



Université de REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE
UFR de Droit et Science Politique
École Doctorale Sciences Humaines et sociales
Centre de Recherche sur la Décentralisation Territoriale EA 3312

THÈSE

Pour obtenir le grade de
Docteur de l'Université de Reims Champagne-Ardenne
Discipline : Droit public

par

Julien MORAUD

le 12 décembre 2013

L'établissement public, mode de gestion de la politique culturelle de l'État

Membres du jury :

Monsieur Bernard DOLEZ, *Professeur de science politique, Université Paris-I Panthéon Sorbonne, rapporteur*

Monsieur Christophe MONDOU, *Maître de conférences, Habilité à diriger des recherches en droit public, Université Lille II, rapporteur*

Monsieur Jean-Claude NÉMERY, *Professeur de droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne, co-directeur*

Monsieur François RANGEON, *Professeur de science politique, Université de Picardie Jules Verne, président*

Monsieur Fabrice THURIOT, *Docteur en droit public, Habilité à diriger des recherches, Université de Reims Champagne-Ardenne, co-directeur, membre invité*



Université de REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE
UFR de Droit et Science Politique
École Doctorale Sciences Humaines et sociales
Centre de Recherche sur la Décentralisation Territoriale EA 3312

THÈSE

Pour obtenir le grade de
Docteur de l'Université de Reims Champagne-Ardenne
Discipline : Droit public

par

Julien MORAUD

le 12 décembre 2013

L'établissement public, mode de gestion de la politique culturelle de l'État

Membres du jury :

Monsieur Bernard DOLEZ, *Professeur de science politique, Université Paris-I Panthéon Sorbonne, rapporteur*

Monsieur Christophe MONDOU, *Maître de conférences, Habilité à diriger des recherches en droit public, Université Lille II, rapporteur*

Monsieur Jean-Claude NÉMERY, *Professeur de droit public, Université de Reims Champagne-Ardenne, co-directeur*

Monsieur François RANGEON, *Professeur de science politique, Université de Picardie Jules Verne, président*

Monsieur Fabrice THURIOT, *Docteur en droit public, Habilité à diriger des recherches, Université de Reims Champagne-Ardenne, co-directeur, membre invité*

À Toursène

Remerciements

Je tiens à exprimer à Monsieur le Professeur Jean-Claude Némery et à Monsieur Fabrice Thuriot toute ma reconnaissance et mes chaleureux remerciements pour m'avoir encouragé à préparer cette thèse, puis soutenu et dirigé tout au long de sa rédaction. Les conseils prodigués, tant sur le travail à réaliser, que sur les matières juridique et culturelle, m'ont été précieux.

J'adresse également de vifs remerciements notamment à Madame Suissa-Elbaz, chef du bureau des affaires juridiques à la direction générale de la création artistique et Monsieur Fabrice Linon, directeur administratif et financier de l'établissement public du parc et de la grande halle de La Villette pour leurs précieux conseils. Je n'oublie pas non plus Monsieur Didier Salzgeber qui m'a permis d'intégrer le Comité de liaison des EPCC et m'a fait partager sa réflexion sur les modes de gestion culturels.

Mes pensées vont également à ma famille et à mes amis qui ont été de précieux conseillers et soutiens.

Résumé

L'établissement public, mode de gestion de la politique culturelle de l'État

Le régime de la tutelle sur les établissements publics, et les conditions de la coopération, appréhendées selon les critères classiques du droit administratif, ne permettent qu'une conduite imparfaite de la politique culturelle de l'État. Les établissements publics sont un objet : le ministère de la Culture établit avec ces personnes publiques dotées d'une autonomie des rapports inégaux qui ne peuvent fonder la mise en œuvre d'une politique publique cohérente.

Les finances publiques enrichissent cependant le droit public et en modifient les instruments administratifs : la loi organique relative aux lois de finances crée de nouveaux rapports entre l'État et les entités en charge de l'exécution d'un service public. L'opérateur de l'État est le point d'entrée d'une gouvernance inédite et de l'introduction de la performance au sein des établissements publics nationaux. Par ailleurs, de nouvelles structures de coopération se mettent en place, qui enrichissent les critères de l'établissement public.

La contractualisation de la performance, dont il convient d'étudier les possibilités de l'étendre aux structures de coopération, est un moyen de faire de l'établissement public un acteur de la gouvernance culturelle : de nouvelles connexions s'établissent, les gestionnaires des structures culturelles doivent rendre des comptes. En retour, la généralisation de cette dynamique de contractualisation serait un moyen pour l'État de mener une réflexion inédite sur la détermination et la conduite de la politique culturelle, à partir de ses modes de gestion.

Mots-clés : établissements publics, politique culturelle, tutelle, coopération, LOLF, gouvernance, pilotage, performance.

Abstract

The Public Establishment : Management of the State's Cultural Policy

The mode of supervision of public establishments, together with the cooperation conditions, understood on the basis of the classical criteria of administrative law, only allow for an imperfect conduct of the state's cultural policy. The public establishments are an object: The Ministry of Culture establishes relations with these public entities that are on unequal footing and cannot provide a basis for the implementation of a coherent public policy.

However, public finances add to the wealth of public law and modify its administrative instruments : the *loi organique relative aux lois de finances* (Organic Law on Laws of Finance of August 1, 2001) establishes new relations between the state and the entities responsible for the implementation of a public service. The state operator represents the entrance point of a new governance that introduces the notion of performance within national public establishments. Further, new cooperation structures are being put into place that enrich the criteria of public establishments.

The fact that performances are contractually defined – and the extension of this system to cooperation structure should be examined – can turn the public establishment into a player in the field of cultural governance: New connections are established, the managers of cultural structures are made accountable. In return, the wider application of this contracting dynamic would provide the state with a unique opportunity to reflect on how to determine and conduct a cultural policy based on these forms of managements.

Keywords : public establishments, cultural policy, supervision, cooperation, Loi organique relative aux lois de finances, governance, management, results.

Sommaire

PREMIÈRE PARTIE- L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC OBJET DE POLITIQUE CULTURELLE

Titre 1 : Une intervention étatique fondée sur des structures culturelles

- Chapitre I :** L'administration de la culture développe la tutelle sur ses établissements publics
- Section 1. L'administration centrale intègre les préceptes LOLFiens
 - Section 2. La tutelle administrative de l'État sur ses établissements publics
- Chapitre II :** La décentralisation culturelle encourage le développement de la coopération institutionnelle
- Section 1. Les Directions régionales des affaires culturelles ou la déconcentration de l'action culturelle ministérielle dans les territoires
 - Section 2. La coopération entre l'État et les collectivités locales par le recours aux modes de gestion privés

Titre 2 : Les insuffisances de l'intervention étatique

- Chapitre I :** Les limites de la tutelle
- Section 1. La nomination comme critère initial de qualification de la tutelle pesant sur l'individu
 - Section 2. Une tutelle imparfaite limite l'autonomie du directeur et de l'établissement
- Chapitre II :** Les limites de la structure GIP appliquée à l'action culturelle
- Section 1. Les fondements du GIP culture
 - Section 2. Quelques pistes pour expliquer le faible recours aux GIP dans le domaine culturel

SECONDE PARTIE- L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC ACTEUR DE LA GOUVERNANCE CULTURELLE

Titre 3 : L'adaptation des modes de gestion classiques à la conduite de la politique culturelle

- Chapitre I :** L'Établissement public en dilution
- Section 1. L'opérateur de l'État comme fondement initial d'une nouvelle gouvernance
 - Section 2. La mise en réserve d'une partie de la subvention octroyée aux opérateurs
- Chapitre II :** L'établissement public en mutation
- Section 1. La recherche de nouvelles formes de gestion de l'activité culturelle
 - Section 2. Des interventions dans le champ culturel

Titre 4 : Le renouvellement des liens avec l'État comme socle d'une nouvelle gouvernance

- Chapitre I :** La recherche de la performance dans le domaine culturel
- Section 1. L'immixtion de la performance budgétaire dans l'environnement administratif
 - Section 2. L'immixtion de la contractualisation de la performance dans la conduite administrative
- Chapitre II :** La contractualisation de la performance dans la conduite des politiques culturelles
- Section 1. La performance comme étalon d'une politique
 - Section 2. Vers le contrat de performance comme futur outil de la conduite de la politique culturelle de l'État

Principales abréviations

AJDA	Actualité juridique – Droit administratif
Al.	Alinéa
Art.	Article
Ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d’État
BOP	Budget opérationnel de programme
Cass	Cour de cassation
CE	Conseil d’État
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l’Union européenne
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CMPP	Conseil de modernisation des politiques publiques
CP	Crédits de paiement
D.	Recueil Dalloz
DA	Droit administratif
Dir.	Sous la direction de
Éd.	Édition
EPA	Établissement public administratif
EPCC	Établissement public de coopération culturelle
EPIC	Établissement public industriel et commercial
GBCP	Décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique
GIE	Groupement d’intérêt économique
GIP	Groupement d’intérêt public
Ibid.	<i>Ibidem</i>
Id.	<i>Idem</i>
JCP A	La semaine juridique (édition administrations et collectivités territoriales)
JCP E	La semaine juridique (édition entreprise)
JCP G	La semaine juridique (édition générale)
JO	Journal officiel de la République française
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
Loc. cit.	<i>Loco citato</i>
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAP	Modernisation de l’action publique
ODAC	Organismes divers d’administration centrale
Op. cit.	<i>Opere citato</i>
p.	Page
pp.	Pages
PAP	Projet annuel de performance
PLF	Projet de loi de finances
PUAM	Presses universitaires d’Aix-Marseille
PUF	Presses universitaires de France
PUG	Presses universitaires de Grenoble
RAP	Rapport annuel de performance
RDP	Revue de droit public et de science politique

RGPP	Révision générale des politiques publiques
RGCP	Décret n° 62-1587 portant règlement général sur la comptabilité publique
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RFFP	Revue française des finances publiques
Rec.	Recueil Lebon
Req.	Requête
s.	Suivant
ss.	Suivants
S.	Recueil Sirey
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal des conflits
UO	Unité opérationnelle

Liste des annexes

Annexe 1 La DMDTS à partie de 1998.....	640
Annexe 2 La DMDTS à partir de 2007	642
Annexe 3 La DGCA à partir de 2010.....	644

Introduction

Étudier l'établissement public par le prisme de la politique culturelle de l'État peut sembler une entreprise commune, mais aussi hasardeuse et, *in fine*, classique. Commune, car de nombreux ouvrages ou articles ont fait ou font régulièrement le point sur les modes de gestion culturels. La doctrine juridique se penche sur les moyens dont les collectivités locales disposent pour faire fonctionner un service culturel, ou approfondissent le « cas » d'un grand opérateur en charge de cette politique publique. Une bibliographie conséquente oriente les acteurs culturels publics ou privés dans leur volonté de créer une structure juridique prompte à accueillir une activité culturelle. Toute la matière semble avoir été épuisée : d'un côté les modes de gestion dont disposent les collectivités territoriales, souvent répertoriés au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; de l'autre, ceux auxquels a recours l'État. Réduire notre étude à la politique culturelle de ce dernier peut donc sembler une démarche d'autant plus réductrice.

Un choix hasardeux, ensuite, car si on sait que l'établissement public peut être un mode de gestion, le définir est en revanche bien plus délicat. Nous entrons au sein d'un concept mouvant auquel le mot *crise* est immanquablement rattaché depuis maintenant plus d'un demi-siècle et défini dans la thèse de Drago¹. On nous annonce également sa mort prochaine ou, tout au moins, son recul en tant que mode de gestion². De plus, si des critères sont identifiables pour assurer sa caractérisation, c'est cependant plus sur ses frontières que l'on s'interroge et les réflexions, aussi riches soient-elles, peuvent souvent se résumer à une question qui pourrait relever du théâtre de l'absurde : quand un établissement public n'en est-il plus un ? Les critères du passé ne sont en effet plus ceux que l'on met en avant aujourd'hui, notre droit administratif ayant considérablement complexifié la notion en créant de nouvelles personnes morales, en obligeant à multiplier les indices de concordance. Ainsi, il n'est plus

¹ DRAGO R., *Les crises de la notion d'établissement public*, Paris : Pedone, 1950 ; MELLERAY F., Une nouvelle crise de la notion d'établissement public, *AJDA*, 2003, pp. 71 et ss..

² LOMBARD M., L'établissement public industriel et commercial est-il condamné ?, *AJDA*, 2006, pp. 79 et ss. ; BÉROUJON F., Le recul de l'établissement public comme procédé de gestion des services publics, *RFDA*, 2008, pp. 26 et s. ; Les EPIC dans tous leurs états. Quel régime juridique et quel avenir pour les EPIC ?, Colloque, *JCA*, 2009, n° 35.

possible de tirer des caractéristiques d'une entité établissement public, que l'on comparerait aux autres personnes morales pour vérifier si elles intègrent ou non la notion. Par des arguties, on cherche plutôt à connaître si telle caractéristique « mérite » d'intégrer les canons de l'établissement public³.

Enfin, le choix de l'étude de l'établissement public peut apparaître classique, voire suranné : est-il encore temps de faire un nouveau bilan d'une politique culturelle de l'État qui se traduit en actes à travers le recours à des modes de gestion ?

Loin de nous arrêter à ces lieux communs qu'il convient de balayer, nous souhaitons développer une approche qui serait tournée vers l'avenir. Si bilan il doit nécessairement y avoir, que ce soit au sein d'une démarche prospective prenant en compte les formidables mutations administratives qui s'offrent à nous. Si l'établissement public est au centre de nos réflexions, ce sont plutôt les rapports de tutelles développés entre celui-ci et l'État, ou de coopération établis entre l'État et les collectivités au sein d'un établissement public, qui nous intéresseront. Enfin, plutôt que d'envisager la mise en œuvre de la culture par le recours à l'établissement public, notre réflexion initiale est tournée vers l'établissement public que nous inscrivons dans le champ culturel qui est pour cette structure un formidable objet d'étude : les rapports que l'État crée en ce domaine sont en effet assez uniques et remarquables pour justifier d'en approfondir la teneur.

Après ce préambule, il convient d'entrer progressivement dans la problématique que nous présenterons. Revenons sur notre périmètre d'étude : la politique culturelle a comme soubassement un droit de la culture. Celui qui sera l'objet de notre recherche s'inscrit dans le droit administratif. Or, pouvons-nous cantonner aujourd'hui quelque approche uniquement au droit administratif et ainsi faire abstraction d'une de ses branches, qui prend de plus en plus de place dans tous les discours et fait maintenant partie intégrante de notre environnement : les

³ « Il paraît ainsi loin le temps (imaginaire) où les structures administratives pouvaient être considérées comme un ensemble binaire, où les personnes publiques étaient classées en deux séries vraiment antinomiques, les collectivités territoriales s'opposant aux établissements publics. », in DUPUIS G., GUÉDON M.-J., CHRÉTIEN P., *Droit administratif*, Paris : Dalloz, Sirey universités, 2011, p. 337. Pour appuyer sur cette idée de simplicité du passé qui ne serait qu'une vue de l'esprit, nous citerons la décision Canal de Gignac qui, se fondant sur la détention de prérogatives de puissance publique, octroie le caractère d'établissement public à une association de propriétaires qui fonctionne cependant plus pour répondre à l'intérêt collectif et privé des propriétaires que dans un but d'intérêt général. TC, 9 décembre 1899, Association syndicale du Canal de Gignac, *rec.*, p. 731 ; S. 1900. 3. 49 avec la critique d'Hauriou : « on nous change notre État ». En 1990, le Conseil constitutionnel considèrera également que ce sont « non des associations de droit privé, mais des établissements publics à caractère administratif (CC n° 89-267 DC, 22 janvier 1990, *rec.* p. 27).

finances publiques ? La nouvelle constitution financière adoptée en 2001⁴ pose des principes de gestion publique inédits qui ont plus de résonance à une époque où la lutte contre les déficits et le gaspillage devient une politique publique en soi. Michel Bouvier suggère effectivement la remise en cause prochaine de la place du politique dans un système financier public en pleine évolution ; à une « logique politique », fort ancienne, ferait désormais face « une logique de gestion », plus récente. Une nouvelle alliance serait à trouver entre le décideur politique et le gestionnaire issu du monde financier public⁵. Une réflexion doit être menée sur l'immixtion dans le droit administratif de principes issus du domaine des finances publiques.

Quant à notre champ politique, support de notre démarche, nous allons le centrer sur le ministère de la Culture. Catherine Ribot a insisté sur les représentations du droit et de la culture, que tout semble opposer⁶. Nous ajouterons que l'évaluation à la base de la nouvelle gestion publique⁷ peut apparaître en total décalage avec la notion même de culture : comment envisager une bonne représentation ? L'art fait appel au ressenti, à l'émotion, et est propre à chacun. Que prendre en compte : le taux de remplissage de la salle, l'accueil de la presse spécialisée, les attentes fort diverses du public ? Et puis, la culture se doit-elle d'être consensuelle ? Au-delà de ces interrogations qui, comme la querelle des anciens et des modernes, n'auront jamais de vérité, mais seront seulement une réalité à un moment, ce sont les institutions culturelles qui semblent fonctionner avec une logique propre s'accordant mal avec des exigences de rentabilité recherchées aujourd'hui⁸.

Cependant, la culture est également le siège d'un service public et se prête par ce biais à évaluation. Cette ambiguïté relevée n'en est finalement plus une lorsque la culture est prise au sens institutionnel, qui suggère de lui fixer des attributs communs à l'ensemble des politiques publiques. Voici donc une première justification pour fixer notre sujet au sein de la politique culturelle (§1).

⁴ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁵ BOUVIER M., *Nouvelle gouvernance publique et transformations du pouvoir politique*, in Réformes des Finances publiques et Modernisation de l'État, Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog, Paris : Economica, 2011, p. 58.

⁶ RIBOT C., VIDELIN J.-C., Les modes de gestion publique du service public culturel, *AJDA*, 2000, spécial, p. 136.

⁷ Voir sur ce point MAURY S., La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ?, *AJDA*, 2008, pp. 1366-1372.

⁸ Le critique musical Christian Merlin imagine les conclusions d'un rapport d'audit relatif à un orchestre symphonique : les auditeurs relèveraient le fait que « les douze violonistes jouent à l'unisson, un cas de prolifération de postes superflus », MERLIN C., *Au cœur de l'orchestre*, Paris : Fayard, 2012, p. 18.

