

N° 61

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'enquête de la Cour des Comptes relative à la gestion de l'Association française d'action artistique (AFAA),

Par MM. Adrien GOUTEYRON et Michel CHARASSE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufiles, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
LES CONCLUSIONS DU PRÉSENT RAPPORT D'INFORMATION	7
INTRODUCTION : CULTURESFRANCE : DES CHANGEMENTS NÉCESSAIRES	9
I. UNE STRUCTURE DONT LE PILOTAGE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ	10
A. UN CHANGEMENT DE STATUT DONT LA CONDITION EST LE RENFORCEMENT DE LA TUTELLE.....	10
B. UNE STRUCTURE INTERNE À RATIONALISER	11
C. UNE ÉVALUATION TROP LIMITÉE	12
II. UNE CLARIFICATION NÉCESSAIRE DES PRIORITÉS STRATÉGIQUES DE CULTURESFRANCE	13
A. UNE PROGRAMMATION SOUS CONTRAINTES.....	14
B. UN VOLUME IMPORTANT D'OPÉRATIONS SUR LE TERRITOIRE NATIONAL	14
C. QUELLES RELATIONS AVEC LE RÉSEAU CULTUREL À L'ÉTRANGER ?.....	16
III. UNE SITUATION FINANCIÈRE SAINTE, QUI APPELLE NÉANMOINS QUELQUES CORRECTIONS	16
A. UN BILAN ET UN COMPTE DE RÉSULTAT SATISFAISANTS.....	16
B. LA FONCTION FINANCIÈRE PEUT FAIRE L'OBJET D'AMÉNAGEMENTS	18
C. LES RESSOURCES HUMAINES : TIRER PROFIT DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ.....	19
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF, SUR L'ASSOCIATION FRANÇAISE D'ACTION ARTISTIQUE	21
ANNEXE : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR L'ASSOCIATION FRANÇAISE D'ACTION ARTISTIQUE	53

AVANT-PROPOS

En application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances, a, par lettre du 25 janvier 2006, demandé à M. Philippe Séguin, Premier président, la réalisation par la Cour des comptes d'une enquête sur la **gestion passée de l'Association française d'action artistique (AFAA), devenue CulturesFrance** depuis sa fusion, le 2 mai 2006, avec l'Association française pour le développement de la pensée française (ADPF). L'association constitue un outil majeur pour le rayonnement culturel de la France à l'étranger.

Cette enquête a été adressée à votre commission des finances le 20 octobre 2006. Elle a donné lieu, le 8 novembre 2006, à une audition pour suite à donner en présence de MM. Alain Pichon, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes, Jean François Collinet, conseiller-maître à la 4^{ème} chambre, Bernard Billaud, conseiller-maître, président de section, Jean-Louis Sciacaluga, rapporteur, et de MM. Philippe Etienne, directeur général de la coopération internationale et du développement au ministère des affaires étrangères, Benoît Paumier, délégué au développement et aux affaires internationales au ministère de la culture et de la communication, Jacques Blot, président de CulturesFrance, et Olivier Poivre d'Arvor, directeur de CulturesFrance.

Selon l'usage, l'audition a été ouverte aux membres de la commission des affaires culturelles et de la commission des affaires étrangères, ainsi qu'à la presse.

A la suite de cette audition, votre commission des finances a produit, le 13 novembre 2006, un communiqué de presse au ton volontairement alarmiste « *la nouvelle agence CulturesFrance ne part pas sur les meilleures bases* ». Les échanges complémentaires que vos rapporteurs spéciaux ont eus, tant avec l'administration de tutelle de l'association, qu'avec les dirigeants de CulturesFrance, les ont conduit à demander, d'une part, un **exercice plus exigeant de la tutelle du Quai d'Orsay**, en particulier sur le plan financier et, d'autre part, la réalisation des **gains de productivité** pouvant légitimement être attendus de CulturesFrance grâce à la fusion entre les deux associations, AFAA et ADPF. Ces recommandations ont conduit votre commission des finances du Sénat à déposer deux amendements, au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, sur les missions « Action extérieure de l'Etat » et « Aide publique au développement », conduisant à une réduction globale de la subvention à l'association, pour 2007, de **500.000 euros**¹, sur un montant global de crédits publics de 17,2 millions d'euros. L'adoption de ces

¹ Ces montants ont été redéployés au profit d'autres priorités des missions « Action extérieure de l'Etat » et « Aide publique au développement ».

deux amendements par le Parlement doit être considérée comme un **aiguillon** visant à faire procéder, dans l'intérêt de CulturesFrance et du rayonnement culturel à l'étranger, aux « *changements nécessaires* ».

C'est dans cet esprit que vos rapporteurs spéciaux entendent suivre l'application des conclusions du présent rapport d'information.

LES CONCLUSIONS DU PRÉSENT RAPPORT D'INFORMATION

Les conclusions du présent rapport d'information, qui toutes doivent être mises en œuvre en 2007, sont issues de l'enquête de la Cour des comptes et des travaux complémentaires menés par vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 sur les missions « Action extérieure de l'Etat » et « Aide publique au développement ».

Les conclusions du présent rapport d'information
- La transformation souhaitable de l'association « CulturesFrance » en établissement public nécessite au préalable un renforcement du rôle de la tutelle dans la définition de la stratégie de l'opérateur, et la conclusion d'un contrat « objectifs – moyens » définissant avec précision les priorités culturelles et géographiques, ainsi que des procédures d'évaluation chiffrée de ces priorités .
- L'Afrique et l'Europe occidentale regroupent plus de 50 % des actions et du volume financier consacrés par CulturesFrance aux arts de la scène et aux arts visuels. La part des actions consacrées à l'Asie et aux pays émergents doit être renforcée, conformément au contrat de modernisation dans lequel est engagé le Quai d'Orsay.
- Une meilleure évaluation des actions de CulturesFrance par la tutelle passe par une place plus importante du ministère de la culture au sein du conseil d'administration, au moins à titre de conseil technique .
- Le recours au mécénat doit se poursuivre . La part des cofinancements privés doit être suivie avec précision.
- La fusion des deux associations ADPF et AFAA devrait déboucher sur des gains de productivité évalués à au moins une quinzaine de postes . Ces gains de productivité doivent en particulier être engendrés par : - la rationalisation de l'activité éditoriale , éventuellement en recourant autant que de besoin à d'autres structures existantes ; - le renforcement de la fonction de diffusion par des rapprochements avec les professionnels privés du secteur ; - l'externalisation de la fonction d'achat de livres.
- Le développement significatif des actions de CulturesFrance dans l'hexagone ne doit pas amputer significativement l'action du réseau culturel à

l'étranger. CulturesFrance est un outil qui doit **répondre aux besoins et à la demande des postes, en les associant toujours davantage aux choix culturels**, y compris s'agissant des excellentes expositions préparées par l'ex-ADPF.

- **L'information financière** communiquée par CulturesFrance dans les **projets annuels de performances** doit être améliorée et fiabilisée.

- **Les documents comptables et financiers ne sont pas toujours cohérents, et manquent parfois de fiabilité**, faute d'une réelle comptabilité analytique et de procédures claires (délégations, règlement financier interne, choix des fournisseurs...).

- Il n'existe pas encore de véritable politique ni d'outils de gestion des **ressources humaines**, et la politique de rémunération, qui témoigne d'une certaine mesure, doit être clarifiée dans ses fondements juridiques et ses justifications.

- Comme l'ensemble des services de l'Etat et de ses opérateurs, CulturesFrance doit **accepter les obligations et les contraintes de la LOLF, et notamment la régulation budgétaire**. L'association doit informer régulièrement sa tutelle, avec **toute la transparence utile**, de sa situation financière, y compris s'agissant de son fonds de roulement.

- Le Parlement a vocation à **poursuivre le contrôle de CulturesFrance** engagé, notamment, par le présent rapport d'information. Une audition de suivi sera organisée par votre commission des finances avant l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

- En revanche, comme le souligne le récent rapport de nos collègues Alain Lambert et Didier Migaud, en leur qualité de parlementaires en mission auprès du gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF : *« les parlementaires ne doivent plus être juges et parties. Des parlementaires siègent aujourd'hui dans 154 organismes extraparlamentaires, qu'ils président parfois. Cette situation a un avantage : elle permet au Parlement de connaître de façon détaillée les activités desdits organismes ; elle a aussi un inconvénient : elle peut nuire à l'exercice du contrôle parlementaire, dès lors qu'il porte justement sur l'action d'organismes à la gestion desquels le Parlement participe. Il serait utile que les lois cessent de prévoir la présence de parlementaires dans ces organismes, sauf à réserver cette présence aux seuls conseils de surveillance et à bannir l'exercice de toute fonction exécutive »*.

INTRODUCTION :

CULTURESFRANCE : DES CHANGEMENTS NÉCESSAIRES

L'Association française d'action artistique (AFAA) a fusionné le 2 mai 2006 avec l'Association pour le développement de la pensée française (ADPF) pour devenir **CulturesFrance**, qui a vocation, en liaison avec les institutions culturelles françaises et avec le réseau culturel français à l'étranger, à exercer une **mission d'opérateur** 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.

Votre commission des finances a donc souhaité savoir si le nouvel opérateur partait sur « *de bonnes bases* » et a demandé, dans cette perspective, une enquête à la Cour des comptes sur la gestion passée de l'AFAA, le précédent rapport de la Cour des Comptes, très sévère, datant de 2001.

Selon ses propres termes, « *la Cour s'est attachée à dresser le bilan de l'action de l'AFAA par rapport à ses objectifs et ses résultats et à vérifier ses comptes, au moment même où se met en place une nouvelle structure, CulturesFrance, dont on doit attendre qu'elle ne renouvelle pas les errements ou les dysfonctionnements constatés à l'AFAA* ».

La Cour des comptes **réitère certaines des critiques déjà émises dans le précédent rapport de 2001**. La négociation d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens a pris du retard, alors même que la fusion entre l'AFAA et l'ADPF était déjà intervenue. A ce stade, comme le souligne la Cour des Comptes, « *l'absorption de l'ADPF ne signifie pas abandon de locaux que cette dernière association occupait, ni même intégration des attributions qu'elle exerçait au sein du bloc de compétences de l'AFAA. Plutôt qu'à une fusion, c'est donc à une juxtaposition que la situation actuelle paraît correspondre* ».

Dès lors, quels sont les **gains de productivité attendus de la fusion** ? Quelle sera **l'efficacité de la nouvelle structure**, face aux ambitions de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne ou de l'Espagne, qui disposent d'agences d'une taille importante, aux compétences élargies, en particulier dans le domaine de l'enseignement de la langue nationale ? Face à l'augmentation du nombre des « saisons », dont on ne peut pas nier l'intérêt, et à **la part de plus en plus importante accordée au financement des opérations se déroulant dans l'hexagone**, CulturesFrance, et sa tutelle, ne doivent-ils pas procéder aux adaptations nécessaires ?

I. UNE STRUCTURE DONT LE PILOTAGE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ

CulturesFrance a été fondée le 13 novembre 1922 sous forme d'**association**, reconnue d'utilité publique dès le 16 mai 1923. L'association a été créée en 1922 pour « *recueillir la participation de donateurs privés susceptibles de participer à la politique d'échanges culturels* ». Les recettes de l'association sont alimentées pour la plus grande part par le ministère des affaires étrangères, les crédits publics représentant en moyenne 80 % des ressources de l'AFAA sur la période 2000-2006. Son directeur est depuis le 1^{er} février 1999 M. Olivier Poivre d'Arvor.

A. UN CHANGEMENT DE STATUT DONT LA CONDITION EST LE RENFORCEMENT DE LA TUTELLE

La Cour des comptes relève que l'AFAA, dont le statut est formellement associatif, **ne respecte que de façon approximative les règles, même les plus élémentaires**, qui s'appliquent aux associations. Elle regrette en particulier une absence de formalisation des délégations au sein de l'association, qui revient à confier le pouvoir au seul directeur au détriment des organes statutaires, alors que les diligences du commissaire aux comptes apparaissent nettement perfectibles. Il en découle une autonomie progressivement acquise par le directeur sans qu'il soit appelé à rendre des comptes devant les organes de l'association dont en principe il dépend. Cela a conduit le secrétaire général du Quai d'Orsay en 2001 à souhaiter « *une relation loyale entre l'AFAA et sa tutelle, laquelle suppose que l'on se garde de porter des divergences éventuelles sur la place publique* ».

Dans une réponse adressée au ministère des affaires étrangères le 13 septembre 2006, CulturesFrance s'est engagée à améliorer sa gestion dans les domaines suivants : amélioration de la tenue et du déroulement des assemblées générales ; définition des pouvoirs respectifs du conseil d'administration, du bureau et du président ; définition des pouvoirs et du mode de délégation du président ; création de deux comités au sein du conseil d'administration ; création du conseil d'orientation par grands domaines d'activité ; élaboration d'un règlement intérieur.

Les anomalies constatées conduisent une nouvelle fois la Cour des comptes à s'interroger sur **l'opportunité du maintien du statut associatif** et sur l'évolution de CulturesFrance vers celui d'établissement public. Le ministère des affaires étrangères y est favorable. La Cour des comptes semble considérer dans son rapport que la question du statut est finalement secondaire par rapport à la résolution des travers qui persistent depuis cinq ans : absence d'évaluation, embryon de comptabilité analytique, manque de contrôle et carence des procédures.

Le ministère des affaires étrangères, le ministère de la culture et l'AFAA ont conclu le 17 novembre 2000 une première convention cadre d'orientation définissant les missions fixées à l'AFAA. Le 16 novembre 2004, la convention a été renouvelée pour trois ans. Il est apparu à la Cour des comptes que **la convention signée en 2004 n'était en réalité pas appliquée, ce qui conduit à mettre en doute à la fois la pertinence de son contenu et la détermination des ministères précités à vouloir piloter leur opérateur.** Les objectifs de la convention, pour paraître précis, sont en réalité trop généraux.

La nouvelle convention objectifs-moyens, en cours de négociation, devra évidemment, selon vos rapporteurs spéciaux, tirer les conséquences de ce constat sévère. En particulier, des tableaux de bord de suivi des priorités géographiques et culturelles doivent être envisagés, la transparence financière de l'opérateur, vis-à-vis de sa tutelle et du Parlement, pouvant par ailleurs être améliorée de façon significative.

B. UNE STRUCTURE INTERNE À RATIONALISER

L'organisation interne de la structure appelle, selon la Cour des comptes, trois séries de remarques.

La première fait apparaître la relative modestie de la structure administrative.

La deuxième réside dans l'organisation des départements consacrés aux activités culturelles. Si la Cour des comptes se félicite de la réussite de la fusion avec l'association « Afrique en créations », elle se demande si les attributions de ce département ne pourraient pas se voir réparties entre celles des Arts de la scène et des Arts visuels, de l'architecture et du patrimoine. Elle souhaite éviter les doublons apparaissant entre le département « Afrique en créations » et les autres départements lorsque ces derniers organisent des opérations culturelles en Afrique.

La troisième remarque correspond au constat selon lequel un certain nombre de fonctions essentielles ne sont pas exercées, par exemple **l'évaluation des actions entreprises** et le contrôle de gestion.

Afin de tirer profit de la fusion entre l'AFAA et l'ADPF, et de dégager des gains de productivité, la Cour des comptes préconise, sans en chiffrer l'impact financier :

- la rationalisation de l'activité éditoriale, éventuellement en recourrant autant que de besoin à d'autres structures existantes ;
- le renforcement de la fonction de diffusion par des rapprochements avec les professionnels privés du secteur ;
- l'externalisation de la fonction d'achat de livres.

C. UNE ÉVALUATION TROP LIMITÉE

Au cours de la période étudiée, l'AFAA a disposé d'une autonomie de fait qui n'était pas compensée par l'existence d'un contrôle suffisamment fort de ses résultats de la part des administrations de tutelle pourtant en rapport constant avec elle. L'association **a semblé trop peu soucieuse, selon l'enquête de la Cour des comptes, de rendre des comptes** au titre des obligations de service public qui lui incombent.

S'agissant du suivi des indicateurs financiers, la Cour des Comptes souligne que **la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) ne s'est pas montrée très entreprenante** dans ce domaine et n'a pas exigé qu'elle produise les éléments d'information sur lesquels elle s'est engagée. Elle observe que les deux ministères de tutelle ne peuvent se contenter d'abandonner les indicateurs financiers à la routine administrative, sans en tirer toutes les conséquences qui s'imposent.

La Cour des Comptes fait remarquer que **le ministère de la culture devrait jouer un rôle plus important au sein de CulturesFrance**, car il dispose de moyens d'expertise efficaces dans le domaine culturel. Mais son faible niveau de participation financière (20 % du total) le conduit à s'effacer devant le ministère des affaires étrangères et sa DGCID.

Vos rapporteurs spéciaux, au cours de leurs travaux complémentaires, ont été étonnés de la difficulté rencontrée par CulturesFrance pour connaître, par exemple, la **répartition géographique de ses actions**. Après un recensement fastidieux, l'association n'a été en mesure de présenter les chiffres suivants que le 7 décembre 2006, le jour de l'examen de la mission « Action extérieure de l'Etat », en séance publique, au Sénat.

Les chiffres remis dénotent **deux fortes priorités**, l'Afrique et l'Europe occidentale qui regroupent **plus de 50 % des actions** et du volume financier consacrés aux arts de la scène et aux arts visuels. Les pays, pourtant prioritaires pour le Quai d'Orsay, tel que définis notamment dans son contrat de modernisation - Asie, Amérique du Nord, pays émergents - concentrent des moyens beaucoup plus limités : il est à craindre que la nouvelle convention objectifs-moyens, qui serait en cours de négociation, ne puisse modifier une tendance ancienne.

Répartition géographique des actions dévolues aux arts de la scène et arts visuels en 2005

Zone géographique	Pourcentage du nombre de projets engagés	Pourcentage des montants financiers engagés
Afrique (dont Fonds de solidarité prioritaire)	22,3%	21,4 %
Amérique latine	8,8%	10,0 %
Amérique du Nord	11,0%	13,0 %
Asie, Océanie	13,2%	14,8 %
Europe centrale et orientale	8,9%	6,6 %
Europe occidentale	25,4%	27,9 %
Maghreb, Proche et Moyen Orient	10,5%	6,3 %

Source : CulturesFrance

Répartition géographique des actions dévolues aux arts de la scène et arts visuels en 2006

Zone géographique	Pourcentage du nombre de projets engagés	Pourcentage des montants financiers engagés
Afrique (dont Fonds de solidarité prioritaire)	19,8%	28,0 %
Amérique latine	10,5%	9,4 %
Amérique du Nord	7,2%	7,3 %
Asie, Océanie	11,9%	9,2 %
Europe centrale et orientale	12,7%	8,0 %
Europe occidentale	30,3%	31,0 %
Maghreb, Proche et Moyen Orient	7,6%	7,1 %

Source : CulturesFrance, situation au mois de novembre 2006

II. UNE CLARIFICATION NÉCESSAIRE DES PRIORITÉS STRATÉGIQUES DE CULTURESFRANCE

Selon la Cour des comptes, si l'activité de CulturesFrance, ex-AFAA, s'avère soutenue, elle donne parfois le sentiment d'être diffuse et peu ordonnée. Il en résulte un certain **saupoudrage** des crédits affectés aux opérations (en moyenne, en 2005, 10.000 euros par opération). Les assurances du ministère des affaires étrangères affirmant qu'il existe un effet de levier multiplicateur des fonds distribués ne seraient démontrées, selon la Cour des comptes, par aucun dispositif d'évaluation précis.

Malgré la progression des recettes de mécénat, les subventions des deux ministères de tutelle continuent de représenter la plus grande part des ressources d'une association qui a désormais compétence pour mener des

actions sur le territoire national. Cette tâche a pris de l'ampleur avec l'organisation des « saisons », vastes festivals où la France accueille un pays avec lequel elle entend marquer son étroite coopération.

A. UNE PROGRAMMATION SOUS CONTRAINTES

Dans l'exercice de programmation, CulturesFrance subit d'assez nombreuses contraintes, qui conduisent à laisser une place résiduelle aux actions conduites au sein du réseau culturel français à l'étranger.

CulturesFrance n'a pas de possibilité d'appréciation et de récusation sur l'organisation des « saisons », des festivals et des biennales. Sa marge de manœuvre est également réduite sous l'effet de commandes passées localement par certaines grandes institutions culturelles dont la renommée et l'influence auprès de nos représentants diplomatiques peut se faire pressante. Dans ce contexte, CulturesFrance est tenue de s'associer aux grands établissements culturels français.

Dès lors, si CulturesFrance dispose d'un budget significatif (28 millions d'euros en 2006), **75 % des fonds sont affectés à des projets préétablis, qui ne bénéficient pas directement au réseau.**

Même dans le domaine où la marge de manœuvre de CulturesFrance est reconnue, c'est-à-dire en matière de programmation au profit du réseau, celle-ci est fréquemment restreinte du fait que les représentations diplomatiques parviennent à faire prévaloir une action lourde financièrement dans le domaine culturel telle par exemple la venue de l'Opéra de Paris.

B. UN VOLUME IMPORTANT D'OPÉRATIONS SUR LE TERRITOIRE NATIONAL

En dehors de la saison « année de la France en Chine », l'activité de l'AFAA s'est caractérisée au cours des années passées par un volume important d'opérations sur le territoire national. **Les montants engagés couvrent en 2005, selon la Cour des Comptes, à hauteur de 40 % des opérations réalisées dans l'Hexagone** (hors « année de la France en Chine »), ou 33 % si l'on inclut dans l'analyse l'« année de la France en Chine ».

Le pourcentage de 40 % n'a pas été contesté de la part de CulturesFrance au cours de la procédure contradictoire à laquelle a procédé la Cour des comptes pour l'établissement de l'enquête remise à votre commission des finances. CulturesFrance et sa tutelle n'ont pas été en mesure, au cours de l'audition pour « suites à donner » en date du 8 novembre 2006, de produire un chiffre précis et étayé venant contredire les calculs de la Cour des comptes.

En revanche, lorsque le pourcentage de 40 % est paru dans la presse¹, il a été contesté de manière approfondie. Selon CulturesFrance, le pourcentage d'opérations réalisées en France serait en réalité bien inférieur (28 % en 2005). Vos rapporteurs spéciaux ont pris acte, au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, de ce chiffre jusqu'alors inédit, sans être fondés à remettre en cause les données établies par la Cour des comptes, la phase contradictoire étant close. Sans entrer dans une querelle de chiffres, ils considèrent que les actions réalisées par CulturesFrance sont, pour une part trop significative, réalisées dans l'Hexagone et que ceci peut avoir un impact sur le financement du réseau culturel à l'étranger.

Le directeur de CulturesFrance considère d'ailleurs cette tendance comme irréversible : sur la période récente, l'AFAA a été de moins en moins en mesure de répondre favorablement aux demandes des postes, des artistes ou des partenaires pour la diffusion de la scène artistique à l'étranger.

Pourtant, l'association accueille cette tendance favorablement puisqu'elle lui permet de passer d'une logique de projets pilotés par les agents du ministère des affaires étrangères à une logique de réalisation de programme. Pourtant, ce choix s'accompagne d'une **absence d'évaluation des actions entreprises**.

La responsabilité de cette évolution incombe aux « saisons » culturelles, qui résultent d'engagements diplomatiques bilatéraux, et de décisions prises au plus haut niveau de l'Etat. En principe, une saison se déroulant sur le sol national a pour vocation de s'inscrire dans une logique de réciprocité.

L'impact de ces opérations fait défaut. Pourtant, c'est la vocation **prioritaire** de promotion de la culture française à l'étranger, jusqu'ici assignée à l'AFAA, qui est en cause. Chacun reconnaît **l'effet d'éviction** qu'ont eu les « saisons » sur les autres programmes de l'AFAA.

L'AFAA, qui agissait jusqu'à présent en soutien des demandes exprimées par les services des ambassades, devient un programmateur indépendant acquérant une visibilité signalée sur la scène nationale. Or, **le ministère de la culture dispose lui-même de divers relais associatifs, tels que l'ONDA, pour réaliser les manifestations culturelles sur le territoire national**, ce qui tend à créer une certaine **confusion** dans les responsabilités assumées par chacun des deux ministères.

¹ *Le Monde*. 10 novembre 2006 et 18 novembre 2006.

C. QUELLES RELATIONS AVEC LE RÉSEAU CULTUREL À L'ÉTRANGER ?

La création de CulturesFrance s'inspire de l'exemple de certains pays étrangers dans lesquels existe un grand opérateur assurant la promotion de la culture nationale à l'étranger (Institut Cervantès, Goethe Institut, British Council).

Néanmoins, il faut souligner une singularité française : CulturesFrance n'assure pas la direction et l'animation du réseau des opérateurs culturels français à l'étranger. L'action en faveur du rayonnement culturel de la France et celle en faveur de l'apprentissage de notre langue à l'étranger sont clairement séparées.

La Cour des comptes montre que la disparité du réseau et des opérateurs français peut donner l'impression d'une moindre cohérence. Une mise en cohérence imposerait une réforme d'une très grande ampleur : elle impliquerait la mise en place d'une tutelle renforcée, la réalisation sur le plan juridique de la comptabilité entre les différents statuts d'établissement relevant de régimes divers, une harmonisation des situations d'emploi très hétérogènes du personnel, sans compter les évolutions de structures rendues nécessaires par le pilotage d'un tel réseau.

A tout le moins, vos rapporteurs spéciaux soulignent que le cœur de métier de CulturesFrance est de répondre **à la demande et aux besoins des postes à l'étranger, en les associant toujours davantage aux choix culturels**, y compris s'agissant des excellentes expositions préparées par l'ex-ADPF.

III. UNE SITUATION FINANCIÈRE SAINTE, QUI APPELLE NÉANMOINS QUELQUES CORRECTIONS

A. UN BILAN ET UN COMPTE DE RÉSULTAT SATISFAISANTS

L'**actif** du bilan s'élève à 8,5 millions d'euros en 2005, dont plus de la moitié en placements financiers, et a diminué de 22 % sur la période. La part des immobilisations est jugée raisonnable, mais **celles-ci ne sont pas vérifiables car CulturesFrance ne dispose pas d'un état de l'actif**. Les restes à recouvrer ne constituent plus que 6 % des produits de fonctionnement courant, après 28 % en 2000, du fait du versement au terme de l'exercice de la totalité des subventions dues. L'essentiel de la trésorerie (5,5 millions d'euros en 2005) est constitué de titres de placement à terme auprès de la banque Hervet.

Le **passif** ne comprend pas de capital ni de subvention d'équipement, et comportait notamment, en 2005, 5 millions d'euros de dettes et un résultat comptable négatif à hauteur de 228.500 euros. Les exercices 2002 et 2003 ont été également déficitaires. **Les statuts de CulturesFrance ne prévoient pas**

de capitaux propres, mais la constitution de deux types de réserves : un fonds de dotation (717.414 euros en 2005) et une réserve d'investissement (887.201 euros) dotée du 1/10^e des revenus financiers capitalisés.

Les charges courantes ont augmenté plus rapidement que les produits. Concernant les **charges**, l'AFAA n'a pas fourni un état de rapprochement des prévisions et réalisations des dépenses, et le budget n'est pas adopté sous forme de comptes de charges réparties par nature de dépenses, selon les règles de la comptabilité générale. **Le budget prévisionnel adopté par les organes statutaires ne peut donc être comparé avec le compte de résultat** certifié par le commissaire aux comptes. En 2001 et 2003, le montant des crédits effectivement consommés a légèrement dépassé celui des crédits ouverts, **ce qui conduit la Cour des Comptes à s'interroger sur le caractère effectif de l'autorisation financière accordée par les organes dirigeants au directeur.**

Les charges de fonctionnement courant (31,4 millions d'euros en 2005) ont augmenté de 31,5 % entre 2000 et 2005. **La Cour relève le manque de cohérence de certains éléments du compte de résultat** et l'absence de correspondance entre certains soldes des comptes généraux du « grand livre » et les postes correspondants du compte de résultat.

Le poste « *Travaux sous-traités liés aux activités et expositions* » (13,3 millions d'euros en 2005, soit 42 % des charges de fonctionnement), représente un **poids disproportionné** et fait figure de véritable **fourre-tout**. Après examen des dossiers de pièces justificatives, la Cour a constaté **des erreurs sur les imputations comptables retenues.**

La Cour des Comptes relève ainsi que « *le choix d'une présentation comptable conduisant à afficher une telle masse financière, sans la recherche d'une meilleure ventilation des dépenses, alors que les dossiers de pièces justificatives correspondants sont eux-mêmes des plus sommaire et que la comptabilité analytique est inexistante, il devient impossible d'opérer sur l'emploi de ces sommes le moindre contrôle efficace. Ainsi le poste essentiel échappe à toute lisibilité* ». Faute de présentation par nature de dépenses, la Cour des Comptes a dénoncé une « **incontestable opacité des documents comptables** ».

