa sans modification</p>
<p>2° La mise en oeuvre à l'étranger et en France de programmes de coopération artistique ou de développement culturel ;</p>	<p>2° La mise... ...culturel, <i>y compris par l'organisation de saisons culturelles</i>.</p>
<p>3° Le soutien à la création et au développement des expressions artistiques <i>africaines et francophones</i> contemporaines, leur promotion et leur diffusion <i>en Afrique, et dans le monde</i> ;</p>	<p>3° Le soutien... ...artistiques contemporaines, leur promotion et leur diffusion dans le monde ;</p>
<p>4° Le soutien au développement international des secteurs culturels vecteurs de développement économique, tels que les industries culturelles, l'architecture, les arts appliqués, le design, la mode, l'art de vivre, l'écrit et le marché de l'art en général ;</p>	<p align="center">4° Alinéa supprimé</p>
<p>5° La réunion, la production et la diffusion de toutes informations utiles à son objet, par les moyens de l'édition, de l'audiovisuel ou des nouvelles technologies, de la fourniture d'ouvrages et de tous appuis logistiques ;</p>	<p align="center">4° Alinéa sans modification</p>
<p>6° La participation <i>et le soutien</i> à des programmes européens et autres programmes bilatéraux et multilatéraux ;</p>	<p>5° La participation à des programmes... ...multilatéraux ;</p>

Texte de la proposition de loi

7° La formation, dans les domaines de sa compétence, des personnels du réseau culturel français à l'étranger.

Afin d'accomplir ses missions, l'établissement s'appuie sur le réseau culturel français à l'étranger et sur des partenaires publics et privés.

Article 3

L'établissement public est administré par un conseil d'administration, dont le président est nommé par décret pris sur le rapport des ministres de tutelle, pour une durée de trois ans renouvelable. Le président du conseil d'administration est assisté d'un directeur administratif.

Le conseil d'administration de l'établissement est composé, outre son président, de représentants des ministères de tutelle, de personnalités qualifiées et de représentants du personnel élus. Les attributions et le mode de fonctionnement de l'établissement public ainsi que la composition de son conseil d'administration sont précisés par décret.

Article 4

Les ressources de l'établissement sont constituées par :

1° La rémunération de ses services ;

2° Les recettes de mécénat provenant d'entreprises françaises et étrangères ;

3° Les participations et placements financiers ;

4° Les intérêts et les remboursements de prêts ou avances ;

5° Les revenus des biens meubles et immeubles et produits de leur aliénation ;

6° Des dotations de l'État ;

7° Des subventions et contributions d'administration, de collectivités territoriales et de tous organismes publics ou privés, nationaux, communautaires, ou internationaux ;

8° De dons, legs et recettes diverses.

Conclusions de la Commission

6° Alinéa sans modification

Afin...
...le réseau *diplomatique et* culturel...
...privés.

Article 3

L'établissement...

...renouvelable *une fois*. Le président...
...administratif *qu'il nomme*.

Alinéa sans modification

Article 4

Alinéa sans modification

1° Des dotations de l'État ;

2° Alinéa sans modification

3° Alinéa sans modification

4° Alinéa sans modification

5° Alinéa sans modification

6° Alinéa sans modification

Alinéa supprimé

7° Alinéa sans modification

8° Alinéa sans modification

Texte de la proposition de loi

Article 5

Les biens, droits et obligations de l'association dénommée « CulturesFrance » sont dévolus à l'établissement public dans des conditions fixées par décret.

Article 6

L'établissement peut bénéficier du concours de fonctionnaires ou agents de l'État et de ses établissements publics par voie de mise à disposition ou de détachement, dans les conditions prévues par le statut des intéressés.

À cet effet, l'établissement signe avec l'État, les collectivités et établissements concernés les conventions précisant notamment la nature des activités des fonctionnaires ou agents intéressés, les conditions de leur emploi et de l'évaluation de leurs activités.

Article 7

L'établissement public reprend les personnels relevant de l'association CulturesFrance dans les conditions fixées par l'article L. 122-12 du code du travail.

Conclusions de la Commission

Article 5

Les biens...

...décret *en Conseil d'Etat*.

Article 6

Alinéa sans modification

À cet effet...

...collectivités *territoriales et leurs groupements, et les établissements...*

...activités.

Article 7

Sans modification