Une spécificité dans la mise en œuvre de la politique culturelle doit ensuite être relevée : une doctrine sur le rôle que l'État doit jouer dans la culture, et, au delà, sur la notion même de culture, s'est développée sur les soubassements de ce ministère et n'a jamais cessé de guider son action. Le ministère de la Culture est armé d'une idéologie très forte. Cependant, la politique culturelle est exécutée grâce à des acteurs ou des modes de gestion qui disposent d'une relative indépendance vis-à-vis de l'État (§2).

§1. L'insertion de la politique culturelle dans un environnement administratif en voie de réformation

Une étude administrative ne peut être complète sans faire un focus particulier sur les conséquences juridiques pour le ministère des deux grands chantiers budgétaire et de politique publique qui ont impacté l'ensemble de l'État ces dernières années : la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 (A) et la révision générale des politiques publiques, la RGPP (B). Réformant notamment pour la première le cadre budgétaire, et posant de nouveaux principes de gestion publique, se situant pour la seconde au sein d'une réflexion globale engagée sur le périmètre d'intervention de l'État, elles vont toutes deux induire une modification du cadre d'action de l'administration dans son ensemble. Nous n'établirons pas de comparaison entre ces deux réformes, ce qui a été fait par ailleurs⁹ mais conviendrons que toutes deux concourent à modifier la structure du ministère de la Culture afin d'orienter son organisation vers la mise en œuvre d'une nouvelle gestion publique. La détermination d'un service public culturel justifie cependant l'intervention de l'État et rend légitime l'évaluation de sa politique (C).

A. La LOLF modifie l'environnement administratif ministériel

La LOLF est connue pour inscrire le Parlement au centre de la procédure financière, qu'il s'agisse de la discussion concernant l'autorisation budgétaire (par son droit d'amendement sur les projets de loi de finances) ou du contrôle de l'exécution budgétaire avec l'assistance de la Cour des comptes. Cependant, elle regroupe également plusieurs réformes de gestion

⁹ Voir KOTT S., La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances, *RFAP*, 2010, n° 136, pp. 883-893 ; le professeur Orsoni s'interroge également sur la « vraie ou fausse continuité » de la RGPP sur la LOLF et de la nature du couple « obligé », « nécessaire » ou « hasardeux » qu'ils forment. ORSONI G., LOLF-RGPP, une approche pertinente de la globalisation du système financier public, in NÉMERY J.-C. (dir.), *RGPP et réforme des collectivités territoriales*, Paris : L'Harmattan, 2012, p. 215.

financière. Elles concernent la structuration du budget, maintenant présenté par destination de dépenses (c'est le budget de programmes), orienté vers les résultats (introduction de la mesure de la performance) ; la comptabilité patrimoniale (la nouvelle comptabilité générale de l'État) est construite selon le principe des droits constatés (on rattache les charges et les produits à l'exercice au cours duquel ils ont été constatés). Notre objet ne sera pas ici de détailler l'ensemble de ces réformes¹⁰ ou d'en dresser un constat général quant à son application après maintenant quelques années d'existence¹¹. Nous nous attacherons pour le moment, bien que l'ensemble de ces réformes financières soient imbriquées les unes aux autres, à revenir sur la première d'entre elles, que nous appliquerons au domaine culturel.

La LOLF procède à un renversement de l'approche budgétaire. À une spécialisation des crédits par nature de la dépense, comme c'était le cas sous l'égide de l'ancienne ordonnance du 2 janvier 1959, lui est désormais substituée une spécialisation par destination de dépenses. On passe ainsi d'une vision budgétaire de détail (850 chapitres), à une nomenclature budgétaire plus lisible, orientée vers une approche globale dont le programme est la représentation (125 programmes en 2012). Si la mission (32 pour le budget général) constitue le niveau de discussion et de vote parlementaire, le budget de programmes est perçu comme le meilleur moyen d'identifier les politiques publiques, et ceci quel que soit le ministère de rattachement¹². Cette nouvelle nomenclature budgétaire est un instrument de gestion par objectifs des activités de l'État.

La genèse de ce budget d'objectifs de l'État remonte à des réflexions débutées bien antérieurement et qui ont été appliquées au ministère de la Culture. Madame Cendrine Délivré-Gilg remet de manière très approfondie en perspective la naissance d'un tel budget

¹⁰ Nous renvoyons pour une expertise détaillée de cette réforme perçue dans ses aspects budgétaire et comptable à deux ouvrages de finances publiques : CAMBY J.-P., *La réforme du budget de l'État, la loi organique relative aux lois de finances*, Paris : LGDJ., 2004, 2^e édition, 411 p. ; GILLES W., *Les principes budgétaires et comptables publics*, Paris : LGDJ., 2009, Lextenso, 248 p.

¹¹ Nous pouvons constater que le positionnement sur le fonctionnement de la LOLF, en 2012, pouvait varier singulièrement selon les auteurs qui s'exprimaient. Ainsi, Frank Mordacq, qui fut directeur de la réforme budgétaire, et participa pour le compte du ministère du Budget à la mise en œuvre de cette révolution financière, estimait, quelques mois après avoir dressé un bilan des cinq années de fonctionnement de la LOLF (MORDACQ F., Premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre, *RFFP*, 2011, pp. 83-102), que celle-ci atteignait progressivement sa phase de maturité (MORDACQ F., Six ans de pratique de la LOLF : une maturité progressive, *Gestion et finances publiques*, Avril 2012, n° 4, pp. 32-37). Le chef de la section synthèse budgétaire et programmation, attaché aux services du Premier ministre, parlait quant à lui d'un rendez-vous manqué (CHAFFARDON G., JOYE J.-F., La LOLF a dix ans : un rendez-vous manqué ?, *Revue de droit public et de science politique*, 2012, pp. 303-336).

¹² Confère MORDACQ F., Six ans de pratique de la LOLF : une maturité progressive, préc., p. 32.

avec les initiatives qui ont émaillé l'histoire budgétaire depuis la quatrième République¹³, et leurs applications au ministère de la Culture, lorsque celui-ci a été créé. Délimitation des grandes natures d'activités de l'État, lien entre objectifs et moyens, retour sur les résultats sont les nouvelles orientations retenues. La réforme se double par ailleurs d'une modalité de gestion innovante, dont le programme est la représentation.

Cette nouvelle gestion publique, qui a pris forme dans les années 90, se caractérise par une adaptation du modèle et de la logique de l'entreprise à la sphère publique, orientée vers les résultats, et dont le responsable de programme est le représentant de cette responsabilité fixée sur des objectifs attribués à un gestionnaire.

En application de la LOLF, désormais, « les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État [...] Elles tiennent compte [...] des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent. »¹⁴ Le programme, qui s'inscrit dans une mission, regroupe tous les crédits, quelle que soit leur nature¹⁵, destinés à mettre en œuvre un ensemble d'actions. Ce nouveau triptyque *mission-programme-action* est le fondement de la nouvelle organisation financière de la gestion publique. Une forme de responsabilité inédite se développe à partir de cette structuration budgétaire : le responsable de programme, par délégation du ministre, pilote la mise en œuvre de la politique publique qui lui est confiée, à partir du budget qui lui est alloué. Il est le gestionnaire et dispose d'une palette d'instruments, pour mener à bien cette mission, qui sont retracés dans des documents produits au Parlement : son cadre d'intervention est défini dans les projets annuels de performance (PAP) annexés à la loi de finances¹⁶, qui développent également les objectifs et résultats sur lesquels il s'engage. Les rapports annuels de performance (RAP), une fois l'exercice terminé, sont produits aux deux assemblées avec les résultats qui ont été atteints. Pèse sur ce gestionnaire une responsabilité sur la réussite des objectifs fixés pour le programme dont il est responsable. Pour ce faire, il dispose d'une autorité manageriale sur les personnes concourant à sa mise en œuvre, qu'elles exercent en

¹³ DÉLIVRÉ-GILG C., *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, Thèse pour le doctorat en droit public, Mention Finances publiques et Fiscalité, Université Jean Moulin – Lyon III, 2004, 901 p., pp. 309-355.

¹⁴ Article 1^{er} de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

¹⁵ Ces crédits se décomposent en quatre enveloppes : fonctionnement, personnel, investissement et intervention.

¹⁶ Ces documents, les « bleus budgétaires », sont prévus par l'article 51-5° de la LOLF. Les attributions du responsable de programme, les moyens dont il dispose et les résultats attendus sont clairement définis dans cette annexe budgétaire. Les PAP de chaque programme précisent en effet « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié » (article 51-5°a de la LOLF).

administration centrale ou dans les structures déconcentrées. Cette autorité pèse aussi sur les structures distinctes de l'État, mais intervenant directement au sein du programme.

Les budgets opérationnels de programme (BOP) sont les déclinaisons opérationnelles des programmes de la LOLF¹⁷. Les responsables de BOP disposent d'une enveloppe de crédits et s'engagent sur des objectifs à atteindre, comme leurs responsables de programmes, qui sont les garants à l'échelle nationale de la mise en œuvre de leur programme de rattachement. Ils répartissent à leur tour les moyens dont ils disposent entre les unités opérationnelles (UO), dont chaque responsable a la compétence d'un ordonnateur, mettant en œuvre les activités définies dans le BOP¹⁸.

La LOLF symbolise, et concrétise budgétairement, le passage d'une culture fondée sur les moyens à une approche s'exprimant en termes de résultats¹⁹. Cette logique implique le développement au sein de l'administration de nouvelles règles attachées à la gestion. Jusqu'à présent considérées comme spécifiques au domaine entrepreneurial, elles imprègnent toute l'action publique et contribuent, par la nouvelle chaîne d'exécution budgétaire mise en avant, à investir l'ensemble de l'organisation de l'administration pour le modeler.

B. La révision générale des politiques publiques : évaluer, déconstruire et reconstruire le système administratif

Bien que le terme ait été abandonné par la nouvelle majorité présidentielle, qui lui a substitué la modernisation de l'action publique, cette réforme en profondeur des instruments de gestion de l'État continue, par l'absence politique de sa remise en cause globale, à produire des effets. Nous n'ignorons pas qu'il y a eu une rupture dans la conduite de ces deux réformes : la

¹⁷ SIMMONY M., Genèse et évolution des budgets opérationnels de programme (BOP), *Gestion et Finances publiques*, n° 8-9, 2011, pp. 624-633. Pour une définition du BOP, se reporter également au *Guide pratique de la déclinaison des programmes*, édité par le ministère du budget en 2005, et au terme duquel le BOP « est la déclinaison sur un territoire ou un périmètre d'une partie d'un programme, dont il relève, avec une programmation des activités ou opérations à réaliser, avec son volet performance. »

¹⁸ ADAM F., FERRAND O., RIOUX O., *Finances publiques*, Paris : Dalloz, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2010, pp. 132-134. Pour un point général sur les réformes budgétaires et comptables introduites par la LOLF, se reporter également à l'article rédigé en 2008 par M. Didier Maupas, alors contrôleur budgétaire et comptable ministériel près les ministères de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il décline notamment la nouvelle chaîne de gestion. MAUPAS D., La LOLF en dix questions, *La Revue du Trésor*, n° 1, janvier 2008, pp. 28-30, p. 28.

¹⁹ « La nouvelle constitution financière entend désormais substituer à une culture de moyens (« un bon budget est un budget qui progresse ») une véritable culture de résultats à tous les niveaux de la gestion publique (« un bon budget est celui qui maximise les rapports résultats obtenus sur fonds employés »), revenant aux principes mêmes qui justifient la levée de l'impôt : c'est un exigence démocratique que de rendre compte aux citoyens et aux contribuables de l'emploi des deniers publics. », *Les notes bleues de Bercy*, n° 304, 10 mars 2006.

modernisation de l'action publique a pris une orientation différente, qui prend plus en compte la diversité des services publics (notamment ceux relatifs à la justice et à l'éducation). La simplicité des relations entre l'administration et les usagers est au cœur de la démarche ; une nouvelle étape de la décentralisation doit s'inscrire dans cette politique. Par ailleurs, le pilotage est différent²⁰. Cependant, cette nouvelle réforme n'a pas encore eu le temps de produire tous ses effets ; d'autre part, un des pans développés par la RGPP, la performance, continue d'exister encore aujourd'hui.

Encensée ou critiquée²¹, la révision générale des politiques publiques peut être appréhendée, par son ambition, comme « le grand chantier culturel » de la présidence Sarkozy. Présentée en conseil des ministres le 20 juin 2007, quelques semaines seulement après l'élection présidentielle, la RGPP, remettant à plat l'ensemble de la culture administrative française, est officiellement lancée le 10 juillet 2007. Son but ? Pour le non-initié, elle est surtout perçue par le prisme de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, dont la logique purement comptable a été érigée en dogme, conduisant à réduire drastiquement les effectifs des services publics sans véritablement s'interroger sur leur capacité à assurer certaines missions attachées à des politiques publiques²². Mais on ne peut la réduire à cette unique image. Elle est envisagée par les porteurs du projet comme « le cadre de

²⁰ Un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique est placé sous l'autorité du Premier ministre (décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) ; il regroupe l'ensemble des services en charge de cette politique. Un comité interministériel pour la modernisation de l'action publique fixe le programme et assure le suivi de sa mise en œuvre.

²¹ Le professeur Michel Bouvier montrait en 2008 son enthousiasme, cette réforme des structures administratives fondée sur des valeurs financières s'inscrivant parfaitement comme point d'orgue d'une réforme plus globale des valeurs politiques et sociétales qu'il entrevoit poindre depuis une quarantaine d'années (BOUVIER M., La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'État, *AJDA*, 2008, pp. 329-332), tandis que le juriste Jérôme Brouillet regrettait la méthode mise en œuvre, qui n'a pas permis de clarifier les missions assumées par l'État, ni de freiner la dégradation des comptes publics (BROUILLET J., RGPP, vers un État régulateur ?, *Revue Projet*, 2010, n° 318, pp. 21-27). Position suivie par Jean-Claude Fortier, qui, concédant la nécessité de réviser en profondeur les politiques publiques, regrette que « la RGPP n'aura engendré qu'un ensemble de mesures hétéroclites sans même participer à l'assainissement des finances publiques », FORTIER J.-M., La RGPP est morte, vive la RGPP, *AJFP* 2012, p. 1. Un autre auteur expose la « querelle » du bilan de la RGPP, celui-ci étant jugé positif par l'OCDE et le gouvernement français sous la présidence Sarkozy, tandis que le Parlement, la Cour des comptes, le Conseil économique, social et environnemental le jugeraient avec plus de sévérité, bien que tous admettent le principe même de la révision. LAFARGE F., Bilan de la RGPP, *Cahiers français*, 2012, n° 368, pp., 88-92. Nous renvoyons enfin au rapport établi en septembre 2012 par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des affaires sociales pour le compte de la nouvelle majorité présidentielle, et traçant un bilan de la RGPP, dans la perspective d'une nouvelle réforme de l'État, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012, 72 p.

²² Cette règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été énoncée dès 2002, puis mise en œuvre dès le budget 2003. Mais ce n'est qu'en 2007 qu'elle est véritablement devenue un objectif propre et général de politique publique.

la réforme de l'État », une « démarche radicalement nouvelle » devant donner « sens à toutes les actions de modernisation à mettre en œuvre durant le quinquennat »²³. L'ensemble des politiques publiques menées par l'État doit être passé au tamis de la RGPP afin d'identifier les politiques qu'il doit continuer à assumer, et redimensionner voire abandonner les autres²⁴. Visant à reconstruire le système administratif, en tenant compte de la règle de gestion des personnels que nous venons de rappeler, elle se décompose en deux temps : évaluer l'efficacité de l'ensemble des structures administratives au regard de leurs missions, puis corriger les dysfonctionnements qui s'avèreraient coûteux pour le contribuable et sources d'inefficacité pour le citoyen, par la mise en œuvre de propositions préalablement formulées²⁵. Le but est de réaliser des économies substantielles, notamment sur les dépenses d'intervention de l'État.

La RGPP était pilotée par un Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), présidé par le Président de la République et composé de l'ensemble des ministres du Gouvernement. Trois CMPP se sont réunis en 2007 et 2008²⁶, conduisant à l'approbation de 374 décisions qui ont été inscrites dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2009 à 2012. La crise financière, exacerbée à la fin de la première décennie de ce siècle, ayant un fort impact de dégradation des comptes publics, précipite l'adoption de 150 mesures nouvelles à l'issue du quatrième Conseil de modernisation des politiques publiques le 10 juin 2010 pour la période 2011-2013^{27,28}. Elles sont présentées comme une « amplification de l'effort de modernisation » permettant de réduire le déficit annuel du budget de l'État.

²³ Discours du Premier ministre des 20 juin et 10 juillet 2007.

²⁴ La RGPP peut être définie comme un « programme de modernisation de l'action de l'État touchant l'ensemble des politiques publiques et l'ensemble des ministères ». Source : www.rgpp.modernisation.gouv.fr (la méthode).

²⁵ Pour des compléments sur cette « mise à plat » du fonctionnement de l'ensemble du secteur public, voir par exemple BOUVIER M. La révision générale des politiques publiques et la métamorphose du droit, préc., p. 332.

²⁶ Les 12 décembre 2007, 4 avril et 11 juin 2008.

²⁷ Sur l'analyse de la RGPP, LAFARGE F., La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et recevabilité, *RFAP*, 2010, notamment pp. 763-764. Il convient de noter qu'un cinquième conseil, s'inscrivant dans la poursuite du dispositif, s'est réuni en mars 2011.

²⁸ Cette deuxième vague lance une réforme de grande ampleur qui nous intéresse tout particulièrement, puisqu'elle propose de rénover la relation des opérateurs avec leur tutelle, ainsi que leur gestion interne.

L'objectif global de révision initialement prévu est néanmoins revu pour se concentrer plutôt sur les économies de fonctionnement²⁹. Ces mesures irradient l'ensemble de la sphère publique et touchent l'organisation administrative, les processus décisionnels ou la gestion des personnels.