Parmi les **produits**, les subventions allouées par les deux ministères de tutelle sont relativement **stables** sur la période (18,14 millions d'euros en 2005) et **les produits des activités propres de l'AFAA (recettes d'exposition) restent négligeables**. La subvention du ministère des affaires étrangères a diminué de 5 % mais reste largement majoritaire, celle du ministère de la culture a crû de 75 % et correspond à des opérations clairement identifiées.

Les ressources issues du partenariat et du mécénat ont quasiment **triplé** entre 2000 et 2005 (9,5 millions d'euros en 2005), **celles provenant du mécénat ont été multipliées par 40**, grâce à une politique active de démarchage, mais surtout au contexte favorable des saisons dédiées à la Chine et au Brésil. Les produits provenant de partenariats avec les collectivités

territoriales ont diminué de 50 %, et l'AFAA n'a jusqu'en 2006 pas obtenu de financements communautaires malgré les engagements pris à cet égard.

La Cour des comptes constate un certain flou sur l'engagement comptable des fonds dédiés (part des ressources affectées à des projets qui n'a pu être encore engagée).

Enfin, les opérations d'« Afrique en créations » conduisent CulturesFrance à **émarger sur trois programmes budgétaires**, bien qu'il s'agisse de dépenses de même nature. La DGCID devrait donc s'interroger sur le maintien d'une triple imputation budgétaire. En outre, **le projet annuel de performances ne mentionne aucun objectif ou indicateur opposable à l'association.**

Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, vos rapporteurs spéciaux ont, de manière plus générale, constaté **les progrès restant à accomplir en matière de transparence financière, notamment s'agissant de la situation du fonds de roulement. Ils ont regretté que certains comportements aient pu laisser penser que CulturesFrance ne souhaite pas appliquer les obligations de la régulation budgétaire, qui s'imposent pourtant à tous les services de l'Etat et à leurs opérateurs.**

B. LA FONCTION FINANCIÈRE PEUT FAIRE L'OBJET D'AMÉNAGEMENTS

Des faiblesses ont été constatées dans la constitution des dossiers de pièces comptables justificatives : elles ne sont pas regroupées par nature de dépenses et leur contenu est limité au strict minimum, il n'y a pas non plus de validation formelle du service fait. **La Cour des comptes déplore également l'absence de délégations de pouvoir et de signature, de règlement financier interne, de comptabilité analytique et de contrôle de gestion.**

CulturesFrance relève d'un double contrôle préalable du contrôleur financier (pour les engagements supérieurs à 45.000 euros) et *a posteriori* du commissaire aux comptes. L'action du contrôleur financier est limitée par une information lacunaire sur les accords conclus avec certains prestataires et par l'absence de règles en matière d'achats et de choix des opérations culturelles, en particulier **l'absence de mise en concurrence. Le code des marchés publics ne s'impose pas à CulturesFrance, mais la Cour des Comptes recommande son application** pour garantir la pertinence de certaines commandes.

La Cour des comptes estime que les achats réalisés auprès de certains fournisseurs pourraient faire l'objet de procédures plus transparentes, compte tenu des sommes considérables mises en jeu : assurance des matériels et des agents, photogravure et impression, dépenses auprès de Publicis Consultants, maintenance des photocopieurs...

Dans une réponse adressée au ministère des affaires étrangères le 13 septembre 2006, CulturesFrance s'est engagée à améliorer sa gestion dans les domaines suivants : établissement d'un règlement financier fixant notamment l'imputation des dépenses ; mise en place progressive d'une comptabilité analytique ; assistance d'un expert comptable distinct du commissaire aux comptes ; mise en conformité des documents budgétaires ; double signature du président et du directeur pour certains engagements ; signature par un tiers de tout document relatif à une personne.

C. LES RESSOURCES HUMAINES : TIRER PROFIT DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ

Les effectifs de l'AFAA depuis 2000 sont relativement **stables** :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Contractuels	61	63	63	65	66	66
Fonctionnaires détachés	4	4	3	1	2	2
Fonctionnaires mis à disposition	9	8	9	10	9	7
Stagiaires	14	10	15	9	16	18
Emplois jeunes	9	7	8	0	0	0
Total	97	92	98	85	93	93

Source : Enquête de la Cour des comptes

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, la fusion entre l'ADPF et l'AFAA doit normalement susciter des gains de productivité représentant de l'ordre de 15 équivalents temps plein au moins.

La Cour des Comptes relève qu'il n'existe pas de véritable politique ni d'outils de gestion des ressources humaines (GRH) : absence de relevé précis et complet des emplois, de recensement des compétences détenues et requises, de bilan social ou de la mise en œuvre des 35 heures, d'analyse du besoin de formation...

Le recours croissant à du personnel stagiaire (24 en 2006) a servi de variable d'ajustement, or l'emploi de moyens précaires pour couvrir des besoins permanents n'est pas conforme aux exigences d'une bonne GRH ni à l'éthique d'une association. La DGCID a annoncé la création d'une fonction « ressources humaines » confiée à un secrétaire général, mais la Cour des Comptes craint un simple effet d'annonce.

La politique de rémunération de l'AFAA n'est pas claire, selon la Cour des Comptes. Néanmoins les salaires des dirigeants ne soulèvent pas de critiques (7.118,3 euros mensuels pour le directeur, environ 4.200 euros pour un directeur de département). Les indemnités et primes (13^{ème} mois, indemnité forfaitaire supplémentaire, prime de résidence...) ont en revanche

connu une forte hausse de 59 % sur la période, alors que les rémunérations brutes augmentaient de 13 %.

Les protocoles d'accord afférents aux primes ne font pas l'objet d'une décision d'adoption formelle des organes statutaires et ne sont pas soumis au visa du contrôleur financier. Plus particulièrement, **la mise en place progressive du 13^{ème} mois n'a fait l'objet d'aucun débat au sein des instances dirigeantes** et n'a été mentionné dans le procès verbal du conseil d'administration que plus de trois après son introduction. En outre, **les « autres indemnités », dont le fondement juridique est incertain, continuent d'être servies alors que le 13^{ème} mois avait vocation à les remplacer.**

*

* *

Le Parlement a vocation à **poursuivre le contrôle de CulturesFrance** engagé, notamment, par le présent rapport d'information. Une audition de suivi sera organisée par votre commission des finances avant l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

En revanche, comme le souligne le récent rapport de nos collègues Alain Lambert et Didier Migaud en leur qualité de parlementaires en mission auprès du gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF : *« les parlementaires ne doivent plus être juges et parties. Des parlementaires siègent aujourd'hui dans 154 organismes extraparlimentaires, qu'ils président parfois. Cette situation a un avantage : elle permet au Parlement de connaître de façon détaillée les activités desdits organismes ; elle a aussi un inconvénient : elle peut nuire à l'exercice du contrôle parlementaire, dès lors qu'il porte justement sur l'action d'organismes à la gestion desquels le Parlement participe. Il serait utile que les lois cessent de prévoir la présence de parlementaires dans ces organismes, sauf à réserver cette présence aux seuls conseils de surveillance et à bannir l'exercice de toute fonction exécutive ».*

TRAVAUX DE LA COMMISSION :

**AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE
RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF,
SUR L'ASSOCIATION FRANÇAISE D'ACTION ARTISTIQUE**

Présidence de M. Jean Arthuis, président

Séance du mercredi 8 novembre 2006

Ordre du Jour

Audition de **M. Alain Pichon**, président de la 4^e chambre de la Cour des comptes, et de **MM. Philippe Etienne**, directeur général de la coopération internationale et du développement au ministère des affaires étrangères, **Benoît Paumier**, délégué au développement et aux affaires internationales au ministère de la culture et de la communication, **Jacques Blot**, président de CulturesFrance et **Olivier Poivre d'Arvor**, directeur de CulturesFrance, pour **suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur l'Association française d'action artistique (AFAA)**.

La séance est ouverte à 15 heures 05

M. le président – La séance est ouverte.

Je salue les représentants des commissions des affaires culturelles et des affaires étrangères qui se sont joints à nous compte tenu du thème traité, M. Jacques Valade et Mme Monique Cerisier Ben Guiga.

Nous voici à nouveau réunis pour une « audition de suivi » d'une enquête réalisée par la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article 58-2° de la LOLF, qui prévoit la réalisation par la Cour des comptes *« de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elles contrôlent »*.

Il s'agit aujourd'hui d'une communication sur la gestion de l'Agence française d'action artistique, aujourd'hui renommée CulturesFrance, que la Cour des comptes a transmis à notre commission en octobre dernier.

Il s'agit d'un sujet majeur pour le rayonnement culturel de notre pays. Au moment même où se met en place une nouvelle structure, CulturesFrance, dont le modèle est clairement inspiré d'opérateurs étrangers prestigieux comme le British Council, on doit attendre que le nouvel organisme culturel ne renouvelle pas les errements ou les dysfonctionnements constatés à l'AFAA, dès 2001, par la Cour des comptes. La Cour semble pourtant réitérer les mêmes critiques, cinq ans après, dans le rapport remis à notre commission des finances.

Il m'a semblé, conformément à la procédure déjà suivie, qu'était nécessaire une audition pour suite à donner de MM. Philippe Etienne,

directeur général, au ministère des affaires étrangères, de la coopération internationale et du développement, Benoît Paumier, délégué au développement et aux affaires internationales au ministère de la culture et de MM. Jacques Blot et Olivier Poivre d'Arvor, respectivement Président et directeur de CulturesFrance, anciennement AFAA, en présence de MM. Alain Pichon, président de la 4^e Chambre, Jean-François Collinet, conseiller maître à la 4^e Chambre, Bernard Billaud, conseiller maître, président de section, et Jean-Louis Sciacaluga, qui ont réalisé l'enquête demandée par notre commission.

Cette audition, compte tenu de son sujet, est ouverte à nos collègues des commissions des affaires culturelles et des affaires étrangères ainsi qu'à la presse afin d'assurer un débat le plus ouvert et fructueux possible.

La communication de la Cour des comptes constate plusieurs carences importantes dans la gestion de l'AFAA, désormais dénommée CulturesFrance.

Si l'enquête aborde la question du statut de l'AFAA, en constatant que cet organisme ne respecte que de façon approximative les règles, même les plus élémentaires, qui s'appliquent aux associations, elle ne préconise pourtant pas clairement un changement de statut de l'organisme.

La Cour semble considérer, en effet, que le mal est plus profond, et tient dans la difficulté de la tutelle, en particulier du Quai d'Orsay, à piloter son opérateur. La convention signée en 2004 par le ministère des affaires étrangères et l'AFAA n'aurait en réalité jamais été appliquée, ce qui conduit la Cour à mettre en doute à la fois la pertinence de son contenu et la détermination des ministères de tutelle à vouloir piloter leur opérateur.

Au cours de l'enquête, la Cour ne semble avoir discerné aucun axe directeur, qu'il soit géographique, thématique ou financier, dans les actions de l'AFAA. Il en résulterait un certain saupoudrage des crédits affectés aux opérations, sans que l'effet de levier des subventions publiques soit avéré.

Par ailleurs, de manière critique, l'enquête de la Cour note que l'AFAA dispose d'un budget non négligeable, mais :

- que 75 % des fonds sont affectés à des projets préétablis, ne bénéficiant pas directement au réseau culturel à l'étranger ;
- et que les montants engagés couvrent à hauteur de 40 % des opérations réalisées dans l'Hexagone.

L'AFAA, devenue CulturesFrance, serait de moins en moins en mesure de répondre favorablement aux demandes des postes, des artistes ou des partenaires pour la diffusion de la scène artistique à l'étranger. D'une certaine manière, l'objet social d'origine de l'association apparaît comme dévoyé.

Dans ces conditions, quelle sera l'utilité de la réforme visant à transformer l'AFAA en un British Council à la française, surtout lorsque l'on

sait que les gains de productivité issus de la fusion avec l'association pour le développement de la pensée française ne sont pas avérés ?

Vous avez tous reçu, mes chers collègues, copie de l'enquête de la Cour des comptes. Dans cette perspective, je compte sur chaque interlocuteur pour présenter très brièvement ses principales conclusions et laisser toute sa place à un débat le plus interactif et constructif possible dans lequel je donnerai prioritairement la parole à notre deux rapporteurs spéciaux, M. Adrien Gouteyron, pour la mission « *Action extérieure de l'Etat* » et M. Michel Charasse pour la mission « *Aide publique au développement* ».

Je rappelle aux membres de la commission des finances que nous aurons ensuite à prendre une décision sur la publication de l'enquête de la Cour des comptes au sein d'un rapport d'information.

Pour commencer, je donne la parole à M. Alain Pichon, président de la 4^e Chambre de la Cour des comptes, pour présenter les principales conclusions de l'enquête réalisée par la Cour des comptes sur la gestion de l'association française d'action artistique.

M. Alain Pichon – Merci.

Messieurs les présidents, Mesdames et Messieurs les sénateurs, comme le président Arthuis l'a rappelé, la Cour des comptes a procédé au contrôle de l'AFAA à la demande de la commission des finances du Sénat, en application de l'article 58-2^o de la loi organique.

La Cour avait déjà précédemment contrôlé l'AFAA en 2001 et avait adressé un référé au ministre concerné à l'époque. La demande du Sénat était intervenue à la fin de janvier 2006, alors même qu'était annoncée la création d'une nouvelle structure, CulturesFrance qui, absorbant l'AFAA et l'ADPF, se voyait confier la mission de constituer, en qualité d'opérateur de l'Etat, une agence unique chargée de la diffusion de la culture française à l'étranger, en s'inspirant du modèle des institutions espagnoles, britanniques, allemandes ou suisses.

Je voudrais d'abord rappeler que, compte tenu de la date de saisine et des délais qui nous sont impartis par la LOLF, notre enquête ne pouvait porter sur la mise en place et le démarrage de CulturesFrance.

Aussi la Cour, en accord avec votre commission, a-t-elle limité ses investigations à l'organisation, à la gestion et aux comptes des trois derniers exercices de l'AFAA, mais s'est attachée également à dresser le bilan de l'activité et des résultats de l'association, ne serait ce que pour inviter CulturesFrance à ne pas reproduire les mêmes dysfonctionnements ou les errements constater et, au contraire, à profiter des acquis et des points forts de l'AFAA, car il en est bien évidemment.

Autre remarque – même si on ne l'a pas approfondie, mais nos premières investigations donnaient à le penser : le statut et l'organisation actuels de CulturesFrance apparaissent plus, en tout cas pour l'instant, comme

une juxtaposition des entités antérieures, l'AFAA et l'ADPF, que comme le produit d'une réelle fusion faisant émerger une nouvelle agence, avec un statut et des objectifs clairement adaptés aux ambitions telles qu'elles ont été annoncées par le ministre des affaires étrangères.

Enfin, je voudrais rappeler le montant des enjeux financiers et budgétaires. Nous sommes devant un organisme qui représente environ 30 millions d'euros, dont une vingtaine de crédits publics et maintenant 7 en provenance du mécénat privé.

Première série de remarques, je rejoindrai ainsi les propos du président Arthuis : quels que soit le statut et les missions qui seront confiées à CulturesFrance, la gestion de cette entité devra être plus rigoureuse que celle que l'AFAA avait montré ces dernières années.

Le fonctionnement de l'AFAA a montré en effet que la répartition des responsabilités et des pouvoirs, en son sein et parmi ses dirigeants, n'étaient pas toujours conforme à ses statuts et qu'au demeurant le statut d'association relevait plus de l'effet d'apparence que d'une réalité fonctionnelle.

Le rapport relève les lacunes, le manque de respect des règles formelles dans les délégations de pouvoir au sein de l'association, ce qui a pu conduire dans les faits à donner une plus grande autonomie à son directeur général.

Au fil du temps a pu s'instaurer une confusion nuisant ainsi à la clarté des attributions de chacun, des responsabilités, des relations entre les tutelles et l'institution, ce qui ne permettait plus à l'Etat de fixer des objectifs mesurables à un opérateur qui gagnait en liberté ce qu'il perdait en lisibilité.

A cet égard, la Cour est conduite à nouveau à poser la question du statut de ce type d'agence.

En 2004, elle s'était interrogée sur l'opportunité du maintien du statut associatif de l'AFAA et sur l'intérêt que pouvait présenter le statut d'établissement public industriel et commercial. Il semble qu'avec la création de CulturesFrance, la question demeure d'actualité et le ministère des affaires étrangères nous a paru envisager favorablement de doter cette nouvelle agence d'un statut d'EPIC, sous réserve toutefois qu'une telle réforme ne provoque pas, notamment chez les mécènes privés, une perte de confiance alors même que ce mécénat a connu un effort remarquable ces dernières années.

Si bien que la Cour n'a pas pris clairement et strictement position sur le choix d'un statut ; elle invite peut être à une nouvelle réflexion approfondie qui mériterait d'être menée pour analyser les mérites comparés des différents statuts possibles, soit un véritable statut associatif, soit un EPIC, soit un GIP. On a évoqué la fondation pour mémoire.

Au demeurant, et au delà même de la question statutaire, il conviendrait que CulturesFrance montre plus de rigueur dans sa gestion. Il en va de la place d'un contrôle interne plus strict permettant de mieux maîtriser

les coûts d'opérations complexes, de développer une culture de mesure des résultats et des performances par rapport à des objectifs définis par l'Etat.

De ce point de vue, CulturesFrance devrait s'inspirer de ce qui se met en place en matière de loi organique de loi de finances : une culture de résultats. Sans doute faudra-t-il tenir et présenter une comptabilité analytique, restée trop embryonnaire, fournir des comptes sociaux irréprochables sur le plan de la régularité et de l'image fidèle.

La Cour n'a pas remis en cause la sincérité des comptes tels qu'ils ont été certifiés par le commissaire aux comptes, mais plus de rigueur dans le respect de principe de rattachement à l'exercice ou de l'imputation de certaines charges, d'une manière plus générale une plus grande transparence dans le compte rendu des comptes seraient nécessaires.

La gestion de la ressource humaine n'a pas conduit à constater de graves déboires. Le contrôle de la Cour a constaté que les effectifs avaient connu une légère décroissance au cours des dernières années et l'ensemble les rémunérations servies ne sont ni excessives, ni assorties d'avantages complémentaires ou matériels anormaux. On a quand même relevé que l'octroi du treizième mois aurait dû être mieux régularisé.

Ce qui fait plutôt défaut à l'AFAA, c'est l'émergence d'une véritable politique de la ressource humaine, avec une meilleure mesure du bilan, une meilleure maîtrise du temps de travail, de la formation ainsi que du problème particulier du statut des stagiaires.

La situation financière et les résultats de cette association n'appellent pas non plus de remarques. Ils sont globalement sains. Nous avons même relevé que la trésorerie était aisée, ainsi que les réserves.

Deux points méritent quand même d'être relevés : la faible mobilisation des crédits européens, malgré les engagements d'objectifs affichés. De ce point de vue, il conviendrait peut être que, dans l'avenir, CulturesFrance s'inscrive davantage dans une logique de programmes culturels – je pense notamment à Europe 2000 – et attire des financements européens plus substantiels que dans le passé.

En revanche et *a contrario*, il faut noter l'effort remarquable des ressources de mécénat. Il est vrai qu'on partait de très bas puisqu'en 2000, ces ressources ne s'élevaient qu'à 180.000 euros mais, au cours des dernières années, entre 2004 et 2006, l'AFAA a su attirer à elle plus de 12 millions d'euros. Il faut sans doute imputer ce résultat spectaculaire à l'implication personnelle et dynamique de M. le directeur général, à la montée en puissance de la cellule mécénat, qui a été implantée à l'AFAA et qui a suivi à CulturesFrance, ainsi qu'à l'effet des saisons Chine et Brésil qui ont attiré à elles beaucoup de mécénat et – soyons lucides – peut être aussi au nouveau régime fiscal, plus incitatif désormais en matière de mécénat.

On peut formuler le voeu que ce type de financement soit maintenu, consolidé et développé par CulturesFrance. Il serait d'ailleurs légitime et peut-

être budgétairement souhaitable que les tutelles retiennent le mécénat comme un objectif quantifié à réaliser par son opérateur.

Nous avons à évoquer la question de la comparaison de l'AFAA – désormais CulturesFrance – avec des structures analogues ou voisines à l'étranger. Vous avez cité le British Council ; la Cour a fait un tableau comparatif dans une annexe à son rapport où figurent des instituts analogues ou voisins. Je pense au *Goethe* Institute, à Cervantes ou à Pro Helvétia en Suisse.

La comparaison est délicate car les critères – moyens financiers, implication de l'Etat et de son réseau diplomatique, ampleur et périmètre des missions, monopole ou concurrence avec d'autres structures publiques – sont nombreux et assez difficiles à cerner pour en dégager des conclusions et recommander de s'inspirer strictement de tel ou tel modèle.

Modestement – et je n'engage là que moi-même – c'est peut être Pro Helvétia où l'Institut Cervantes qui seraient actuellement les plus proches de ce vers quoi on pourrait tendre pour CulturesFrance. Une comparaison avec le British Council nous entraînerait sans doute très loin en termes de moyens financiers et de missions. Ce n'est pas exclu, mais ce serait une réforme considérable.

En revanche, il serait souhaitable que se développent une meilleure concertation et plus de coordination avec d'autres intervenants français dans le domaine de l'action culturelle à l'étranger. Je pense notamment à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, à l'Office national de diffusion artistique et à l'Alliance française.

Il conviendrait en effet de donner plus de cohérence et de complémentarité à l'ensemble des intervenants français en matière de diffusion culturelle extérieure.

La seconde partie de mon propos va sortir des enseignements de l'AFAA *stricto sensu* pour essayer de resituer la problématique de CulturesFrance dans une logique plus large : relations avec la tutelle, missions et résultats. La constatation de la Cour est que l'évolution récente des missions et des réalisations confiée à l'AFAA est d'autant plus préoccupante que l'Etat n'a pas assumé clairement ses responsabilités de tuteur vis à vis de son opérateur.

Dans une période récente, l'AFAA a progressivement développé son activité sur le territoire national sous l'effet de la montée en puissance d'opérations dénommées « saisons », opérations culturelles qui ont pour objet d'assurer le rayonnement d'une culture étrangère en France, avec parfois un effet de réciprocité dont la réalité n'a pas toujours été facile ni même mesurée en ce qui concerne l'intérêt de l'AFAA dans sa projection extérieure : année de l'Algérie en France en 2003, de la Chine en 2004, du Brésil en 2005.

La Cour n'entend nullement remettre en cause l'opportunité ou l'effectivité de ces manifestations. Elle sortirait de son rôle si elle les contestait.

Mais, en réalisant ce type de prestations, l'AFAA est progressivement sortie de sa mission originelle et principale qui est d'assurer le rayonnement culturel de la France à l'étranger plutôt que d'agir en soutien ou en relais à des demandes exprimées par nos ambassades et services culturels, lesquels, parfois, doublent ou s'éloignent de l'AFAA en traitant directement avec de grandes institutions comme l'Opéra de Paris, le Musée du Louvre ou la Comédie française.

L'AFAA est devenue en quelque sorte un opérateur indépendant, inspiré plus par une démarche de projet au coup par coup que par une logique de programmes.

Cette logique a perdu sans doute de sa clarté et de sa finalité en raison du caractère trop flou et mal défini des objectifs assignés à l'AFAA dans les conventions passées avec les deux ministères de tutelle, affaires étrangères et culture, et antérieurement coopération, du temps où ce ministère était autonome avant d'être intégré aux affaires étrangères.

On peut s'interroger non sur l'intérêt de maintenir la réalisation d'opérations de type « saisons » sur le territoire national, mais sur la question de savoir qui en est chargé et si une agence comme CulturesFrance ne devrait pas être prioritairement recentrée sur sa mission traditionnelle, telle qu'elle avait été conçue dès 1922 pour l'AFAA.

Reste à définir quel type de produit culturel on entend promouvoir et sur quel périmètre et quelle zone géographique on souhaite couvrir de préférence.

Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer dans ce débat et de suggérer des choix préférentiels. Bornons nous néanmoins à constater que, dans le passé récent, de telles options n'ont pas été tranchées et qu'ainsi les pouvoirs publics n'ont pas assigné à l'AFAA des objectifs clairs en matière de vecteurs culturels, de promotion soit de la culture classique, soit de la création contemporaine, de ciblage de zones géographiques, d'actions privilégiées vers des pays émergents, *etc.*

A l'évidence, la création de CulturesFrance impose que des choix stratégiques à moyen terme soient arrêtés, assortis d'objectifs et de moyens adéquats ; il en va de la pérennité comme du renouvellement du rayonnement culturel de notre pays.

La Cour a tiré de ce contrôle l'impression que l'Etat n'avait pas su définir clairement des objectifs à l'AFAA et avait négligé de suivre l'affectation des moyens et l'évaluation des résultats obtenus.

Certes, l'AFAA peut se prévaloir d'un long passé et d'un héritage prestigieux. Sa fondation remonte à novembre 1922 ; à l'époque, il s'agissait à

l'époque de l'association française d'expansion et d'échanges artistiques. Elle est devenue l'AFAA en 1935 ; en 1999, elle a absorbé « Afrique en création », association qui projetait la culture française sur le continent africain. Tout récemment, elle s'est transformée en association pour le développement de la pensée française.

Jusqu'en 2000, chaque administration concernée – à l'époque affaires étrangères, culture et coopération – signait avec l'AFAA des conventions séparées assorties de moyens financiers, géographiquement affectés sinon ciblés. Depuis 2000, il a été décidé de clarifier les rôles respectifs des deux ministères concernés par une politique d'échanges culturels et artistiques, dans le cadre d'une convention unique et quadriennale.

En novembre 2004, une nouvelle convention a été signée, plus ambitieuse en termes d'objectifs et d'évaluation – référence à la LOLF – mais aussi trop générale et trop imprécise pour en attendre un suivi concret et mesurable.

La relative faiblesse des comptes rendus d'activités et de performances, l'absence de mesures en termes de coût / efficacité des principales opérations conduites voire initiées par l'AFAA n'ont pas été relevées et critiquées par la tutelle. La DGCID paraît avoir fait preuve de peu d'exigences envers l'AFAA ; certes, elle invoque que ses moyens humains en termes de contrôle et de suivi de ses très nombreux opérateurs sont trop peu importants pour qu'elle puisse y faire face et elle s'en remet davantage à l'instauration d'un climat de confiance qu'à la mise en oeuvre d'un système de contrôle et d'indicateurs de résultats pour exercer une tutelle réelle sur un opérateur qui aspire à s'autonomiser.

Avec la création de CulturesFrance devraient se mettre en place des relations plus claires et plus strictes entre l'Etat – avec sans doute une fonction de chef de file qui serait nettement reconnue au ministère des affaires étrangères – et son opérateur dédié principalement, voire exclusivement, au rayonnement culturel de la France à l'étranger.

C'est à ces conditions que la réforme récente pourra trouver tout son sens et le statut, quel qu'il soit, les crédits publics qui sont majoritaires, les compétences, les activités de CulturesFrance, ainsi que le talent des hommes et femmes qui y oeuvrent, trouveront leur pleine efficacité.

C'est ainsi que la France pourra maintenir sa place séculaire, reconnue et parfois réclamée par nos partenaires dans un monde multiculturel en constante évolution.

Telle était la portée du constat que la Cour, à travers le contrôle des comptes, de la gestion et de l'activité de l'AFAA, a souhaité transmettre à la commission des finances du Sénat.

Je vous remercie de votre attention.

M. le président – Merci pour cette communication qui résume les observations du rapport d'enquête que vous nous avez transmis.

Celles-ci sont de deux ordres ; d'une part, elles remettent en cause la gestion de l'AFAA et, d'autre part, l'attitude de l'Etat par rapport à l'association : a-t-on défini clairement la mission ? Qu'attend-on précisément de l'AFAA ?

La parole est au président Valade.

M. Jacques Valade – Je vous remercie de m'avoir convié à cette audition. J'ai pris beaucoup d'intérêt à entendre le président Pichon, que je retrouve avec plaisir après son séjour en Aquitaine.

Par ailleurs, je vous remercie d'avoir associé la commission des affaires culturelles à cette audition. Nous avons un avis à fournir, complémentaire du président Gouteyron, sur la politique culturelle extérieure et il est intéressant de pouvoir avoir une idée plus précise sur le fonctionnement de l'AFAA.

D'autre part je parle, en tant qu'élu local, sous le contrôle de M. l'ambassadeur, mais également d'Olivier Poivre d'Arvor – nous avons largement utilisé les services de l'AFAA dans les opérations que nous conduisons à partir de Bordeaux vers l'extérieur, ainsi que la complémentarité des financements locaux, notamment municipaux et quelquefois régionaux et des financements provenant de l'AFAA dans des opérations qui s'inscrivaient rigoureusement dans les choix faits par le Gouvernement, notamment en ce qui concerne les années croisées Chine France, France Chine ou le printemps de Lettonie, que nous sommes en train de préparer pour 2007 et qui va donner lieu, je crois, à des manifestations intéressantes.

C'est dire combien nous sommes intéressés par pas un jugement de valeur sur la pertinence des choix et le mode de fonctionnement de l'AFAA et de CulturesFrance.

M. le président – La parole est à M. Blot.

Vous avez été associé à une réflexion sur l'opportunité de rassembler l'AFAA et l'Association pour le développement de la pensée française – mais j'ai compris que la fusion était plutôt pour l'instant une sorte de juxtaposition.

Que vous inspirent les observations critiques de la Cour ?

M. Jacques Blot – Permettez moi de me féliciter de cette rencontre ; nous sommes toujours soucieux d'avoir avec les parlementaires un dialogue non seulement quand on est en poste à l'occasion de leur visite, mais également à Paris. La procédure que vous avez engagée va nous permettre d'aborder au fond un certain nombre de points, en montrant peut être que, sur certaines questions, nous pouvons dialoguer avec la Cour sans pour autant partager, sur tel ou tel point, totalement ses orientations.

Je répondrai d'abord à la question sur la réflexion que le ministre des affaires étrangères m'avait demandé de mener à l'automne dernier, dans la perspective de la création d'une agence.

Cette réflexion ne portait pas sur l'opportunité de créer une agence ; la décision politique était à l'époque quasiment arrêtée. Il s'agissait de vérifier que ceci était possible, faisable et à quelles conditions.

La réflexion que j'ai menée, dans un laps de temps encore plus bref que celui de la Cour, pour remettre en un mois un rapport au ministre, m'a permis de faire le point sur les problèmes tels qu'il se posaient et d'arriver à un certain nombre de conclusions.

La première était qu'il était possible de réaliser cette agence, comme le ministre le souhaitait, rapidement, à la condition que le premier périmètre soit restreint.

En d'autres termes, ma conclusion était que l'on pourrait procéder par étapes et aller petit à petit vers quelque chose de plus important mais que, dans un premier temps, si on voulait qu'il y ait novation, il fallait circonscrire le périmètre.

Je m'empresse de vous dire que je ne partage pas l'idée couramment répandue qu'il y a un modèle étranger dont il faudrait s'inspirer. Je crois qu'il faut partir d'une réflexion différente : voulons-nous que l'action culturelle de la France à l'étranger s'insère à l'intérieur d'une politique étrangère de la France ou non ? Selon que l'on répond par l'affirmative ou non à cette question, on organise les choses de telle ou telle manière.

L'expérience que nous avons sur le terrain est que le British Council ne répond pas à la définition historique que nous avons, nous, des rapports entre des opérateurs culturels et la politique étrangère.

C'est, contrairement à ce que certains disent, un organisme beaucoup plus indépendant et autonome qu'on ne l'imagine. La relation qui existe avec le Foreign Office n'est ni hiérarchique ni même étroite.

Je ne crois pas à ce type de modèle ; nous avons une tradition historique en France et il faut la préserver. Pour moi, l'action culturelle à l'étranger fait partie intégrante de la politique étrangère de la France.

Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas qu'il y ait une certaine autonomie dans le choix des moyens. Ceci est un autre problème. L'action culturelle ne se traite pas comme l'on traite d'autres problèmes.

Nous rejoignons parfaitement la Cour en ce qu'elle demande que les orientations fixées par l'autorité de tutelle soient précises et claires. En ce sens, les orientations géographiques, les priorités géographiques, la répartition des grandes masses budgétaires relèvent de l'autorité de tutelle.

Il y a une certaine contradiction dans les remarques de la Cour entre le fait que l'opérateur serait indépendant dans ses choix et le fait qu'il est

déterminé, pour les deux tiers ou les trois quarts de ses actions, par des décisions prises en dehors de lui.

Les saisons ne sont pas une décision de CulturesFrance. Cela s'arrête à un niveau très élevé de l'Etat. CulturesFrance est un opérateur qui exécute et non un opérateur qui décide. Nous avons avec les collectivités locales des contrats pluriannuels qui nous engagent. Tout ceci fait partie d'orientations qui sont fixées et donc contraignantes.

La part d'autonomie qui reste est donc relativement minoritaire par rapport à ce qui est déjà prédéterminé. Il faut bien partir de ce constat et d'un second qui n'est pas suffisamment souligné. Vous avez parlé de 20 millions d'euros pour l'action culturelle qui est confiée à l'opérateur culturel pour l'étranger. Comparons : plus de 100 millions d'euros de subvention à l'Opéra de Paris ; quasiment 70 millions d'euros au Centre Pompidou. Je ne suis pas pour que l'on réduise les subventions à l'Opéra de Paris ou au Centre Pompidou. Je dis simplement que, quand on gère la pénurie – ce qui est notre cas pour l'étranger – on a beaucoup plus de difficultés à bien gérer !

Les charges de structures et toute une série de choses sont plus difficiles à supporter. La mise en place d'une comptabilité analytique précise, la mise en œuvre d'une politique du personnel vont par exemple supposer des moyens humains ; le rapport, à notre avis déjà trop élevé, entre les charges de structures et l'opérationnel va encore s'alourdir. C'est un vrai problème que l'on a à gérer et dont il faut tenir compte.

Je reviens à la mission qui m'était confiée sur le problème du statut, problème qui n'est toujours pas réglé.

J'avais fait une pré-analyse en liaison avec des collègues du Conseil d'Etat pour voir les problèmes que posaient les différents statuts. Il y a des statuts qu'il faut éliminer, comme celui de la fondation, qui ne serait pas accepté par le Conseil d'Etat, la part de subventions publiques à l'intérieur du budget étant trop importante.

Quand l'Alliance française envisage d'utiliser le statut de fondation, cela veut dire qu'il ne faudra pas que les subventions qui viennent de l'Etat à travers les conventions pluriannuelles locales entrent dans ses budgets.

Il existe d'autres statuts, comme les GIP. On est en train de réfléchir au Conseil d'Etat sur une amélioration des GIP. Tous les spécialistes me l'ont déconseillé. En outre, le ministre voulait une fusion, non une juxtaposition. Comme vous le savez, dans un GIP national, il faut que l'Etat soit présent. On n'aurait donc pu monter quelque chose de cohérent.

Il reste deux statuts possibles : garder le statut associatif ou aller vers un établissement public. Nous avons regardé de très près le problème de la création d'un établissement public administratif ou industriel et commercial. La Cour a toujours recommandé le statut industriel et commercial. Pourquoi penchons nous aussi pour celui-ci ? Tout d'abord, parce que les personnels des

deux associations sont des personnels de statut privé. Imaginons, si l'on crée un EPA, les problèmes que cela soulèverait.

En second lieu, un EPIC donne une certaine souplesse et je crois que, pour l'action culturelle à l'étranger, c'est préférable.

Troisièmement, toute une série d'établissements publics culturels français nationaux ont un statut d'EPIC ; on doit donc pouvoir, de ce point de vue, justifier la création d'un EPIC.

Comment le créer ? Des études qui ont été faites, il ressort qu'il faut recourir à la loi. On a là quelque chose de spécifique, qui ressemble à une catégorie d'établissement public. On a demandé s'il était possible d'inscrire une loi dans le calendrier parlementaire avant la prochaine élection. Cela paraît semble-t-il difficile.

Sans que le statut définitif soit tranché, nous considérons que, sauf si la tutelle en décidait autrement, il serait raisonnable de garder le statut associatif pendant un an ou deux. Les prochaines autorités décideront si l'on en reste au statut associatif ou si l'on va vers un établissement public.

M. le président – A charge pour vous de respecter les procédures !

M. Jacques Blot – J'ai été nommé comme président à titre intérimaire ; c'est sur cette base que j'ai accepté de faire la fusion entre les deux associations et je répondrai aux remarques de la Cour sur l'état d'avancement de la fusion qui va beaucoup plus loin que ce que vous indiquez. Les choses avancent doucement.

En second lieu, la Cour a eu l'amabilité de faire figurer en conclusion du document qui vous a été remis la note que j'ai faite adopter par le conseil d'administration – comme quoi il fonctionne – concernant le programme de travail, qui tient largement compte, je crois, des recommandations de la Cour. Nous sommes donc disposés à vous dire où en est la mise en oeuvre de ce plan de travail.

Je crois que la culture n'a pas suffisamment de moyens, notamment pour ce qui concerne l'étranger mais il faut qu'elle gère les choses de telle manière qu'elle soit exemplaire, pour que l'argent public qui lui est confié puisse être justifié.

M. le président – C'est très lolfien !

La parole est à M. Poivre d'Arvor. Où en est-on de la fusion de l'association pour la pensée française et de l'AFAA ? Reste-t-on à une sorte d'addition ou l'organisation change-t-elle ? Supprime-t-on des bureaux, rationalise-t-on ?

M. Olivier Poivre d'Arvor – S'agissant de la gestion, le rapport de la Cour de 2001 faisait état d'irrégularités. Notre gestion est considérée comme honnête. Je tiens à insister sur la maîtrise des frais de fonctionnement. Peu d'associations ont des frais de fonctionnement de 22 %, je tiens à le dire.

Notre objectif est d'aller plus loin encore. Les frais de fonctionnement sont réduits de manière forte – et les rémunérations aussi.

Il est important, sachant que l'Etat ne va pas nous fournir plus de crédits dans les années à venir, de noter que la recherche de mécénat est en France une entreprise très difficile. Certes, la récente loi favorise les choses, mais trouver 7 millions d'euros de mécénat est difficile. 1,5 à 2 % du budget du Centre Pompidou, de l'Opéra de Paris, les grands établissements, la Bibliothèque nationale viennent du mécénat. Nous avons parfois à l'AFAA de 10 à 15 %. C'est important, d'autant plus que nous travaillons sur des opérations à l'étranger, n'ayant pas nous mêmes de locaux pour recevoir ou faire le travail vis à vis des mécènes.

Enfin, nous sommes soucieux de toutes les remarques de la Cour, qui sont précieuses pour nous. Lors du dernier conseil d'administration, un certain nombre de propositions ont été faites : mise en place d'un règlement financier dans quelques semaines, d'un règlement intérieur et de la comptabilité analytique qui permettra une lecture plus juste.

Sommes-nous trop présents en France par rapport à l'étranger ? Un déjeuner réunissait tout à l'heure deux anciens premiers ministres, l'un aujourd'hui maire de Bordeaux et le sénateur Raffarin. Vous mêmes, Jacques Valade, vous avez pu témoigner et les sénateurs le savent et ce n'est pas pour rien que la France a signé la convention sur la diversité culturelle : on ne peut espérer conquérir le monde sans accueillir la culture. Cette convention montre bien que l'accueil des cultures étrangères fait partie du processus d'échange culturel. L'exportation n'existe pas sans l'accueil.

M. Jacques Blot – C'est fondamental !

M. Olivier Poivre d'Arvor – Les conventions avec les collectivités territoriales comptabilisées au titre de l'action menée en France permettent à ces collectivités de se présenter à l'étranger. Il s'agit de revenus supplémentaires et je voudrais dire la part très importante des collectivités dans notre budget. On parle aujourd'hui de 30 millions d'euros avec la fusion. Les collectivités territoriales ont apporté des crédits importants qui leur permettent des échanges.

Ces saisons, ces années étrangères, sont produites pour des coûts moyens de 2 à 3 millions d'euros. L'opération « Lille – Capitale culturelle », menée en 2004, est une opération de 90 millions d'euros. Nous avons fait des années croisées France Chine avec des montants plus faibles.

J'en viens à votre question, Monsieur le Président. Actuellement, cette fusion, que nous avons voulue rapide avec l'ADPF, consiste en un rapprochement de deux missions, l'une centrée sur les arts de la scène, les arts visuels, l'architecture, le patrimoine, avec, d'un côté, l'AFAA, et de l'autre côté, le livre, l'ADPF.

Cette fusion a été réalisée comme l'a été « Afrique en création », sans problématique d'ordre social et avec de premières réductions, notamment en

termes de loyers. Nous avons pour objectif, avec Jacques Blot et les administrateurs, de faire apparaître clairement, dès 2007, des économies substantielles sur le budget de l'association, afin de bien montrer que cette fusion devrait produire un opérateur plus efficace mais aussi moins coûteux en termes de charges et de fonctionnement. C'est le premier objectif.

Le second objectif est évidemment d'être plus efficace et plus lisible. Cet opérateur a été créé pour permettre à nos postes d'avoir une offre lisible, qui va permettre à la fois de fournir des programmes dans le domaine du livre et bientôt aussi, je l'espère, du cinéma.

Nous avons une discussion avec la DGCID sur les périmètres à définir pour cet opérateur et nous espérons qu'une deuxième étape pourra être mise en place au 1^{er} janvier 2008 ; elle permettrait de verser à l'association un certain nombre de compétences dans le domaine du cinéma et du film documentaire, ainsi que, plus largement, dans le domaine du livre.

Nous aurons je pense, à ce moment, un opérateur efficace. Certes, il ne sera pas comparable au British Council, ni au Goethe Institute, car ces opérateurs ont avec eux le réseau à l'étranger. On ne peut aujourd'hui, avec ce double réseau d'alliances françaises et d'instituts français, procéder à une réforme qui serait considérable. Elle sera peut être un jour décidée, mais ce n'est pas à l'ordre du jour.

On aura un opérateur relativement économique pour l'Etat. Ces chiffres sont très modestes. 16 millions d'euros, c'est la subvention des gros théâtres, dans une ville comme Rennes ou autres, pour accueillir entre 60.000 et 80.000 spectateurs. On sait qu'aujourd'hui les actions que l'AFAA a menées ces dernières années, pour 2005, touchent facilement entre 19 et 21 millions de spectateurs directs. Il y a donc un coût qui n'est pas calculé. Je vous le concède, l'évaluation est difficile, en partie parce que nous n'avons pas les données. Nous sommes à Paris et nous n'avons pas d'agents dépendant directement de nous, mais nous allons nous employer à produire des évaluations plus justes.

Enfin, les relations de confiance que nous avons avec la tutelle ne sont peut être pas exprimées à travers des textes suffisamment rigides, mais il est paradoxal de vouloir avoir un opérateur qui ait une certaine autonomie dans ces décisions de programmes, et un document qui dicterait, à l'opération près, ce que l'opérateur doit faire. J'ai mesuré, à travers les différents directeurs généraux que j'ai pu rencontrer – mais plus particulièrement avec Philippe Etienne – la relation quotidienne trois à quatre réunions mensuelles. Il me semble que nous sommes déjà extrêmement dirigés. La marge de manoeuvre est très étroite.

Comme conseiller culturel à Prague, à Londres et dans d'autres postes, j'avais une autonomie beaucoup plus grande que celle que nous avons aujourd'hui. Je ne m'en plains pas mais, comme vous l'avez souligné, près de trois quarts des opérations sont conduites à travers des décisions d'ordre

politique – les saisons – ou des décisions liées à des conventions de partenariat avec nos mécènes ou nos collectivités, qui sont des partenaires précieux.

M. le président – La parole est aux représentants des ministères de tutelle qui sont mis en cause, qui ne définissent pas clairement ce qu'ils attendent de cet opérateur de l'Etat. Or, comment l'opérateur peut-il opérer si sa mission n'est pas clairement définie, notamment par le ministère des affaires étrangères ?

M. Philippe Etienne – Merci de l'occasion qui nous est donnée de nous exprimer sur un sujet extrêmement important.

Trois remarques en introduction.

Comme Olivier Poivre d'Arvor, je trouve que la tonalité générale du rapport de la Cour est plus positive que celle des rapports précédents, tout en affirmant la persistance de problèmes.

Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères adhère à une très grande partie des conclusions du rapport et remercie la Cour pour ses préconisations, notamment sur la nécessité de clarifier les règles de fonctionnement interne de l'AFAA et de CulturesFrance mais aussi en matière de modernisation et d'amélioration de l'exercice de la tutelle, point qui me concerne plus particulièrement.

C'est l'objet d'un travail approfondi entre ma direction générale et CulturesFrance en vue d'un contrat d'objectifs et de moyens qui est en cours d'élaboration.

Concernant les relations de tutelle, je voudrais revenir sur l'impression d'une absence de pilotage stratégique. La convention établie fin 2004, qui liait à l'époque l'AFAA et les deux ministères des affaires étrangères et de la culture, définissait des objectifs. Ceux-ci se déclinaient en trois missions et deux modes d'action.

Je tiens à les rappeler, en essayant de vous convaincre qu'il ne s'agit pas d'une absence de pilotage, mais de véritables objectifs. Les trois missions correspondent à trois points fondamentaux de notre politique étrangère.

La première mission était – et reste à mon sens – la promotion de la création contemporaine française à l'étranger.

La France, vous l'avez dit, Monsieur le Président Pichon, est attendue à l'étranger. Olivier Poivre d'Arvor a rappelé dans ce contexte la convention sur la diversité culturelle. Nous ne pouvons, d'un côté, avoir fait cet énorme travail diplomatique qui a conduit avec la francophonie et l'Europe, à faire adopter par la communauté internationale cette convention à l'UNESCO et, de l'autre, ne pas répondre à cette demande sous une forme très concrète de réelle présence culturelle à l'étranger.

Un opérateur comme CulturesFrance ne peut se substituer aux grands opérateurs – Comédie française, Centre Pompidou et autres. Avec le ministère

de la culture et de la communication, nous demandons donc à CulturesFrance de faire la promotion de la création contemporaine française à l'étranger.

Il s'agit aussi de montrer aux pays partenaires que la France est un pays qui bouge, qui vit et que cette grande tradition de la culture que nous portons s'exprime aussi par une capacité de création dans tous les domaines de l'art.

C'est un vrai objectif stratégique, même s'il ne se décline pas en nombre de tournées de tel ou tel ensemble dans tel ou tel pays.

Second grand objectif qui nous ramènera aux saisons : favoriser la diversité culturelle par le dialogue des cultures.

Tout à l'heure, Olivier Poivre d'Arvor a justifié l'organisation, en France, de saisons étrangères et le président Jacques Blot l'a soutenu. J'aurais voulu faire de même. C'est un élément fondamental dans le monde d'aujourd'hui. La France ne va pas exporter sa culture – c'est un modèle dépassé – sans avoir cet élément de dialogue. Nous retombons d'ailleurs sur la convention sur la diversité culturelle, dont la légitimité est aussi fondée sur le respect et la reconnaissance par la France de la richesse des cultures des autres.

D'où les saisons et le fait que ce soient des saisons croisées. La Cour l'a dit : il y a des éléments de réciprocité. C'est le principe même des saisons, toujours bâties sur ce principe. Le président Valade a parlé de la Lettonie et du retour de l'opération Lettonie qui va se produire dans quelques mois. Pour le Brésil ; il y aura une réciprocité dans deux ans au Brésil. Les années croisées France Chine disent bien leur nom.

Troisième priorité dont nous n'avons pas encore parlé mais qui était dans cette convention et qui reste pour moi d'actualité : contribuer au développement culturel des partenaires de notre zone de solidarité prioritaire. Voilà également un vrai objectif stratégique et politique.

La Cour a rappelé l'historique des fusions successives entre le ministère de la coopération et le ministère des affaires étrangères, en 1998, entre l'association Afrique en création, qui dépendait à l'époque du ministre de la coopération et l'AFAA, qui a absorbé « Afrique en création ».

Un objectif stratégique issu de cette fusion et que nous assignons à CulturesFrance est de contribuer au développement culturel des partenaires de la zone de développement prioritaire.

C'est l'honneur de la France d'être aujourd'hui le principal – sinon le seul – bailleur occidental d'aides au développement, notamment de l'Afrique et de placer la culture et le développement culturel – qui ont d'importantes conséquences économiques et politiques – parmi les principales missions de sa politique d'aide au développement.

Je cite deux autres modes d'action pour mémoire, dont l'affirmation de la dimension européenne, notamment par le recours croissant à des

programmes européens. CulturesFrance vient de remporter un premier projet. C'est un premier pas, mais c'est très difficile. Tous les clients des programmes européens vous le diront : c'est très bureaucratique, très lourd. CulturesFrance a réussi, à la tête d'un consortium, à remporter un premier projet.

Deuxième mode d'action et cinquième objectif stratégique : le développement des partenariats financiers, notamment du mécénat.

Je trouve que ce sont de vraies priorités stratégiques. Faut-il les décliner de manière plus précise en termes géographiques ? Je crois que nous avons aussi dans cette convention – et nous allons réfléchir à la lumière du rapport de la Cour sur la manière de mieux l'expliciter dans le nouveau contrat d'objectifs et de moyens – clairement fait figurer deux priorités géographiques.

La première, je n'y reviens pas, c'est notre Zone de solidarité prioritaire, notamment l'Afrique.

La deuxième priorité est ce que l'on peut appeler les pays prescripteurs grands pays développés ou émergents qui font souvent l'objet de saisons étrangères en France et françaises à l'étranger. Là encore, vous pouvez estimer que c'est trop général, mais on ne peut dire qu'il n'y a pas d'objectif.

Le point suivant porte sur la critique à mon avis justifiée de l'absence d'évaluation des actions entreprises. C'est un déficit que nous avons reconnu et, parmi les recommandations de la Cour, celle-ci est extrêmement précieuse. Dans d'autres domaines de notre coopération, nous avons des méthodes d'évaluation que nous allons proposer à CulturesFrance d'importer pour les adapter à ses propres programmes. Les programmes doivent être évalués de manière aussi systématique que possible.

Nous allons aussi y revenir dans le futur contrat d'objectifs et de moyens.

M. Pichon n'a pas évoqué les indicateurs. Le rapport en parle néanmoins. Je remercie le rapporteur de nous avoir donné acte qu'il y en avait. Il remarque à juste titre qu'ils sont très récents et que l'on ne peut apporter la preuve que les tutelles les ont utilisés. C'est vrai, mais les premiers indicateurs chiffrés ont été introduits par la convention de fin 2004 pour l'activité 2005. A nous de vous montrer que nous savons piloter à partir de ces indicateurs.

Intervenons-nous en tant que tutelle dans la programmation des activités ? Comme MM. Blot et Poivre d'Arvor l'ont dit, il y a une certaine contradiction à parler à la fois de trop d'autonomie et de trop peu d'autonomie. C'est un équilibre délicat.

Nous avons défini une méthode de programmation qui passe par des réunions régionales systématiques à l'automne de l'année n pour l'année n + 1 ; elles associent l'opérateur, nos ambassades et nos postes diplomatiques par grande région. Pour chaque grande région, il y a une programmation commune systématique que nous supervisons. Elle fait l'objet

de télégrammes diplomatiques préparés par CulturesFrance, mais envoyés par notre direction. Toutes les instructions de CulturesFrance aux postes diplomatiques sont visées et envoyées par notre direction.

Je ne reviendrai pas sur l'organisation interne de CulturesFrance. Le président Blot et Olivier Poivre d'Arvor l'ont bien dit : vos préconisations sont toutes très utiles. Il y avait manifestement une forte marge de progression. Tout ceci va être mis en place et l'est déjà en partie, qu'il s'agisse des clarifications des délégations de pouvoirs, de la création d'un comité d'audit et d'évaluation, d'un comité des programmes, d'une comptabilité analytique, d'un règlement financier, de la séparation des fonctions de comptable et de commissaire aux comptes, ou de l'intégration d'une procédure d'évaluation. Tout ceci va être fait. La Cour, à la fin de son rapport, dit qu'elle y veillera ; soyez certains, Messieurs, que nous y veillerons aussi en tant que tutelle, mais ce rapport de confiance existe et nous avons d'ailleurs la preuve que certaines de ces mesures ont déjà été prises.

Enfin, la part croissante des saisons dans les opérations joue-t-elle un effet d'éviction par rapport aux autres programmes ? Je voudrais citer quelques chiffres...

Le montant total de la contribution de mon ministère aux saisons en France s'est limité à 800.000 euros en 2003, à 1,4 million d'euros en 2004, et à 700.000 euros en 2005, soit une fraction relativement faible de notre subvention annuelle, en moyenne de 16 millions d'euros.

Il est abusif, selon moi, de parler d'effet d'éviction ; par contre, il y a un réel effet de levier.

Quand nous mettons un euro dans les saisons étrangères, nos amis du ministère de la culture et de la communication en mettent aussi un ; nous en avons deux du partenaire étranger car il ne faut pas oublier que ces opérations sont cofinancées à 50/50 entre la France et le partenaire étranger et nous en avons en moyenne un à deux de mécénat. Un effet multiplicateur, un effet de levier qui fait apparaître une masse budgétaire importante sur le budget de l'AFAA, mais qui est en fait une masse beaucoup moins importante dans la subvention publique du ministère des affaires étrangères.

Je n'ajouterai rien à ce qu'a dit Jacques Blot sur le statut de CulturesFrance. Les études ont été faites par ses soins aux meilleures sources, mais nous sommes extrêmement intéressés par le tableau joint par la Cour en annexe à son rapport. Il est clair que la réflexion doit être approfondie. Personnellement, je penche également pour le statut d'EPIC. Les difficultés posées par le passage à l'EPIC ont déjà été dites, je ne les répéterai pas.

M. le président – La parole est à M. Paumier.

M. Benoît Paumier – Je voudrais saluer le pragmatisme remarquable de ce rapport, qui s'exprime notamment par la référence à la question des statuts et qui préfère apprécier celle-ci en fonction de l'objet et des contraintes de la gestion plutôt qu'en fonction de principes préétablis.

Le ministère de la culture et de la communication, en ce qui concerne l'AFAA, intervient sur les saisons étrangères, sur la question de la mobilité des ressources en matière de coopération décentralisée – pour laquelle l'AFAA a un rôle de promotion important – et sur le financement d'un certain nombre d'événements de type biennales, qui servent d'appui à nos professionnels et qui, en ce sens, nous sont particulièrement utiles.

S'agissant de la distinction sur ce qui se fait en France et à l'étranger, je partage totalement ce qu'ont dit le président Blot et Philippe Etienne. On ne peut, de notre point de vue, avoir des opérateurs distincts pour ce qui concerne l'action développée à l'étranger et l'action en France.

Après la signature de la convention sur les diversités culturelles, pour laquelle la France a joué un rôle moteur, les relations culturelles internationales doivent se concevoir en termes de réciprocité et d'équilibre.

Cela ne s'exprime pas au détriment de notre action culturelle à l'étranger : dans le même temps, nos établissements publics, qui relèvent du ministère de la culture, développent aussi progressivement leur action à l'étranger, prolongement de leur action en France.

Nous développons aussi le soutien à l'action des industries culturelles à l'étranger. Je pense notamment à certaines institutions, comme le Bureau export de la musique, le Centre national du livre ou le Centre national du cinéma. Je crois donc qu'il n'y a pas de contradiction entre ces deux aspects internes et externes.

Sur l'aspect « saisons », j'amplifierai ce qu'a dit Philippe Etienne sur l'effet de levier. Il est vrai que sur les budgets communs, lorsqu'on nos deux ministères confondus dépensent un euro, la partie étrangère dépense au minimum un euro. En réalité sa dépense au titre des saisons étrangères est beaucoup plus importante, puisqu'elle a aussi à produire les événements qui se déroulent en France.

En ce qui concerne cet effet de levier, la Cour des comptes signalait l'aspect mécénat et disait que l'AFAA avait accru ses ressources de mécénat en particulier grâce aux saisons.

C'est bien que ces saisons sont des événements reconnus comme utiles par les grands mécènes, comme par nos homologues étrangers.

Enfin, les objectifs fixés par la tutelle peuvent apparaître juxtaposés, flous et divers, mais les finalités assignées à l'AFAA sont extrêmement vastes par nature.

La première est, de manière prioritaire, le développement de la promotion de la création contemporaine française à l'étranger.

Il s'agit aussi, en second lieu, de répondre à une demande de France à l'étranger, qui peut concerner d'autres parties du monde ou d'autres secteurs, peut-être des formes plus classiques de culture.