Les motifs devant conduire à « la modernisation du ministère de la Culture et de la communication »³⁰ sont explicités dans le 1^{er} rapport du CMPP du 12 décembre 2007 : l'origine de l'intrigue se situe dans la révolution numérique qui impacte et modifie le champ artistique et culturel ; le ministère doit se positionner sur l'enjeu majeur que constituent la protection et la promotion de la culture sur les nouveaux réseaux d'information. Les réformes qui sont décidées s'articulent selon leurs concepteurs autour de deux axes : le premier est administratif puisqu'il s'agit de la réorganisation des administrations, prises au sens large, du ministère ; le second se concentre sur le coût de la politique publique culturelle. Les interventions du ministère seront plus sélectives, afin de réaliser des économies³¹. Quatre orientations sont actées pour tenir compte de ce nouvel environnement, visant à mieux orienter les interventions du ministère, mieux maîtriser les coûts par une mutualisation des projets, responsabiliser les opérateurs. La dernière doit permettre à l'administration centrale de se recentrer sur des fonctions de pilotage, tout en l'inscrivant dans la nouvelle organisation budgétaire³². Si la RGPP touche l'administration centrale, les répercussions sur ses services déconcentrés sont également significatives.

Cette réforme administrative s'inscrit dans un contexte de dégradation de nos finances publiques. La réalisation des missions de service public ne peut plus faire abstraction de ce nouvel environnement.

²⁹ François Lafarge, au sujet de l'inflexion de l'ambition de la RGPP déclare qu'« il s'est agi de “réviser” non pas ce que faisait l'État, mais la manière dont il le faisait », LAFARGE F., Bilan de la RGPP, préc., p. 88. Madame Françoise Dreyfus estime également que « en dépit de son intitulé, la RGPP n'est pas une “revue de programme” conduisant à interroger les missions poursuivies par les administrations, mais plutôt une réorganisation de leurs organigrammes afin de réaliser des économies d'échelle », DREYFUS F., La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État, *RFAP*, 2010, n° 136, p. 858.

³⁰ Titre introduisant le point sur la réforme du ministère dans la rapport du CMPP sur la RGPP du 12 décembre 2007.

³¹ Ces deux axes, la réorganisation des administrations du ministère et l'amélioration de l'efficacité de la politique culturelle (le terme efficacité sera défini ultérieurement ; nous nous contenterons pour le moment de le rapprocher du principe selon lequel on demande de faire mieux avec moins) sont présentés dans le second rapport d'étape, en mai 2009, de la RGPP.

³² Voir 1^{er} rapport du CMPP sur la RGPP, 12 décembre 2007.

C. La culture peut être une activité de service public

Depuis la célèbre diatribe d'Hauriou à l'encontre de l'activité théâtrale, dans sa note sous l'arrêt Astruc³³, les institutions et la doctrine ont évolué dans leur conception de la culture. Si Jean-Marie Pontier posait au début de ce siècle la question de l'existence du service public culturel, c'est d'abord pour tenter de l'extraire d'autres notions voisines et d'en donner une signification³⁴. Auparavant, un auteur constatait déjà cependant la reconnaissance par le juge de services publics culturels locaux³⁵, tandis que Fabrice Thuriot envisageait la question des perspectives d'évolution du service public culturel³⁶.

La définition du service public est à l'origine de sa qualification ultérieure de service public culturel par la prise en charge par la collectivité d'activités éponymes. Elle est elle-même très mouvante et les approches qu'ont pu en donner par exemple Hauriou³⁷ ou Laubadère³⁸ sont aujourd'hui dépassées ou doivent être complétées. Comme le rappelle Fabrice Thuriot, si l'expression « théâtre service public » a été popularisée par Jean Vilar, c'est la jurisprudence qui a la première consacré la notion de service public culturel³⁹. Après avoir refusé de reconnaître une concession de service public dans l'arrêt Astruc précité, à propos du théâtre des Champs-Élysées, le Conseil d'État admet son existence en 1923 pour l'Opéra-Comique⁴⁰. Il faut cependant attendre l'arrêt Dauphin pour avoir une consécration explicite du service

³³ « la juridiction condamne la conception qui consisterait à ériger en service public, comme à la période de la décadence romaine, les jeux du cirque... sa jurisprudence sur les théâtres doit reposer sur cette idée que l'entreprise de spectacles, dont l'exploitation renferme tant d'éléments de démoralisation, répugne par elle-même au service public. », Note d'HAURIOU sous CE, 7 avril 1916, Astruc et société du théâtre des Champs-Élysées, S., 1916, 3, 41.

³⁴ PONTIER J.-M., Le service public culturel existe-t-il ? ; *AJDA*, 2000, pp. 8 et s. Nous pensons également à un autre article où il distingue le service public culturel d'un droit à la culture, et met en exergue l'existence de « droits culturels » qui, à la différence du service public, n'impliquent pas l'intervention des pouvoirs publics mais plutôt leur reconnaissance, in PONTIER J.-M., *Entre le local, le national et le supranational : les droits culturels*, *AJDA*, 2000, spécial, p. 50.

³⁵ ALIBERT-FABRE V., La reconnaissance jurisprudentielle des services publics culturels locaux, *La Revue administrative*, 1989, pp. 415-418.

³⁶ THURIOT F., Le service public culturel, évolution et perspectives, pp. 159-184, in GROUD H. (dir.), *Mutations du service public et territoires*, Paris : L'Harmattan, Administration, aménagement du territoire, 1999.

³⁷ Il s'agit d'un « service technique rendu au public » de façon régulière et continue pour la satisfaction d'un besoin public, par une organisation publique non lucrative. Voir CE, 6 avril 1916, ASTRUC, Conclusions Corneille, RDP 1916, p. 373.

³⁸ Le service public est « une activité exercée par une collectivité publique en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général », in LAUBADÈRE (de) A., *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris : LGDJ, 1978, p. 116.

³⁹ THURIOT F., Le service public culturel, évolution et perspectives, préc., p. 160. Voir également PONTIER J.-M., Le service public culturel existe-t-il ?, préc., p. 8.

⁴⁰ CE, 27 juillet 1923, Gheuzy, D., 1923, 3, p.57 ; RDP 1923, p. 560, concl. Mezerat, note Gaston Jèze.

public culturel⁴¹. Puis, la notion s'étend. On reconnaît ainsi la possibilité à une personne privée de gérer un service public culturel⁴².

Cette activité est-elle administrative (SPA) ou industrielle et commerciale (SPIC) ? Depuis l'échec du Tribunal des Conflits dans sa tentative d'introduire une troisième catégorie de services publics, ceux à caractères sociaux⁴³ et le précédent du Centre national d'art et de culture⁴⁴, « les services publics (aujourd'hui) sont administratifs ou industriels et commerciaux »⁴⁵. La dévolution, soit par la loi, soit par la jurisprudence, d'un service public à l'une de ces deux catégories, entraîne des conséquences quant à l'ordre juridictionnel qui doit être saisi en cas de litige⁴⁶. Cette possibilité de voir fonctionner des services publics comme des entreprises commerciales est une idée déjà ancienne qui fut sujette à polémique⁴⁷. Il est cependant aujourd'hui admis de poursuivre la réalisation de la satisfaction de l'intérêt général et la quête de la rentabilité. Pour René Chapus, ce double but ne pose pas de problème, car « la recherche du profit permet de répondre aux besoins publics dont le service doit assurer la satisfaction »⁴⁸.

Concernant les services publics culturels, on est a priori tenté de penser que ce sont des services publics administratifs, car l'idée de bénéfiques, semble en être absente⁴⁹. Cependant, on ne peut tirer de telles conclusions⁵⁰. Nous le verrons, de nombreuses structures culturelles

⁴¹ « L'allée des Alyscamps est affectée à un service public de caractère culturel et touristique », CE, 11 mai 1959, Dauphin, rec., p. 294, COMBARNOUS M., GALABERT J.-M., chronique, *AJDA*, 1959, p. 113 et s.

⁴² La première chambre civile de la Cour de cassation dans un arrêt du 19 avril 1977, déclare que « l'activité d'intérêt général des maisons des jeunes et de la culture a le caractère de service public et que la gestion constitue une participation directe à la gestion de celui-ci » et qu'ainsi « le contrat conclu par l'association gérant la maisons des jeunes et de la culture [...] avec la commune [...] a le caractère d'un contrat administratif », in MESNARD A.-H., *L'évolution de la politique culturelle sous la V^e République et la qualification de service public culturel*, in *Mélanges en l'honneur du professeur Robert-Édouard Charlier*, Paris : Éditions de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981, p. 490.

⁴³ TC, 22 janvier 1955, Naliato, Rec., p. 694

⁴⁴ Cf. infra.

⁴⁵ TRUCHET D., La structure du droit administratif peut-elle demeurer binaire ?, in *Clés pour le siècle*, Paris : Dalloz, 2000, p. 443.

⁴⁶ TC, 21 mars 2005, Mme Alberti-Scott, *RFDA*, n°1, p. 125.

⁴⁷ Pour un bref rapide des oppositions entre Hauriou et Duguit, voir SEILLER B., *L'érosion de la distinction SPA-SPIC*, *AJDA*, 2005, p. 418.

⁴⁸ CHAPUS R., *Le service public et la puissance publique*, *RDPA*, 1968, p. 235.

⁴⁹ Sur l'identification d'un SPIC, TC, 21 janvier 1921, Société commerciale de l'ouest africain, *GAJA*, 15^e édition, p. 225. Sur les critères cumulatifs à retenir, CE, 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques, rec., p. 434. Les trois critères seront intégrés dans la définition de ce service public donnée dans l'arrêt Dame Maron (CE, 26 janvier 1968, Dame Maron, *AJDA*, 1969, p. 23). « Il suffit qu'il [un SP] en diffère à l'un de ces trois points de vue pour qu'il soit tenu pour administratif », CHAPUS R., *Droit administratif général*, I, 15^e édition, 2001, Paris, Éditions Montchrestien, n° 767.

⁵⁰ Conclusions Bertrand M., sous CE, 26 janvier 1968, dame Maron, *AJDA* 1968, p. 23. Voir également CE, 2 juin 1995, Ville de Nice, rec. p. 1050

sont qualifiées d'industrielles et commerciales et certaines, comme la Réunion des musées nationaux, en ont tous les attributs.

Enfin, nous ne le détaillerons pas ici mais une activité culturelle peut être gérée par l'État comme par des structures locales⁵¹.

Ainsi, le service public culturel existe. Mais quelles limites instituer à cette notion ? Le professeur de Laubadère en pose des bornes que nous garderons à l'esprit tout au long de nos développements : « la culture peut-elle être l'objet de services publics ?, nous interroge-t-il. Non, à coup sur ; si l'on voulait entendre par là que la culture est, en elle-même, un service public, cela conduirait tout droit à l'art officiel et à l'académisme sous sa forme la plus étatisée. Mais que le développement et la diffusion de la culture puissent être le siège de services publics, voilà qui n'est plus aujourd'hui contestable et qui, du reste, ne le fut jadis que pour certains objets de la culture, singulièrement pour le théâtre selon une jurisprudence célèbre du début du siècle⁵², depuis longtemps abandonnée. »⁵³ Comme le rajoute Pierre-Laurent Frier quelques années plus tard, « la culture s'invente en dehors de [l'État] » qui n'est qu'un « facilitateur d'accès »⁵⁴.

La notion de culture peut faire l'objet d'un service public et justifie par ce fait sa soumission aux nouveaux critères issus des réformes budgétaire et administrative. Sans doute assistons-nous à la fin d'une époque et à la naissance d'une nouvelle forme d'organisation caractérisée par la limitation de l'autonomie financière du politique, exprimant ainsi une prise de distance vis-à-vis de la sphère politique traditionnelle.

§2. Une doctrine culturelle élaborée par le ministère, des modes de gestion comme exécutant

Le ministère de la Culture s'est tout de suite doté d'une doctrine très forte qui lui reste encore aujourd'hui attachée : la démocratisation de la culture, c'est-à-dire l'accès de tous à une offre culturelle de qualité, quels que soient les origines sociales et lieux de résidence, est immanquablement reliée au ministère. Une telle politique ne peut cependant être menée que si

⁵¹ Nous renvoyons pour le moment sur ce dernier point à l'article d'Alibert-Fabre précité. Voir également l'article de Fabrice Thuriot précité qui fait une étude de l'intérêt public culturel.

⁵² Il s'agit de l'arrêt Astruc.

⁵³ LAUBADÈRE A. (de), Préface de la thèse de A.-H. Mesnard, *L'action culturelle des pouvoirs publics*, Université de Paris, Paris : LGDJ, 1969, p. 11.

l'on s'attache à circonscrire ce que l'on entend par culture. Le ministère, en définissant son cadre d'intervention, va être amené à privilégier certaines formes esthétiques au détriment d'autres approches. Il concourt à la définition de la notion de culture (A). Pourtant, ses moyens d'action sont limités et laissent une marge importante à l'autonomie des acteurs culturels publics. Dresser la typologie des moyens d'intervention du ministère (B) permet de mettre en avant la nécessité du recours aux modes de gestion : l'État n'est pas le principal financeur de l'action publique en faveur de la culture. Les collectivités locales participent activement à la conduite d'une politique culturelle sur le territoire, tandis que les établissements publics nationaux sont bien souvent les acteurs essentiels et visibles de l'action culturelle au niveau national et international (C).

A. Un ministère concourant à la détermination d'une doctrine culturelle

Pour l'ancien ministre de la culture espagnol Jorge Semprun, la culture jouait un rôle primordial pour l'émancipation de l'homme⁵⁵ ; le metteur en scène polonais Tadeusz Kantor en souligne quant à lui avec humour le caractère vital en proclamant que « l'art est inutile, l'amour aussi ». Elle est célébrée – après Lille en 2004, Marseille est cette année en France capitale européenne de la culture –, elle est « chiffrée » – le 1% culturel du budget de la nation a pendant longtemps été le seuil psychologique vers lequel il fallait tendre. Se rattachant à la fois au domaine de l'art mais aussi à une politique (la politique culturelle), elle possède une aura que peu de termes politiques partagent avec lui.

Peut-on cependant lui adjoindre une définition ? Jack Lang soulignait il y a peu « l'extrême ambiguïté [du mot] dans la langue française »⁵⁶. Pierre Moulinier relève que les responsables politiques comme les textes fondateurs des politiques culturelles « se risquent rarement à une définition précise du mot culture. »⁵⁷ Jean-Marie Pontier, concédait en 2006 qu'il valait mieux « ne pas trop chercher à la définir », au risque notamment « de s'engager dans un débat sans

⁵⁴ FRIER P.-L., La répartition actuelle des compétences entre l'État et le pouvoir local, *AJDA*, spécial, 2000, p. 61.

⁵⁵ Voir AUBRY M., *Culture toujours.... Et plus que jamais !*, Paris : Édition de l'Aube, collection « Proposer », 2004, pp. 11-30.

⁵⁶ SAINT PULGENT M. (de), *Jack Lang, batailles pour la culture. Dix ans de politique culturelle*, Paris : La documentation Française, p. 57.

⁵⁷ MOULINIER P., *Politique culturelle et décentralisation*, Paris : L'Harmattan, 2002, pp. 20 et s.

fin »⁵⁸. Y a-t-il seulement une culture, comme l'affirme Hannah Arendt⁵⁹ ? Pourquoi avoir alors baptisé en 1959 un ministère des affaires culturelles, aujourd'hui devenu ministère de la Culture – et de la communication ? On peut d'ailleurs constater, à l'instar de Catherine Ribot, que ces affaires culturelles recouvrent « des réalités d'une grande diversité »⁶⁰.

Les institutions, en privilégiant des courants de pensée, contribuent à définir la notion de culture et jouent un rôle primordial dans l'acception de ce mot. Une comparaison de deux périodes, celle de la création du premier ministère des affaires culturelles, puis celle de l'alternance politique de 1981 avec la promotion d'un nouveau projet social sont représentatifs de cette évolution et de la polysémie du terme.

En 1959, le décret définissant les missions du ministère des affaires culturelles, rédigé par Malraux, charge cette nouvelle administration « de rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de français »⁶¹. La culture est ici appréhendée sous sa forme classique directement issue, en France, de la Kultur allemande, dont le concept s'est développé au XIX^e siècle, en tant qu'émanation du Volksgeist, construit en opposition à la philosophie des lumières françaises. Autant cette dernière se réfère à l'universalité des valeurs – même si l'on peut s'interroger sur le caractère universel de schémas occidentaux et des canons esthétiques français du XVIII^e siècle⁶² –, autant le Volksgeist puise son existence dans la richesse du peuple germanique et la Kultur dans toutes les manifestations de son génie, notamment artistique. Elle est développée par l'intelligentia germanique, au sein d'un peuple réfléchissant à une identité constitutive d'une nation qui n'avait pas encore d'État⁶³. Cette opposition de deux conceptions se ressent dans le combat que mène, à la suite de la guerre de 1870, Renan contre les idées développées auparavant par Fichte, pour définir la nation. En prolongeant la vision du philosophe allemand, l'annexion de l'Alsace à l'Allemagne ne peut être remise en cause car toutes deux possèdent une culture commune. Renan fonde quant à lui l'appartenance sur un « vouloir

⁵⁸ PONTIER J.-M., L'exception culturelle, in ORSONI G. (dir.), *Le financement de la culture*, Paris : Economica, Collection Finances Publiques, 2007, p. 4.

⁵⁹ H. Arendt intitule l'ouvrage dont il est fait référence *La crise de la culture*.

⁶⁰ RIBOT C., VIDELIN J.-C., Les modes de gestion publique du service public culturel, *AJDA*, 2000, spécial, p. 156.

⁶¹ Art. 1^{er} du décret n° 59-889 du 24 juillet 1959 portant organisation du ministère chargé des affaires culturelles.

⁶² Le mouvement des Lumières a contribué à ériger en norme un certain type de société fondé sur des croyances spécifiques. La découverte, au cours d'explorations entreprises dans les profondeurs des continents de sociétés régies par d'autres rapports au monde a conduit à les caractériser de primitives. Le mythe du bon sauvage, naïf et puéril, et de sa mentalité primitive, assorti de tous les préjugés est issu de ce mouvement philosophique.

vivre ensemble » et dénie à la culture toute appartenance nationale⁶⁴. En perdant son « K » germanique, la culture acquiert un caractère d'universalité, directement hérité de la pensée du dix-huitième siècle.

La culture au sens classique s'ordonne donc autour d'une formation intellectuelle et esthétique de l'être humain. Et le ministre de la Culture donne de son contenu une définition : parce que « l'artiste est le producteur authentique des objets que chaque civilisation laisse derrière elle comme la quintessence et le témoignage durable de l'esprit qui l'anime »⁶⁵, ce sont les formes culturelles qui sont sélectionnées par le ministère pour la valeur supérieure dont elles seraient porteuses qui doivent être diffusées au plus grand nombre. Cette « culture légitime », mise en évidence par Pierre Bourdieu⁶⁶, est universelle mais exclusive, et établit une relation individuelle à l'esthétique, aux canons classiques du « beau ». Ainsi, affirme Malraux, « la culture est populaire par ceux qu'elle atteint, non du fait de sa nature »⁶⁷. Elle transcende les critères de la société. Son unité se retrouve dans les structures du ministère : celui-ci se voit délesté des formes de l'action culturelle qui sont héritées des mouvements populaires comme les loisirs, les pratiques amateurs, les activités péri-scolaires ; il centre son action sur les disciplines artistiques et les secteurs institutionnalisés comme le théâtre. Cette culture légitime unitaire n'est cependant pas figée : André Malraux souhaite promouvoir et faire connaître la création contemporaine⁶⁸.

⁶³ Voir sur ce point les écrits de l'anthropologue Philippe Descola : DESCOLA P., *Par delà nature et culture*, Paris : Gallimard, 2005 et DESCOLA P., *Diversité des cultures, diversité des natures*, Paris : Bayard, 2010.

⁶⁴ Renan E., *Qu'est-ce qu'une nation ?*, cité par FINKIELKRAUT A., *La défaite de la pensée*, Paris : Gallimard, 1987, p. 59.

⁶⁵ ARENDT, H., *La crise de la culture*, op. cit., p. 257.

⁶⁶ Développé par DUBOIS V., *Une politique pour quelle culture ?*, in *Cahiers français*, janvier février 2003, n° 312, p. 19.

⁶⁷ Malraux A., séance du 28 octobre 1966 à l'assemblée nationale, cité par URFALINO P., *L'invention de la politique culturelle*, Paris : Hachette littérature, Collection Pluriel, 2004, p. 55.

⁶⁸ Trois ans avant la constitution d'un service de la création artistique pour les arts plastiques du ministère, il explique lors d'une conférence de presse sur les théâtres nationaux, le 9 avril 1959, sa conception de l'art contemporain : « la culture est l'héritage des œuvres du passé qui concourent à la qualité de l'homme, lorsque cette qualité n'est plus fondée sur la loi. Et la culture du présent, l'ensemble des œuvres qui la maintiennent en lui donnant des formes nouvelles. », Malraux A., conférence de presse sur les théâtres nationaux, 9 avril 1959, cité par URFALINO P., op. cit. p.30.

Le rôle du ministère des affaires culturelles, lors de cette première période, va être marqué par cette volonté d'offrir cette « culture élitaires pour tous ». C'est la *cultura animi* de Cicéron⁶⁹, la culture de l'âme, qui renferme l'idée de la formation et de l'élévation de l'esprit. Le ministère devient un catalyseur permettant à l'individu de se révéler.

Cette vision de la culture, universelle et non sociétale ou identitaire, qui est d'abord celle d'un homme, a des conséquences considérables sur la politique culturelle et sur le statut de l'artiste : les Maisons de la culture, ces « cathédrales de la culture » dont on parle selon Romain Gary même en Amérique⁷⁰, sont élevées afin de mettre l'artiste, son œuvre et le public, en situation de dialogue, d'échange. La culture n'est pas un loisir, mais l'art est un moyen d'y accéder.

Depuis 1982, la culture peut être entendue comme « l'ensemble des connaissances et des valeurs qui ne fait l'objet d'aucun enseignement spécifique et que pourtant tout membre d'une communauté sait »⁷¹. Telle est la définition retenue par l'UNESCO lors de la conférence de Mexico sur les politiques culturelles, à laquelle participait Jack Lang. Elle rompt avec celle précédemment évoquée par la double remise en cause du caractère universel de la culture : l'œuvre est d'une part détachée de son caractère « légitime » (tel que Bourdieu le définissait), de sa valeur supérieure dont elle serait porteuse ; elle devient d'autre part le référent d'un groupe, d'une communauté.

À la dimension classique du terme culture s'en est substituée une autre, exclusive de toute approche qualitative : elle a d'abord été mise en évidence dans la sociologie et l'anthropologie anglo-saxonnes, justement exportée par les anthropologues allemands immigrés aux États-Unis et y fondant la matière, avant de s'imposer aux sciences humaines des autres pays, notamment latins. La culture devient tout ce qui est chargé de sens par une société donnée, l'ensemble des artifices par lesquels elle se construit et se maintient. Cette démarche permet initialement de penser l'égalité de toutes les cultures, battant ainsi en brèche les théories nazies. Mais en englobant les mœurs et les mentalités d'un groupe social donné, le contenu du

⁶⁹ Développée notamment par HAROUEL J.-L., *Culture et contre-cultures*, Paris : Presses universitaires de France, Collection Quadrigo, 1994, p. 78 ; voir également COMPAGNON A., *Les missions de 1959, vues de 2009*, p. 28, in BARNAVI É, SAINT PULGENT M. (de) (dir.), *Cinquante ans après, Culture, politique et politiques culturelles*, Paris : La documentation française, Comité d'histoire du ministère de la culture, 2010.

⁷⁰ « Elle [la maîtresse d'Almayo, un dictateur d'Amérique du Sud] leur parlerait de psychologie, de routes, de réseaux téléphoniques, de la Maison de la culture.[...] Et il serait pardonné », in GARY R., *Les mangeurs d'étoiles*, Paris, Éditions Gallimard, Collection Folio, 1966, 439 p., p. 430.

⁷¹ Cité notamment par FINKIELKRAUT A., op. cit., p. 113.

terme devient extensif et illimité. Tout, au sein d'une société, devient culturel⁷² et toutes ces cultures sont sur un pied d'égalité. Par ailleurs, chaque société, mais aussi chaque groupe possède sa propre culture ; si cette reconnaissance d'une culture peut être bénéfique pour des groupes primitifs ou des sociétés non occidentales à qui, au dix-huitième siècle, on aurait dénié le caractère d'appartenance à une culture universelle, on reconnaît également une culture propre à chaque sous-groupe d'une société (la culture punk, rock, d'entreprise....).

Aujourd'hui, ce terme semble donc avoir perdu ce qui faisait sa richesse : il ne se réfère plus à la nature humaine, à l'universalité, mais à la société ; son objet n'est plus forcément de nous émouvoir mais se décline de plus en plus en termes d'utilité. La définition française disparaît ; la Kultur allemande, avec son critère ethnique réapparaît, cependant qu'elle se voit appauvrie de son approche romantique.

Le ministère de la Culture s'approprie cette nouvelle approche : l'art. 1^{er} de son décret organisationnel le charge à partir de 1982, en plus de « favoriser les créations de l'art et de l'esprit », notamment « de permettre à tous les français de cultiver leur capacité d'inventer et de créer, d'exprimer librement leurs talents et de recevoir la formation artistique de leur choix [...] »⁷³. Bien que Jack Lang ait récemment affirmé que ce texte avait « été improvisé et rédigé entre deux portes » et ne pouvait servir de fondement à une réflexion sur l'évolution de la signification du terme culture⁷⁴, il est cependant indéniable qu'une nouvelle orientation, suscitant débat et controverse, a été prise à cette époque. Affirmant que « ne rien sacrifier à rien est la seule priorité »⁷⁵, le nouveau ministre Jack Lang, dont le budget de son ministère vient de doubler, multiplie dès son arrivée les initiatives : défense des minorités régionales et communautaires et grands chantiers parisiens, soutien et reconnaissance des arts mineurs et renforcement des ressources attribuées aux arts légitimes, aide et développement des petites compagnies et croissance des grandes institutions prestigieuses. Mais c'est également sous son autorité que sont lancés les grands chantiers parisiens ; il renforce les ressources attribuées aux arts légitimes et soutient la croissance des institutions prestigieuses.

⁷² L'art, mais également les modes de vie, que ce soit la cuisine, le jardinage, les coutumes et les rites, tout ce qui peut offrir le sentiment d'appartenance à un groupe intègrent le vocable.

⁷³ Décret n° 82-394 du 10 mai 1982 relatif à l'organisation du ministère de la culture.

⁷⁴ LANG J., Réponse à Antoine Compagnon et Élie Barnavi, p. 41, in BARNAVI É, SAINT PULGENT M. (de), op cit.

⁷⁵ Jack Lang, cité par URFALINO P., op. cit., p. 338, note 1.

En reconnaissant et favorisant le financement de pratiques n'ayant pas jusqu'alors de légitimité culturelle, comme la bande dessinée, la mode, le hip-hop et toutes les « cultures urbaines », le ministre subit de violentes critiques⁷⁶ : nous serions dans cet âge d'or du philistinisme, au sens où l'entend Hannah Arendt, c'est-à-dire « cet état d'esprit qui juge de tout en termes d'utilités immédiates et de valeurs matérielles »⁷⁷ et qui laisse de côté l'émotion ; la démocratie pourrait se définir « désormais par le droit de chacun [...] à nommer culture sa pulsion du moment »⁷⁸.

S'il appartient aux sociologues, aux historiens, et à chacun de vérifier la véracité de ces formules et les incidences que cette nouvelle conception de la culture aura, ou a déjà eu sur la société, nous noterons qu'au cœur de la conduite d'une politique culturelle se situe d'abord la définition même de ce que représente la culture. Le ministère de la Culture, par les compétences qu'il s'attribue, les financements qu'il octroie et le suivi qu'il exerce, est un acteur phare de cette délimitation.

B. Les fonctionnalités du ministère de la Culture

Considérons maintenant les modalités d'intervention du ministère. Elles seront envisagées selon deux acceptions différentes, mettant toutes deux en lumière l'existence d'un acteur capital dans la conduite du service public culturel : les collectivités locales.

1) Les modalités d'intervention du ministère

L'énumération des fonctionnalités d'un ministère, appliquée à celui de la culture, permet de mieux cerner son rôle politique. Le politologue américain T. Lowi a établi une typologie des politiques publiques que Pierre Moulinier a déclinée dans la sphère culturelle⁷⁹. Elles se décomposent en quatre formes d'intervention : le ministère de la Culture peut, dans l'exercice de sa fonction régaliennne, édicter des règlements et établir des projets de lois (politique

⁷⁶ « Dans l'acception actuelle, éléphantiasique que lui donne le décret du 10 mai 1982, le mot *culture*, estime Marc Fumaroli, fait partie de ce vocabulaire étrange, inquiétant, envahissant, qui a introduit une sorte de fonction dévorante dans notre langue, et dont la boulimie sémantique est inépuisable » in FUMAROLI M., *L'État culturel, essai sur une religion moderne*, Paris : Éditions de Fallois, 1992, p. 225. Alain Finkielkraut, dans son ouvrage polémique, dénonce la perte des valeurs et considère que la démocratie pourrait très bien se définir « désormais par le droit de chacun [...] à nommer culture sa pulsion du moment », in FINKIELKRAUT A., op. cit., p. 142.

⁷⁷ ARENDT H., op. cit. p. 258.

⁷⁸ FINKIELKRAUT A., op. cit., p. 142.

régulatrice de fabrication des lois et règlements). Il exerce ensuite un rôle de prestataire de services (politiques distributrices ou de fourniture de services) : il propose une offre artistique, par l'intermédiaire de la tutelle qu'il exerce sur les établissements publics nationaux placés sous son autorité. Il octroie par ailleurs des subventions aux niveaux national et local (politiques redistributrices ou de transfert des revenus aux citoyens). Enfin, en corollaire de cette politique, l'État exerce une fonction d'aménagement du territoire (politiques constituantes ou d'aménagement du territoire).

Cette typologie ne rend cependant pas compte de manière très explicite de la situation particulière du ministère de la Culture. Complétons-là par l'action exercée par l'État dans ce domaine : celle-ci, avant qu'un ministère, tel que nous le connaissons aujourd'hui, ne soit expressément dévolu à cette mission, peut selon les approches des différents auteurs que nous avons retenus se décomposer en deux moments. Le choix de la date nous importe cependant moins que ce qu'en mentionnent les auteurs sur les modalités d'intervention : les germes juridiques de l'action publique du ministère de la Culture se retrouvent dans ces deux politiques que sont celle menée au niveau de l'État et l'autre se fondant sur des rapports de coopération.

MM. Pontier, Bourdon et Ricci attribuent la paternité du premier ministère de la Culture à Colbert qui, en 1664, crée la surintendance générale des Bâtiments du Roi, Arts et Manufactures⁸⁰. Les principales caractéristiques de nos structures juridiques culturelles sont présentes : ce premier service administratif est spécialisé. Il confère aux palais, châteaux, collections d'art et manufactures un statut institutionnel. Malgré la révolution et la succession des différents régimes, des services administratifs spécialisés de cette surintendance vont demeurer mais ils seront souvent éparpillés entre diverses administrations.

M. Mesnard fait quant à lui remonter les premières interventions remarquables des pouvoirs publics étatiques en matière culturelle à l'année 1936, date de création du sous-secrétariat d'État aux Sports et aux Loisirs, premier service étatique de l'éducation populaire⁸¹. Cette immixtion de l'État dans la sphère culturelle est provoquée, selon ce même auteur, par l'existence de puissants groupements privés à vocation culturelle, et par une affirmation d'un

⁷⁹ LOWI T. J., *Four systems of policy, politics and choice*, Public Administration Review, t. 32, 1972, pp. 298-310, cité par MOULINIER P., *Les politiques publiques de la culture en France*, Paris : PUF, Que sais-je ?, 2011, pp. 50 et s.

⁸⁰ PONTIER J.-M., RICCI J.-C., BOURDON J., *Droit de la culture*, Paris : Dalloz, Précis, 2^e édition, p. 78.

droit positif à la culture, qui remplace la neutralité traditionnelle de l'État libéral. L'intervention de l'État s'est donc d'abord faite en reconnaissant l'activité culturelle de la sphère privée. La création d'un premier ministère de la Culture en 1959 offre la possibilité à l'État d'unifier son action en un projet politique.

Cette représentation, qui n'est qu'une simplification schématique, symbolise cependant clairement les deux modalités d'action de l'État qui cimentent le ministère de la Culture lors de sa création et encore aujourd'hui : d'une part, la réalisation par ses propres moyens d'une politique culturelle ; d'autre part, la naissance d'une cohabitation par son irruption dans un domaine de compétence jusque là attribué –par défaut, d'un point de vue juridique- à la sphère locale⁸².

Les actions du ministère de la Culture se déclinent autour de deux grandes interventions, une fois la fonction régaliennne extraite de cette énumération : l'une qu'il mène avec ses propres instruments, au niveau national ; une autre qu'il exécute en collaborant avec les acteurs locaux, au premier rang desquelles les collectivités locales.

2) L'intervention des collectivités locales dans le domaine de la culture

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale sont avant l'État les premiers financeurs de l'activité culturelle en France⁸³. Ils y consacrent, en cumulé, un budget plus important. La commune est le premier contributeur financier ; l'effort culturel global (fonctionnement en investissement) de celles de plus de 10 000 habitants est budgétairement de 8,1 %⁸⁴. Depuis 30 ans, la part de l'intervention n'a cessé d'augmenter⁸⁵.

La relance de la décentralisation en 1982 permet d'accroître le portefeuille des attributions des collectivités. La décentralisation des activités culturelles a pu jouer dans cet investissement du local. Les lois du 2 mars 1982 et des 7 et 22 janvier 1983 transfèrent aux départements deux

⁸¹ MESNARD A.-H., *L'action culturelle des pouvoirs publics*, Thèse de doctorat, Université de Paris, Paris, LGDJ, 1969, pp. 154-184.

⁸² Une autre vision pourrait être faite autour des souhaits d'intervention de Malraux, qui mettra en place l'inventaire général du patrimoine, et qui n'oublie pas non plus l'action de son ami Léo Lagrange.

⁸³ DELVAINQUIÈRE J.-C., Les financements des collectivités locales pour la culture, *La revue du Trésor*, 2008, n° 5, pp. 302-309.

⁸⁴ Voir chiffres clés du ministère de la Culture pour l'exercice 2003. Ceux relatifs aux collectivités locales sont relatifs à l'exercice 2006.

⁸⁵ URFALINO P., op. cit. ; MOULINIER P., *Les politiques publiques de la culture en France*, op. cit., pp. 69 et ss.

importants blocs de compétences : les archives départementales et les bibliothèques centrales de prêt. Ces transferts, au regard de ceux initiés dans d'autres domaines, restent assez limités. On a pu en conséquence se demander si la culture n'était pas l'oubliée de ce « premier acte » de la décentralisation⁸⁶. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales transfère de nouvelles compétences aux collectivités territoriales et à leurs groupements. En matière culturelle, elle confère une base légale à l'inventaire général du patrimoine, lancé en 1964 par André Malraux. Elle en confie la responsabilité aux régions et à la collectivité territoriale de Corse. Les collectivités territoriales peuvent devenir propriétaires de certains monuments historiques et des biens meubles qu'ils renferment, appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux. Enfin, les responsabilités de l'État et des collectivités territoriales dans le domaine de la formation artistique et du spectacle sont précisées.

Si des transferts par « blocs de compétence », ont été opérés, ils ne concernent que peu d'activités culturelles⁸⁷. Différentes explications ont été avancées : la confiance des professionnels et même des élus locaux en l'action de l'État aurait joué⁸⁸, de même que la singularité du secteur culturel qui s'articule mal avec un découpage territorial⁸⁹.

L'action des collectivités se fait par un autre vecteur. Une autre décentralisation, spécifique à ce secteur, ayant un objectif différent de celle opérée par la voie législative, existe depuis longtemps et est même antérieure à la création du premier ministère des Affaires culturelles. Elle est souvent associée à la démocratisation culturelle.

Cette décentralisation culturelle a eu dans un premier temps pour objet la recherche d'une égalité sociale pour ensuite s'orienter vers une égalité territoriale. L'activité théâtrale, a été précurseur dans ce domaine. Dès la fin du XIX^e siècle, un courant de pensée de décentralisation théâtrale se développe. Après la seconde guerre mondiale, les instruments institutionnels sont créés pour la faire exister. L'objectif est de mettre en œuvre, à l'initiative de l'État, en concertation avec les collectivités locales, un dispositif en faveur de la création et de la diffusion théâtrale. René Rizzardo a qualifié cette démarche de « centralisme

⁸⁶ BALEYNAUD P., La culture, l'oubliée de la décentralisation ?, *RDV*, I, 1991, p. 149.