Troisième type de fonctions assignées à l'AFAA : être un outil d'influence diplomatique, ce qui peut avoir des conséquences différentes en termes de zone géographique choisie ou de secteur culturel choisi.

La convention tient compte de cet équilibre difficile, mais nécessaire à respecter.

M. le président – Peut-être y a-t-il un risque de paradoxe, dans la mesure où on ne fait pas de distinction entre ce qui se passe à l'étranger et dans l'hexagone. Est ce à dire que l'action de l'AFAA relève des affaires culturelles plutôt que des affaires étrangères ?

M. Benoît Paumier – D'où la double tutelle...

M. le président – La parole est à M. Gouteyron.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial – Les exposés et l'échange qui ont eu lieu montrent bien, si l'on avait pu en douter – et je sais qu'on en a douté – l'intérêt et la nécessité de demander à la Cour de faire le travail qu'elle a fait et très bien fait. J'ai pris un grand intérêt à ce que nous avons entendu et aux échanges qui ont eu lieu.

Beaucoup de questions que je souhaitais poser l'ont déjà été, de manière directe ou indirecte, mais je vais m'y hasarder et revenir sur certains points.

J'ai bien noté qu'il n'était pas question d'imiter des modèles étrangers, si prestigieux soient-ils, mais j'ai noté parallèlement que cet état de fait exigeait néanmoins un pilotage extrêmement précis – je n'ose pas dire rigoureux, parce que le mot serait mal vécu – un vrai pilotage de la part les administrations responsables, en particulier par vous mêmes et votre direction, Monsieur le directeur général, ainsi que par le ministère des affaires étrangères en général.

Je veux revenir néanmoins sur les relations entre l'administration centrale et CulturesFrance et entre CulturesFrance, les centres culturels et les services culturels à l'étranger.

Comment se caractérisent ces relations ? Les centres culturels, les services culturels s'adressent-ils à CulturesFrance pour demander un spectacle, une prestation ? Comment CulturesFrance y répond-elle, comment fait elle ses choix ? Y a t il un vrai dialogue entre CulturesFrance et ceux qui, sur le terrain, à l'étranger, font notre politique culturelle ?

La justification de notre système original se trouve également là. Il faut d'une part un pilotage par l'administration centrale et aussi – du moins me semble t il – des relations entre l'opérateur sur place et l'opérateur national qu'est CulturesFrance, mais aussi des relations établies sur le mode de la confiance, des échanges et de la réciprocité.

Ma deuxième question concerne ce qu'on a appelé les saisons. J'ai découvert dans ce rapport leur importance dans le budget de CulturesFrance. J'ai bien entendu et bien reçu les plaidoyers faits par les uns et les autres ;

vous avez expliqué que l'on ne pouvait distinguer ce qui se passe à l'étranger et les saisons organisées en France parce que, pour être reçu, il faut savoir accueillir. Mais jusqu'où va t on aller ? Considère-t-on que le pourcentage de 40 % soit idéal compte tenu de ce qui a été dit ?

M. le président – C'est un pourcentage contesté semble-t-il...

M. Olivier Poivre d'Arvor – Le chiffre est erroné.

M. Philippe Etienne – En 2004, c'était 1/7^e.

M. Olivier Poivre d'Arvor – En 2007, on sera à 1/10^e du budget total des opérations.

M. Jacques Blot – 40 % était la part qui revenait aux opérations faites en France par l'AFAA, y compris les conventions avec les collectivités.

M. Adrien Gouteyron – Ce sont toutes les opérations menées par l'AFAA sur notre territoire national... Soit !

M. Olivier Poivre d'Arvor – Les conventions que l'on a avec les collectivités territoriales sont dans ce pourcentage, mais l'argent et les actions se portent à l'étranger.

M. Jacques Blot – Il faut le clarifier dans les budgets.

M. Adrien Gouteyron – Quel que soit le pourcentage et le périmètre de ces interventions de CulturesFrance sur le territoire national, comment voyez vous les choses évoluer ? Considérez vous que l'on a atteint là un équilibre définitif ou pensez vous que, compte tenu de l'intérêt de ces opérations, la répartition va évoluer ? Si tel était le cas, cela ne devrait il pas conduire à renforcer la tutelle du ministère de la culture sur CulturesFrance ?

J'ai relevé avec intérêt ce qui a été dit des efforts d'organisation. Je souhaiterais que l'on puisse revenir sur les problèmes de personnel. J'ai relevé qu'en effet le nombre de personnes employées par CulturesFrance n'était par exorbitante, que les salaires ne l'étaient pas non plus, mais j'ai relevé aussi qu'il y avait une carence dans la gestion des ressources humaines. Qu'envisage-t-on de faire ? Cette lacune va-t-elle être comblée ?

Si oui, cela se fera-t-il prochainement et rapidement ?

J'aimerais parler du travail qui était celui de l'ADPF. Au cours de mes déplacements à l'étranger, j'ai observé et apprécié certaines expositions. Elles sont parfois de grande qualité et j'espère qu'elles le resteront. Je ne suis toutefois pas assuré qu'elles répondent toujours aux publics qui vont les voir, surtout dans certains pays dont le développement culturel n'assure pas à ces expositions un public suffisamment nombreux.

J'ai relevé qu'il avait été question d'indicateurs de performance. Vous allez donc progresser dans cette voie très lolfienne. Nous souhaitons simplement être tenus informés de l'évolution de ce travail. C'est en effet très important.

Puisque j'en suis à des considérations lolfiennes et budgétaires, votre direction envisage-t-elle de rationaliser l'imputation budgétaire des crédits autrefois attribués à l'AFAA et aujourd'hui à CulturesFrance ?

Enfin, j'ai noté la volonté d'évaluation. Il me semble que cette volonté ne trouvera sa pleine réalisation, son plein effet, que si les SCAC et les centres culturels sont interrogés et si l'on tient compte de leur avis et de leur appréciation. J'ai parlé d'échanges et de dialogue : il me semble que cela devrait en être l'un des modes.

Mme Monique Cerisier Ben Guiga, rapporteur pour avis – Vous insistez avec raison sur l'utilité d'un contrôle financier plus exact, plus précis. Je crois en effet que ce sera le moyen, quand on arrivera à évaluer réellement la productivité de l'AFAA et de tout ce qui se réalise sur le terrain, de constater, comme cela se produit pour les saisons en France, que les 20 millions d'euros que l'Etat met dans l'AFAA ont un effet de levier considérable.

Dans la mesure où la pénurie budgétaire est terrible dans les postes, l'entregent des conseillers culturels, soutenus par les ambassadeurs, fait que la majorité des manifestations organisées grâce à l'AFAA dans les différents pays du monde sont très largement autofinancées sur place.

Des effets multiplicateurs de l'argent public de l'ordre de 3 à 4 sur toutes ces activités culturelles ne m'étonneraient pas.

Par ailleurs, pour beaucoup d'ambassadeurs de France, soit dans des pays de l'Union européenne très peu tournés vers la France, soit dans des pays éloignés ou pauvres, le premier moyen de rendre la France visible est la manifestation culturelle, le centre culturel, le colloque, l'exposition.

Dans beaucoup de pays, avec la mondialisation, ils n'ont même pas les entreprises françaises comme point d'appui. Ils n'ont plus non plus une communauté française expatriée nombreuse. Les communautés françaises sont majoritairement binationale très intégrées dans le pays d'accueil. L'ambassadeur n'a plus comme levier que l'action culturelle. Plus que jamais, la diplomatie d'influence, la diplomatie culturelle est un élément essentiel de la diplomatie extérieure de la France !

Les évolutions actuelles accentuent cela extraordinairement par rapport à l'époque de création de l'AFAA. C'est bien plus fort.

Enfin, je voudrais insister sur la coordination avec l'audiovisuel et les médias.

Il est dommage que de TV 5 n'ait pas les moyens de produire des émissions qui seraient un moyen de mettre en valeur ce qui est diffusé par l'AFAA, tant sur le plan du spectacle vivant, des expositions, que de ce que faisait l'ADPF.

Imaginez l'effet multiplicateur qu'auraient des émissions de TV 5 produites sur tous les sujets recoupant des thèmes de diffusion de l'AFAA !

On n'a pas besoin d'avoir un seul opérateur comme les Anglais ou les Allemands : on a besoin que nos opérateurs soient mis en capacité de coordonner leurs actions les unes avec les autres. Une des grandes lacunes est l'absence de coordination entre l'AFAA et les médias, mais cela ne tient pas tant à l'AFAA qu'au manque de moyens financiers du secteur audiovisuel, en particulier de RFI et de TV 5.

M. Jacques Blot – Le problème des services culturels a été évoqué. La première question qui s'était posée pour la création de CulturesFrance était de savoir si on pouvait intégrer, à l'intérieur de l'opérateur, des services culturels. Cela aurait répondu totalement à votre préoccupation.

Il se trouve que la notion de réseau est trop complexe et pose trop de problèmes pour que ce soit un sujet d'actualité. On peut toujours l'envisager. On a retourné le problème dans tous les sens. Cela pose le problème des alliances françaises, de la diversité même de nos centres, de leurs activités. Cela pose également un problème qui n'a pas été évoqué : nos centres culturels à l'étranger vivent pour l'essentiel des cours de langue de français. Si l'on avait intégré ce réseau à l'intérieur de l'opérateur, il aurait fallu intégrer la fonction d'enseignement du français. C'était la mort de l'opérateur ! Il faut bien séparer les fonctions.

Se pose le problème que vous soulevez : en l'état actuel, comment organise-t-on les rapports ? Toute une série de choses sont déjà faites. Peut-être le directeur général en parlera-t-il...

Nous avons suggéré, à titre expérimental, en choisissant quelques centres à l'étranger, d'instaurer un nouveau type de rapports avec ces centres, en repensant, en liaison avec la direction générale, le réseau culturel à l'étranger.

La création d'un nouvel opérateur ne consiste pas simplement en la juxtaposition de moyens. Ce doit être l'occasion de repenser les modes d'action de notre action culturelle à l'étranger. Nous sommes dans une époque nouvelle, avec des moyens nouveaux.

Certains rapports préconisent la suppression des centres culturels, y compris en Europe ; c'est une calamité ! On va faire le contraire de ce que, dans dix ans, on estimera nécessaire de faire : renforcer notre présence culturelle, notamment en Europe !

Il ne faut pas prendre le problème simplement par l'aspect budgétaire. Chaque année, on nous dit qu'il faut faire des économies et on supprime tant de centres culturels. En Europe, on est passé de près de 60 à 35 centres culturels. La tendance est de considérer que, pour créer quelques points d'implantation dans de nouveaux pays, il faut les supprimer en Europe. Dans dix ans, on s'apercevra que la France a perdu en Europe ses positions culturelles.

C'est une politique qui n'est pas bonne. En revanche, on doit pouvoir repenser leurs fonctions. On a vu hier encore avec Olivier un certain nombre

de personnes, notamment des éditeurs, pour soutenir davantage les activités culturelles et savoir comment utiliser nos centres culturels. Il nous faut un peu de temps, avec la direction générale, pour pouvoir travailler sur ce sujet.

Quant aux expositions de l'ADPF, elles sont conçues pour le monde entier. Le problème est un peu difficile compte tenu de la variété des publics. Il s'agit d'une offre. Quand on prépare une exposition, on envoie le schéma aux conseillers culturels ; ce sont eux qui décident s'ils veulent que le poste reçoive ou non l'exposition.

En second lieu, il ne faut pas confondre le public d'un centre culturel avec le cheminement d'une exposition à l'intérieur d'un pays. Souvent, ces expositions sont destinées aux départements de français dans les universités et portent sur des écrivains contemporains, etc. Il y a là un public tout à fait intéressé.

Les publications de l'ADPF ou ses expositions rencontrent un vrai succès dans les universités américaines. C'est quand même une assez bonne référence.

Malheureusement, il peut arriver que, dans tel ou tel pays, cela ne correspond pas au public qui vient dans le centre culturel.

Une production de masse, inévitablement, génère des problèmes d'adaptation par rapport à tel ou tel public mais, d'une manière générale, ces produits sont appréciés.

M. Adrien Gouteyron – Je ne conteste pas la qualité intrinsèque des expositions – j'en ai vues d'excellentes. La question que je posais portait sur leur adaptation aux publics auxquels on les destine.

Sur ce point, y a-t-il échange entre les conseillers culturels qui vont recevoir les expositions et vous mêmes ou les services ?

M. Jacques Blot – Les expositions ne sont envoyées qu'à la demande des conseillers culturels. On tombe après dans le problème de l'évaluation. Lorsque j'étais président de l'ADPF, j'avais demandé que l'on institue un retour sur l'ensemble des opérations réalisées.

Cela vaut pour les envois de livres, pour les expositions. On est dans le problème plus général de l'évaluation, où l'on a des progrès à faire, je suis d'accord sur ce point.

Sur le problème plus général de l'association des postes, on va créer, département par département, des conseils d'orientation qui vont régler les problèmes de suspicion de favoritisme. Nous souhaitons, à l'intérieur de ces conseils d'orientation où les administrations de tutelle seront représentées, un représentant du réseau.

M. Olivier Poivre d'Arvor – On travaille de manière extrêmement dirigée. On a travaillé avec 153 pays dans le monde en 2006, plus d'un établissement par pays. Cela représente environ 600 établissements. La méthode est très stricte, très rigoureuse, très militaire. Entre septembre et

octobre, les réunions régionales réunissent tous les postes du monde entier, à raison de sept réunions dans le monde, auxquelles participent des représentants du ministère des affaires étrangères et nous mêmes.

Tous les conseillers culturels émettent donc leurs vœux. Nous présentons des programmes. Mi octobre nous recevons 150 télégrammes diplomatiques qui passent par la DGCID. Il s'agit d'une « shopping list » qui constitue les voeux des postes, sachant que les postes eux mêmes ont des enveloppes à disposition, parfois importantes pour certains pays – certainement pas suffisantes, mais elles existent et sont donc complémentaires des nôtres.

Entre mi-octobre et mi-décembre, nous faisons un travail d'évaluation de leurs demandes. Nous répondons par un télégramme qui passe la DGCID. La tutelle est bien exercée. J'ai souvent, à ce moment là, beaucoup d'appels de la DGCID disant : « *Le Japon est important pour nous. Il faut faire plus pour la Chine, l'Afrique, etc.* ». Il y a une vraie dialectique.

Pour la fin de l'année, nous envoyons la liste de l'ensemble de nos aides. Elles sont toutes transparentes et publiées.

Dès qu'on fait des choix dans le domaine culturel, on a beaucoup d'amis ! Prenons le cas de la danse. En 2005, nous avons aidé 80 compagnies de danse. Certains estiment que c'est du saupoudrage. Si on n'en aidait que 5, on nous reprocherait que ce n'est pas assez. On a un spectre très large, de l'Opéra de Paris à la danse plus contemporaine.

Les choix s'effectuent avec le ministère de la culture. Je suis fier de la politique organisée en France, avec des moyens publics et des experts qui participent à des commissions.

Pour les rendre encore plus interactives avec les postes, à partir du 1^{er} janvier 2007, elles feront appel, dans chacune des quatorze disciplines, à un représentant du réseau de tel ou tel pays, qui participera à nos délibérations.

Tout ce travail représente énormément de transactions, de discussions, de visionnage de spectacles. Nous avons des experts avec la culture pour voir un certain nombre de manifestations. Nous distribuons 8 millions d'euros aux postes sur les 16 que la DGCID nous donne, les autres étant affectés aux saisons étrangères et aux opérations de développement culturel, dont on a peu parlé mais qui sont très importantes en Afrique.

L'exercice, qui est assez détaillé, porte sur une somme très infime de 8 millions d'euros de distribution aux postes, auxquels il faut probablement rajouter les 8 ou 10 millions que les postes eux mêmes doivent avoir et mettent en complément.

S'agissant des ressources humaines, on est en effet passé d'une PME à une structure plus importante de 80 personnes. Le secrétaire général est responsable des ressources humaines depuis le mois de septembre. Un nouvel agent a été engagé à cet effet et nous allons, avec le personnel, dans le cadre

d'un protocole d'accord, proposer plus de formations et de travail dans les ressources humaines.

Je rappelle que les salaires sont extrêmement bas. Un directeur de département qui a bac plus 6 ou 7 et qui est à l'AFAA depuis trente ans – un de mes collaborateurs les plus directs – doit gagner environ 3.500 euros nets mensuels. Ce sont des rémunérations faibles et qui ne permettent pas forcément d'avoir les agents les plus formés. Il me semble, cela dit, que nous avons une équipe de qualité.

Mme Ben Guiga a insisté sur le mécénat consolidé. On n'est en effet pas bons ! On devrait pouvoir vous dire combien un euro – qui devient un dollar aux Etats-Unis – génère de fonds privés. C'est beaucoup plus à travers les fondations que les services culturels ont pu développer. Pour avoir moi même été conseiller culturel, je sais que les services culturels aimeraient toujours avoir plus de moyens venant de nous. Nous aimerions en avoir plus encore, mais la relation est très pacifiée entre des tutelles, 150 interlocuteurs, des artistes par milliers 55.000 demandes par an arrivent à l'AFAA.

M. Philippe Etienne – M. Gouteyron s'interrogeait sur la rationalisation de l'imputation budgétaire des subventions à l'AFAA...

M. Alain Pichon – J'ai pris acte avec satisfaction des décisions et des engagements qui ont été pris. Les constatations de la Cour datent des mois de juin juillet. Le temps a fait son œuvre et je crois que les engagements qui ont été pris vont dans le bon sens. Ce qu'ont dit les tutelles me rassure aussi dans la clarification des choix qui ont été faits.

Quant au statut, je sens que l'EPIC a la cote !

M. Yvan Renar – De toute évidence, le statut associatif ne convient pas à une structure de l'ampleur de l'AFAA, compte tenu des fonds engagés et des politiques menées. Pourquoi ne pas s'inspirer du statut des établissements publics de coopération culturelle ?

Toutes les structures culturelles de grande importance qui ont un statut associatif sont en effet en porte à faux et risquent la gestion de fait en permanence. Or, l'établissement public de coopération culturelle offre à la fois la souplesse de fonctionnement de l'association et la rigueur de gestion de l'établissement public, en y associant la présence de l'agent comptable. On pourrait creuser l'idée, même s'il est nécessaire de toiletter la loi pour l'adapter à l'international.

M. Philippe Etienne – Le sénateur Gouteyron a posé la question de la rationalisation des imputations budgétaires des subventions publiques destinées à l'AFAA, qui relèvent en effet d'un programme au ministère de la culture et de deux programmes au ministère des affaires étrangères.

Ceci tient à la structure de nos programmes LOLF : le programme 185 reprend en effet nos coopérations bilatérales avec tous les pays membres de l'OCDE ; le programme 209 reprend l'ensemble de nos

coopérations bilatérales avec les pays figurant sur la liste des pays en développement établie par la même OCDE.

C'est une répartition géographique qui a été établie. La logique consistait à répartir la subvention de notre ministère à l'AFAA au prorata approximatif de ses activités dans les deux zones. Il pourrait en être décidé autrement, mais cela ne correspondrait pas à la définition des programmes.

S'agissant de la volonté d'évaluation et la participation des ambassades et des centres culturels, c'est ce que nous faisons dans nos procédures d'évaluation pour les actions de la coopération française. Nous réunissons des évaluateurs externes mais il y a un comité d'évaluation, souvent présidé par un ancien ambassadeur, au sein duquel siègent les personnes qui ont eu à bénéficier des programmes que nous évaluons.

Nous allons étendre cette technique à CulturesFrance ; ce sera une façon d'associer les ambassades et les centres culturels à l'évaluation.

S'agissant de l'effet de levier, mes collaborateurs me disent qu'aux Etats-Unis, quand nous mettons un euro d'argent public dans nos programmes culturels, nous en levons 11.

Nous commençons à faire ce genre de calcul. Nous devons le généraliser. J'ai été ambassadeur de France en Roumanie ; je m'y suis personnellement intéressé. Je suis allé voir des entreprises françaises. En Roumanie, il y a trois ans, nous levions en moyenne 4 à 5 euros pour un euro d'argent public. Cela dépend beaucoup des pays, de la présence d'entreprises françaises. Les entreprises sont intéressées à travailler avec nos centres culturels et avec CulturesFrance. On le voit pour les saisons mais aussi dans les actions bien menées, dès lors qu'il y a une plus value...

M. le président – Dans ce cas, le font-elles depuis leur établissement dans le pays ou bien depuis le siège en France ?

M. Philippe Etienne – Cela dépend des entreprises. Chacune est organisée à sa façon ; certaines ont des fondations, certaines laissent à leurs filiales une autonomie en matière de mécénat mais toutes ont une politique de mécénat.

M. Adrien Gouteyron – Une question qui touche à la fois au mécénat et au statut futur. On a relevé l'importance du mécénat que, personnellement, je ne soupçonnais pas, mais n'y a-t-il pas un risque de ce point de vue ? Les mécènes trouveront ils les mêmes avantages fiscaux si l'établissement est un EPIC que s'il s'agit d'une association ?

M. Alain Pichon – Le fait, pour un mécène, d'intervenir soit directement, soit indirectement, que ce soit pour une association ou un établissement public, est fiscalement neutre ; en revanche, psychologiquement, il faudra faire un grand effort pour convaincre le mécène que donner à une association est la même chose que de donner au comptable d'un établissement public, surtout si celui ci est un comptable public. Pour le mécène, comptable

public signifie percepteur ! Il y aura là un travail à faire pour que le mécène ne prenne pas peur et donne moins volontiers.

M. Jacques Blot – Cela vaut pour les programmes européens. Je l'ai fait étudier à Bruxelles. Il n'y a pas d'obstacles juridiques pour que des programmes européens soient attribués à un établissement public, mais il y'aura une grande réserve, parce qu'on considère que c'est l'Etat, tandis qu'une association, ce n'est pas l'Etat.

C'est pourquoi, avant de changer de statut, il faut peser tous les avantages et les inconvénients.

M. le président – J'imagine que les membres de votre association sont désignés par l'Etat. Vous même, Monsieur le Président, comment y êtes-vous arrivé ?

M. Jacques Blot – Vous avez, en annexe du rapport de la Cour, la liste totale des adhérents. Vous verrez qu'il y a un certain nombre de représentants de l'Etat, mais qu'il y a beaucoup de personnalités qui n'en sont pas.

Il y a un vrai problème, que l'on trouve dans toutes les associations de ce type. Le sénateur Duvernois connaît bien le problème des associations culturelles : c'est celui des cotisations.

Si l'on prend comme critère qu'une association est une véritable association parce que ses membres payent des cotisations, CulturesFrance ne sera jamais une véritable association, parce que l'on ne fera pas payer – ce qui serait absurde – une cotisation aux représentants de l'Etat, sauf à dire qu'il y a deux catégories de membres.

On est là avec un problème. Si c'est le seul critère, alors la Cour a effectivement raison : on est en dehors des normes.

Je ne crois pas, pour avoir regardé les arrêts du Conseil d'Etat, que l'interprétation de la Cour doit être faite de manière aussi rigoureuse.

M. le président – Je ne pense pas que c'est ce qu'a voulu dire la Cour. Il s'agissait plus de susciter une assemblée générale, de présenter des comptes, de les faire approuver.

M. Jacques Blot – Cela existe. Depuis six mois que je suis là, j'ai déjà présidé deux assemblées générales et trois conseils d'administration.

M. le président – Mais il s'agit de CulturesFrance...

M. Jacques Blot – C'était déjà le cas pour l'AFAA ! Il ne faut pas dénaturer complètement son fonctionnement !

M. Philippe Marini, rapporteur général – Est ce qu'une collectivité locale, finançant de manière majoritaire un outil de ce genre, fonctionnant de la façon dont il fonctionnait, n'aurait pas été déclarée depuis longtemps en gestion de fait, ce qui apparemment a été évité à l'Etat, qui est de nos jours mieux traité que les collectivités locales ?

M. Jacques Blot – Je n'en suis pas sûr. J'ai regardé là encore tous les arrêts du Conseil d'Etat qui traitaient de ce problème. La gestion de fait, dans les cas qui ont été traités, notamment pour la mairie de Nice, la mairie de Cannes, etc., sont des cas qui vont bien au delà des rapports. Il n'y a pas de gestion de fait. Nous avons un contrôleur financier qui contrôle tout.

M. Bernard Billaud – Il est exact que, dans les années précédentes, la Cour, notamment pour un contrôle qui remontait à la fin du XX^e siècle, soutenait qu'il y avait probablement gestion de fait pour l'ensemble des opérations des trois opérateurs principaux du ministère des affaires étrangères, qui étaient l'AFAA, l'ADPF et l'association chargée de l'accueil des personnalités étrangères.

Il est sûr que la Cour, sur ce plan, menaçait plus qu'elle ne voulait déclarer la gestion de fait. Elle jugeait que les conditions de fonctionnement de l'association – ce que nous répétons d'ailleurs dans le présent rapport – n'étaient pas tout à fait conformes au statut propre d'une association. Il faut d'ailleurs relever de nombreuses dissonances.

M. Blot nous fait observer que la Cour exagère en prétendant que le fait de verser une cotisation pour être membre de l'assemblée générale est une condition résolutoire. Les tribunaux civils ont sur ce point toujours considéré que l'on se trouvait en présence d'une structure transparente dès lors que l'assemblée générale n'est pas composée de membres versant une cotisation à l'association.

Je comprends bien qu'il est difficile de demander à des directeurs du ministère des affaires étrangères ou à des personnalités de premier plan de verser une cotisation, mais pourquoi pas ? Je suis moi même président d'une association qui fonctionne sur cette base et j'ai posé comme principe qu'il n'était pas concevable que ses membres ne versent pas de cotisation !

Ce n'est pas un point essentiel, mais c'est le critère retenu par les tribunaux civils pour reconnaître qu'il s'agit bien d'une association.

M. le président – En tant que commission des finances, rendre hommage à l'abondance des placements financiers de l'AFAA, puisqu'ils atteignaient, au 31 décembre 2005, 4.754.000 euros, et qu'il y avait en outre 770.000 euros de disponibilité !

M. Jacques Blot – C'est l'effet des saisons.

M. le président – Peut-être faudra-t-il que nous y réfléchissions, Monsieur le rapporteur général.

Je remercie les hauts magistrats de la Cour, le président et le directeur de CulturesFrance, M. Etienne, ainsi que les représentants du ministère de la culture. Vous avez compris que notre seule intention est de vous accompagner dans votre ambition de performance.

Nous avons à décider maintenant de la publication de cette enquête, ainsi que des propos qui ont été tenus pendant cette audition. Monsieur le rapporteur spécial, y êtes vous favorable ?

M. Adrien Gouteyron – Oui.

M. le président – La commission y est elle favorable ? Elle l'est !

La séance est suspendue.

ANNEXE :

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR
L'ASSOCIATION FRANÇAISE D'ACTION ARTISTIQUE**

SOMMAIRE

PARTIE I : PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE D'ACTION ARTISTIQUE.....	5
I. ORGANISATION STATUTAIRE DE L'AFAA	5
A. LES LACUNES DU STATUT	5
B. LA MODIFICATION ÉVENTUELLE DU STATUT DE L'AFAA	7
C. MARGE D'AUTONOMIE DE L'ASSOCIATION.....	7
II. L'ORGANISATION INTERNE DE LA STRUCTURE.....	8
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	8
B. PRINCIPES D'ORGANISATION	9
C. APPRÉCIATION DE L'ORGANISATION DE L'AFAA	9
III. CONTRÔLE ET EVALUATION.....	10
IV. LES COMPARAISONS INTERNATIONALES.....	13
PARTIE II : L'ACTIVITÉ DE L'AFAA.....	15
I. LES OBJECTIFS	15
II. LA PROGRAMMATION	16
A. LA PROCÉDURE DE PROGRAMMATION	16
B. LA PLACE RÉSIDUELLE ACCORDÉE AU RÉSEAU	17
III. LES RAPPORTS D'ACTIVITÉ	18
IV. LES SAISONS.....	20
PARTIE III : LA SITUATION FINANCIÈRE	23
I. LE BILAN	23
A. L'ACTIF.....	23
B. LE PASSIF	24
II. LE COMPTE DE RÉSULTAT	26
A. LES CHARGES.....	26
B. LES PRODUITS	29
III. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA FONCTION FINANCIÈRE.....	32
A. L'ORGANISATION DE LA FONCTION FINANCIÈRE	32
B. L'ABSENCE DE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE.....	32
IV. LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE EXTERNE DE L'AFAA.....	32

PARTIE IV : LES RESSOURCES HUMAINES	34
I. LES EFFECTIFS	34
II. LES RÉMUNÉRATIONS	35
A. LES SALAIRES	35
A. EXAMEN D'UN PROJET DE NOUVELLE CONVENTION TRIENNALE.....	38
B. ORGANISATION DE L'ASSOCIATION	38
C. FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION.....	38

En application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Cour, à la demande du président de la commission des finances du Sénat s'est une nouvelle fois penchée sur la gestion de l'Association française d'action artistique (AFAA) qu'elle avait déjà contrôlée il y a moins de cinq ans.

Comme cette association est en cours de mutation, son appellation nouvelle *CULTURESFRANCE* étant la manifestation, non pas d'un changement de statut, mais d'une extension de ses compétences par rapport à l'ancienne « Association de défense de la pensée française » (ADPF) qu'elle vient d'absorber, la Cour n'est pas en mesure de porter un jugement fondé sur la réforme en cours. Il y faudrait un minimum de recul et que la nouvelle structure ait fonctionné pendant au moins deux exercices. D'ailleurs, selon les indications qu'elle a elle-même formulées à l'intention de la Cour, la commission des finances du Sénat, attend la remise d'un rapport portant exclusivement sur les dernières années de fonctionnement de l'AFAA.

Les dispositions statutaires adoptées par le conseil d'administration lors de sa séance du 3 octobre 2000 précisent que l'AFAA exerce une mission d'opérateur 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 et de l'ingénierie culturelle. Elle intervient en particulier dans :

- la diffusion à l'étranger de la création contemporaine et du patrimoine français,
- la mise en œuvre à l'étranger et en France de programmes de coopération artistique ou de développement culturel,
- le soutien à la création et au développement des expressions artistiques africaines et francophones contemporaines ainsi que leur promotion et leur diffusion,
- 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 et le marché de l'art en général,
- la réunion, la production et la diffusion par son centre de ressources de toutes informations utiles à son objet, par les moyens de l'édition, de l'audiovisuel ou des nouvelles technologies,
- la participation à des programmes européens et autres programmes multilatéraux,
- la formation, dans les domaines de sa compétence, des personnels du réseau culturel français à l'étranger.

Les missions de l'AFAA couvrent un champ très vaste que des dispositions statutaires adoptées en 2000 ont élargi aux domaines de l'ingénierie et du développement culturels. Le caractère très général du statut offre ainsi à l'association la possibilité d'intervenir dans pratiquement tous les domaines qui, directement ou non, ont trait aux échanges culturels avec l'étranger, la notion de coopération culturelle étant

de ce fait très extensivement définie. En particulier, il n'apparaît pas de restriction d'ordre géographique, ce qui ouvre formellement à l'association la possibilité d'agir non seulement, à titre principal, à l'étranger mais également sur le territoire national. La création de *CULTURESFRANCE* en mai 2006 et l'adoption des statuts associatifs de cette agence, qui a vocation à succéder à l'AFAA, ont conduit globalement à lui transférer in extenso les missions qui incombaient à cette dernière.

Selon la déclaration du ministre des affaires étrangères du 15 mai 2006, la création de *CULTURESFRANCE* correspondrait à la volonté de ce ministère de créer une agence unique chargée de la diffusion de la culture française à l'étranger sur le modèle des réalisations espagnole, britannique ou allemande dans ce domaine. La Cour n'en relève pas moins que, d'après les informations qu'elle a recueillies, l'absorption de l'ADPF ne signifie pas abandon des locaux que cette dernière association occupait, ni même intégration des attributions qu'elle exerçait au sein du bloc de compétences de l'AFAA. Plutôt qu'à une fusion, c'est donc à une juxtaposition que la situation actuelle paraît correspondre.

PARTIE I : PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE D'ACTION ARTISTIQUE

L'« Association française d'action artistique » peut se prévaloir d'un long passé puisque sa fondation remonte au 13 novembre 1922, date à laquelle était créée une « Association française d'Expansion et d'Echanges artistiques », ayant pour objet le développement des échanges artistiques internationaux ainsi que la diffusion de la culture française à l'étranger (JO du 21 novembre 1922). Dès le 16 mai 1923, cette association a été reconnue d'utilité publique, et portait depuis le décret du 21 octobre 1935 la dénomination qui a été la sienne jusqu'à la réforme toute récente qui vient d'être engagée.

A la suite de la fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération, l'AFAA a absorbé en 1999 l'association *Afrique en créations*, chargée de la coopération culturelle avec les pays africains. Ses comptes à partir de l'exercice 2000 sont désormais intégrés dans les comptes de l'AFAA.

Après avoir occupé des locaux au sein du ministère, l'AFAA s'est installée le 25 janvier 1999 au 1 bis, avenue de Villars, dans un hôtel particulier pris à bail. Son actuel président, M. Jacques Blot, a succédé le 2 mai 2006 à M. Robert Lion, lui-même président de l'association depuis le 10 janvier 2000. Depuis le 1^{er} février 1999, la direction de l'AFAA est assurée par M. Olivier Poivre d'Arvor.

Quant au budget de l'association, ses recettes sont alimentées pour l'essentiel par le versement de crédits publics, provenant pour la plus grande part du ministère des affaires étrangères. Ceux-ci, qui représentaient en moyenne de l'ordre de 80 % des ressources de l'AFAA au cours de la période contrôlée, confirment la nature de service public de nombre des missions de l'association. Ces indications chiffrées traduisent en outre la part longtemps minoritaire du mécénat privé dans le financement de l'association, alors que celle-ci avait été précisément créée en 1922 pour « *recueillir la participation de donateurs privés susceptibles de participer à la politique d'échanges culturels* ».

I. ORGANISATION STATUTAIRE DE L'AFAA

A. LES LACUNES DU STATUT

Une nouvelle fois la Cour se trouve contrainte de relever que l'AFAA, dont le statut est formellement associatif, ne respecte que de façon approximative les règles, même les plus élémentaires, qui s'appliquent aux associations. Ainsi, l'AFAA n'est pas composée de membres adhérents acquittant une cotisation et constituant l'assemblée générale dont doivent être issus le Conseil d'administration et, éventuellement, le bureau, le directeur n'étant en principe que l'exécutant de ces deux organes.

On ne peut considérer 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 des fonds nécessaires au fonctionnement de l'association. Cet organe aux pouvoirs incertains délibère sur des ordres du jour imprécis. De surcroît il ne donne pas délégation au conseil, ou au bureau dont on a du mal à discerner dans quelles conditions ces deux organes en émanent.

Certes les représentants des administrations qui distribuent les fonds ont cessé d'être majoritaires tant au sein de l'assemblée générale que du conseil. Sur ce point les recommandations antérieures de la Cour ont été suivies d'effet. Mais le fait que les statuts de l'AFAA ne prévoient pas de délégation de pouvoir de l'assemblée au profit du conseil d'administration, ni ne fixent d'ailleurs les attributions de ce dernier vient fragiliser juridiquement toute la pyramide des organes qui sont censés en être issus. Le conseil n'en est pas moins en droit le véritable dépositaire des pouvoirs de l'association. Ce rôle est confirmé par les attributions conférées au bureau désigné en son sein et élu pour un an. Celui-ci est composé d'un président, de trois vice-présidents, l'un choisi parmi les représentants du ministère des affaires étrangères, l'autre parmi ceux du ministère de la culture et le dernier parmi les personnalités qualifiées ; il compte en outre un secrétaire-trésorier.

Les statuts donnent les plus larges pouvoirs au président. Or ceux-ci sont en réalité exercés sans délégation explicite ni du conseil, ni de son président, par le directeur de l'AFAA de sorte que ce dernier dispose, sans qu'il en soit juridiquement doté, de l'autorité véritable sur l'association.

Cette absence de délégation au profit du directeur se retrouve en cascade dans la suite de la dévolution des pouvoirs qui sont exercés sous son autorité : ainsi le secrétaire général, les directeurs et le comptable ne pourront appuyer leur propre autorité sur les délégations requises. Les seuls documents produits par l'AFAA à cet égard ne concernent qu'une délégation de signature du président Robert Lion ainsi qu'une mention concernant les procurations bancaires autorisant le directeur à effectuer toute opération destinée à permettre la gestion du compte.

Dans la réalité, c'est le directeur qui occupe la position maîtresse au sein de l'association. Il est d'ailleurs symptomatique de relever que le président en exercice de l'AFAA, pas plus qu'aucun des membres du conseil d'administration ni surtout aucun membre du bureau, notamment le trésorier, ne disposent avenue de Villars du plus petit espace pour s'installer, se concerter, ou tout simplement déposer les dossiers dont ils peuvent avoir la charge du fait de leurs fonctions au sein de l'association.

Certes, l'AFAA a besoin d'une direction responsable, mais dans des formes qui soient juridiquement encadrées et qui respectent la dévolution des pouvoirs entre ses organes représentatifs. Ces observations ne visent pas à remettre en cause le rôle du directeur, notamment lorsqu'il agit, généralement avec bonheur, en faveur du rayonnement de l'AFAA. Mais ce rôle doit s'exercer en conformité avec les statuts de l'AFAA, selon des règles préalablement définies et en conformité avec les diligences attendues de tout opérateur de l'Etat en matière de transparence et d'évaluation. C'est ce

dispositif qu'il conviendra de concevoir et de mettre en place, dans le respect des obligations respectives incombant tant à l'autorité politique investie du pouvoir de fixer les finalités des actions à entreprendre en matière culturelle qu'à la fonction exécutive dont s'acquitte le directeur.

Dans cet esprit, l'incident dont rend compte le procès-verbal du conseil d'administration réuni le 8 octobre 2001 est riche d'enseignement. En effet, M. Hennekine, secrétaire général du ministère, a souhaité que soient inscrites à l'ordre du jour les actions de communication de l'AFAA conformément à une exigence constamment réitérée en raison des critiques suscitées par des déclarations du directeur sur la politique culturelle de notre pays. Ainsi, le directeur de l'AFAA avait dénoncé lors du festival d'Avignon de 2001 « *l'absence pétrifiante de moyens* » (citation du procès-verbal du conseil d'administration), déclaration reprise « *quatre mois après au fil de la presse quotidienne et hebdomadaire* ». Or le ministère des affaires étrangères souhaite « *une relation loyale entre l'AFAA et sa tutelle, laquelle suppose que l'on se garde de porter des divergences éventuelles sur la place publique* ». L'autonomie progressivement acquise par le directeur en l'absence de toute mise en jeu de sa responsabilité et sans qu'il soit appelé à rendre des comptes devant les organes de l'association dont en principe il dépend, constitue une situation anormale à laquelle il importe de remédier au plus vite.

B. LA MODIFICATION ÉVENTUELLE DU STATUT DE L'AFAA

Pour mettre fin aux errements les plus graves relevés dans la gestion de l'AFAA, la Cour, dans son référé du 15 novembre 2004, avait suggéré la transformation de son statut en établissement public industriel et commercial (EPIC). Elle prend acte de l'intention exprimée par le ministère des affaires étrangères, dans une réponse en date du 14 septembre dernier, de constituer effectivement l'AFAA en EPIC, ce projet étant actuellement à l'étude. Quelle que soit en définitive la solution retenue, la Cour estime indispensable que soient mises en place les conditions de la rigueur de la gestion, assurée la prise en compte des finalités de la politique culturelle définie par les ministères qui entretiennent avec l'AFAA des relations conventionnelles et permise la nécessaire autonomie de l'opérateur.

Si l'AFAA a su se montrer dynamique et s'adapter à de nouveaux enjeux, elle souffre en revanche toujours des mêmes travers : absence d'évaluation, embryon de comptabilité analytique, manque de contrôle et carence des procédures. Sur ces différents points le contenu du référé de 2004 conserve toute son actualité et appelle de la part des dirigeants de la nouvelle structure un effort particulier pour éviter que ne se perpétuent les mêmes errements. Si le statut associatif était maintenu, il devrait au moins favoriser le recours au mécénat, qui a pris au cours de ces dernières années une ampleur dont il sera question plus loin.

C. MARGE D'AUTONOMIE DE L'ASSOCIATION

Ce n'est que par un paradoxe apparent que la Cour est conduite à la fois à critiquer la trop grande indépendance de l'AFAA à l'égard de l'administration et l'autonomie excessive dont elle jouit par ailleurs. En effet, d'une part, il lui est apparu que l'association dépendait trop de ses pourvoyeurs en crédits publics et ne disposait

pas d'une suffisante liberté d'action dans les domaines où son professionnalisme reconnu devrait lui permettre de jouer pleinement son rôle d'opérateur. D'autre part, la Cour a constaté, à partir d'observations qu'elle développera plus loin, que l'AFAA a tendance à se dégager de certaines des obligations qui lui incombent au regard de l'exécution de la politique culturelle extérieure de la France dont la définition et l'évaluation relèvent de l'Etat et plus précisément des deux ministères auxquels l'AFAA doit rendre compte. Ce faisant, elle échappe à la vigilance nécessaire des départements dont elle est l'opérateur culturel. Ainsi, dans certains cas, la liberté d'intervention de l'association va au-delà de ce qui serait souhaitable, pour être au contraire trop encadrée dans d'autres cas où elle mériterait d'être accordée plus libéralement.

*

* *

En définitive, quel que soit le statut retenu, il devra assurer la remontée régulière de l'information vers les donneurs d'ordre, au titre des missions de service public exercées désormais par CULTURESFRANCE, ce qui lui imposera de respecter la nécessité de rendre compte tant aux affaires étrangères qu'à la culture et à la communication des conditions de réalisation des actions programmées dont l'évaluation systématique est indispensable. Enfin, il faudra veiller à encadrer dans des conditions juridiquement incontestables le pouvoir du directeur qui, à ce jour, déborde les limites dans lesquelles devrait en droit s'exercer sa fonction.

II. L'ORGANISATION INTERNE DE LA STRUCTURE

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

L'AFAA dispose d'un secrétariat général et de départements qui se subdivisent en quatre départements sectoriels gérés par des responsables de département (« département des arts de la scène », « département de la coopération, de l'ingénierie et du développement culturel », « département des arts visuels, de l'architecture et du patrimoine », « département de la communication et du partenariat »), et un « département de l'administration et des affaires générales ». Jusqu'à la réforme en cours, on relevait l'existence de deux départements supplémentaires : le premier consacré au programme *Afrique en créations* et le second portant sur la communication. L'institution de ce dernier département, qui correspond à un besoin avéré, traduit la volonté du président de l'AFAA et de son directeur d'assurer le plus large rayonnement possible aux actions menées par l'association, alors que, jusqu'ici, les conditions dans lesquelles étaient organisée la communication de l'AFAA appelaient réserve et critiques.

B. PRINCIPES D'ORGANISATION

L'AFAA est organisée selon deux logiques : l'une *organique* regroupe les départements chargés du fonctionnement de la structure et l'autre *opérationnelle* rassemble d'une part des départements spécialisés dans une discipline, d'autre part des départements à vocation transversale.

Concernant l'activité *opérationnelle* de l'AFAA, deux départements exercent des attributions conformément à une thématique artistique spécialisée : le département des « arts de la scène » d'une part et le département des « arts visuels, de l'architecture et du patrimoine » d'autre part.

En outre deux départements se voient attribuer des tâches transversales : *Afrique en créations* qui fut intégrée dans l'AFAA en 2000, a une compétence géographique limitée à l'Afrique et à la zone caraïbe, ce qui ne devrait pas lui interdire de mener des projets ressortissant par nature de l'une ou l'autre des directions fonctionnelles précitées. Quant au département *Coopération et ingénierie culturelle*, il est chargé d'organiser des projets tels que les *saisons* dont il sera traité plus loin. Cette fonction transversale lui donne la plus grande liberté dans le choix des thèmes artistiques à retenir sous réserve des contraintes posées par le projet, qu'elles soient d'ordre géographique, pour les *saisons* centrées sur un pays, ou liées à un thème, pour les contrats passés avec les collectivités territoriales et les DRAC.

A ces structures opérationnelles sont adjointes deux entités organiques. Tout d'abord un département de la *communication*, dont la constitution récente a déjà été évoquée, rattaché hiérarchiquement au directeur. Sa tâche est par définition transversale puisqu'il doit travailler au profit des autres départements pour chacun des projets nécessitant un accompagnement médiatique. Puis un département de l'*administration et des affaires générales* chargé, comme son intitulé l'indique, des tâches de soutien, qu'elles soient administratives, financières ou immobilières.

C. APPRÉCIATION DE L'ORGANISATION DE L'AFAA

Cette organisation présente trois caractéristiques :

- La première fait apparaître la relative légèreté de la structure administrative qui a été favorisée jusqu'à présent par l'existence de relations permanentes et directes entre les principaux responsables au sein de l'AFAA ; la taille de l'association et une répartition des tâches au sein des départements conduisant ces derniers à suivre eux-mêmes la gestion de leurs programmes y ont également contribué. La réforme en cours ayant pour conséquence un élargissement du champ de compétences de l'association nécessitera sans doute un renforcement de la fonction administrative.
- La deuxième réside dans l'organisation des départements consacrés aux activités. Comme la fusion d'*Afrique en créations* a été particulièrement réussie, les attributions de ce département pourraient se voir réparties entre ceux des *Arts de la Scène* et des *Arts visuels, de l'architecture et du patrimoine*, en dehors de toute considération géographique et en fonction de la nature des activités concernées. Ces deux départements verraient ainsi leur

taille s'accroître tandis qu'un poste de directeur de département serait de ce fait rendu disponible.

La DGCID a fait part de réticences à toute réorganisation qui remettrait en cause l'existence du département « Afrique en créations ». Or « Afrique en créations » était une association qui a été fusionnée avec succès au sein de l'AFAA en 1999. Si la fonction correspondant à cette mission, et au financement en provenance du fonds de solidarité prioritaire associé, doit bien évidemment demeurer, la Cour s'interroge, dans un contexte d'optimisation des moyens, sur l'opportunité de maintenir aujourd'hui un tel département. Ne serait-il pas plus souhaitable de tirer le meilleur profit de la création de CulturesFrance pour en récolter tous les bénéfices qu'elle permet en matière d'organisation, d'autant plus que des doublons apparaissent entre « Afrique en créations » et les autres départements lorsque ces derniers montent des opérations culturelles en Afrique francophone.

- Enfin, un certain nombre de fonctions essentielles ne sont pas véritablement exercées : il s'agit notamment de l'évaluation des actions entreprises et du contrôle de la gestion. De même une comptabilité analytique intégrée aux services financiers n'existe pas.

Si la fusion de l'ADPF et de l'AFAA a un sens, elle devrait dégager des gains de productivité et permettre de repenser l'action de l'opérateur en tenant compte des recommandations précédemment formulées par la Cour :

- rationalisation de l'activité éditoriale, éventuellement en recourant en tant que de besoin à d'autres structures existantes,
- renforcement de la fonction de diffusion par des rapprochements avec les professionnels privés du secteur,
- et externalisation de la fonction d'achat de livres.

Les évolutions récentes signalées par la DGCID en matière d'optimisation de la fonction éditoriale vont certainement dans le sens d'une meilleure gestion, mais la Cour s'interroge sur la portée effective des mesures prises au regard des préconisations qu'elle a pu formuler. Ainsi, le recours à la Documentation française comme vecteur de diffusion soulève des questions d'efficacité et d'efficience alors même que cette fonction ne semble pas constituer, à ce jour, le point fort de cette direction.

III. CONTRÔLE ET EVALUATION

Jusqu'en 2000, chacune des administrations concernées, (affaires étrangères, culture, coopération, etc.), signait séparément des conventions financières avec l'AFAA fixant les objectifs, précisant les opérations demandées par ces départements ministériels, et affectant à l'association les moyens correspondants. La convention financière conclue avec le ministère de la culture était assortie d'annexes relatives à chacune des directions du ministère, pour les opérations entrant dans leur domaine de compétences.

En 2000 il a été décidé de clarifier les rôles respectifs des ministères concernés dans le domaine de la politique des échanges artistiques et culturels. Le ministère des affaires étrangères, le ministère de la culture et l'AFAA ont ainsi conclu, le 17 novembre 2000, une première convention cadre d'orientations définissant les missions fixées à l'AFAA, les procédures à suivre et les moyens affectés à l'association. Cette convention a été conclue pour une période de 4 ans. Sur le fondement de cette convention cadre, des conventions financières spécifiques ont été passées annuellement avec chacun des ministères concernés.

Dans le cadre de cette convention, l'AFAA s'est vue explicitement confier un rôle d'opérateur pour la mise en œuvre des relations culturelles internationales. La convention prévoyait que, pour l'accomplissement de ses missions, l'AFAA bénéficierait d'une subvention annuelle versée par le ministère des affaires étrangères. Par ailleurs la convention encourageait l'AFAA à diversifier ses sources de financement en développant des partenariats avec les collectivités territoriales, les entreprises publiques ou privées et en participant à des programmes relevant des institutions multilatérales, notamment l'Union européenne, ce à quoi elle n'était pas encore parvenue à la fin 2005. L'AFAA était autorisée, dans le cadre conventionnel, à faire appel à des personnels mis à disposition par d'autres administrations.

Le 16 novembre 2004 cette convention a été renouvelée mais pour trois ans seulement. Par rapport aux stipulations contractuelles antérieures, la seule modification d'importance réside dans la mise en place d'objectifs et dans une tentative d'évaluation portant sur les conditions de l'application de la dite convention. A cette fin, des outils sont prévus : l'AFAA doit développer des tableaux de bord, un contrôle de gestion, des indicateurs analytiques et un tableau de situation de l'association au travers de ces indicateurs. L'ensemble de ce travail doit être soumis aux ministères co-contractants et se place dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique portant sur les lois de finances.

L'ambition qui était ainsi affichée ne s'est, jusqu'ici, pas concrétisée en raison de l'intervention de deux facteurs qui sont indépendants de la volonté des dirigeants de l'AFAA. Tout d'abord, la convention fixe cinq objectifs qui pour paraître précis sont en réalité trop généraux :

« 1 – Affirmer la dimension européenne de l'action culturelle et artistique internationale de la France »,

« 2 – Développer les partenariats, en particulier financiers, avec les autres acteurs de la coopération artistique »,

« 3 – Promouvoir la création contemporaine à l'étranger »,

« 4 – Favoriser la diversité culturelle par le dialogue des cultures », et

« 5 – Contribuer au développement culturel des partenaires de la zone prioritaire ».

Ces objectifs dont on comprend, au simple énoncé, qu'ils ne comportent pas de véritable caractère contraignant, ne sont pas aisément mesurables, à l'exception de celui relatif aux partenariats financiers. Par ailleurs, ceux-ci, associés aux indicateurs, n'ont

jamais été renseignés ni portés à la connaissance des ministères en relation structurelle avec l'AFAA. La direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) ne s'est d'ailleurs pas montrée très entreprenante dans ce domaine et n'a pas exigé de l'AFAA qu'elle produise les éléments d'information sur lesquels elle s'est engagée. Enfin, le projet de loi de finances pour 2006 n'associe aucun indicateur de performance aux dotations budgétaires affectées à l'AFAA. Cet ensemble de constats est d'autant plus regrettable que l'adoption de cette convention s'est accompagnée de l'abandon de la pratique fort utile des lettres de cadrage.

La DGCID a fait savoir à la Cour, lors de la contradiction menée à la rentrée 2006, que certains indicateurs de suivi de l'activité de l'AFAA pour l'année 2005 ont été communiqués aux deux ministères dont elle dépend. La Cour prend acte de cette information, mais il ne lui est pas apparu que les administrations concernées aient fait usage de ces indicateurs qui devraient pouvoir jouer un rôle essentiel dans l'éclairage de l'exercice de la tutelle. Les deux ministères ne peuvent donc se contenter d'abandonner ces indicateurs à la routine administrative, sans en tirer toutes les conséquences qui s'imposent.

L'Association, en raison de son expérience, de la longévité de ses responsables dans l'exercice de leurs fonctions, de sa connaissance des milieux professionnels, et de ses moyens logistiques, budgétaires et humains, dispose d'une autonomie de fait qui n'est pas compensée par l'existence d'un contrôle suffisamment fort de ses résultats de la part des administrations qui sont pourtant en continuel rapport avec elle. Les restrictions réglementaires imposées au contrôle financier aggravent notablement cette situation qui risque de faire de l'association une sorte d'« agence indépendante », financée pour l'essentiel par l'Etat, mais finalement peu soucieuse de rendre des comptes au titre des obligations de service public qui lui incombent.

La DGCID fait valoir qu'elle ne dispose que de faibles moyens humains pour exercer le contrôle qu'elle devrait assurer sur les actions de l'association. Interrogé sur la manière dont il conduit le suivi de ses actions, le directeur de la coopération culturelle et du français en a exposé les modalités en insistant tout d'abord sur la confiance des relations nouées avec l'association et son directeur, ensuite sur une information réciproque systématique au moyen d'échanges de télégrammes qu'il vise et enfin par l'existence d'une convention cadre. Une telle explication fait apparaître ses limites dans la mesure où l'action de l'AFAA n'est pas soumise aux instructions des télégrammes diplomatiques qui ne s'imposent par définition qu'aux diplomates alors que le directeur de l'AFAA n'est pas dépendant d'un pouvoir hiérarchique ou disciplinaire relevant de l'administration. Quant à sa soumission aux indications des organes statutaires, on a vu précédemment qu'elles étaient quasi-inexistantes.

De surcroît, il apparaît que la mise en œuvre de la convention de 2004 a été différée. Au cours de l'instruction de la Cour, le directeur de la coopération culturelle a fait savoir qu'il fallait attendre de tirer tous les enseignements de la mise en œuvre de la LOLF avant de mettre en application la convention de 2004, ce qui revenait à en différer l'application à 2007.

La présence du ministère de la culture et de la communication au sein de CULTURESFRANCE est sous ce rapport essentielle car ses différentes directions et délégations disposent de moyens d'expertise efficace dans le domaine culturel. Mais, en revanche, son faible niveau de participation financière (moins de 20 % du budget

primitif, subventions affectées uniquement à des opérations en dehors de tout soutien apporté à la structure) révèle clairement les limites de son engagement. Il est sûrement souhaitable de renforcer dans la structure nouvelle la contribution du ministère de la rue de Valois notamment s'agissant des actions menées par l'AFAA sur le territoire national. Va dans ce sens la décision prise par le ministère de la culture de transformer en délégation ayant rang de direction le service à vocation internationale dont il s'est doté de longue date, délégation qui consacre plus de 10 % de son budget (19 M€), soit 2 M€, au financement de l'AFAA.

IV. LES COMPARAISONS INTERNATIONALES

Au moment où l'AFAA vient de se transformer en CULTURESFRANCE, une comparaison avec les choix des autres grands Etats européens qui ont une politique de rayonnement culturel à l'étranger n'apparaît pas inutile.

A la demande de la Cour, un questionnaire a été adressé par les services du ministère des affaires étrangères aux ambassades auprès des pays concernés, en l'espèce l'Espagne pour l'Institut CERVANTES, l'Allemagne pour le GOETHE INSTITUT, le Royaume-Uni pour le BRITISH COUNCIL et la Confédération helvétique pour PRO HELVETIA. La synthèse des éléments de présentation de ces agences, figurant en annexe, appelle les remarques suivantes.

Si l'on met en perspective ces différents opérateurs par rapport aux missions de l'AFAA, c'est avec PRO HELVETIA que l'association française fait apparaître le plus de similitudes. Les deux agences ont en commun une taille assez comparable, caractérisée par un budget de même ampleur et une absence de réseau pour l'AFAA, tandis que PRO HELVETIA se limite à trois implantations à l'étranger, Paris, Rome et New York, complétées par trois antennes au Caire, au Cap et à Varsovie. Leur champ de compétence est similaire, centré sur l'action culturelle et excluant l'enseignement, le domaine cinématographique et la promotion de la « musique actuelle ». Les deux opérateurs conduisent des actions assez comparables : PRO HELVETIA est présenté comme une agence de moyens qui s'engage progressivement dans des actions de programmation, de même que l'AFAA passe d'une logique de projet à une logique de programme ; l'une comme l'autre conduisent des opérations de grande envergure, les *Saisons* pour la France et des manifestations majeures pour la Suisse, telle qu'une opération réalisée au Japon pendant deux ans (« *Swiss contemporary art in Japan* ») et qui devrait être répétée en région Rhône-Alpes puis en Rhénanie.