⁸⁷ BUI-XUAN O., La décentralisation culturelle, Bilan et perspectives, *AJDA*, 2007, pp. 563-570 ; COLLOT P.-A., La décentralisation culturelle, *RDV*, 2008, n° 2, pp. 336-362.

⁸⁸ FRIER J.-L., La répartition actuelle des compétences, préc., p. 61.

⁸⁹ RIZZARDO R., La décentralisation culturelle, Rapport au ministre de la Culture et de la communication, Paris : La documentation Française, 1990, p. 20.

décentralisé »⁹⁰ : par manque de moyens, l'État ne peut agir seul et doit coopérer avec des partenaires. Cette décentralisation culturelle va se poursuivre et évoluer avec l'œuvre d'André Malraux puis des autres ministres ; sa politique s'oriente vers une égalité territoriale, vers l'accès de tous à la culture quel que soit notre lieu de résidence ; la coopération⁹¹ État / collectivités locales se poursuit en conséquence, ses dernières professionnalisant leur approche. On a ainsi pu parler de « municipalisation de la culture »⁹².

Ainsi, pour le Ministre de la Culture Jean-Jacques Aillagon, la « décentralisation est, finalement, quasiment dans les gènes du Ministère de la Culture »⁹³. Nous compléterons ce constat en rappelant que ce n'est pas la décentralisation administrative qui s'opère par transferts de blocs de compétence, mais au contraire la « décentralisation culturelle », dont l'objectif est une démocratisation de la culture.

Deux termes émergent des deux conceptions que nous avons envisagées : la tutelle exercée par l'État sur des établissements publics culturels et la coopération qu'il crée avec des acteurs locaux pour développer la culture sur les territoires.

C. Le recours à des modes de gestion publics

L'hétérogénéité institutionnelle prévaut en matière culturelle. L'État, les collectivités territoriales, mais également des services personnalisés, qu'ils soient locaux ou nationaux, interviennent dans ce secteur d'activité. Le choix du mode d'intervention dans le domaine culturel est important pour conduire une politique publique. Comment définir alors le mode de gestion ? Partons de l'analyse de Catherine Ribot et Jean-Christophe Videlin pour mieux nous écartier de leur position finale : ils adoptent une position organique pour définir le mode de gestion, qui devient l'« ensemble des techniques utilisées par les personnes publiques ». Nous nous centrerons pour notre part sur la forme institutionnalisée de ces modes de gestion, laissant à la marge ce que les deux auteurs appellent les « techniques opérationnelles » et qui constituent cependant un axe non négligeable de la conduite d'une politique culturelle⁹⁴. Mais la spécificité de l'action culturelle peut justifier de restreindre une étude aux formes

⁹⁰ RIZZARDO R., *Ibid.*, p. 42.

⁹¹ Ce terme fera l'objet de développements ultérieurs. Nous renvoyons pour le moment à THURIOT F., *Culture et territoires, Les voies de la coopération*, Paris : L'Harmattan, 1999.

⁹² URFALINO P., *L'invention de la politique culturelle*, op. cit., pp. 309-335.

⁹³ Audition conjointe de Monsieur Jean-Jacques Aillagon, Ministre de la Culture et de la Communication, et de la Cour des Comptes, Commission des affaires financières de l'Assemblée nationale, 10 juillet 2003.

⁹⁴ RIBOT C., VIDELIN J.-C., *Les modes de gestion publique du service public culturel*, préc., p. 137.

institutionnalisées des modes de gestion, que nous qualifierons pas simplification de langage *modes de gestion*. Nous approfondirons effectivement le recours à deux vecteurs de mise en œuvre par l'État de la politique culturelle : la tutelle qu'il exerce sur ses établissements publics nationaux, et les rapports de coopération qu'il établit avec les collectivités locales, au sein d'institutions. Le terme *établissement public* vient d'être mentionné. Nous savons que ces entités exercent une activité de service public et qu'ils peuvent en conséquence intervenir dans le champ culturel⁹⁵.

L'établissement public est encore aujourd'hui le mode privilégié d'action du ministère de la Culture pour gérer des services publics de dimension nationale ou internationale. En tant que gestionnaire, il exerce la tutelle des presque 70 établissements publics nationaux placés sous son autorité. Ces structures sont dotées de la personnalité morale et d'un budget propre, l'État est membre de droit au conseil d'administration et il exerce sa responsabilité⁹⁶. Ils interviennent dans une grande partie des secteurs culturels. Si nombre de ces grands établissements sont localisés à Paris, on en trouve également dans les autres régions de France. Dans le domaine de la formation, on peut citer l'École du Louvre, l'École Nationale du Patrimoine, les deux Conservatoires Nationaux Supérieurs de Musique et de Danse de Paris et de Lyon. Strasbourg, à l'instar de Paris qui accueille la bibliothèque nationale de France, possède une bibliothèque nationale et universitaire. L'État exerce également sa tutelle sur des EPIC : ces établissements sont liés au spectacle vivant ; on y retrouve l'Opéra de Paris, la Cité de la musique et les cinq Théâtres Nationaux⁹⁷. L'éphémère Maison de l'histoire de France était elle aussi un établissement public national. Le Centre national de la musique aurait du recevoir également ce statut. Deux domaines d'activité sont à exclure de cet inventaire : les musées et monuments nationaux qui, à l'exception des plus prestigieux⁹⁸, n'ont pas la personnalité morale, les orchestres nationaux et les centres chorégraphiques nationaux qui sont des associations ou des syndicats mixtes en régie directe.

⁹⁵ FATÔME E., Établissement public et service public, *AJDA*, 1997, pp. 96-102.

⁹⁶ Les ministères de tutelle préparent le décret en conseil d'État de création de l'établissement, le ministère des finances nomme l'agent comptable et exerce un contrôle financier ; le ministre de tutelle peut nommer le directeur de l'établissement.

⁹⁷ Il s'agit de La Comédie Française, seule institution fondée sur une troupe permanente de comédiens ; du Théâtre de l'Odéon, qui est devenu le Théâtre de l'Europe et qui produit ou accueille de grands spectacles européens, du Théâtre de Chaillot qui a une mission de promotion du théâtre populaire, du Théâtre national de Strasbourg, qui a une activité de création, de diffusion et de formation, et le Théâtre National de la Colline qui se consacre aux œuvres contemporaines.

⁹⁸ Nous citerons parmi ceux qui possèdent la personnalité morale les musées du Louvre, Rodin, Orsay, Gustave Moreau, Jean-Jacques Henner, le domaine et le château de Versailles, le château de Chambord...

Les modalités de mise en œuvre de la coopération est différent puisque la structure établissement public ne pouvait jusqu'à ces dernières années être le réceptacle de rapports entre État et collectivités. Des structures privées étaient donc utilisées. Cependant, la création des établissements publics de coopération culturelle remet ce mode de gestion au cœur de l'action culturelle. De plus, un autre mode de coopération s'est modernisé il y a peu : les groupements d'intérêt public disposent dorénavant d'attributs qu'ils ne possédaient pas, les rapprochant de l'établissement public. Le Louvre-Lens, Le Centre Pompidou de Metz sont créés sous ces formes de coopération.

Nous sommes donc face à un ministère qui peut avoir un discours fort mais dont les instruments de mise en œuvre sont caractérisés par le nombre, la diversité, et une certaine indépendance. À la lecture de ces différents éléments, une question peut alors se poser. Comment peut être traduit en actes un discours politique d'un ministre ? Cette interrogation ne sera pas traitée par une comparaison entre les modalités de tutelle et de coopération, mais par l'approfondissement du recours aux modes de gestion. Ceux-ci sont les vecteurs juridiques qui permettent la concrétisation en une série de réalisations de la parole politique. Parmi eux, l'établissement public tient une place à part. Il possède des attributs parmi lesquels celui d'être un sujet d'exercice de la tutelle. Or, le ministère de la Culture ne pouvait pas, par les outils traditionnels de tutelle et par les structures de coopération mises à sa disposition, traduire efficacement en actes un discours de politique culturelle. L'imperfection de la tutelle exercée d'une part, le recours à des modes de gestion facteurs d'insécurité juridique ou l'échec des groupements d'intérêt public Culture d'autre part rendaient toute conduite limitée. Ainsi, l'établissement public peut dans un premier temps être perçu comme un objet de la politique publique, c'est-à-dire une chose répondant à une certaine destination mais dotée d'une unité et d'une indépendance. Le ministère a finalement peu de prises sur lui : il ne peut imposer son recours et, lorsqu'il existe, un rapport subtil ayant des incidences sur le degré d'indépendance se crée, limitant toute conduite politique (partie I). Au commencement de ce nouveau millénaire cependant, deux réformes d'ampleur remettent en cause cette conception en complétant les instruments existants : de nouvelles formes juridiques sont créées, tandis qu'une réforme budgétaire, tout à fait inédite parce qu'elle se fait sans réelle élaboration réglementaire⁹⁹, remodèle les rapports entre l'État et ses établissements publics. Les établissements publics acquièrent par ces deux biais, dont nous verrons s'ils peuvent se réunir,

le statut d'acteur, au sens où ils jouent une part active, un rôle important, non seulement bien évidemment dans l'exécution des missions qui leurs sont données, ce qui a toujours été le cas, mais aussi dans la mise en œuvre de la politique culturelle de l'État. Celle-ci s'est enrichie de notions budgétaires dont on ne peut plus faire abstraction aujourd'hui, et une nouvelle gouvernance se met en place, au sein de laquelle l'établissement public s'inscrit. « L'Histoire a montré à plusieurs reprises que les finances publiques pouvaient jouer un rôle majeur dans le déclenchement des transformations en profondeur, voire même des révolutions, qu'ont pu connaître les sociétés »¹⁰⁰, affirme Michel Bouvier en introduction de sa contribution qu'il offre à son collègue Robert Hertzog, faisant le lien entre la nouvelle gouvernance financière publique et les transformations du pouvoir politique. Dans les développements qui vont suivre, nous allons tenter, avec toute la retenue dont doit relever notre entreprise, de suivre ce lien et ainsi montrer que ces finances publiques, par les concepts qu'elles élaborent, procèdent par imprégnation à des transformations de notions inhérentes au droit administratif, et que celles-ci, in fine, peuvent finir par influencer sur la définition ou sur les marqueurs de la politique culturelle que mène l'État par l'action de ses structures culturelles (Partie II).

⁹⁹ HERTZOG R., Le régime financier des services déconcentrés de l'État : sujet mal connu et enjeu essentiel pour la réussite de la LOLF, *Gestion et finances publiques*, 2011, n° 8-9, p. 618.

¹⁰⁰ BOUVIER M., Nouvelle gouvernance publique et transformations du pouvoir politique, *in Réformes des Finances publiques et Modernisation de l'État, Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog*, Paris : Economica, 2011, 656 p., pp. 58-65, p. 58.

Partie I : L'établissement public objet de politique culturelle

Un haut fonctionnaire et administrateur ayant exercé d'éminentes fonctions dans les affaires culturelles a pu déclarer que la culture « n'est pas un secteur de l'action gouvernementale, elle en est une dimension »¹⁰¹, tant elle imprègne la vie institutionnelle. Le ministère de la Culture, fragile lors de sa création, cherche à acquérir une grande crédibilité, en dépit des critiques et interrogations que suscite son existence¹⁰². Cette reconnaissance ne se limite cependant pas à la sphère politique : dans une enquête déjà ancienne réalisée en 1996 sur la refondation de la politique culturelle, neuf français sur dix estimaient souhaitable ou très souhaitable que l'État participe au financement de la culture¹⁰³.

Ce même auteur insiste sur le caractère ambivalent du ministère de la Culture : selon la focale utilisée, celui-ci peut être perçu comme étant au service des intérêts d'une élite culturelle et artistique d'abord parisienne et ayant comme dessein de faire briller la France au niveau international ; cependant, on peut, aussi, toujours voir en lui le missionnaire chargé de faire

¹⁰¹ RIGAUD J., *Pour une refondation de la politique culturelle*, Paris : La documentation française, 1996, p. 37.

¹⁰² Nous renvoyons à l'article de M. Pontier, qui revient sur quelques-uns des articles ou essais qui, souvent polémiques, dénoncent, parfois par provocation, ou soutiennent l'existence du ministère de la Culture et de la communication. PONTIER, J.-M., Ministère de la Culture : inutilité, nécessité, *AJDA*, 2009, pp. 634-636.

¹⁰³ RIGAUD J., op. cit., p. 174-175. Cette étude fait aujourd'hui encore référence puisqu'elle est citée dans la dernière édition de l'opuscule de Pierre Moulinier consacré à la politique publique de la culture. MOULINIER P., *Les politiques publiques de la culture en France*, op. cit., p. 11.

parvenir la culture en tous lieux du territoire¹⁰⁴. Ce qui peut apparaître comme un topique pour quiconque s'intéresse à la politique culturelle menée par nos ministres successifs, est cependant révélateur du fait que ces deux dimensions, qui cohabitent au sein du ministère, feront l'objet de moyens d'intervention distincts. Le ministère de la Culture est doté d'une administration composée de services centraux mais également de services déconcentrés. S'ils développent la politique culturelle ou la déclinent sur les territoires, l'intervention de l'État dans le domaine de la culture n'a cependant d'effectivité que si des structures culturelles sont mises en place. L'administration de la culture recourt à des modes de gestion pour porter ces deux dimensions de la politique publique (Titre 1). Cependant, ces modalités d'intervention de l'État peuvent être jugées insatisfaisantes : les liens qui se développent sont inégaux et ne permettent pas de dégager une vision politique sur le long terme. Par ailleurs, les structures publiques qui sont le réceptacle de la coopération ne reçoivent pas le succès escompté (Titre 2).

¹⁰⁴ « En forçant à peine le trait, l'impression qui domine est celle de l'existence de deux ministères de la Culture. L'un, central, technique, en dialogue permanent avec les professions, proche des médias, gestionnaires exclusifs des projets et équipements nationaux de la capitale, est dominé par la préoccupation de l'excellence et des plus hautes références de l'activité créatrice. Globalement, en son sein, on pourrait dire que l'art l'emporte sur la culture. L'autre, déconcentré, polyvalent et transversal, proche des élus, soumis à l'autorité généraliste du préfet, explorant, parfois avec audace, les marges de la compétence reconnue au ministère de la Culture et toutes les formes de médiation, est plus proche d'une conception large de l'action culturelle », RIGAUD J., *Pour une refondation de la politique culturelle, Rapport au ministre de la Culture* (Philippe Douste-Blazy), Paris : La documentation Française, Collection des rapports officiels, 1996, p. 127.

TITRE 1 : UNE INTERVENTION ÉTATIQUE FONDÉE SUR DES STRUCTURES CULTURELLES

Le ministère de la Culture jouit d'un positionnement symbolique mais également institutionnel très fort, qui n'est pas forcément proportionné à sa position statutaire au sein du Gouvernement. Petit ministère à petit budget, il acquiert ses lettres de noblesse, nous le savons, dès sa création : le Général De Gaulle nomme son ami André Malraux, cet immense écrivain, à la tête d'un inédit secrétariat d'État à la culture. Mais plus généralement, la France, et sa capitale plus précisément, sont considérées comme des lieux de culture par excellence dans le monde occidental. Tous les grands artistes, depuis le XVII^e siècle se doivent de passer par Paris ; les monuments remarquables sont innombrables et des programmes de restauration et d'aménagement leur confèrent une visibilité internationale qui rejaillit incontestablement sur le prestige de la France. Tous ces monuments (Le Louvre, le musée d'Orsay, Versailles, les châteaux de la Loire, mais aussi le MUCEM de Marseille par exemple) ne sont pas le ministère de la Culture. Ils pourraient même n'avoir aucun lien juridique avec lui.

Cependant, on peut considérer leur existence ou leur activité comme une conséquence de la politique menée par le ministère de la Culture.

De nombreuses structures sont des intervenants directs dans l'exécution d'une politique culturelle, et jouissent d'une autonomie juridique par rapport au ministère. Celui-ci a également souvent aux yeux de nos voisins un rayonnement bien moindre que Le Louvre, qui est mondialement connu et reconnu. Pourtant, ce même ministère joue un rôle fondamental dans la détermination et la conduite de la politique culturelle, allant jusqu'à contribuer, nous l'avons vu, à l'évolution de la définition de la culture.

Les structures culturelles ne peuvent être complètement autonomes et des rapports se créent entre elles et l'État. Ce sont ces rapports établis entre les services du ministère, qu'ils soient centraux ou déconcentrés, que nous allons présenter ici. Nous prenons deux partis successifs. Nous posons le postulat de départ que les services centraux seront plus chargés de la mise en œuvre de la tutelle sur les établissements publics tandis que les directions régionales des

affaires culturelles seront le levier de la coopération. Relativisons d'emblée cette position pour la justifier ensuite : les services centraux sont chargés par exemple de l'animation du réseau des scènes nationales ou des zéniths, qui constituent une certaine forme de coopération, tandis que la directive nationale d'orientation établie par le ministère pour les années 2013 à 2015 dote ses services déconcentrés d'une mission de suivi sur leur territoire des opérateurs de la culture, qui sont des établissements publics nationaux. Cependant, il faut convenir d'une part que les grands opérateurs culturels sont en général parisiens ; ils auront souvent au sein de leur conseil d'administration un représentant des services centraux du ministère de la Culture et de la communication. D'autre part les DRAC, par leur situation, sont les instruments privilégiés pour établir un dialogue avec les collectivités, dans le cadre de la décentralisation culturelle. De plus, la tutelle que nous cherchons à approfondir est celle qui s'enrichit des aspects budgétaires. Or, les établissements publics nationaux sont destinataires de la subvention pour charges de service public qui n'est pas déconcentrée au niveau du budget opérationnel de programme mais est rattachée à un programme du budget de l'État. Nous choisissons donc de réaliser une dichotomie entre les services centraux du ministère et ses services déconcentrés. Ils seront respectivement les représentants de l'exercice de la tutelle et du développement de la coopération que nous nous attacherons à définir. Le second pré-requis concerne les réformes qui affectent le ministère de la Culture. Puisque, nous l'avons introduit, l'objet de notre étude sera de montrer que la gestion culturelle par l'établissement public se trouve enrichie de la mise en œuvre de nouveaux principes budgétaires, nous mentionnerons dès maintenant les conditions dans lesquelles le ministère de la Culture, dans son ensemble, se trouve affecté. Nous posons donc d'ores et déjà dans ces développements des jalons pour souligner l'importance des réformes structurelles conduites par la LOLF sur les services administratifs.