Contrairement à la France, la Suisse, en revanche, ne semble pas souhaiter mettre en place une politique active d'enseignement à l'étranger ne serait-ce que parce qu'elle n'a pas une langue commune ; il est vrai que cette dernière politique, s'agissant de la France, relève d'autres opérateurs, notamment l'AEFE et l'ALLIANCE FRANCAISE et de multiples organismes congréganistes. Par ailleurs, la comparaison entre les deux entités a une limite liée à la taille du réseau diplomatique et culturel dont ces deux puissances disposent à l'étranger, celui de la France étant plus proche des ambitions des grands pays européens, tels que l'Allemagne, l'Espagne ou le Royaume Uni.

Contrairement aux multiples correspondances relevées ainsi entre le modèle suisse et l'association française, c'est d'une rupture qu'il faut parler lorsqu'on examine

les trois autres réalisations européennes que sont le GOETHE INSTITUT, le BRITISH COUNCIL et l'Institut CERVANTES. Ces trois agences se caractérisent par la disposition de moyens financiers et en personnel considérables, leurs budgets sont respectivement de l'ordre de 250, 700 et 90 M€ contre 31 M€ pour l'AFAA. Elles ont constitué un réseau à l'étranger qui leur est affecté en propre, tout en s'appuyant largement sur le réseau diplomatique du pays dont elles sont l'émanation. Elles exercent en outre des compétences étendues ne se limitant pas au seul secteur culturel mais englobant l'enseignement de la langue, voire la coopération scientifique.

Le GOETHE INSTITUT et le BRITISH COUNCIL affirment leur présence dans les nouvelles régions émergentes du monde (Chine, Proche et Moyen Orient), sans pour autant délaisser l'Europe qui constitue toujours pour ces deux institutions un objectif prioritaire. Le BRITISH COUNCIL est l'agence dont la couverture géographique est le plus clairement affirmée. Il fait porter son action surtout dans les pays suivants : Inde, Chine, Proche et Moyen Orient et Afrique du Nord. L'Europe reste un domaine de prédilection tandis que le reste du monde par comparaison est moins présent. Le BRITISH COUNCIL est d'ailleurs cité, par les différents interlocuteurs chargés du dossier qui a abouti à la création de CULTURESFRANCE, comme le modèle de référence. Il est vrai qu'il constitue une réalisation remarquablement homogène au regard de laquelle la disparité du réseau et des opérateurs français, peut donner l'impression d'une moindre cohérence.

Si le BRITISH COUNCIL devenait effectivement un modèle pour le nouvel opérateur dont les attributions ne sont pas encore à ce jour clairement définies, à l'exclusion des compétences propres de l'AFAA et de l'ADPF qui viennent de fusionner, il faudrait alors repenser l'organisation de l'action culturelle de la France à l'étranger en tenant compte des éléments susceptibles d'être repris par notre pays à partir de l'expérience britannique. Dans cette perspective, se poserait la question de ne plus séparer l'action en faveur du rayonnement culturel de la France de l'apprentissage de notre langue à l'étranger. Ceci supposerait un rapprochement des différents opérateurs et une réorganisation du réseau. Il s'agirait d'une réforme de très grande envergure. Celle-ci impliquerait la mise en place d'une tutelle renforcée, la réalisation sur le plan juridique de la compatibilité entre les différents statuts d'établissements relevant de régimes divers, une harmonisation des situations d'emploi très hétérogènes du personnel, sans compter les évolutions de structures rendues nécessaires par le pilotage d'un tel réseau. Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'opportunité d'une telle réforme alors que le modèle français fonctionne, certes dans des conditions qui peuvent appeler la critique, mais qui ne sont pas fondamentalement inefficaces. Elles pourraient devenir plus performantes grâce en particulier à une plus grande vigilance portée par les ministères dont dépend l'AFAA sur les opérations qu'elle entreprend, dans le sens d'une action plus cohérente et plus continue tenant compte de priorités mieux définies, faisant l'objet après réalisation d'une évaluation plus systématique et plus critique.

Si chacune de ces étapes : définition des priorités, vigilance sur les opérations menées, appréciation plus rigoureuse des résultats obtenus, était mieux suivie, il deviendrait possible d'en tirer des conclusions qui ne manqueraient pas d'être d'une grande utilité dans le choix de la structure la mieux adaptée à un plus ample rayonnement culturel de la France à l'étranger.

PARTIE II : L'ACTIVITÉ DE L'AFAA

Seront successivement examinés, au titre de l'activité de l'AFAA d'une part ses objectifs tels qu'ils lui ont été impartis, d'autre part la programmation de leur mise en œuvre et enfin les conditions de leur réalisation.

I. LES OBJECTIFS

La fixation d'objectifs par les ministères est indispensable à la définition d'une politique de l'action culturelle à l'étranger, qui ne saurait être laissée à la seule appréciation des dirigeants de l'association.

A cet égard, la Cour a été amenée à relever l'insuffisance des orientations données à l'AFAA.

Le champ privilégié de l'intervention de l'AFAA est constitué par les pays étrangers où la France a décidé des actions de promotion de sa culture. A ce titre, l'AFAA doit être un outil de promotion des artistes français à l'étranger et un relais de l'action de la diplomatie française dans les pays que la France entend favoriser et où l'AFAA doit intervenir à titre prioritaire. Toutefois, au terme d'une évolution amorcée dès 1985 mais qui s'est fortement accentuée depuis, l'AFAA, s'agissant de programmes correspondant à des cultures étrangères, a désormais compétence pour mener des actions sur le territoire national. Cette tâche a pris une ampleur nouvelle avec l'organisation des *saisons*, vastes festivals où la France accueille un pays avec lequel elle entend marquer son étroite coopération.

Le poids croissant de ces saisons et leur éloignement des missions originelles de l'AFAA, impliqueraient que des directives claires soient fixées à l'AFAA en fonction de priorités régionales. Or, les priorités géographiques du ministère des affaires étrangères, normalement retranscrites dans les objectifs assignés à l'AFAA, ne sont pas apparues clairement au cours de l'instruction.

Par ailleurs, son statut d'association avait notamment pour objet de permettre à l'AFAA de réunir des fonds provenant du secteur privé et d'autres acteurs publics, notamment des collectivités locales et de l'Union européenne. Or force est de constater que les subventions des deux ministères, en dépit d'une réelle progression des recettes de mécénat, continuent à constituer la plus grande part de ses ressources dont la répartition entre de multiples manifestations donne parfois ensuite une impression de saupoudrage¹.

A cet égard, la DGCID a fait valoir que l'AFAA n'est qu'un acteur financier secondaire dont la portée de l'action doit être appréciée à l'aune d'un effet de levier

¹ Au cours de l'année 2005, les crédits engagés n'ont représenté qu'une moyenne de 10 000 € par opération.

multiplicateur qu'elle évalue à un coefficient de 4. Si quelques rares exemples factuels de cet effet ont été mis en avant au cours de l'instruction, aucune démonstration globale de sa portée réelle n'a pu être apportée de façon probante. A défaut d'une démonstration effective de cet effet de levier, à ce jour plus supposé que clairement établi, un minimum de concentration de l'action financière paraîtrait à la Cour plus pertinent que l'actuelle dispersion.

Au reste, les lettres annuelles de cadrage avaient pour objet de préciser le domaine d'intervention de l'AFAA tout en fixant des directives d'utilisation des fonds et en mettant en œuvre les conditions dans lesquelles seraient évaluées les opérations entreprises. Aussi ne peut-on que déplorer leur abandon à partir de 2004. Leur application jusqu'à cette date n'en appelle pas moins deux observations :

- le directeur de l'AFAA a fait valoir au cours de l'instruction que ces documents avaient été établis à sa demande car il souhaitait se voir confirmer une mission clairement définie. Le but était de bien marquer que l'opérateur ne s'était pas substitué aux ministères en se fixant à lui-même ses propres objectifs.
- Si la lettre de cadrage pour l'année 2002, signée par M. Hennekine, est datée du 26 octobre 2001, celles destinées à orienter les exercices 2003 et 2004 sont datées du début de l'année (respectivement du 9 janvier 2003 pour l'année 2003 et du 29 janvier 2004 pour l'année 2004). Ces dernières lettres de cadrage ont été trop tardives pour répondre complètement au souhait du directeur. Elles ont en tout cas été postérieures à la mise en place de la programmation élaborée à l'automne précédent et présentée à l'assemblée générale de fin d'année. On ne peut que s'interroger sur la portée de telles directives qui, pour être opposables aux dirigeants de l'AFAA, auraient dû leur parvenir en temps utile pour qu'ils puissent les mettre en œuvre.

II. LA PROGRAMMATION

A. LA PROCÉDURE DE PROGRAMMATION

L'imbrication des missions de l'Etat et de l'AFAA se manifeste avec une particulière évidence dans l'élaboration de la programmation des actions de l'association. Pour s'en convaincre il convient de suivre le processus aboutissant à la mise au point des programmes.

L'AFAA organise d'abord des réunions, par discipline artistique, avec des organismes publics, tel que *l'Office national de diffusion artistique et des professionnels du spectacle* afin de mieux identifier l'offre culturelle existante. Ces réunions préparent les commissions techniques, qui se tiennent une à deux fois par an pour chacune des grandes disciplines, afin d'analyser l'activité artistique existante, et d'identifier les spectacles susceptibles de faire l'objet d'une diffusion internationale. Elles regroupent des représentants du ministère de la culture ainsi que des professionnels des secteurs considérés. Les commissions techniques établissent des fiches-spectacles qui sont diffusées dans le réseau culturel et servent d'outil de travail pour les réunions régionales

de programmation. Dès à présent, la Cour tient à souligner la grande utilité des procédures ainsi mises en œuvre qui permettent tout à la fois une exacte connaissance des possibilités offertes en matière de réalisation artistique et leur diffusion auprès de l'ensemble des responsables du réseau culturel.

Sont également organisées des réunions régionales de programmation. Elles regroupent chaque fois les responsables culturels d'une zone géographique déterminée. Ainsi, s'agissant de l'Amérique latine par exemple, se retrouvent l'ensemble des conseillers culturels des ambassades de France dans les pays concernés ainsi que les représentants du ministère auxquels se joignent des émissaires de l'AFAA plus spécialement compétents s'agissant des programmes à élaborer pour cette partie du monde. Des comptes-rendus de ces réunions de pré-programmation sont adressés au ministère des affaires étrangères. Puis chaque ambassade fait tenir à la direction de la coopération culturelle et du français un télégramme fixant les demandes auxquelles elle souhaiterait que l'AFAA puisse répondre. Celles-ci sont examinées par la DGCID et par l'AFAA. L'association élabore, au terme de plusieurs réunions de synthèse, une proposition de programmation, qui est ensuite soumise à l'accord du ministère.

Les services de l'AFAA travaillent en étroite relation avec les services homologues du ministère des affaires étrangères ; mais ces nombreuses réunions de synthèse ne constituent pas une entrave à l'autonomie de l'association en matière de programmation, en ce qui concerne la mise en œuvre concrète des opérations. Forte de l'expérience de ses responsables et de sa connaissance des milieux professionnels, elle dispose, comme il est normal, d'une large liberté d'appréciation. C'est la raison pour laquelle le contre-poids du contrôle portant sur la conduite et le résultat de ses actions est indispensable car il n'y a pas d'autonomie acceptable s'agissant de l'action culturelle de la France à l'étranger sans que l'autorité chargée d'en concevoir les grandes finalités ne soit en mesure d'évaluer ce qui aura été réalisé.

B. LA PLACE RÉSIDUELLE ACCORDÉE AU RÉSEAU

En revanche, dans l'exercice de programmation, l'AFAA subit d'assez nombreuses contraintes dont il lui est difficile de se dégager en raison des deux facteurs suivants :

- d'une part l'AFAA doit répondre à certaines demandes sur lesquelles elle n'a pas de réelles possibilités d'appréciation et donc de récusation. Il s'agit, à titre principal, des *saisons*, des festivals et des biennales.
- d'autre part, concernant le réseau français à l'étranger auprès duquel elle dispose en principe d'une certaine marge de manœuvre, celle-ci se trouve réduite sous l'effet des commandes passées localement par certaines grandes institutions culturelles dont la renommée et l'influence auprès de nos représentants diplomatiques peut se faire pressante, ce qui conduit ces derniers à imposer la programmation d'artistes français de premier plan conformément aux sollicitations desdites institutions. C'est tout particulièrement le cas dans les pays culturellement les plus riches et les mieux dotés où la demande de culture française est forte (Europe, Etats-Unis, Japon). Dans ce contexte, l'AFAA est tenue de s'associer aux grands

établissements culturels français qui sont en mesure de répondre à pareille demande. Cela pèse lourdement sur ses moyens financiers.

Il résulte de ces contraintes que, si l'AFAA dispose d'un budget loin d'être négligeable pour mener son activité, 75 % des fonds sont affectés à des projets préétablis, qui ne bénéficient pas directement au réseau. Certes, l'AFAA a été associée aux décisions qui ont conduit à ces opérations, mais elle se trouve généralement liée par des arbitrages qui lui sont extérieurs. Son activité traditionnelle ne correspond à des projets dont elle conserve la maîtrise que pour le quart environ de ses crédits, comme l'a reconnu le directeur de l'AFAA au cours de l'instruction.

Le directeur tient de surcroît à faire valoir que même dans le domaine où sa marge de manœuvre est mieux reconnue, c'est-à-dire en matière de programmation au profit du réseau, celle-ci est fréquemment restreinte du fait que nos représentations diplomatiques à l'étranger parviennent à faire prévaloir une action lourde financièrement dans le domaine culturel telle par exemple la venue de l'Opéra de Paris.

Ces considérations sont à rapprocher des pages du présent rapport dans lesquelles a été analysé le caractère paradoxal de l'autonomie de l'association, parfois plus affirmé dans les domaines où devrait prévaloir le contrôle de la tutelle que dans ceux où devraient s'affirmer ses responsabilités et son savoir-faire d'opérateur.

III. LES RAPPORTS D'ACTIVITÉ

La présentation des rapports d'activité fournit peu d'informations statistiques sur les opérations qui se sont déroulées tout au long de l'année. Ces rapports, qui sont de création récente, ont d'abord vocation à informer les acteurs du monde de la culture. Il est donc difficile de caractériser l'activité de l'AFAA à partir des éléments y figurant, malgré les demandes formulées par les ministères concernés. La comptabilité d'engagement a servi de support à une analyse de l'activité à partir des données relatives à 2005. Il en ressort la présentation suivante :

Opérations engagées au cours de l'année 2005

	Montant engagé	Part en %	Nb d'opérations	Parts en %
total France	6 139 393,96 €	40 %	676	37 %
total étranger (hors Année de la France en Chine)	9 167 745,43 €	60 %	1140	63 %
Total général (hors Année de la France en Chine)	15 307 139,39 €		1816	
Année de la France en Chine	3 080 507,49 €		33	
Total général	18 387 646,88 €		1849	
Dont part réalisé sur le territoire national		33 %		37 %

Il apparaît ainsi qu'en dehors de la saison « Année de la France en Chine » l'activité de l'AFAA se caractérise par un volume important d'opérations sur le territoire national. Ainsi, les montants engagés (hors « Année de la France en Chine ») couvrent à hauteur de 40 % des opérations réalisées dans l'hexagone. Ce ratio passe à 33 % si les dépenses de la saison « Année de la France en Chine » sont prises en compte.

Cette analyse est révélatrice d'une tendance dont le directeur de l'AFAA avait annoncé le caractère irréversible lors du conseil d'administration du 14 janvier 2003 : *« ... la tendance amorcée en 2001 de réaliser moins de projets à l'étranger au profit d'opérations se déroulant en France transforme peu à peu la nature de l'association. L'AFAA est de moins en moins en mesure de répondre favorablement aux demandes des postes, des artistes ou des partenaires pour la diffusion de la scène artistique à l'étranger, tendance qui ne devrait pas s'inverser en 2004 avec l'organisation des Années France/Chine et la saison de la Pologne ».*

Cette tendance semble être accueillie plutôt favorablement par l'AFAA qui passe par ce biais d'une logique de réalisation de projets pilotés par les agents du ministère à une logique de réalisation de programme. Cette option lui accorde plus d'autonomie et lui permet de bénéficier d'une plus grande notoriété auprès des décideurs politiques et culturels nationaux. Il n'empêche que cette évolution se fait en infléchissant singulièrement l'objet social de cette association, reconnu depuis des décennies, qui la voue d'abord à l'action culturelle à l'étranger. Elle fait de plus obstacle à la réalisation de besoins de plus en plus pressants provenant des acteurs de notre réseau culturel à l'étranger.

En outre, ce choix de présentation s'accompagne d'une absence patente d'évaluation. Il n'est pas satisfaisant que l'AFAA se dispense de rendre compte de la portée statistique, tant qualitative que quantitative, des actions qu'elle entreprend. Or une telle évaluation est prévue par la convention triennale, comme elle l'était précédemment par les lettres de cadrage, de même que par les différentes circulaires du Premier ministre sur les associations et par les obligations imposées aux opérateurs de l'Etat.

Par ailleurs, si l'AFAA veut développer son action dans l'Union européenne, objectif que lui impose d'ailleurs la convention triennale, elle se trouvera contrainte de se plier à une telle obligation pour répondre aux exigences du programme européen « CULTURE 2000 » telles qu'elles ressortent de la directive n° 508/2000/CE du Parlement européen en date du 14 février 2000. La Cour insiste sur la faiblesse de la participation de l'AFAA aux programmes européens, ce qui amène à s'interroger sur la volonté ou la capacité de l'association à monter des opérations culturelles multilatérales. S'il est vrai que l'AFAA vient d'obtenir un premier financement, à hauteur de 150 000 €, du programme « CULTURE 2000 », son attribution est trop récente pour qu'il soit possible d'en tirer une quelconque conclusion. On ne peut que constater que l'obtention de crédits européens avait été fixée comme objectif dès 2001 à l'AFAA qui aura donc mis 5 ans à le concrétiser.

IV. LES SAISONS

La multiplication des *saisons*, déjà évoquée, constitue le phénomène majeur relevé au cours de la période ayant fait l'objet du contrôle.

Une *saison* culturelle permet à un pays étranger de présenter en France dans des lieux choisis les différents aspects de sa culture. La mise en oeuvre d'une *saison* culturelle est une opération de coopération qui a pour objet de faire mieux connaître la vie culturelle du pays partenaire tant auprès des professionnels de la culture que d'un public aussi large que possible. Une *saison* se déroulant sur le sol national a pour vocation de s'inscrire dans une logique de réciprocité.

Les *saisons* culturelles résultent d'engagements diplomatiques bilatéraux, et de décisions prises au plus haut niveau de l'Etat. Ainsi la *saison* lettone a fait suite à un séjour du Président de la République à Riga. La mise en place d'un comité mixte d'organisation restreint garantit la cohérence de la programmation et assure une bonne coordination des prises en charges budgétaires incombant à chacune des deux parties.

Chaque pays désigne un commissaire général responsable du programme de la *saison* ; c'est lui qui propose les choix artistiques. A ses côtés, l'AFAA se charge, en liaison avec le ministère de la culture et de la communication, de mobiliser des acteurs culturels dans toutes les disciplines requises. Elle s'engage par ce biais dans un véritable travail de programmation et abandonne son rôle traditionnel de simple opérateur du réseau des affaires étrangères.

Une campagne de communication globale a pour objet de promouvoir les diverses manifestations culturelles qui auront été retenues et elle suit l'ensemble de la *saison* ce qui explique l'importance croissante du département de la communication de l'AFAA et la désignation dès 2003 à sa tête d'un agent dont la compétence professionnelle est le gage de l'efficacité. Les pouvoirs publics comptent sur des apports financiers importants provenant du mécénat, car l'effort de communication exceptionnel ainsi engagé a pour objet de sensibiliser également à ces opérations culturelles d'importants acteurs de la vie économique dans les deux pays.

Telles qu'elles sont retracées ci-après, les saisons, dont la première, consacrée à l'Inde, remonte à 1985, ont pour effet de modifier progressivement les missions de l'AFAA. D'instrument privilégié du ministère des affaires étrangères destiné à faciliter le montage d'opérations à l'étranger, l'association devient progressivement un programmeur d'actions culturelles en France. Comme l'a souligné, au cours de l'assemblée générale du 2 juillet 2003, son directeur : « Celle-ci a entamé en 2003 un virage significatif en passant d'une logique de projet à une logique de programme. », ce qui lui confère une notoriété enviée au sein du monde culturel national à laquelle elle n'est évidemment pas insensible. Il n'en reste pas moins que le ministère de la culture dispose lui-même de divers relais associatifs, tels que l'ONDA, pour réaliser les manifestations culturelles sur le territoire national, ce qui tend à créer une certaine confusion dans les responsabilités assumées par chacun des deux ministères.

Sans doute le ministère des affaires étrangères a-t-il fait observer que, par l'apport des ressources du mécénat, par le partage des charges entre le pays invité et la France, et par la répartition entre les deux ministères de tutelle des dépenses supportées par notre pays, le poids des saisons ne pesait que modérément sur l'utilisation par l'AFAA de la subvention que lui attribue le Quai d'Orsay. Encore conviendrait-il, pour en apprécier l'utilité, que l'impact des opérations ainsi réalisées fasse l'objet d'une évaluation précise qui à ce jour fait défaut. En outre, c'est la vocation prioritaire de promotion de la culture française à l'étranger, jusqu'ici assignée à l'AFAA, qui est en cause. Cette question a été soulevée, sans réponses d'ailleurs, au cours de la réunion du conseil d'administration de l'AFAA du 2 juin 2004, par M. Maisonnave, personnalité qualifiée représentant es- qualités la Ville de Paris au titre de ses fonctions à la tête de la délégation aux relations internationales de la capitale, et diplomate de carrière :

« On peut discuter de l'intérêt des saisons qui coûtent très chers, malgré l'apport de fonds privés qui sont loin de compenser les dépenses et affaiblissent les missions traditionnelles de l'AFAA ... ».

M. Blanchemaison, représentant le ministère des affaires étrangères, en réponse à cette remarque, admit qu'il faudrait analyser précisément *l'effet d'éviction* qu'ont eu les saisons étrangères sur les autres programmes de l'AFAA Mais aucune démarche en ce sens n'a été entreprise et les saisons perdurent dans leur principe et dans leur organisation sans que l'effet sur l'ensemble de la politique de rayonnement culturel de la France ait été mesuré.

Si les saisons sont de création antérieures à la période sous revue, il est patent qu'elles ont pris un poids croissant dans la période récente, comme le montre d'ailleurs la création d'un bureau qui leur est réservé et le recrutement d'une professionnelle de la communication dont l'essentiel de l'activité consiste à assurer le suivi des agences de communication travaillant au profit des saisons. Aujourd'hui, ces dernières prennent une ampleur nouvelle et mobilisent largement les moyens de l'association, effort qui pourra être estimé avec précision lorsque CulturesFrance aura mis en place une politique d'évaluation, un suivi effectif de l'activité et une comptabilité analytique.

Au vu des réponses de la DGCID, la Cour ne peut que s'interroger sur la portée du « moratoire » de 2003 alors même que les années suivantes (2004 et 2005) ont été marquées par des saisons très lourdes, telles que la saison « France-Chine » ou la saison « France-Brésil ». De même, elle relève que si les crédits consacrés aux saisons étrangères ont été conjoncturellement ramenés de 4,8 M€ à 3,5 M€ en 2006, le calendrier des futurs manifestations de cette nature n'en a pas moins été arrêté par décision du Premier ministre pour la période 2006-2012.

Dans ces conditions, la Cour est conduite à s'interroger sur les moyens que les pouvoirs publics entendent mettre en place pour apprécier la pertinence d'une telle orientation, tant au regard de la mission prioritairement assignée à CULTURESFRANCE que des ressources nécessairement comptées qui lui sont allouées pour y faire face.

Présentation des saisons en France de 2000 à 2005

ANNEE	FRANCE	BUDGET TOTAL	Part ministère des affaires étrangères	Part ministère de la culture	Participation au Compte Commun de la partie étrangère	Mécénat et autres partenariats et recettes d'expositions	Président ou Commissaire général pour la France	Rémunération du Commissaire général et du président : Droits d'auteurs	Rémunération du Commissaire général et du président : Honoraires
2000	Journées ukrainiennes	24 215,83 €	24 215,83 €						
2001	Magyar, Saison culturelle hongroise (juin à décembre 2001)	1 487 082,69 €	744 351,32 €	22 867,35 €	609 796,07 €	110 067,95 €	Bernard Faivre d'Arcier, commissaire général	0,00	0,00
2002	Bohemia Magica, saison tchèque (mai 2002 -janvier 2003)	1 485 846,74 €	492 652,64 €	304 898,03 €	648 296,07 €	40 000,00 €	Frédéric Mitterrand, commissaire général	0,00	15 244,91
2003	Djazair, une année de l'Algérie en France (janvier à décembre 2003)	3 120 615,57 €	871 289,52 €	858 406,05 €	1 190 920,00 €	200 000,00 €	Président du comité mixte : Hervé Bourges	0,00	0,00
2004	Année de la Chine en France (octobre 2003- juillet 2004)	2 435 345,78 €	852 991,76 €	502 449,02 €	249 905,00 €	830 000,00 €	Françoise Allaire, commissaire générale Président : Jean Pierre Angremy Alain Lombard, commissaire général pour la France	18 300,00	
2005	Nova Polska, une saison polonaise en France (mai à décembre 2004)	1 728 418,17 €	598 671,17 €	499 667,00 €	630 080,00 €		Guy Amselem, commissaire général	16 000,00	
	Brésil, Brésils, l'année du Brésil en France (mars à décembre 2005)	3 304 746,99 €	525 672,48 €	682 440,50 €	805 000,00 €	1 291 634,01 €	Jean Gautier, commissaire général	0,00	0,00
	Etomante Lettonie (30 octobre - 10 décembre 2005)	281 113,58 €	181 113,58 €	50 000,00 €	50 000,00 €				

PARTIE III : LA SITUATION FINANCIÈRE

I. LE BILAN

A. L'ACTIF

L'actif du bilan de l'AFAA, au terme du dernier exercice contrôlé par la Cour (2005), s'établit à 8 518 751,45 €. L'évolution de l'actif est précisée dans le tableau ci-après

Actif du bilan de l'AFAA de 2000 à 2005

Euro	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Immobilisations incorporelles	14 257,07	11 867,29	3 371,94	973,7	2 473,24	909,39
Immobilisations corporelles	202 923,08	206 158,98	341 555,50	408 563,98	378 950,66	818 560,51
Immobilisations financières	210 338,20	194 779,63	204 971,63	212 755,72	226 740,76	258 413,87
Stocks						
Créances et comptes rattachés	6 742 938,97	2 437 142,16	2 366 402,86	2 479 361,82	2 359 356,28	1 751 709,23
Placements financiers	3 054 821,82	3 627 607,78	4 847 334,52	4 109 920,54	7 375 577,88	4 754 285,64
Disponibilités	136 169,65	1 103 001,02	287 628,11	563 398,64	1 362 597,06	770 612,87
Charges constatées d'avance	37 175,83	253 549,55	348 166,76	64 007,78	180 134,61	164 259,94
Charges à répartir sur plusieurs exercices	513 753,60	1 003 276,35	864 893,39	726 510,43	588 127,47	
TOTAL de l'actif	10 912 378,22	8 837 382,76	9 264 324,71	8 565 492,61	12 473 957,96	8 518 751,45

Le montant de l'actif de l'AFAA est en diminution sur la période (baisse de 22 % entre 2000 et 2005), sous réserve du constat d'un renversement ponctuel de tendance constaté en 2004 (+ 45 % par rapport à 2003) en raison d'une augmentation des placements financiers (+ 1151 titres par rapport à 2003). Ces souscriptions ont pu être faites grâce à des fonds d'avance perçus par l'AFAA dans le cadre de l'année France-Chine, fonds qui ont été décaissés au fur et à mesure du déroulement de la saison correspondante. Ces fonds provenaient essentiellement du mécénat.

L'actif se caractérise par une part raisonnable des immobilisations, puisque ces dernières ne représentent que 23 % du montant total. Les immobilisations sont difficilement vérifiables au-delà des documents comptables dans la mesure où l'AFAA ne dispose pas d'un état de l'actif. Il existe seulement, dans les comptes financiers, un état détaillé des investissements de l'exercice.

Les restes à recouvrer constituent les créances de l'AFAA. Elles ont beaucoup évolué au cours de la période, et, après avoir représenté 28 % des produits de fonctionnement courant en 2000, elles n'en constituent plus que 6 % aujourd'hui. Cette diminution résulte surtout du versement au terme de l'exercice de la totalité des subventions dues.

Quant à la structure de la trésorerie brute, elle se présente dans les conditions suivantes :

Trésorerie de l'AFAA

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Placements	2 941 190,21	3 613 958,24	4 823 607,40	4 098 138,11	7 320 365,53	4 753 050,46
Intérêts cours non échus	113 631,61	13 649,54	23 727,12	11 782,43	55 212,35	1 235,18
Banques	110 355,77	1 042 194,40	278 122,80	542 015,62	1 324 622,21	716 301,11
CCP	24 758,53	49 803,63	7 634,07	13 852,97	27 782,56	45 712,39
Caisse	1 055,34	11 002,99	1 871,24	7 530,05	10 192,29	8 599,37
TOTAL	3 190 991,46	4 730 608,80	5 134 962,63	4 673 319,18	8 738 174,94	5 524 898,51

L'essentiel de la trésorerie est constitué de titres de placements à terme auprès de la banque HERVET. Les placements représentent 86 % de la trésorerie. Ce choix de répartition de placement est raisonnable.

B. LE PASSIF

Le passif ne comprend pas de capital ni de subvention d'équipement (une telle subvention pourrait se concevoir si CULTURESFRANCE entendait faire sien le projet de l'AFAA de procéder à l'acquisition de son siège). Il présente les caractéristiques suivantes :

Passif de l'AFAA – 2000 à 2005

	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005
Fonds de dotation	533 571,56	717 413,69	717 413,69	717 413,69	717 413,69	717 413,69
Réserve d'investissement	452 609,88	651 553,76	943 317,40	929 218,26	870 061,10	887 201,08
Report à nouveau	-236 585,40	0,00	0,00	0,00	0,00	97 168,34
Résultat comptable	604 269,66	281 877,82	-20 668,07	-67 813,00	97 168,34	-228 487,33
Subvention d'équipement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Provisions pour risques et charges	137 204	330 118,18	396 858,25	371 776,96	860 960,96	677 644,96
Fonds dédiés	2 497 029,71	1 722 007,58	1 718 414,21	1 818 791,53	3 311 382,42	1 377 364,71
Dettes	6 915 559,86	4 499 765,71	5 499 655,65	4 791 200,17	6 616 595,06	4 990 446,00
Produits constatés d'avance	8 718,84	634 646,02	9 333,58	4 905	376,39	0,00
TOTAL PASSIF	10 912 378,23	8 837 382,76	9 264 324,71	8 565 492,61	12 473 957,96	8 518 751,45

L'AFAA ne dispose pas de capitaux propres en tant que tels. En revanche, ses statuts prévoient la constitution de réserves.

- Le fonds de dotation est prévu par l'article 15 des statuts de l'association : « La dotation comprend : 1° - Une somme de 3 500 000 francs (ie 533 571,56 €) placés conformément aux dispositions de l'article suivant. 2° - Les capitaux provenant des libéralités à moins que l'emploi immédiat n'en ait été autorisé. ». Par ailleurs l'article 16 relatif aux capitaux mobiliers a fixé que « les capitaux mobiliers, y compris ceux de la dotation, sont placés dans les conditions prévues à l'article 55 de la loi n°87-416 du 17 juin 1987 sur l'épargne, ou en valeurs admises par la Banque de France en garantie d'avance. ». Ce poste a donc été augmenté en 2001 par affectation de 50 % de l'excédent de l'exercice 2000 par décision de l'assemblée générale.
- Le poste « réserve d'investissement » est doté annuellement du dixième des revenus financiers de l'exercice conformément à l'article 15 des statuts de l'association qui prévoit : « Dotation : 3° - Le dixième au moins, annuellement capitalisé, des produits de biens de l'association ». En plus, la réserve d'investissement a été augmentée de 50 % de l'excédent de l'exercice 2000 et de la totalité de l'excédent de l'exercice 2001. Les exercices 2002 et 2003 ont été déficitaires et la décision d'affectation de l'excédent de l'exercice 2004 a été reportée à l'année suivante.

Ces dispositions constituent une précaution raisonnable pour garantir financièrement la continuité de l'activité de l'association.

Le poids des restes à payer rapportés à l'ensemble des charges de fonctionnement courant, a diminué pendant la période contrôlée, passant de 29 % en 2000 à 16 % en 2005.

II. LE COMPTE DE RÉSULTAT

A. LES CHARGES

1. Les écarts entre prévision et réalisation

L'AFAA ne joint pas au compte financier un état de rapprochement des prévisions de dépenses et des réalisations, correspondant aux comptes de charges du compte de résultat. Les crédits ouverts n'apparaissent que sous une présentation qualifiée abusivement de « comptabilité analytique : » les crédits sont ouverts non pas sur le modèle du compte de résultat mais selon une répartition conforme à l'organisation des départements de l'AFAA, afin de faciliter l'information des organes statutaires.

Le budget prévisionnel est établi selon le principe suivant :

- dans un premier temps, les crédits de fonctionnement alloués par le ministère des affaires étrangères sont affectés aux charges de l'association ;
- puis les prévisions de recettes sont réparties entre les 5 départements.

Ainsi, le budget est voté pour la structure (charges de personnels, charges locatives, charges de fonctionnement et services extérieurs, mission, accueil, dotation aux amortissements) et pour les activités des départements. Mais il n'est ni présenté ni adopté sous la forme de comptes de charges réparties par nature de dépenses selon les règles de la comptabilité générale.

Il n'est donc pas possible, en l'absence de formalisation de règles de passage d'un document à l'autre, de rapprocher le budget prévisionnel adopté par les organes statutaires pour l'exercice avec le compte de résultat certifié par le commissaire aux comptes au terme de l'année.

A deux reprises, en 2001 et 2003, le montant total des crédits effectivement consommés a légèrement dépassé les crédits ouverts. Sur le principe, cela amène à s'interroger sur le caractère effectif de l'autorisation financière accordée au directeur par les organes dirigeants.

2. L'évolution des dépenses réalisées

L'évolution des dépenses réalisées est détaillée dans le tableau figurant ci-après. Il est extrait de la présentation comptable telle qu'elle est retenue pour les documents présentés aux organes statutaires et aux mandataires sociaux et certifiée par le commissaire aux comptes. Cette présentation est conforme aux règles de la comptabilité générale, qui répartit les dépenses par nature et non par activité, alors que cette dernière option est retenue pour le budget prévisionnel.

Evolution du montant total des dépenses réalisées.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TOTAL charges de fonctionnement courant en euros	23 914 526,23	24 111 725,69	22 583 593,05	22 931 072,18	28 806 739,29	31 453 977,99
661, 668 Charges financière	19 216,60	21 131,49	17 696,62	13 990,93	15 107,74	23 457,97
686, 672 Charges exceptionnelles	60 583,95	127 283	217 820,95	360 453,08	135 098,50	243 736,86
Total général des charges en euros	23 994 326,78	24 260 140,18	22 819 110,62	23 305 516,19	28 956 945,53	31 721 172,82

Le montant total des charges de fonctionnement courant a augmenté de 31,5 % entre 2000 et 2005. Les postes de dépenses les plus importants, en valeur absolue, référencés dans les comptes de résultat sont, outre les frais de personnels, les travaux sous traités liés aux activités et expositions, et les transports et déplacements.

- Les incohérences de présentation du compte de résultat.

Le compte de résultat présente les dépenses par « poste » ayant vocation à regrouper plusieurs comptes. Mais en l'absence de grille de lecture claire, ou de règlement financier, il n'est pas possible d'identifier les comptes de la comptabilité générale de l'AFAA qui se répartissent dans ces différents postes. Ainsi, il a été constaté que les soldes des comptes généraux du grand livre ne correspondent pas toujours aux montants repris dans les postes du compte de résultat auxquels ils se rapportent. Ce phénomène s'explique de la manière suivante : au moment de l'édition du compte de résultat, le comptable procède à des réimputations, mais il ne passe pas forcément les écritures de régularisation correspondantes dans le logiciel comptable de l'AFAA. Ainsi en 2004 il a été relevé une différence de 964924,87€ entre le compte 611540 « Spectacles et expositions sous-traités » du compte de résultat et le solde de ce même compte tel qu'il apparaît dans l'extrait de compte général. En 2005, le même phénomène a été relevé avec un écart de 950368,44€. Ces incohérences sont rendues possibles par le mode de confection du compte de résultat constitué à part sur « excel », alors qu'il serait plus sûr qu'il soit directement produit par le logiciel de comptabilité au terme des opérations de clôture de l'exercice. Il y a là un risque de distorsions, sauf à effectuer une corrélation systématique de chaque ligne de compte pour relever toute anomalie de report, ce qui n'est pas fait.

Ce problème de la précision des imputations, de même que l'absence de correspondance entre certains soldes des comptes généraux du grand livre et le compte de résultat posent à tout le moins la question de la compréhension des comptes de l'association, ce qui ferait difficulté si la Cour avait à les certifier.

3. Le défaut de ventilation du poste « Travaux sous-traités liés aux activités et expositions »

Ce poste correspond, à titre principal, au compte 611-54 « spectacles et expositions sous-traités » ; il regroupe à la fois les aides, subventions, participations

accordées à des artistes, compagnies, troupes, associations, établissements publics ... pour réaliser spectacles ou expositions et les soutiens financiers octroyés aux sociétés créatrices d'événements culturels, dans le cadre de contrats de maîtrise d'œuvre. Ce poste est essentiel car il récapitule finalement la plus large partie de l'activité de l'AFAA et les sommes en jeu sont d'importance (13,3M€ pour ce seul compte en 2005). C'est la raison pour laquelle, au cours de l'instruction, une attention particulière a été portée à son fonctionnement, ce qui a permis en examinant les dossiers de pièces justificatives de relever une grande incertitude dans les imputations retenues. Les exemples suivants illustrent le propos :

- des participations forfaitaires aux frais de voyage de compagnies ou aux frais de séjour sont imputées au compte 611-54 au lieu de l'être respectivement au compte 625-1 « voyages et déplacement » (poste « transports et déplacements » du compte de résultat) ou au compte 625-6 « missions » (poste « missions et réceptions » du compte de résultat) ;
- les aides à la publication de catalogues d'expositions, les aides à l'édition de revues, les commandes de cartons d'invitations, programmes, plaquettes, affiches... en liaison avec une manifestation artistique sont le plus souvent imputées au compte 611-54 ou parfois, à titre alternatif, au compte 623-6 « éditions, catalogues et imprimés » qui fait partie du poste « information, publications » du compte de résultat. Il n'y a pas de critère clair permettant de déterminer le choix à opérer entre le compte 611-54 dans sa subdivision -4- « photogravure, impression » et le compte 623-6 « éditions, catalogues et imprimés ».

Présentation du poste « Travaux sous-traités liés aux activités et expositions »

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Spectacles, expositions 611540, 611000	8 514 266,64	7 506 970,16	8 417 299,61	7 080 828,30	9 818 592,83	12 358 249
Frais de conception 611542	126 546,45	17 820,66	70 475,95	15 157,32	62 862,58	119 198,59
Frais de maquette 611543			27 863,94	33 160	51 884,56	5 096
Photogravures, impressions 611544	293 326,83	414 707,60	199 376,69	425 347,21	312 590,28	591 449,08
Travaux films vidéos 611556	61 384,76	24 639,41	24 690,42	23 255,29	3 068,52	130 249,32
Travaux photos 611562	30 113,43	130 412,68	23 072,10	48 464,21	27 765,87	88 259,59
Travaux son disques cassettes 611570		8 387,78	47 286,39	28 117,98	12 675,95	23 711,13
TOTAL	9 025 638	8 102 938	8 810 065	7 654 330	10 289 440	13 316 212
Part de ce poste dans les charges de fonctionnement	38 %	34 %	39 %	33 %	36 %	42 %

La progression de ce poste est de l'ordre de 47% entre 2000 et 2005 et sa part dans les charges de fonctionnement a oscillé entre 33 et 42% selon les années. Son poids est disproportionné au sein du compte de résultat.

Le choix d'une présentation comptable conduisant à afficher une telle masse financière, sans la recherche d'une meilleure ventilation des dépenses, alors que les dossiers de pièces justificatives correspondants sont eux-mêmes des plus sommaires et que la comptabilité analytique est inexistante, il devient impossible d'opérer sur l'emploi de ces sommes le moindre contrôle efficace. Ainsi le poste essentiel, regroupant plus du tiers des dépenses de l'AFAA échappe à toute lisibilité.

L'exigence de clarté et de transparence devrait conduire à utiliser toutes les ressources de la comptabilité générale afin de présenter les dépenses par nature pour mieux détailler l'activité financière de l'AFAA. Il est en effet toujours difficile de concilier une présentation par nature de dépenses avec une présentation sous l'angle de l'activité. En l'espèce, il en résulte une incontestable opacité des documents comptables. Plutôt que de recourir à un tel compte fourre-tout, il aurait été sage de s'imposer une réelle rigueur comptable, ce qui aurait conduit à imputer les dépenses en fonction de leur nature et à mettre en place en parallèle une vraie comptabilité analytique permettant de mieux appréhender dans l'activité de l'association la part respective de chacune des actions entreprises. Une telle évolution permettrait de faciliter l'information des organes dirigeants et de mettre en œuvre une véritable politique d'évaluation.

B. LES PRODUITS

1. L'évolution des produits

L'évolution des produits de l'AFAA est retranscrite dans le tableau ci-après :

Les produits de l'AFAA

euros	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Subventions allouées (MAE et MCC)	17 990 927,15	18 817 918,78	17 742 475,02	18 149 282,27	17 900 846	18 144 554
Partenariat et mécénat	3 406 397,81	2 631 060,57	2 763 089,08	2 882 555,58	8 383 092,62	9 496 746,01
Produits activités propres	184 909,73	111 090,47	82 126,05	98 670,92	578 983,06	32 733,24
Reprise de provision	15 370,37	48 157,88	116 198,76	70 816,00	70 816,00	190 816,00
Report des ressources non utilisées	2 722 757,88	2 497 029,71	1 722 007,58	1 718 414,21	1 818 791,53	3 311 382,42
TOTAL des produits de fonctionnement courant	24 320 362,94	24 105 257,41	22 425 896,49	22 919 738,98	28 752 529,18	31 176 231,17
Produits financiers	106 526,52	51 035,54	108 978,13	53 744,54	129 988,32	117 422,63
Produits exceptionnels	171 706,98	385 725,05	263 567,93	264 219,67	171 596,37	199 031,69
TOTAL des produits	24 598 596,44	24 542 018,00	22 798 442,55	23 237 703,19	29 054 113,87	31 492 685,49

Les produits se sont accrus de 28 % entre 2000 et 2005 alors que les charges courantes ont cru plus vite, augmentant de 31,5 % au cours de la même période. La part des subventions d'Etat a très légèrement baissé. L'augmentation des produits relevée, à compter de l'exercice 2004, provient de l'apport du mécénat et d'autres partenariats, en particulier dans le cadre de l'année de la France en Chine et de l'année du Brésil. Les produits des activités propres de l'AFAA, issus principalement des recettes d'exposition, restent négligeables, à l'exception de ce que révèle l'exercice 2004 grâce aux produits de l'exposition « Montagnes célestes ».

Les ressources de l'AFAA se répartissent de la sorte :

Les ressources de l'AFAA

	2000	2 001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2000/2005
MAE	16 594 494	16 851 631,35	15 612 044,56	15 448 776,32	15 695 000,00	15 692 500	-5 %
Dont subvention de fonctionnement	4 951 544,08	5 369 254,39	5 428 000,00	5 616 500,00	5 626 686,00	5 768 033,37	
Ministère de la culture	1 326 306,45	1 928 175,17	2 130 430,56	2 700 505,95	2 205 845,97	2 317 053,50	75 %
Autres subventions	70 127	38 112,25	0	0	0	135 000,00	93 %
Produits mécénats	178 975,00	441 393,26	260 131,96	433 559,36	5 656 000,00	7 258 784,98	3956 %
Partenariat avec les collectivités locales	2 039 789,88	1 490 361,56	1 396 752,05	1 098 157,65	1 003 772,74	867 017,02	-57 %
Autres partenariats	1 187 632,92	699 305,75	1 106 205,07	1 350 838,57	1 723 319,88	1 370 944,01	15 %

Les ressources issues du mécénat ont été multipliées par 40 entre 2000 et 2005. Ce résultat exceptionnel doit être relativisé si on le rapproche du point de départ modeste à partir duquel il est obtenu. Il n'empêche que l'effort accompli dans le domaine du démarchage des éventuels mécènes correspond à une politique menée avec détermination et efficacité. Les résultats spectaculaires qui ont été ainsi obtenus résultent principalement :

- de l'implication personnelle et très active du directeur de l'AFAA, conscient que l'un des objectifs de l'association était de rendre crédible sa détermination d'accroître la part de financement privé de son activité pour ne plus la faire dépendre presque exclusivement des seules subventions publiques ;
- du contexte favorable résultant de la mise en place de *saisons* portant sur deux pays - la Chine et le Brésil- qui ont suscité le plus vif intérêt du public et des entreprises ;
- enfin de l'affectation de moyens significatifs à la cellule chargée de rassembler de tels concours, ce qui nécessitait inévitablement une connaissance des milieux à contacter.

Cette présentation serait trop optimiste si la Cour ne mettait pas l'accent sur le lien quasi-exclusif entre la politique culturelle caractérisée par les saisons et le fort taux de participation du mécénat. On comprend bien pour quelle raison entreprises et sociétés acceptent de verser dans ce cadre des concours importants car le caractère foncièrement national de l'événement culturel ainsi créé autorise la perspective de retombées financières non négligeables pour l'économie du pays concerné.

Quant aux produits provenant de partenariats avec les collectivités locales, ils ont diminué de plus de 50 % durant la même période, alors même qu'ils constituent un des objectifs majeurs de la convention liant l'AFAA à ses deux ministères partenaires. De surcroît, l'AFAA n'a, jusqu'en 2006, pas obtenu de financements européens malgré les engagements pris à cet égard, sous réserve de l'annonce très récente de l'éligibilité de CULTURESFRANCE aux subventions du programme EUROPE2000.

On doit remarquer que la part du ministère de la culture dans le fonctionnement de l'AFAA a été croissante. Cette ressource, couverte par une convention ad hoc annuelle, correspond à des dépenses exactement affectées et destinées à soutenir des opérations clairement identifiées. Au demeurant, la subvention versée à l'AFAA représente 10 % des crédits que le ministère des affaires étrangères affecte à l'action internationale.

Il demeure que la subvention des affaires étrangères reste essentielle pour assurer le fonctionnement de l'AFAA et la mise en œuvre de ses programmes. Sur un point certes particulier mais non dénué de portée et de signification, s'agissant de l'octroi du FSP destiné à financer « Afrique en créations » la Cour relève que les opérations d'Afrique en créations ont pour effet de faire émerger l'AFAA à trois programmes budgétaires : « Rayonnement culturel et scientifique », « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » et « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement ». Or il s'agit de dépenses de même nature, les actions « d'Afrique en créations » étant similaires à celles du reste de l'AFAA mais faisant l'objet d'un suivi et d'une évaluation signalés. Dans ce contexte la DGCID devrait s'interroger sur le maintien d'une triple imputation budgétaire, alors même qu'aucun objectif ou indicateur opposable à l'association ne figure dans la loi de finances pour 2006. Pourtant la convention-cadre prévoit explicitement des indicateurs qui s'inscrivent d'ailleurs dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF.

Les fonds dédiés sont une spécificité du secteur associatif. Ils enregistrent à la clôture de l'exercice la partie des ressources affectées à des projets qui n'a pu être encore engagée, ce qui a pour effet de ne pas peser sur le résultat. Or il existe un certain flou autour de la notion de l'engagement comptable de ces crédits, dont l'appréciation est laissée aux départements, en l'absence de procédure financière claire. Un traitement plus rigoureux des engagements permettrait de respecter le principe de séparation des exercices, d'assurer le suivi des crédits reportés, d'apprécier le report de charges et de mieux consacrer la validité du résultat.

III. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA FONCTION FINANCIÈRE

A. L'ORGANISATION DE LA FONCTION FINANCIÈRE

L'instruction a révélé un certain nombre de faiblesses dans l'organisation comptable de l'association qui, pour l'essentiel, tournent autour de la constitution des dossiers de pièces justificatives :

- Les pièces justificatives sont classées dans l'ordre alphabétique selon le patronyme ou la raison sociale du bénéficiaire de la dépense. Elles ne sont pas regroupées par nature de dépenses et ne peuvent être considérées comme le reflet des opérations comptables telles qu'elles figurent dans le grand livre. Il est donc très difficile, voire impossible, de procéder à des recoupements.
- Le contenu des pièces justificatives est limité au strict minimum : une fiche d'engagement visé par le directeur administratif ou le secrétaire général, le contrat et une facture ; il n'existe aucune validation formelle du service fait, ce dernier étant présumé. Par ailleurs, certains dossiers sont extrêmement réduits, la seule pièce disponible étant un ordre de virement de la banque. De manière générale, le dossier de pièces justificatives ne suffit pas pour saisir le déroulement d'une opération dans toute sa complexité financière. Le double effet d'un classement décalé par rapport aux inscriptions comptables et d'une présentation des dossiers imparfaite rend difficile le contrôle des pièces justificatives.

Sur le fond la Cour a déjà suffisamment mis l'accent sur l'absence de délégations de pouvoir et de signatures, sur le flou des attributions ainsi que sur les incertitudes des procédures qui ne sont pas encadrées juridiquement, faute d'un règlement financier propre à l'association, pour revenir sur ces défaillances. En revanche elle insiste sur l'absence systématique de mise en concurrence qu'il s'agisse des achats ou du choix des opérations culturelles. Enfin elle rappelle qu'il n'y a ni contrôle interne ni contrôle de gestion budgétaire.

B. L'ABSENCE DE COMPTABILITÉ ANALYTIQUE

Comme il a déjà été dit, l'AFAA ne dispose pas d'une véritable comptabilité analytique mais d'une simple présentation de ses dépenses par coût budgétaire.

Il en résulte que le coût exact des opérations engagées et réalisées ne peut être établi, ce qui constitue pour un pareil opérateur une défaillance grave qui confère aux documents comptables présentés aux organes statutaires un défaut de pertinence et d'éclairage.

IV. LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE EXTERNE DE L'AFAA

L'AFAA relève d'un double contrôle, celui, préalable à la dépense, du contrôleur financier depuis l'arrêté du 28 mai 1986, relatif au contrôle financier de

l'AFAA, et celui du commissaire aux comptes, qui n'intervient qu'après l'établissement des comptes.

Le contrôleur financier vise les engagements de dépenses, pour un montant supérieur à 45 000 €, et depuis 1998, les mesures relatives au personnel (recrutements, rémunérations), les actes juridiques tels que les baux, les contrats de location, etc. Il n'est pas saisi en revanche des modifications de l'accord d'entreprise, en particulier lorsque ce dernier est amendé pour créer une prime et il ne vise pas les déplacements à l'étranger. Dans ce domaine, il n'a d'ailleurs pas été informé de la convention négociée entre l'AFAA à Air France actuellement en application. Or il paraît regrettable qu'il n'ait pas eu connaissance des termes financiers de cet accord.

L'action du contrôleur financier est surtout réduite par l'absence de règles s'imposant à l'AFAA en matière d'achats et notamment, comme il vient d'être dit, en raison de l'absence de mise en concurrence. Si l'application du code des marchés publics (décret 2004-15 du 7 janvier 2004) ne s'impose pas à l'association, il serait conforme au bon sens et à une bonne gestion des deniers publics que, pour ses achats, elle retienne les principes fondamentaux qui guident la commande publique telles que la liberté d'accès, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. Leur application prémunirait l'association contre les critiques sur le bien-fondé de certains de ses choix en renforçant le caractère objectif de la sélection du candidat retenu ; elle la placerait en meilleure position pour négocier avec ses fournisseurs et l'amènerait peut-être à s'interroger sur la pertinence de certaines commandes.

L'examen de la balance des comptes montre que des postes de dépenses, en raison de leur montant, pourraient faire l'objet de procédures plus transparentes et sans doute plus rigoureuses. Il s'agit ainsi :

- des différents marchés de prestation de service : maintenance des photocopieurs (coût annuel 2005 : 155 559 €), les fournitures de bureau (coût annuel 2005 : 53 818 €), nettoyage des locaux (coût annuel 2005 : 54 429 €), gardiennage et surveillance (coût annuel 2005 : 93 209 €), conception graphique (coût annuel 2005 : 119 198 €),
- de dépenses auprès de certains fournisseurs qui conduisent à s'interroger sur les conditions de fixation des prix et de facturation en raison des sommes considérables mises en jeu : l'assurance des matériels et des agents (coût annuel 2005 : 168 788 €, essentiellement au profit d'un cabinet d'assurance « Buyschaert JC »), la photogravure et l'impression auprès d'une société « PHOTOGRAVURE IMPRESSION » (coût annuel 2005 : 685 574 €) ou les dépenses auprès de « PUBLICIS CONSULTANTS » (coût annuel 2005 : 426 654 €), ou l'achat de cloisons en menuiserie pour l'exposition « Amazonia Brazil » au Palais de la découverte auprès de la société QUATRA pour un montant de 31 928,03 € le 14 avril 2005.

Or l'AFAA est parfois l'objet de critiques fondé sur le manque de transparence de ses achats. L'application des procédures suggérées priverait ces critiques de toute justification. Cet effort devrait être, dans la mesure du possible, étendu aux opérations à caractère culturel, domaine où les attentes sont fortes et où les critères objectifs d'arbitrage sont peu nombreux.

PARTIE IV : LES RESSOURCES HUMAINES

I. LES EFFECTIFS

La structure de l'effectif de l'AFAA est détaillée dans le tableau figurant ci-après :

Structure de l'effectif de l'AFAA

Catégorie de personnel	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005
agents contractuels	61	63	63	65	66	66
fonctionnaires détachés	4	4	3	1	2	2
fonctionnaires mis à disposition	9	8	9	10	9	7
Stagiaires	14	10	15	9	16	18
emplois jeunes	9	7	8	0	0	0
TOTAL	97	92	98	85	93	93

Les emplois jeunes ont disparu en 2003 par embauche dans la structure. L'effectif de l'AFAA a peu évolué au cours de la période ayant fait l'objet du contrôle.

Concernant le déroulement de carrière, le protocole d'accord entre l'AFAA et les représentants du personnel précise que les agents contractuels de l'AFAA sont classés, en fonction de leurs diplômes ou de leur expérience professionnelle et du niveau de rémunérations dans leur emploi précédent, dans l'un des 5 groupes et selon l'échelonnement indiciaire prévu dans la grille salariale. Les salariés peuvent prétendre accéder au groupe supérieur à celui dans lequel ils ont été classés au moment de leur recrutement s'ils obtiennent un nouveau diplôme ouvrant l'accès au groupe supérieur, s'ils justifient de 5 ans d'ancienneté professionnelle à l'AFAA ou s'ils changent de fonction avec un accroissement des responsabilités.

Au-delà de cette disposition d'ordre général, il n'existe pas de véritable politique de ressources humaines au sein de l'AFAA. Il manque en particulier un relevé complet et précis des emplois, un recensement des compétences détenues et requises, une analyse du besoin de formation et un bilan social permettant de mieux connaître ceux qui consacrent leurs activités à l'association. Il n'a d'ailleurs pas été réalisé de bilan de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail à 35h00. Des entretiens d'évaluation ont été entrepris en 2004. Ce travail n'a pas été renouvelé et il n'a pas été fait usage de ses conclusions

La fusion de l'AFAA et de l'ADPF va nécessiter des aménagements de l'organisation qui devraient s'accompagner d'une réaffectation des agents. Dans ce contexte évolutif, l'absence d'une fonction « ressources humaines » organisée est un inconvénient majeur, d'autant plus que la mise en œuvre du « 13^{ème} mois » a consommé toute marge de manœuvre financière sauf à accepter une croissance supplémentaire des rémunérations. Il aurait été plus sage de repenser la distribution des primes et de mettre en place une rémunération fondée sur la productivité et sur des objectifs. Un tel choix, certes difficile à négocier dans sa phase initiale, aurait permis d'insuffler un nouveau dynamisme à la gestion du personnel.

A terme, la situation risque de se dégrader si, comme la réglementation l'impose, l'AFAA est amenée à prendre en charge les rémunérations du personnel mis à sa disposition.

Le recours croissant à du personnel stagiaire a pu jusqu'ici servir de variable d'ajustement à l'association. Les stagiaires sont recrutés en fonction de leurs diplômes et des expériences acquises ; les viviers naturels de recrutement sont les DESS de management culturel et les écoles de communication ou de journalisme. La sélection se fait par les responsables de département ou de pôle sur les CV que l'AFAA reçoit régulièrement de manière spontanée.