Ainsi, nous présenterons dans un premier temps les services du ministère de la Culture, tels qu'ils apparaissent depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, et la tutelle qu'ils exercent sur les établissements publics nationaux, que nous définirons. Soulignons d'emblée qu'elle se distingue de la tutelle classique qui pesait sur les collectivités locales par les conditions de désignation de la personne de l'autorité exécutive (Chapitre 1). Puis, nous nous pencherons sur les services déconcentrés du ministère et reviendrons sur les rapports de coopération qui sont établis dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation culturelle (Chapitre 2).

Si les définitions de la tutelle et de l'établissement de la coopération ne semblent dans un premier temps pas touchées dans leurs conceptions initiales, les développements ultérieurs tendront à montrer que ces notions ne peuvent se libérer des nouveaux enjeux budgétaires-financiers.

Chapitre I : L'administration de la culture développe la tutelle sur ses établissements publics

Le ministère de la Culture est réformé de manière structurante avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances. De nouveaux enjeux apparaissent en filigrane avec l'introduction d'acteurs inédits dans le processus décisionnel et de mise en œuvre de la politique publique. La culture intègre un environnement budgétaire au sein de son administration d'État (Section 1). Ses missions cardinales restent cependant inchangées. Parmi elles, l'exercice d'une tutelle sur ses établissements publics. Ces derniers termes, qui renvoient à la notion de la personnalité morale et de l'autonomie qui pourrait y être rattachée, doivent être définis pour mieux appréhender les enjeux pesant sur la conduite des établissements publics nationaux « sous tutelle » du ministère de la Culture (Section 2).

Section 1. L'administration centrale intègre les préceptes LOLFiens

Après 1959, puis 1982, symbolique à double titre puisque, sur le plan politique, un socialiste devient ministre de la Culture et modifie les missions de son administration en étendant son cadre d'intervention, nous pouvons estimer que 2010, qui correspond à la réorganisation administrative du ministère de la Culture, devrait être considéré comme une étape capitale dans son développement, tant du point de vue structurel que fonctionnel. Cette dernière date sera donc retenue comme point pivot autour duquel nous passerons d'une impossible juxtaposition entre directions et programmes budgétaires (§1) à l'établissement de liens entre l'environnement administratif et la politique budgétaire (§2).

§1. Organisation administrative et rénovation budgétaire avant 2010 : de l'impossible juxtaposition entre directions et programmes à l'intégration d'une dimension sectorielle

L'organigramme du ministère de la Culture est la résultante de l'évolution de son dimensionnement au cours de ses cinquante premières années d'existence. Le nombre de directions va augmenter avec son champ de compétence, rendant vaine toute volonté de rapprochement, sans profonde réforme, avec la nouvelle déclinaison budgétaire en programmes (A). L'étude de l'évolution de la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles et de son organisation par secteur, permet de poser cependant les jalons représentatifs d'un rapprochement possible des directions avec les trois programmes (B).

A. Une impossible juxtaposition

Le ministère est né et a grandi en important des directions existant dans d'autres ministères. Au départ représenté par un maigre organigramme, ce dernier s'est étoffé au fil des ans pour que le ministère puisse embrasser un large champ culturel. Des directions, toujours en plus grand nombre, étaient donc spécialisées dans les différents domaines de l'art. Or, la rénovation budgétaire entreprise au sein de tous les ministères conduit celui de la culture à recentrer son activité autour de trois pôles d'activité. Un décalage apparaît inexorablement entre l'organisation administrative et la présentation budgétaire en programmes qui est déclinée au sein du ministère.

1) L'organisation administrative du ministère avant 2010 : une fine déclinaison sectorielle

Afin de mieux appréhender la réforme réalisée en 2010, nous examinerons les organigrammes de trois moments du ministère de la Culture. Ils nous permettront notamment de revenir sur ses attributions et sur l'accroissement du nombre de directions¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Le recensement des textes juridiques organisant le ministère de la Culture effectué par Madame Michèle Dardy-Cretin sera en la matière un travail précieux et l'une de nos sources de référence, préalable à tout approfondissement. DARDY-CRETIN M., *Histoire administrative du ministère de la Culture et de la communication 1959-2012*, Paris : Direction de l'information légale et administrative, 2012, pp. 29-46.

En 1959, le ministère des affaires culturelles souhaité par le Général De Gaulle est créé de toute pièce¹⁰⁶. Autour d'un bureau du cabinet et d'un service d'administration générale, des structures administratives préexistantes, dont André Malraux réorientera l'action, vont être placées sous l'autorité ou la tutelle du ministre d'État. La direction générale des arts et lettres, la direction des archives de France et la direction de l'architecture sont détachées du ministère de l'Éducation nationale ; un établissement public, le centre national du cinéma, jusqu'alors sous tutelle du ministère de l'Industrie et du commerce, et « des éléments des services du haut-commissariat à la jeunesse et aux sports chargés des affaires culturelles »¹⁰⁷ lui sont également rattachés. Pour coordonner ce transfert, une commission chargée d'étudier « les mesures relatives à l'organisation de l'ensemble des services [transférés] »¹⁰⁸ est mise en place¹⁰⁹. Voici donc nommées les directions et services qui composent cette petite administration lors de la création de ce ministère qui représente un symbole politique très fort¹¹⁰.

Les évolutions notables dans l'organisation administrative du ministère ont lieu tout au long des années 1960 et 1970. En 1983, une dizaine de directions cimentent le ministère¹¹¹, représentant la diversité des activités prises en charge, qu'il s'agisse de nouvelles attributions,

¹⁰⁶ Décret n° 59-889 du 24 juillet 1959 portant organisation du ministère chargé des affaires culturelles, JO du 26 juillet 1959. Les attributions fonctionnelles avaient été transférées dès le mois de février par le décret n° 89-212 du 3 février 1959 relatif aux attributions d'un ministre d'État, JORF du 4 février 1959.

¹⁰⁷ Art. 2 du décret du 24 juillet 1959 précité.

¹⁰⁸ Art. 1^{er} du décret du 3 février 1959 précité. La commission fut mise en place par le décret n° 59-414 du 12 mars 1959 fixant la composition de la commission chargée de fixer l'organisation de l'ensemble des services transférés à un ministre d'État (M. Malraux) et prévu à l'art. 1^{er} du décret 59212 du 03-02-1959 (JO du 14 mars 1959), et était placée sous la présidence, par délégation du Premier ministre, du secrétaire d'État auprès du premier ministre. Outre son président, la commission était composée de 10 membres représentant le secrétariat général du gouvernement et l'ensemble des ministres concernés par ce transfert. Un rapport devait être rendu dès le 25 mars 1959.

¹⁰⁹ Cette agrégation d'administrations impose de définir l'essence fonctionnelle du nouveau ministère et de le distinguer des actions entreprises par les anciens ministères de rattachement. Voir notamment URFALINO P., op. cit., pp. 40-41.

¹¹⁰ Le périmètre initialement limité du ministère serait la volonté du Premier ministre du Président Charles De Gaulle, Michel Debré. (DEBRÉ M. *Mémoires*, Tome IV, Gouverner autrement, 1962-1970, Paris : Albin Michel, Collection : Essais et documents, 1993, p. 191) Il confiera à l'historien et au politologue Charles-Louis Foulon qu'il était tenu par le Président d'offrir à André Malraux « quelque chose à sa mesure », mais avait marqué son opposition au « dépe[çage] des services chargés d'éduquer les jeunes français » ainsi qu'à l'« amput[ation] du Quai d'Orsay des missions de sa direction générale des Relations culturelles » (FOULON C.-L., *André Malraux Ministre de l'irrationnel*, Paris : Gallimard, 2010, p. 83).

¹¹¹ Direction de l'administration générale, Direction du patrimoine, Direction des musées de France, Direction des archives de France, Délégation aux arts plastiques, Direction du livre et de la lecture, Direction du développement culturel, Direction du théâtre et des spectacles, Direction de la musique et de la danse, Centre national de la cinématographie.

ou de spécialisation d'anciennes compétences. Il faut en plus y ajouter quelques services rattachés directement au ministre¹¹².

En 2006, l'organigramme, « quantitativement », est à peu près le même que dans les années quatre-vingt (9 directions et le centre national de la cinématographie) et 6 services rattachés au ministre, mais les champs de compétence ont encore évolué¹¹³.

Le ministère de la Culture, qui disposait de moyens contraints, que ce soit administrativement et financièrement, et de compétences limitées lors de sa création, s'est étoffé durant les décennies qui ont suivi pour arriver en 2006 à un organigramme, semblable à un patchwork, composé de multiples services et directions représentant chacun les disciplines dont le ministère avait la responsabilité politique. Cet organigramme enrichi au fil des ans représente pour les anciens collaborateurs de Malraux la réussite de ce ministère qui a su développer l'action culturelle dans ses diverses dimensions artistiques¹¹⁴.

2) La rénovation budgétaire du ministère de la Culture : un recentrage autour de trois pôles d'activités

Les projets annuels de performance (PAP) du ministère de la Culture et de la communication sont développés dans une annexe budgétaire au projet de loi de finances (PLF) consacrée à la mission culture. Ils déroulent pour chaque année l'ensemble des moyens regroupés au sein de cette mission et alloués à la politique publique culturelle¹¹⁵. Nous reviendrons sur la présentation des actions de la mission culture, et nous nous attardons dans un premier temps sur la déclinaison de cette mission pour souligner les principaux traits des programmes : le premier PAP de la mission culture est annexé au PLF pour l'année 2007.

¹¹² Bureau du cabinet, Service information et communication, Inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC), Fonds d'intervention culturelle.

¹¹³ On retrouve la direction du livre et de la lecture, la délégation aux arts plastiques, la direction des archives de France, la direction des musées de France, la direction des affaires générales. Certaines directions se sont étoffées par l'attribution de nouvelles compétences. C'est le cas de la direction au développement *et aux affaires internationales* et de la direction *de l'architecture* et du patrimoine (1998). La fameuse direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS) est consacrée aux arts vivants.

¹¹⁴ On a pu relever que ce « trèfle de quatre pôles devenu une marguerite de neuf directions » en trente ans a été source de réjouissances pour les pionniers du ministère. FOULON C.-L., op. cit., p. 315

¹¹⁵ Cette affirmation doit être complétée : le périmètre d'attribution du ministère de la Culture dépasse le cadre strict de la mission culture puisqu'il intègre également la mission Avances à l'audiovisuel public ainsi que la mission Médias, livres et industries culturelles qui relèvent aujourd'hui essentiellement de la direction générale des médias et des industries culturelles.

Dès la publication de la LOLF, les ministères ont entamé la préparation de son application à l'ensemble des politiques publiques. Dans le champ qui nous intéresse, l'utilisation de la LOLF doit servir au mieux les politiques culturelles¹¹⁶. La nouvelle architecture budgétaire de l'État a été présentée le 21 janvier 2004 par le ministre du Budget Alain Lambert. Ce nouveau cadre a ensuite été validé par le Parlement puis adopté en Conseil des ministres le 16 juin 2004. Depuis cette date, trois programmes, au sein desquels se répartissent les crédits, se distinguent dans la mission culture : le programme Patrimoines (programme n° 175), le programme Créations (programme n° 131) et le programme Transmission des savoirs et démocratisation de la culture (programme n° 224). L'ensemble des politiques publiques applicables aux arts et mises en œuvre par le ministère de la Culture et de la communication se retrouve dans ces trois grands pôles¹¹⁷.

À chacun de ces programmes sont fixés des objectifs auxquels sont attribués des indicateurs. Ces objectifs sont plutôt transversaux, et ne se rattachent pas à un domaine d'activité particulier¹¹⁸. En revanche, une approche sectorielle est envisagée pour identifier les différentes actions attachées à un programme¹¹⁹.

3) Un décalage entre l'organisation administrative et la présentation budgétaire

Chaque programme demeure la pièce maîtresse de ce nouvel environnement. Plus qu'une simple présentation budgétaire, les choix retenus sont chargés d'une valeur juridique indéniable puisqu'il s'agit aussi d'une nouvelle nomenclature budgétaire. Chaque guide, le responsable du programme, doit utiliser de manière efficace les crédits alloués.

¹¹⁶ Précepte retenu dans le rapport d'activité 2004 du ministère de la Culture et de la communication.

¹¹⁷ Une réflexion pourrait être menée sur les enjeux ayant contribué à l'individualisation de ces trois domaines d'activité au sein du budget de l'État. Pour madame Délivré-Gilg, l'inscription du patrimoine comme programme trouve son origine tant dans la place qu'occupe la protection du patrimoine culturel au sein des missions du ministère que de la relative ancienneté de la prise en considération du patrimoine culturel dans les documents budgétaires. DÉLIVRÉ-GILG C., *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, op. cit., p. 341.

¹¹⁸ L'amélioration de la connaissance et la conservation du patrimoine, l'accroissement de l'accès du public au patrimoine national et l'élargissement des sources d'enrichissement des patrimoines publics constituent les trois objectifs assignés au programme patrimoine.

¹¹⁹ Ainsi, par exemple, les neuf actions rattachées au programme 175, et numérotées a1 à a9, sont appelées « patrimoine monumental », « architecture », « patrimoine des musées de France », « patrimoine archivistique et célébrations nationales », « patrimoine linguistique », « acquisition et enrichissement des collections publiques » et « patrimoine archéologique ». Ces éléments sont extraits du PAP de la mission culture annexés au projet de loi de finances pour l'année 2012 ; la démarche est cependant la même pour l'ensemble des années et se retrouve d'ailleurs dans l'ensemble des PAP.

Le responsable de programme est un directeur d'administration centrale. Or, jusqu'en 2010 se développe et subsiste un décalage entre le responsable du programme, directeur d'une seule des directions sectorielles dépendant du programme de rattachement, et les autres directeurs qui sont administrativement au même niveau que notre directeur à la double casquette, mais sont des responsables de BOP à qui sont attribués des crédits et se trouvent placés sous la responsabilité budgétaire du responsable de programme.

Le responsable de programme devient un acteur déterminant de l'exécution d'une politique publique. La distinction qui existe entre la déclinaison de la mission en trois programmes et la multitude de directions représentant chacune un domaine d'activité ne peut être opérante sur le long terme.

**B. L'intégration d'une déclinaison sectorielle au sein des directions :
l'exemple de la direction de la musique, de la danse, du théâtre et
des spectacles (DMDTS).**

Avant d'envisager la conséquence sur le ministère de la Culture de la grande réforme que nous avons présentée et qui a vocation à se décliner dans l'ensemble des administrations publiques, il convient de revenir sur la structuration au sein des directions, qui existait avant 2010. Nous venons d'insister sur l'organisation sectorielle qui prévalait entre les différentes directions lors de la première décennie du 21^e siècle ; c'est leur nombre qui complexifiait les liens entre agencement administratif et arborescence budgétaire. Cependant, avant 2010, une réforme a impacté l'organisation même des directions. Nous allons l'illustrer en nous attachant sur les politiques, et notamment la politique musicale, conduites par la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS) qui est passée, avant même la réforme RGPP, d'un découpage théorique fondé sur les étapes de la création à une organisation plus verticale, axée sur les domaines artistiques.

1) L'intervention étatique dans le domaine musical

Une direction de la musique n'a pas été créée d'emblée. La politique musicale s'est développée au fil des années, grâce à des acteurs impliqués. L'intervention ministérielle s'est déclinée dans les différentes phases de la création artistique.

a. Les prémices à la DMDTS : la naissance d'une politique musicale

Les trois arts vivants que sont la musique, la danse et le théâtre font l'objet à l'époque de l'introduction de la RGPP d'un suivi au ministère dans la direction éponyme, la DMDTS. Cependant, la naissance d'une telle direction est le fruit d'une lente gestation où la musique s'inscrit dans des schémas administratifs divers. Cette période, qui court de la création du ministère jusqu'à 1998 peut se décomposer en deux hémistiches avec une césure, correspondant à la nomination d'un compositeur renommé.

À la création du ministère, le bureau de la musique a en charge les questions relatives aux arts musicaux, lyriques et chorégraphiques. Il est intégré à la sous-direction des spectacles et de la musique, elle-même s'inscrivant au sein de la direction générale des arts et lettres, dont Gaëtan Picon a pris la tête. En 1961, à l'initiative du sous-directeur des spectacles et de la musique Pierre Moinot, la sous-direction devient la direction du théâtre, de la musique et de l'action culturelle (DTMAC)¹²⁰, dont Émile Biasini prend rapidement les commandes. L'enseignement musical et chorégraphique est alors suivi par le service des enseignements artistiques, qui exerce la tutelle sur le conservatoire national supérieur de musique de Paris, CNSM (le qualificatif danse (CNSMD) ne lui est pas encore accolé, et le CNSMD de Lyon n'est pas encore créé¹²¹), tandis que les problématiques touchant la recherche et la création musicale sont confiées au bureau de la musique. En 1966, le bureau de la musique devient le service de la musique, composé de deux bureaux, se répartissant les domaines de la création, de l'interprétation, de la recherche et de l'animation musicales.

Durant les premières années de vie du ministère, le domaine musical pâtit de la pauvreté des crédits ainsi que de l'archaïsme de ce bureau, tout droit hérité du ministère des beaux-arts¹²². L'action de la DTMAC est alors orientée vers le développement non directement d'un art,

¹²⁰ Décret n° 61-1349 du 11 décembre 1961.

¹²¹ Il le sera par un décret du 18 février 1980, voir note infra.

¹²² Voir la description que Charles-Louis Foulon dresse du bureau de la musique, qui prête à sourire, tant l'indigence du personnel répond à la pauvreté des crédits, Elle souligne le peu de moyens dont disposait le ministère lors de sa création (FOULON C.-L., op. cit., p. 101) . Voir également SAINT PULGENT M. (de), *Le gouvernement de la culture*, Paris : Gallimard, Le débat, 1999, pp. 62-63. Sur la critique que peut dresser le ministre du monde musical, voir, SAINT PULGENT M. (de), *Le Syndrome de l'Opéra*, Paris : Accords / Robert Laffont, 1991, p. 39) Sur la description des moyens administratifs, voir MOSSUS-LAVAU J., in GIRARD A. et GENTIL G. (dir.), *Les affaires culturelles au temps d'André Malraux*, Paris : La documentation française, 1996, p. 12. L'ensemble de ces témoignages conduit à insister sur l'absence d'opulence des moyens, qui se veut encore plus criante dans le cas du bureau (puis service) de la musique qui souffre dans les premières années de création d'une place minime dans la direction générale des arts et lettres.

mais d'un mode de gestion qui permettrait d'accueillir les différents arts et ainsi diffuser la culture sur l'ensemble du territoire : les Maisons de la culture ¹²³.

En 1966, avec l'appui des milieux musicaux, un musicien, le compositeur Marcel Landowski¹²⁴ est nommé chef du service de la musique¹²⁵. Grâce à un déblocage de crédits budgétaires, il va pour la première fois développer au sein du ministère de la Culture une politique publique musicale ambitieuse¹²⁶. S'articulant autour de trois pôles, que sont l'enseignement de la musique, la diffusion musicale et le contrôle technique des moyens existants, ce plan est guidé par l'artiste qui, après avoir été chef du service de la musique à partir de 1966, devient chef du service de la musique, de l'art lyrique et de la danse en 1969¹²⁷ puis entre 1970 et 1974 directeur de la musique, de l'art lyrique et de la danse^{128,129}. En 1979, la direction de la musique, de l'art lyrique et de la danse devient la direction de la musique, rebaptisée à partir de 1982 direction de la musique et de la danse¹³⁰.

Initialement suivie par un simple bureau dépourvu de grands moyens au sein de la direction générale des arts et lettres, lors de la création du ministère des affaires culturelles, la musique se charge donc d'un poids politique indéniable avec la nomination comme chef de la musique de Marcel Landowski, qui lui adjoint un plan ambitieux. Une direction de la musique va voir le jour, devenant rapidement une direction de la musique et de la danse. Les attributions de cette dernière tourneront autour de ces deux arts vivants, mais la présentation qui en sera donnée variera : elle sera d'abord centrée sur les fonctions considérées comme relevant des deux arts (enseignement, gestion matérielle, diffusion...)¹³¹, tandis qu'ensuite ne sont plus citées que les deux grandes politiques publiques (musicale et chorégraphique) dont les

¹²³ Voir URFALINO P., op. cit., pp. 78-108.

¹²⁴ Cette nomination sera reprochée à Malraux par une « avant-garde culturelle » avec parmi elle Jean-Luc Godard : Malraux est jugé coupable par le cinéaste « d'avoir préféré Marcel Landowski, fils d'un sculpteur de l'Institut, et donc forcément réactionnaire, au compositeur fétiche de l'intelligentia Pierre Boulez pour créer la direction de la musique, d'où une [...] interpellation dans *Le Nouvel Observateur*, titrée "Non à Malraux!" (Entretien avec Pierre Boulez, *Le Nouvel Observateur*, 25 mai 1966) », SAINT PULGENT M. (de), *Le Gouvernement de la culture*, op. cit., p. 73.

¹²⁵ L'année 1966 constitue effectivement un tournant dans la gestion par l'État de l'activité musicale en France : durant les années précédentes, une longue crise a secoué cet art (Confère COUVREUR J., Les artistes au seuil du V^e plan, *Le Monde*, 29-30 décembre 1965 ; LONGCHAMPT J., La réforme des structures de la musique, *Le Monde*, 5-6 mai 1966). Voir MESNARD, A.-H., *L'action culturelle des pouvoirs publics*, op. cit., pp. 262-263.

¹²⁶ « Le budget de la musique quadruple en 1967 par rapport à 1966, passant de 1 440 000 F en 1966 à 5 780 000 F en 1967 », MESNARD, A.-H., *Ibid.*, p. 263.

¹²⁷ Le service de la musique est réintégré par arrêté du 26 avril 1969 à la nouvelle direction des spectacles, de la musique et des lettres et prend effectivement le nom de service de la musique, de l'art lyrique et de la danse, en charge des problématiques de ces différents domaines artistiques, ainsi que de leur enseignement.

¹²⁸ Direction créée par décret n° 70-1228 du 23 décembre 1970.

¹²⁹ Jean Maheu prendra sa suite jusqu'en 1979.

¹³⁰ Décret n° 82-394 du 10 mai 1982 relatif à l'organisation du ministère de la Culture.

différents aspects seront pris en charge par la direction. En 1995, ces deux arts demeurent bien distincts, avec une organisation « en tuyaux d'orgue » : la délégation à la danse envisage cet art dans toutes ses dimensions (enseignement, production, diffusion), tandis que les autres directions sont centrées sur l'activité musicale, dont fait partie intégrante l'art lyrique.

b. Schématisation de l'intervention du ministère dans le domaine musical

À partir de 1998, la politique de la nouvelle direction au sein de laquelle est intégrée l'activité musicale se structure autour du spectacle vivant, et non plus uniquement de la musique et de la danse. Avant de revenir sur son organisation, et d'en retirer sa spécificité qui va exister jusqu'en 2006, il est important, pour mieux saisir les développements ultérieurs, que nous approfondissions les différentes phases de la création artistique dans le domaine des arts vivants, ainsi que sur l'engagement en la matière du ministère de la Culture.

La vie d'une œuvre nous semble pouvoir se décomposer en trois temps. Le premier est celui de la création artistique proprement dite, qui correspond dans le domaine musical à l'écriture. Puis, une fois l'œuvre achevée, il convient de la produire, de la commercialiser : une œuvre pour être jouée doit sortir de chez son créateur et séduire des producteurs. Enfin, la dernière étape est celle qui donne vie à l'œuvre puisqu'elle correspond à sa diffusion, à sa présentation, à son abandon au public. Le ministère de la Culture intervient à chacun de ces trois moments. Les chiffres qui vont illustrer l'engagement financier de l'État dans « la vie de l'œuvre » dépassent le cadre de la période 1998-2006 que nous nous sommes fixés puisqu'ils sont issus de l'exécution budgétaire de l'année 2011. Nous privilégions cependant sur ce point l'actualité ; de plus, même si l'organisation du ministère depuis 2006 a évolué dans sa conception, l'engagement qui existe aujourd'hui prévalait déjà au début des années 2000.

Pour l'année 2011, les crédits consacrés à la musique s'élèvent à 316 millions d'euros¹³². Le ministère de la Culture contribue à la naissance d'œuvres musicales nouvelles, par l'aide qu'il accorde à la création contemporaine. Il commande ainsi tous les ans des œuvres à des compositeurs. En 2011, 648 000 euros imputés sur le programme 131 y étaient dédiés. Une

¹³¹ Article 1^{er} de l'arrêté du 20 octobre 1982 portant organisation de la musique et de la danse.

¹³² Ce chiffre, ainsi que ceux qui vont suivre, ne sont pas tous issus de documents budgétaires « officiels ». La globalisation des crédits en programmes nécessite un retraitement ultérieur afin d'appréhender les montants effectivement attribués à une action précise. Les ventilations du budget musique ont été réalisées par la délégation théâtre au sein du service du spectacle vivant de la direction générale de la création artistique (pour cette organisation, voir infra), Documents internes à l'administration, non publiés.

partie des crédits de ce programme sont déconcentrés, et parmi ceux-ci 2 230 000 euros sont accordés aux centres nationaux de création musicale. Enfin, l'IRCAM, l'institut de recherche et de création acoustique musique, créé par Pierre Boulez, a deux destinations, l'une étant la recherche (scientifique et instruments de musique), l'autre la création ; 5 672 000 euros lui sont attribués pour l'année considérée. L'État intervient donc directement auprès de compositeurs ou finance des structures qui leur sont consacrées.

Pour mener une politique artistique, l'État doit se concentrer sur la phase de production. C'est à ce stade que sont rendues visibles les orientations musicales souhaitées par le ministère : quels opéras vont être mis en avant, quels compositeurs ? C'est là que sont rassemblées les forces artistiques pour mener les projets, c'est durant cette période que sont organisées les répétitions. Ainsi, l'État, sur ses crédits déconcentrés, finance à hauteur de 24 940 000 euros les 24 orchestres permanents en région, composés de musiciens recrutés en contrats à durée indéterminée, et les opéras de région, à hauteur de 27 780 000 euros. Des crédits substantiels sont accordés à des opérateurs¹³³ : l'Opéra national de Paris se voit doté pour cette mission de 105 056 000 euros¹³⁴ ; l'Orchestre de Paris dispose de 9 278 000 euros tandis que l'Ensemble intercontemporain reçoit une subvention pour charges de service public de 3 909 000 euros. La phase de production est importante, car durant cette période qui peut s'étaler sur plusieurs mois, de lourdes charges sont engagées.

Le dernier moment de la création artistique concerne sa diffusion. Intervient alors le réseau des scènes nationales ou des scènes conventionnées. Peu de lieux sont à la fois des espaces de production et de diffusion. À titre d'exemple, Aix est le seul festival à produire – puis diffuser – des œuvres¹³⁵. Les autres festivals achètent « sur le marché » des productions.

¹³³ Pour une définition de ce terme, confère infra.

¹³⁴ Ne sont pas pris en compte les crédits affectés à l'école de danse de l'Opéra.

¹³⁵ Voir le documentaire de Philippe Beziat *Traviata et nous*, sorti au cinéma début novembre 2011 et qui retrace la naissance de cet opéra de Verdi au printemps 2011 au théâtre de l'Archevêché. Il est l'occasion d'assister à la collaboration entre représentants de différents arts de la scène. Ces différents arts étaient lors de la création du ministère bien individualisés au sein de bureaux différents. L'évolution tend à les regrouper d'abord au sein d'une direction unique relative aux arts de la scène, puis à la création artistique. La découverte de ce film met en lumière non pas les modalités de gestion administrative distinctes des ces trois arts, mais nous propulse plutôt à la base du travail en rapportant les différentes perceptions et approches qu'ont les protagonistes de leur art (art lyrique, musique, théâtre). Sur la perception du metteur en scène, voir GIULIANI E., Interview de Jean-François Sivadier, *La Croix*, 7 juillet 2011. Sur les musiciens d'orchestre, voir SAINT PULGENT M. (de), *Le gouvernement de la culture*, op. cit. p. 125 ; MERLIN C., *Au cœur de l'orchestre*, Paris : Fayard, 2012, notamment pp. 39-54. Voir également MERLIN C., Les anonymes des grands orchestres, in *Le Figaro*, 12 février 2012. Voir enfin DUPIN F., *L'orchestre nu*, Paris : Hachette, 1982, p. 24.

L'activité musicale peut donc se diviser en trois temps, avec pour chacun d'entre eux des acteurs institutionnels et des crédits alloués par le ministère de la Culture.

2) La DMDTS : de sa création en 1998 à 2006

La direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles est créée par décret du 21 septembre 1998¹³⁶. Son domaine de compétence s'étend à « toutes les disciplines de la vie musicale, théâtrale, chorégraphique et, plus généralement, des arts liés au spectacle vivant »¹³⁷. Les trois pans de la création musicale sont enfin repris dans ses missions : elle favorise les réseaux nationaux d'enseignement, de création et de diffusion, veille à la cohérence des projets artistiques, encourage les commandes d'œuvres en matière de composition musicale (et également dorénavant, vu la nouvelle compétence, l'écriture théâtrale) ; elle exerce enfin par délégation du ministre de la Culture la tutelle sur les établissements publics nationaux relevant de sa compétence¹³⁸.

Cette réforme sectorielle, la nouvelle direction prenant sous sa coupe l'ensemble des arts vivants, se double d'une réforme organisationnelle. Deux arrêtés du 21 septembre 1998 complètent le dispositif : le premier est relatif à l'organisation de la DMDTS et en énumère les différents services, le second détaille la composition de chacun d'eux (annexe 1).

La composition de la DMDTS, telle qu'elle peut être représentée à la lecture des textes l'organisant, ne laisse plus apparaître dans les noms des sous-directions les arts concernés. Alors qu'on assiste à la naissance d'une grosse direction qui englobe l'ensemble des arts vivants, la démarche entreprise en son sein est tout à fait novatrice : plutôt que d'affecter à une sous-direction le suivi d'un art spécifique, en le traitant de « A à Z », c'est-à-dire en s'intéressant à la formation des jeunes, à la professionnalisation, et au processus de création tel qu'on l'a précédemment défini, on met justement une autre démarche en avant en insistant, dans la formation des sous-directions, d'abord sur les fonctions et non plus sur les secteurs d'activité.

¹³⁶ Décret n° 98-841 du 21 septembre 1998 portant création d'une direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles au ministère de la Culture et de la communication.

Trois sous-directions, chargées du suivi de la création artistique, de l'enseignement artistique et de la formation professionnelle sont créées. Les bureaux qui composent chacune de ces sous-directions ne rétablissent pas une organisation sectorielle mais affinent au contraire la présentation fonctionnelle¹³⁹.

Une telle présentation permet d'envisager de manière similaire la musique, la danse et le théâtre ; elle va cependant générer difficulté et incompréhension.

Une œuvre créée, produite puis distribuée ne fera pas l'objet d'un suivi par un interlocuteur unique. Trois bureaux au sein de la sous-direction de la création et des activités artistiques porteront cette compétence, à chaque moment du processus. Le festival d'Aix-en-Provence, à la fois producteur et diffuseur, ne peut traiter avec le seul bureau de la production et de la création artistique, mais doit poursuivre les échanges avec le bureau de la diffusion et des lieux. De plus, s'intéresser aux problématiques relatives à la production d'une œuvre chorégraphique et d'une pièce théâtrale ou musicale au sein du même bureau nécessite de multiplier les compétences, tant les problématiques sont spécifiques à chaque secteur : un centre dramatique national ne dispose pas de troupe permanente tandis que la masse salariale d'un orchestre est très lourde et son personnel permanent. La DMDTS ne dispose plus de spécialistes d'un secteur, et les professionnels ne disposent plus d'un interlocuteur unique. Les trois comités de la danse, de la musique, du théâtre et des spectacles sont bien rattachés au directeur, mais ils ne disposent d'autre pouvoir que le relationnel.

La DMDTS continue la progression administrative macrophagique débutée dès la création du ministère : si la musique, initialement prise en charge par un bureau de la musique, isolé et sans réels pouvoirs, se trouve pleinement intégrée à des directions qui portent son nom, celles-ci se chargent au fil des ans des questions relatives à d'autres arts : la danse d'abord, puis le théâtre et les spectacles. Dans le même temps, ces disciplines disparaissent de l'organigramme de la direction qui privilégie une organisation par fonction plutôt que par secteur d'activité.

¹³⁷ Art. 2 du décret du 21 septembre 1998 précité.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ À titre d'illustration, la sous-direction de la création et des activités artistiques décompose en trois bureaux le champ de la création que nous avons mis précédemment en évidence. Le premier est relatif aux écritures et à la recherche, le deuxième est celui de la production et de la création artistiques, tandis que le dernier est le bureau de la diffusion et des lieux.

3) 2006 et la réforme de la DMDTS

La réorganisation du ministère de la Culture et de la communication en 2004 est l'occasion de rénover les missions de la DMDTS, sans les modifier sur le fonds. Elle « coordonne et évalue les politiques de l'État relatives à la musique, au théâtre et à la danse et, plus généralement, à l'ensemble des arts du spectacle vivant ». La déclinaison des missions est évoquée sans faire de distinction entre les différents arts suivis¹⁴⁰. En revanche, deux arrêtés du 9 novembre 2006 modifient l'organigramme de la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles¹⁴¹. Ils rétablissent une approche sectorielle tout en tenant compte de la technicité de certaines fonctions (annexe 2).

2007 marque le retour d'une vision par secteur de la politique artistique au sein de la DMDTS. La direction est structurée selon un principe de verticalité, en tuyaux d'orgue, rétablissant une dimension artistique qui semblait avoir disparu dans l'organisation précédente. Les trois délégations à la musique, à la danse et au théâtre orientent la politique et la mettent en œuvre dans le domaine artistique dont elles ont chacune la charge. La sous-direction et le secrétariat général ont des compétences précises et transverses.

§2. L'administration à compter de 2010 : un lien établi entre environnement administratif et politique budgétaire

Le décalage entre l'organigramme administratif et la nouvelle architecture budgétaire est sujet à critiques. Un nouvel environnement administratif est présenté en 2010 (A). Parmi les 4 principales directions, la nouvelle direction générale de la création artistique qui suit notamment l'activité musicale développe une approche sectorielle. Le lien entre directeurs et responsables de programmes peut donc être établi (B).

La RGPP acte la volonté de réformer l'administration centrale. Mais c'est au passage de la nouvelle décennie que la réorganisation du ministère est entérinée (C).

¹⁴⁰ Art. 5 du décret n° 2004-822 du 18 août 2004 relatif à l'organisation et aux missions de l'administration centrale du ministère de la Culture et de la communication.

¹⁴¹ Arrêté du 9 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux missions de la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles et l'arrêté du 9 novembre 2006 portant organisation des services de la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles.

A. Un nouvel organigramme resserré

Le Conseil de modernisation des politiques publiques, dans son premier rapport du 12 décembre 2007, retrace les premières décisions qui ont été adoptées, parmi lesquelles la réorganisation de l'administration centrale du ministère qui doit passer de 10 à 4 ou 5 grandes directions centrées sur les principales missions du ministère, dont la réorganisation budgétaire reprend les développements. L'activité de pilotage et de stratégie sera mise en avant¹⁴². Le nouvel organigramme resserré est issu du décret du 11 novembre 2009¹⁴³ dont l'entrée en vigueur effective est prévue le 10 janvier 2010¹⁴⁴. Jusqu'à cette date, le ministère de la Culture comptait douze services d'administration centrale. L'organisation du ministère se trouve aujourd'hui resserrée autour de 7 services d'administration centrale : le décret prévoit, outre des services directement rattachés au ministre, de restreindre le nombre de directions. En plus du secrétariat général, on trouve la direction générale des patrimoines, la direction générale de la création artistique, et enfin la direction générale des médias et des industries culturelles. Le secrétariat général assiste le ministre pour l'administration du ministère, a la charge de la modernisation du ministère et de la conduite du changement et exerce une mission transverse et de coordination des différents services. Les trois directions sont chargées, chacune en ce qui concerne son propre domaine d'activité, de définir et d'évaluer la politique de l'État. La direction générale des patrimoines regroupe les domaines de l'architecture, des archives, des musées et du patrimoine monumental et archéologique¹⁴⁵. La direction générale des médias et des industries culturelles inscrit sa politique dans les industries de programmes et les industries phonographique et musicale, le livre et la lecture ainsi que l'économie culturelle¹⁴⁶. Enfin, la direction générale de la création artistique étend

¹⁴² Voir également RGPP : deuxième rapport d'étape, Ministère de la Culture et de la communication, mai 2009. En avril 2009, la journaliste Claire Bommelaer, constatait l'avancée de cet objectif et établissait le lien avec les emplois supprimés : « Christine Albanel s'est largement attaquée à la réorganisation de son administration centrale. Désormais le ministère est organisé en trois directions – soit trois fois moins qu'à l'origine -, et un secrétariat général. Au passage, "le ministère a supprimé 250 emplois, soit 15% des effectifs ce qui est un ratio élevé", fait-on valoir rue de Valois. Les sept corps de l'inspection, et les directions régionales de l'action culturelle (DRAC) ont également subi un sérieux lifting. », BOMMELAER C., La culture privilégie un changement en douceur, parfois trop aux yeux de Bercy, *Le Figaro*, 3 avril 2009, p. 18.