Actuellement au nombre de 24, les stagiaires assurent des missions de renfort très appréciées auprès des différents départements. Sans doute permettent-ils d'éviter de créer les postes nécessaires pour assumer les tâches qu'ils effectuent. Mais l'emploi de moyens précaires pour couvrir des besoins permanents ne répond ni aux exigences de bonne gestion des ressources humaines ni à l'éthique d'une association investie d'une mission de service public.

Dans la mesure où il n'existe pas de véritable compétence en matière de gestion des ressources humaines au sein de l'AFAA, la Cour ne peut que s'interroger sur la portée effective de la déclaration de la DGCID selon laquelle une fonction « ressources humaines » sera créée et confiée au secrétaire général. Il est à craindre, qu'au-delà de l'effet d'annonce, aucune mesure effective ne soit prise dans ce domaine.

Par ailleurs, la Cour regrette qu'aucune explication de nature à éclairer le constat de l'évolution des rémunérations, la mise en place d'un 13^{ème} mois en-dehors de tout accord des organes statutaires et la politique d'emploi des stagiaires, ne lui ait été donnée.

II. LES RÉMUNÉRATIONS

A. LES SALAIRES

Les rémunérations brutes moyennes mensuelles les plus élevées en 2005 sont décrites dans le tableau ci-après :

Les 10 rémunérations les plus élevées de l'AFAA en 2006

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
POSTE	Directeur	Dir dep DAAG	Sec. Gl	Dir dep AS	Cons Tech CIBC	Charg Miss	Dir dep AEC	Dir Dep AVAP	Charg Miss	Charg Miss
INDICE	880	782	733	782	733	733	695	733	695	695
PRIMES	2 493,03	840,76	11 745,58	535,66	502,08	502,08	690,50	484,77	476,05	476,05
TOTAL	7 118,32	4 704,40	4 563,32	4 347,28	4 127,75	4 119,16	4 094,62	3 972,87	3 954,71	3 904,49

Cette présentation fait apparaître que le niveau moyen des plus hautes rémunérations est de 4491 €. L'écart entre le salaire le plus élevé et le 10^{ème} salaire est de 3 213 €.

Les salaires des dirigeants de l'AFAA ne sont pas d'un montant excessif, surtout si l'on considère qu'il ne s'y ajoute que très peu d'avantages complémentaires. En particulier, il convient de relever que la rémunération du directeur est plutôt modérée au regard des pratiques constatées à ce niveau de responsabilité.

Amplitude du montant de rémunération par groupe

euros	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	MINI	MAXI										
G1	3 565,81	3 990,19	3 749,16	4 194,14	3 749,16	4 194,14	3 798,05	4 248,85	3 817,05	4 270,09	3 886,15	4 665,50
G2	1 990,22	3 804,83	2 097,07	3 999,78	2 097,07	3 999,78	2 124,42	4 051,94	2 135,04	4 072,21	2 173,70	4 145,93
G3	1 678,03	3 117,04	1 779,95	3 278,59	1 779,95	3 278,59	1 803,15	3 321,35	1 812,17	3 337,96	1 844,98	3 398,40

La présentation de l'ensemble des salaires de l'AFAA répartis par groupe montre que les salaires sont relativement homogènes.

2 – Evolution des dépenses de rémunération

Les dépenses de rémunérations de l'AFAA sont présentées dans le tableau de synthèse figurant en annexe.

La situation des rémunérations de l'AFAA amène une remarque préalable de fond. Les primes attribuées aux agents sont prévues par le protocole d'accord entre l'Association française d'action artistique et les représentants du personnel. Cet accord est passé entre les représentants du personnel d'une part et le directeur de l'AFAA d'autre part, ce dernier agissant en tant que mandataire de l'association. Quatre protocoles d'accord couvrent la période. Ils ont été adoptés en 1999, 2001, 2002 et 2004 et ont fait l'objet de deux avenants en 2006 et en 2003 pour prendre en compte la progressive mise en place du « 13ème mois ». Il convient de relever que ces protocoles d'accord :

- ne font pas l'objet d'une décision d'adoption formelle de la part des organes statutaires, et en particulier du conseil d'administration, qui

dispose pourtant à cet égard d'attributions propres en matière d'administration ;

- comme cela a été relevé par ailleurs, le directeur n'a pas de délégation pour engager l'AFAA dans l'adoption de ces protocoles ;
- enfin ces protocoles ne sont pas soumis au visa du contrôle financier alors qu'ils font naître des droits générateurs de coûts importants, en particulier le 13^{ème} mois.

L'évolution des rémunérations et des charges sociales de l'AFAA amène à présenter les remarques suivantes :

1/ Les rémunérations brutes connaissent une croissance de 13 % (soit 2 % par an) sous l'effet du GVT, du point d'indice, et des agents embauchés dans le cadre des *saisons* sous contrat à durée déterminée, ne recevant qu'une rémunération brute.

2/ Les primes connaissent une croissance spectaculaire de 59 %, en particulier sous l'effet de la mise en place du « 13^{ème} mois ». Alors que cette mise en place a débuté en 2002 par tranches successives, il n'en est fait mention pour la première fois dans le procès-verbal du conseil d'administration du 8 décembre 2005. Il n'y a donc pas eu de débat au sein des organes dirigeants de l'association sur l'attribution d'une prime dont le coût prévisible en année pleine sera supérieur à 159 000 €, soit le quart des dépenses indemnitaires. Ces primes ne sont donc pas fondées sur des bases juridiquement incontestables.

3/ Selon l'AFAA, le 13^{ème} mois devait remplacer les primes figurant au poste « autres indemnités », mais bien que ces dernières aient diminué elle continuent d'être servies au personnel sur les crédits disponibles du poste « autres indemnités » : il s'agit notamment des « *primes de fin d'année* » et d'autre part des « *primes exceptionnelles* ». Ce poste est en faible diminution sur la période mais demeure d'un niveau non négligeable en s'établissant à 51 846€ en 2005. Le fondement de ces primes est peu clair puisqu'elles ne sont pas mentionnées dans le protocole d'accord et n'ont manifestement pas fait l'objet d'une décision des organes statutaires. Là aussi, le contrôleur financier n'est pas associé à la décision.

La Cour est fondée à s'interroger sur la politique de l'AFAA en matière de rémunération, qui n'est pas clairement exposée dans les documents fournis, et sur la capacité de ses dirigeants à afficher une volonté de maîtrise de ce poste de dépenses qui a augmenté de 1 071 162 € durant les cinq dernières années, soit 27 %. On peut également se poser la question de la régularité de plusieurs de ces compléments de salaires.

*

* *

CONCLUSION

Au terme du contrôle effectué par la Cour, l'AFAA, dans une réponse adressée au ministère des affaires étrangères le 13 septembre 2006, s'est engagée à conduire un effort d'amélioration de sa gestion incluant les mesures suivantes :

A. EXAMEN D'UN PROJET DE NOUVELLE CONVENTION TRIENNALE.

B. ORGANISATION DE L'ASSOCIATION

1 – Amélioration de la tenue et du déroulement des assemblées générales

2 – Définition des pouvoirs respectifs du conseil d'administration, du bureau et du président.

3 – Définition des pouvoirs du directeur et mode de délégation.

4 – Création de deux comités du conseil d'administration (comité des programmes et comité d'audit chargé du contrôle et de l'évaluation)

5 – Création du conseil d'orientation par grands domaines d'activité

6 – Elaboration d'un règlement intérieur (organisation)

C. FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION

1 – Financier

- établissement d'un règlement financier fixant notamment l'imputation des dépenses
- mise en place progressive d'une comptabilité analytique
- assistance d'un expert comptable distinct du commissaire aux comptes
- mise en conformité des documents budgétaires
- double signature du président et du directeur pour les engagements à portée pluriannuelle
- double signature pour les paiements d'un montant supérieur à ...
- signature par un tiers de tout document relatif à une personne

2 – Personnels :

- institution d'un directeur des ressources humaine sen la personne du secrétaire général
- élaboration d'un règlement intérieur (personnels) ».

La Cour ne manquera pas de s'assurer dans les années à venir que ces engagements ont été tenus.

ANNEXE 1

Liste des membres des organes statutaires de l'AFAA
(à jour du 28 juin 2006, incluant la participation de l'ADPF)

BUREAU

Président: - M. Jacques BLOT, membre élu (25 avril 2006)

Vice-Présidents:

- M. Philippe ETIENNE, représentants du Ministre des Affaires étrangères
- M. Benoît PAUMIER, représentant du Ministre de la Culture
- Mme Gabrielle von BROCHOWSKI, membre élu (25 avril 2006)

Secrétaire-trésorier:

- M. Serge POUXVIEL, membre élu (25 avril 2006)

CONSEIL D'ADMINISTRATION

5 représentants du Ministre des Affaires étrangères

- M. Gilles BRIATTA, Directeur de la Coopération Européenne
- M. Philippe ETIENNE, Directeur général de la Coopération Internationale et du Développement
- M. Philippe FAURE, Secrétaire général
- M. Michel LUMMAUX, Directeur de la Coopération Culturelle et du Français
- M. Antoine POUILLEUTE, Directeur général de l'Administration

3 représentants du Ministre chargé de la Culture

- M. Jérôme BOUET, Directeur de la Musique, de la Danse, du Théâtre et des Spectacles
- M. Benoît PAUMIER, Délégué au Développement et aux Affaires Internationales
- Mme Francine MARIANI-DUCRAY, Directrice des Musées de France

10 personnalités qualifiées

- Mme Gabrielle von BROCHOWSKI
- M. Didier DESCHAMPS
- M. Jacques BLOT
- M. Pierre BRUNEL
- M. Stéphane MARTIN
- M. Serge POUXVIEL VALETAS
- M. Stéphane VISCONTI
- M. Jean-Guy BOUIN

ASSEMBLEE GENERALE

70 membres actifs - 2 membres d'honneur

10 représentants du Ministre des Affaires étrangères

- M. Richard BOIDIN, Directeur de l'Audiovisuel et des Techniques de Communication
- Mme CARTA Le Vert Sylvaine, Chef du Service de la Programmation géographique
- M. Gilles BRIATTA, Directeur de la Coopération Européenne
- M. Laurent BURIN des ROSIERS, Sous-directeur de la Coopération Culturelle et Artistique
- M. Philippe ETIENNE, Directeur général de la Coopération Internationale et du Développement
- M. Philippe FAURE, Secrétaire général
- M. Michel LUMMAUX, Directeur de la Coopération Culturelle et du Français
- M. Jérôme PASQUIER, Directeur de la Coopération Scientifique, Universitaire et de Recherche
- M. Antoine POUILLEUTE, Directeur général de l'Administration
- M. Jean Christophe DEBERRE, Directeur des politiques de développement

8 représentants du Ministre chargé de la Culture

- M. Jérôme BOUET, Directeur de la Musique, de la Danse, du Théâtre et des Spectacles
- M. Frédéric BOUILLEUX, Délégué au Développement et à l'Action Territoriale
- Mme Véronique CAYLA, Directrice générale du Centre National de la Cinématographie
- M. Michel CLEMENT, Directeur de l'Architecture et du Patrimoine
- M. Olivier KAEPPELIN, Délégué aux Arts Plastiques
- Mme Francine MARIANI-DUCRAY, Directrice des Musées de France
- M. Benoît PAUMIER, Délégué au Développement et aux Affaires Internationales
- M. Benoît YVERT, Directeur du Livre et de la Lecture

13 représentants de diverses personnes morales

- M. Marcel BOZONNET, Administrateur général de la Comédie Française
- Mme Nelly QUEROL, Présidente de la Chambre Syndicale des Editeurs de Musique
- M. Georges Olivier CHATEAU REYNAUD, Président de la Société des Gens de Lettres
- M. Jean-François HEBERT, Président de la Cité des Sciences et de l'Industrie
- M. Henri LOYRETTE, Président-directeur du Musée du Louvre
- M. Stéphane MARTIN, Président Directeur Général de l'Etablissement public du Musée du Quai Branly
- M. Francis GIROD, Président de la Société des Auteurs et Compositeurs Dramatiques
- M. Bernard MIYET, Président du Directoire de la Société des Auteurs-Compositeurs et Editeurs de Musique

- M. Alain POIRIER, Directeur du Conservatoire National Supérieur de Musique et Danse de Paris
- M. Bruno RACINE, Président du Centre Georges Pompidou
- M. Michel SALA, Directeur du Centre national de la danse
- M. Claude STRATZ, Directeur du Conservatoire National Supérieur d'Art Dramatique de Paris
- M. Stéphane VISCONTI, Délégué général aux relations internationales de la Ville de Paris

40 personnalités qualifiées

- Mme Laure ADLER Ecrivain
- M. Igor AGUEH Directeur de Festival en Afrique
- M. Jean-Pierre BADY Conseiller Maître à la Cour des Comptes
- M. Patrick BLOCHE Député – adjoint au Maire de Paris
- M. Jacques BLOT Président – Conseiller d'Etat
- M. Jean-Louis BONNIN Directeur des affaires culturelles Nantes
- Mme Gabrielle von BROCHOWSKI Vice-Présidente
- M. Jean-Guy BOIN Economiste, sociologue
- M. Pierre BRUNEL Ecrivain – Vice-Président du Ca de Paris IV
- M. Bernard CASSEN Journaliste Monde Diplomatique
- Mme Josseline de CLAUSADE Conseiller d'Etat
- M. Amaury du CLOSEL Compositeur, Chef d'orchestre
- M. Philippe CONRATH journaliste – directeur de festival de musique
- M. Souleymane COULIBALY artiste africain
- Mme Marie-Laure CROIZIERS organisatrice d'expositions
- M. Didier DESCHAMPS membre du cabinet du Ministère de la Culture
- M. Jean-François DUBOS Secrétaire général Vivendi universal
- M. Maurice DUVERGER Professeur de droit - politologue
- M. Etienne FEAU
- M. Jean GAUTIER Conseiller Cour des Comptes
- Mme Michèle GENDREAU-MASSALOUX Recteur
- M. Cherif KHAZNADAR Directeur de la Maison des Cultures du Monde
- M. Sotigui KOUYATE acteur africain
- M. André LARQUIE Président du Châtelet
- M. Ray LEMA musicien africain
- M. Robert LION ex-Président de l'Afaa – Président d'Agrisud
- M. Ibrahim LOUTOU ancien Ministre
- M. Jean-Pierre MARCIE-RIVIERE Vice-Président Centre Pompidou
- M. Maurice MEDA Maître de requêtes au Conseil d'Etat
- M. Paul-Louis MIGNON critique dramatique
- M. Frédéric MITTERRAND journaliste - producteur
- M. Christian MOUSSET directeur de festival
- M. Bruno ORY-LAVOLLEE Conseiller référendaire Cour des Comptes
- M. Serge POUXVIEL VALETAS Fondation EDF
- M. Christian REMER
- M. Alain ROUQUIE Président de la Maison d'Amérique Latine

- Mme Alimata SALEMBERE Ancienne Ministre de la Culture du Burkina
- M. Oumar SALL opérateur culturel africain
- Mme Irène TASSEMBEDO Chorégraphe du Burkina
- M. Alain TRAPENARD Président chambre honoraire Cour des Comptes

47 Personnalités ex-ADPF

Madame Aline KUSTER MENAGER Sous Directrice de la Programmation et des Affaires financières MAE

Madame Sandrine BOUCHER Sous-directrice des politiques sectorielles et OMD MAE

Monsieur Michel PIERRE Sous Directeur de l'Archéologie et des Sciences sociales Direction MAE

Monsieur Robert MOULIE Sous Directeur du Budget Direction Générale de l'Administration MAE

Monsieur Yves MABIN Chef de la Division de l'Ecrit et des Médiathèque MAE

Madame Ginette de MATHA Sous Directeur du Cinéma et des Technologies de l'Information et de la Communication

Monsieur gérald GRUMBERG Directeur de la Bibliothèque Publique d'information Centre Pompidou

Madame Marie-Claire GERMANAUD Délégation aux Relations Internationales Bibliothèque Nationale de France

Monsieur Claude JOLY Sous-Directeur des Bibliothèques Ministère de l'Education Nationale

Monsieur Romuald-Blaise FONKOUA

Monsieur Daniel MALINGRE Le Nouveau Monde

Monsieur Jean NEMO Président d'EGIDE

Monsieur Jean Claude JACQ Secrétaire Général de l'Alliance Française

Monsieur Jean-Pierre BOYER Secrétaire Général de la Commission Française pour l'UNESCO

Monsieur Jean-Louis JOUBERT

Madame Pierrette BONNAUD

Monsieur Jean-Pierre ANGREMY

Madame Laurence FRABOLOT Directrice des Relations Internationales Ecole Normale Supérieure

Monsieur Dominique BORNE

Monsieur Jean-Noël PANCRAZI

Monsieur Tahar BEKRI

Monsieur Régis ANTOINE

Monsieur Jean-Marc SAUVE Secrétaire du Gouvernement

Monsieur Jean SARZANA Directeur Général Syndicat National de l'édition

Monsieur Jean DERIVE

Monsieur Hedi BOURAOU

Monsieur Gilbert BELIN

Monsieur Daniel HUGUET Lycée P. Dessaigues

Monsieur Claude WAUTHIER

Monsieur Bernard MOURALIS

Monsieur Bernard CLERGERIE

Monsieur Alain RICARD

Monsieur Wolfgang ZIMMER
Monsieur Jean AUBA
Monsieur Ambroise KOM
Madame Monique HUGON
Madame Sophie LOVY Sous Directeur du Français DGCID/CCF
Madame Marie-France ALEXANDRE GUIDES DE FRANCE
Madame Marie-Clotilde JACQUEY
Madame Leïla SEBBAR PIGNON
Madame Josette VIE
Madame Virginia COULON
Madame Madeleine BORGOMANO
Madame Danièle DESIDERI Les amis de la joie par les Livres
Monsieur Denis CAVROIS
Madame Odile PIERART Cour administrative d'Appel de Paris
Madame Mireille MUSSO Directrice des Archives Ministère des Affaires
étrangères
Monsieur Claude COUSIN SOFECOR

2 Membres d'honneur

- M. Robert LION (Président d'honneur)
- M. Alain DECAUX (Président d'honneur)

ANNEXE 2

Présentation des différentes possibilités de statut pour l'AFAA

	Association	EPA	EPIC	GIP	Fondation	Société anonyme
Définition	L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices.	Personne morale de droit public assurant une mission spéciale et disposant d'une certaine autonomie administrative.	Personne morale de droit public assurant une mission spéciale à caractère industriel et commercial et disposant d'une certaine autonomie administrative.	Le groupement d'intérêt public permet d'institutionnaliser la collaboration de personnes publiques entre elles ou avec des personnes privées pour des actions en commun dans des domaines d'intérêt général.	Constitution d'un patrimoine en personne morale pourvue d'un conseil d'administration propre en vue d'un but désintéressé. Personne morale de droit privé d'intérêt général créée après l'accord de la puissance publique.	La SA est une société, opérant normalement dans le commerce, dont le capital est divisé en actions, constituée entre des associés qui ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports.
Atouts	Souplesse des statuts Selon Robert Lion, l'association facilite le recours au mécénat.	Choix de statut conforme à l'objet de l'AFAA Choix cohérent avec le fort niveau de subventions d'origine public	Choix statut qui pourrait être conforme à l'objet de l'AFAA, sous réserve de remplir les critères posés par le Conseil d'Etat ce qui n'est pas avéré.	Souplesse Possibilité d'associer divers acteurs au capital du GIP ou de fédérer des structures existantes.	Souplesse de fonctionnement	Souplesse
Inconvénients	Il est difficile de contraindre l'association à se plier aux exigences de transparence, rigueur évaluation en l'absence de réglementation ad hoc. L'expérience a montré les limites d'un tel choix en l'absence de volonté des ministères de tutelle	Structure lourde pour des activités nécessitant une forte réactivité contraintes de la comptabilité publique	peu cohérent avec le niveau de subventionnement de l'association nécessité de recours à la loi pour contourner les critères du Conseil d'état nécessité de faire évoluer le statut du personnel d'où une masse critique d'agents pour justifier le statut	Durée de vie limitée à 10 ans	Les subventions en provenance de la puissance publique doivent être d'un niveau raisonnable.	Pas viable sauf à envisager une recapitalisation régulière par l'Etat
		Personnel de droit public d'où nécessité d'une masse critique d'agents pour justifier le changement de statut	Mêmes règles de contrôle qu'un établissement public.	Refus du conseil d'Etat au-delà de 40 % des ressources publiques affectées à la Fondation.		Difficultés de perception dans le milieu culturel et impossibilité de recourir au mécénat.

ANNEXE 3

Présentation des principales agences européennes en charge de la diffusion
et du rayonnement culturels à l'étranger.

	AFAA	GOETHE INSTITUT	BRITISH COUNCIL	INSTITUT CERVANTES	PRO HELVETIA
Statut	Association à but non lucratif	Association à but non lucratif	Association à but non lucratif	Etablissement public à but non lucratif. Personnalité juridique propre	Fondation
Relation avec la tutelle	Cotutelle MAE et MCC ; autonomie mais opérateur de l'Etat	Représentants des ministères de AE et Finances à la présidence; très large autonomie.	Soutien des ministères des AE et de l'Education; partie intégrante de la diplomatie britannique	Soutien du ministère des AE + comité de patronage, conseil d'administration et direction	Département Fédéral de l'Intérieur; large autonomie
Budget annuel total	31,3 M €	255 M €	698 M €	89 M €	21,2 M €
charges de structure	5,77 M €	154 M €	188 M €	57,9 M €	6,9 M €
Dépenses d'activité	25,5 M €	101 M €	510 M €	21,1 M €	14,1 M €
Part du financement de l'Etat	18 M €	209 M €	260 M €	61,5 M €	21,1 M €
Part du mécénat	7,25 M €	0	20,5 M €	4,4 M €	0
Effectif total	93 (y compris les stagiaires)	3049	7613	1711	88
Effectif au siège		448 à la Centrale + 273 dans le réseau en Allemagne	1159	244	61
Effectif réseau	sans objet	2328	4754	1467	27
Statut du personnel	contrats de droit privé	agents permanents CDI	3000 RL (recrutement local) 1500 expatriés 2500 enseignants RL + expatriés	Expatriés (dont certains en détachement) + RL	statut contractuel de droit privé
Concours du personnel fourni par le ministère de tutelle	personnel détaché et MAD	néant	néant	sans objet	Financement des agents mis à disposition dans le cadre des programmes Europe du Sud et Ukraine
Recours au réseau diplomatique	oui	réseaux clairement séparés	relations étroites avec les missions diplomatiques	Appui des ambassades	réseaux clairement séparés
Nombre de pays couverts		79 pays	110 pays	31 pays	6 pays

Politique de déploiement à l'étranger	souhait de déploiement en Chine et au Moyen-Orient	politique de régionalisation depuis 2005	priorité en Europe communautaire; d'ouverture en Asie et au Maghreb	priorité vers l'Europe et l'Amérique du Nord
Activité dans le pays d'origine	16 centres	2 sièges + 3 agences	activités avec les communautés autonomes	37 % des projets soutenus ont eu pour cadre la Suisse conformément à son mandat
Taille du réseau propre	128 instituts Goethe 56 centres germano-étrangers 68 salles de lecture	présent dans 238 villes	46 instituts Cervantes	3 implantations + 3 antennes
Coût du réseau	non identifié	106 M €	58,6 M €	5 M €
Coût des rémunérations du personnel affecté dans le réseau	non identifié	239 M €	32,7 M €	non identifié
Type d'activité	Pas d'enseignement de la langue	enseignement de la langue	enseignement et diffusion de la langue	Pas d'enseignement de la langue
	diffusion de la culture nationale (activité centrée sur les arts visuels et de la scène + livres)	coopération internationale	diffusion culturelle	défense de la culture populaire, soutien de la création culturelle, renforcement des échanges culturels
	Pas de coopération scientifique	coopération scientifique	formation de professeurs, appui aux chercheurs	
	promotion de l'Allemagne			Politique de grandes opérations aux côtés de « Présence suisse » (fondation chargée de la promotion de l'image suisse) et le MAE.

Volume de l'activité culturelle		8400 manifestations et 6,3 M visiteurs	2000 événements, plus dans le domaine du développement des relations culturelles que dans celui de la diffusion pure	4018 manifestations	3050 demandes de soutien
Chiffre d'affaire de l'activité culturelle		pas de chiffre d'affaire dégagé	43,8M €	non renseigné	pas de chiffre d'affaire dégagé
Coût moyen d'une opération	non renseigné	30.000 €	non renseigné	non renseigné	subventions accordées allant de 320 à 190.000 €
Volume des autres activités	non renseigné	non pertinent	non renseigné	11500 professeurs en formation 92500 étudiants 755500 documents écrits et AV	non pertinent
Chiffre d'affaire des autres activités		non pertinent	non renseigné	24 M € (vente de cours)	non pertinent

Source : Cour des comptes

ANNEXE 4

Compte-rendu de la réunion interministérielle tenue le 28 mars 2006 sur le thème de la programmation des saisons culturelles en France et à l'étranger

ANNEXE 5

Evolution des rémunérations de l'AFAA de 2000 à 2005

Présentation des dépenses de rémunérations de l'AFAA et des effectifs de 2000 à 2005

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		évolution 2000/2005
	montant	nb bénéficiaires (pour les primes)											
APPOINTEMENTS BRUTS	2 043 546 €		2 151 601 €		2 292 569 €		2 404 825 €		2 110 446 €		2 308 983 €		13 %
INDEMNITES													
Prime d'ancienneté, 13 ^{ème} mois,													
indemnité de mise à la retraite			3 986 €	1	17 335 €	1	17 563 €	2	35 012 €				
complément familial traitement enfants	22 683 €	30	17 062 €	31	19 223 €	25	20 543 €	26	23 962 €		23 738 €	26	
indemnité forfaitaire supplémentaire (15 % du salaire de base)	216 500 €	71	268 536 €	73	277 177 €	72	280 863 €	76	281 046 €		289 978 €	69	
prime de résidence	47 891 €	71	51 974 €	73	53 818 €	72	54 533 €	76	54 544 €		56 280 €	69	
indemnité de licenciement	15 585 €	1					24 691 €	2			29 300 €	1	
autres indemnités	67 293 €	74	61 531 €	86	37 144 €	12	40 402 €	14	41 503 €		51 846 €	9	-23 %
total indemnités	369 952 €		403 089 €		439 687 €		492 408 €		524 113 €		587 433 €		59 %
APPOINTEMENTS NETS	2 413 498 €		2 554 690 €		2 732 256 €		2 897 233 €		2 634 559 €		2 896 416 €		20 %
CHARGES SOCIALES (****)	1 427 126 €		1 516 648 €		1 682 653 €		1 841 705 €		1 792 971 €		2 011 547 €		
AUTRES FRAIS DE PERSONNEL (**)	64 255 €		126 791 €		65 400 €		100 818 €		69 734 €		62 757 €		-2 %
VERSEMENT AU CE (1 % appointements)	23 593 €		25 480 €		27 263 €		28 940 €		28 940 €		28 913 €		23 %
TOTAL RCS(*)	3 928 472 €		4 223 609 €		4 507 572 €		4 868 696 €		4 526 204 €		4 999 634 €		27 %
EFFECTIF REMUNERE AFAA (****)													
G1	3		3		3		3		3		3		
G2	19		19		23		24		26		27		
G3	28		31		28		28		27		27		
G4	13		12		11		11		12		11		
G5	2		2		1		0						
TOTAL EFFECTIF	65		67		66		66		68		68		
Total rémunération, charges sociales et action sociale par agent	60 438 €		63 039 €		68 297 €		73 768 €		66 562 €		73 524 €		22 %
Total mensuel	5 037 €		5 253 €		5 691 €		6 147 €		5 547 €		6 127 €		22 %

(*) : montant figurant dans le compte de résultat.

(**) : ticket restaurant, 1 % employeur droit d'auteur, AGEFA, départ en retraite et licenciements

(***) : il s'agit de l'effectif de la structure.

(****) : y compris retraite complémentaire AGIRC/ARCCO et retraite supplémentaire GENERALI représentant de l'ordre de 5 % des charges sociales soit 99K € en 2005.

GENERALI est une retraite supplémentaire contractée par l'AFAA pour rééquilibrer le régime AGIRC/ARCO (2 % tranche B et 10 % tranche A). Il est uniquement à la charge de l'employeur.