¹⁴³ Décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la Culture et de la communication.

¹⁴⁴ Art. d'exécution (11) du décret du 11 novembre 2009 précité.

¹⁴⁵ Domaines auparavant suivis au sein de la direction de l'architecture et du patrimoine, de la direction des musées de France et de la direction des archives de France.

¹⁴⁶ Domaines auparavant suivis par la direction du développement des médias, qui était placée sous l'autorité du premier ministre et était rattachée pour sa gestion au secrétariat général du gouvernement, et mise à la disposition du ministre chargé de la communication, la direction du livre et de la lecture.

son champ d'attribution non plus seulement à l'ensemble des arts vivants, mais englobe désormais également les arts plastiques¹⁴⁷.

L'ensemble du domaine d'activité du ministère de la Culture est à partir de 2010 suivi par trois directions sectorielles dont l'activité est chapotée par un secrétariat général. L'accroissement de fait des compétences des différentes directions oblige à revoir également leur propre organigramme fonctionnel.

B. L'organigramme sectoriel de la direction générale de la création artistique

La direction générale de la création artistique (DGCA) réunit depuis début 2010 l'ancienne direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles et l'ex-délégation aux arts plastiques. Elle définit, coordonne et évalue la politique de l'État relative aux arts du spectacle vivant et aux arts plastiques¹⁴⁸ (annexe 2¹⁴⁹).

La nouvelle direction générale de la création artistique doit-elle être perçue comme le stade ultime de la phagocytose des anciennes directions, est-elle le fruit d'une logique concentrationnaire des pouvoirs ? Avant d'apporter quelques pistes de réponse dans un dernier point, il convient de retenir que la lecture de son nouvel organigramme permet d'apporter les éléments suivants :

Si l'ancienne DMDTS, qui englobait déjà l'ensemble des arts de la scène, a en quelque sorte fusionné avec l'ancienne délégation aux arts plastiques pour mettre en avant une nouvelle appellation orientée non plus vers les arts en eux-mêmes mais plutôt vers le concept plus large que représente celui de la création, qui se rapporte à l'œuvre d'art, ce n'est pas pour nier les différences existant entre les différents arts, ni entre leurs modalités de gestion : la démarche organisationnelle qui avait été mise en avant à partir de 2006 au sein de la DMDTS prévaut encore aujourd'hui. L'organisation de la DGCA établit une double distinction : tout d'abord, deux grands services sont spécialisés, l'un, dans le spectacle vivant, l'autre, dans les arts

¹⁴⁷ Domaines auparavant suivis par la DMDTS et la délégation aux arts plastiques.

¹⁴⁸ Confère art. 4 du décret du 11 novembre 2009 précité.

¹⁴⁹ Cette présentation est issue de la lecture de l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la création artistique. Les missions telles qu'elles sont présentées dans le schéma ne suivent pas exactement l'exhaustivité de l'énumération faite dans l'arrêté. L'objet est de montrer, comme il sera décrit par la suite, le type d'organisation et de fonctionnement de la DGCA. Les compétences appuyant notre raisonnement sont mentionnées ; les autres compétences, plus générales, et ne venant pas en contradiction de notre démonstration, peuvent être à ce stade ignorées.

plastiques. Le spectacle vivant, nous l'avons vu, regroupe plusieurs arts aux modalités de gestion et de fonctionnement elles aussi très différentes ; le service est divisé, afin de mieux prendre en compte ces spécificités, en trois délégations : délégation à la danse, délégation à la musique et délégation au théâtre. Cette première approche est donc sectorielle et permet d'envisager au sein de la DGCA chaque art dans sa spécificité (notamment par la persistance de la distinction entre les fonctions d'écriture, de production et de diffusion) : une vision artistique est intégrée dans le cadre juridique de l'organisation de la DGCA. Cette distinction est enrichie, et cela constitue la seconde approche, d'une orientation axée cette fois-ci vers les fonctions : inspection de la création artistique, sous-direction des affaires financières et générales, département des publics et de la diffusion, mission de la communication exercent des compétences propres mais également des « fonctions support » des deux services de la DGCA : gestion des ressources humaines, élaboration budgétaire et suivi de son exécution, exercice de la tutelle des opérateurs exerçant des missions relevant du domaine de compétence de la direction générale.

Le nouvel organigramme né de la création de la DGCA tente de tenir compte de la spécificité des différents arts dont elle assure la définition des politiques publiques et le suivi, tout en créant les services spécialisés dans des fonctions adaptées, et appuyant ces délégations.

C. L'administration en 2010 : un rapprochement entre les directeurs et les responsables de programmes

Depuis 2010, nous avons donc la situation suivante : le projet annuel de performance de la mission culture présente annuellement les crédits et enjeux rattachés aux trois programmes 175 Patrimoines, 131 Créations et 224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture. Deux de ces missions sont sectorielles, attachées aux secteurs d'activité du ministère tandis que le programme 224 est, comme le mentionnent les PAP des différentes années, un « programme transversal » dont les orientations politiques qui lui sont attachées ont vocation à s'insérer dans les politiques développées pour chacun de ces arts¹⁵⁰. L'organigramme du ministère de la Culture s'est mis « au diapason » de cette structuration : il est orienté autour de grosses directions reprenant la présentation de la mission Culture. Nous retrouvons ainsi la direction générale de la création artistique, la direction générale des patrimoines, tandis que la

¹⁵⁰ Sur le caractère « transcendantal » de cette politique publique, voir supra.

direction générale des médias et des industries culturelles est attachée au programme d'une autre mission.

Le responsable du programme 175 est le directeur général des patrimoines, celui du programme 131 le directeur général de la création artistique. Enfin, compte tenu du caractère pluri-sectoriel de la politique de démocratisation de la culture et de transmission des savoirs, le programme 224 est confié au secrétaire général, qui dispose statutairement d'une compétence de coordination des politiques transverses du ministère.

Sous l'impulsion de la révision générale des politiques publiques, le ministère de la Culture a réformé son organisation à l'orée de la seconde décennie du vingt et unième siècle, au terme des festivités marquant les cinquante années de son existence. Alors que, jusqu'alors, le nombre croissant de directions pouvait être perçu comme symbolisant la conviction de la légitimité de l'État à mener, par le biais d'un ministère dédié, une politique culturelle, avec pour conséquence le poids de plus en plus important de ce petit ministère au sein du Gouvernement, 2010 correspond à un revirement.

Section 2. La tutelle administrative de l'État sur ses établissements publics

L'État dispose ou crée des établissements publics chargés d'une mission culturelle. Le lien qui les unit tous les deux est qualifié de tutelle. Pour bien appréhender ce qu'elle recouvre, il faut en saisir les attributs. La tutelle renvoie à la décentralisation, qui met face à face les deux acteurs que sont l'État et la collectivité locale. Une compréhension globale de la tutelle ne sera possible que si l'établissement public a dans un premier temps été défini (§1). Alors seulement, nous le transposerons dans ce lien particulier qu'il détient avec l'État ; nous aborderons la tutelle et présenterons les acteurs qui l'exercent. Ces éléments permettront de faire ressortir le directeur comme point d'entrée de cette tutelle au sein de l'établissement public (§2).

§1. La délimitation du cadre de l'établissement public culturel

Les structures dont se dote le ministère de la Culture pour gérer ses services publics sont empreintes d'un grand flou dans leur définition. Il faut pour pouvoir qualifier l'établissement public (B) revenir dans un premier sur son caractère ontologique : l'attribution de la personnalité morale (A). Nous nous servirons de positions doctrinales pour mettre sous les feux des projecteurs quelques caractéristiques de ces services publics personnifiés ; nous rappellerons à cette occasion que des services dépourvus de la personnalité morale interviennent également activement dans le domaine culturel (C).

A. Les débats doctrinaux sur la personnalité morale

Il ne s'agit pas ici de rouvrir des confrontations du passé qui peuvent aujourd'hui sembler d'un autre âge, alors que les problématiques se sont pour certaines déplacées. Les points et difficultés soulevés par la doctrine permettent de mieux positionner le débat sur l'établissement public et, plus généralement, le mode de gestion institutionnel public de l'activité culturelle. Il doit simplement permettre de mieux cerner les attributs dont disposent les modes de gestion culturels publics, et leur consistance.

Le débat entourant la personnalité morale met en lumière toute la difficulté de l'entreprise que nous nous sommes fixé : l'examen des rapports entre l'État et les structures culturelles nécessite de mieux connaître ces dernières. Or, le critère de la personnalité morale qui est au fondement de l'individualisation d'un service pose question.

Au cœur de la discussion se situe donc la personnalité morale, qui semble être au fondement des attributs dont dispose l'établissement public. Nous reviendrons dans un premier temps sur les différentes théories de la personnalité morale, avant d'en extraire le critère, s'il existe, de la personnalité morale de droit public. Puis nous nous intéresserons, en introduction à des développements ultérieurs relatifs au lien unissant les institutions dérivées aux personnes administratives primaires¹⁵¹, au fait de savoir si la personnalité morale confère une autonomie à celui qui en est le titulaire, et nous étendrons cette réflexion à la situation de l'établissement public au sein du système d'organisation administratif : de quelle modalité de gestion relève

l'octroi de la personnalité morale de droit public à un service ? En d'autres termes, l'établissement public est-il un organe déconcentré de l'administration ou est-il une institution décentralisée ? Une fois ces rappels effectués, nous reviendrons dans un second temps sur les attributs de l'établissement public.

1) Une définition de la personnalité morale

Tout le monde peut donner de la personnalité morale une qualification, qui ne sera qu'une imprécision de plus dans un domaine en perpétuelle évolution. La personnalité morale doit si possible être identifiée par un raisonnement juridique.

Au point de départ de l'acquisition de la personnalité morale figure la personne, et son exigence de lui adjoindre un contenu. La difficulté réside alors dans le référentiel utilisé. Le terme personne, dans le langage courant comme dans une acception philosophique – pour toutes les écoles spiritualistes -, ne s'applique qu'à l'homme, concédait Léon Michoud¹⁵². Pour parvenir à établir le concept de personnalité morale, il faut, ajoutait-il au tout début du siècle dernier, se détacher de ces modèles limitant et se placer « dans la science du droit ». Le mot personne désigne alors un sujet de droit, c'est-à-dire « un être capable d'avoir des droits [subjectifs] lui appartenant en propre et des obligations lui incombant ». Une telle définition permet de reconnaître l'existence de droits distincts attribués non pas uniquement à des individus, des personnes, prises dans leur signification courante, mais à un groupement d'individus. Et le juriste va plus loin encore en soulignant que ces droits peuvent être concédés non pas seulement à un groupement de personnes physiques (comme les associations syndicales par exemple), mais « parfois même à quelque chose de plus abstrait encore, à un but idéal indépendant, au moins en apparence, de tout groupement », bref, à ce que nous qualifierons ultérieurement de service.

Comment est alors attribuée la personnalité morale ? Peut-on dire qu'un acte de droit crée et confère la personnalité morale à un groupement ou vient-il reconnaître son existence ? La question a suscité de nombreux échanges depuis le XIX^e siècle, faisant écho à un véritable débat idéologique sur la place de l'État dans la société : sous l'État libéral, on a pu

¹⁵¹ Voir pour l'utilisation de ces deux termes FRIER P.-L., PETIT J., *Précis de droit administratif*, Paris : Montchrestien, Domat Droit public, 5^e édition, 2008, p. 99.

¹⁵² MICHOU L., *La théorie de la personnalité morale Son application au droit français*, Paris : L.G.D.J. 1924, 2^e édition (mise au courant de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence par Louis TROBADAS) (1^e édition 1905), Tome 1 (réédition 1998), pp. 3-7.

s'interroger sur sa capacité à asseoir son autorité sur les différentes formes de pluralisme social. Mais la question soulevée, et l'existence même de la personnalité morale, renvoient aussi à la situation d'un État affaibli lors de la constitution de la III^e République, et à sa capacité à fonder sa souveraineté sur des principes juridiques et non plus politiques¹⁵³. Deux théories principales, et concurrentes, vont émerger. Si elles ne divisent plus la doctrine aujourd'hui, elles nous apportent, avec les thèses plus mineures qui se sont développées, des éléments importants sur la personnalité morale.

La première de ces théories pose l'axiome que, l'homme seul étant une personne, on ne peut expliquer l'adjonction de la personnalité à des entités que par une fiction. Cette abstraction¹⁵⁴, initiée par un allemand, Friedrich Carl Von Savigny au début du XIX^e siècle¹⁵⁵, permet en France d'intégrer des phénomènes collectifs dans l'ordre juridique rebâti à la Révolution sur le piédestal de l'individu, tout en soulignant le caractère artificiel de la démarche. La théorie de la fiction place ainsi les pouvoirs publics au cœur de la reconnaissance de la personnalité juridique d'un groupement, tout en ignorant dans le même temps le groupe d'individus en son sein¹⁵⁶.

Léon Michoud ne peut se rallier à une telle idée qui soumet la dévolution de la personnalité morale à « l'arbitraire », à une « faveur de la loi », dont le groupement doit recevoir « la Grâce qui pourra lui être retirée à tout moment »¹⁵⁷. Il refuse de s'accorder avec une doctrine qui dénie au groupement toute possibilité d'être titulaire de la personnalité morale par nature,

¹⁵³ Voir sur le premier point la thèse défendue par Fabien Linditch, et présentée dans la préface de Jean-Arnaud Mazères : « le trop célèbre débat « réalité-fiction » cachait sous ses apparences doctrinales un véritable enjeu idéologique permanent depuis des lustres dans notre histoire : celui de la main-mise par l'État sur toutes les formes de diversification, d'autonomie et de pluralisme social, dont la personnalité morale était l'expression juridique. », MAZÈRES J.-A., Préface, p. XI-XXVII, p. XV, in LINDITCH F., *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, Paris : LGDJ, 1997.

Le professeur Grégoire Bigot acte quant à lui la naissance des réflexions sur la théorie de la personnalité morale dans le discours universitaire à la fin des années 1870 et le clôt au début des années 1920 par l'étude de Carré de Malberg. Il retranscrit cette problématique dans le développement de l'idée de l'État nation, à ses insuffisances soulevées par des penseurs comme Ernest Renan, et à la douloureuse naissance de la Troisième République en 1870. La personnalité morale permet alors d'envisager l'État dans une dimension juridique et non plus politique, et de retrouver des bases stables à un principe de souveraineté qui est écorné depuis la Révolution. BIGOT G., *Personnalité publique et puissance publique*, pp. 17-34, in ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF (SEILLER B. (dir.)), *La personnalité publique, Actes du colloque organisé les 14 et 15 juin 2007*, Paris : Litec, 2007.

¹⁵⁴ Florian Linditch considère le système juridique de la fiction comme « désignant un procédé d'analyse d'emploi courant chez les juristes, lorsque les conséquences attachées par le droit à certains faits paraissent difficilement explicables en dehors d'un raisonnement purement juridique, LINDITCH F., p. 12.

¹⁵⁵ Pour de éléments complémentaires, nous renvoyons à JOUANIAN O., *Une histoire de la pensée juridique en Allemagne (1800-1918)*, Paris : PUF, Léviathan, 2005.

¹⁵⁶ Pour des développements sur les corollaires à l'attribution de la personnalité morale à un groupement, voir LINDITCH F., op. cit. p. 13 et s.

¹⁵⁷ MICHOD L., op. cit., p. 17.

et développe une nouvelle théorie : il reconnaît la réalité sociologique du phénomène collectif dont le procédé juridique de la personnalité morale est nécessairement la traduction, et récuse ainsi le caractère discrétionnaire de l'attribution de la personnalité morale par l'autorité administrative, qui devrait avoir une compétence liée. Certains auteurs vont suivre cette position¹⁵⁸ dont on peut voir aussi une incidence pratique comme politique dans la reconnaissance contemporaine faite à la liberté d'association¹⁵⁹. D'autres théories vont aller plus loin en réfutant le principe même de la personnalité morale, tandis que les conceptions contemporaines semblent peu à peu dépasser la controverse entre la fiction et la réalité¹⁶⁰. Les tenants de la théorie contractualiste affirment que le contrat d'association jouit des mêmes effets que la personnalité morale ; Berthélémy défend quant à lui la théorie de la propriété collective¹⁶¹. La doctrine plus contemporaine, prônée par René Chapus, se détacherait semblait-il de la notion de la personnalité morale pour n'en retenir qu'une conception instrumentale. Elle ne serait plus que le socle d'attributs, sans qu'on cherche une quelconque référence à une théorie du passé. L'établissement public résulterait d'un choix d'aménagement de l'administration¹⁶².

La portée des débats semble aujourd'hui limitée aux yeux de la plupart des auteurs. Si les controverses suscitées sont d'un intérêt certain, elles demeurent d'une importance moindre que celles relatives à la notion de service public¹⁶³ ; les exposés des différents auteurs ne tiennent généralement pas compte de la diversité des théories, se contentant d'opposer réalité

¹⁵⁸ MM. Saleilles, Hauriou, au tout début du XX^e siècle, ou M. Waline. Voir LINDITCH F., op. cit., p. 15. Concernant M. Hauriou, il faut souligner que ses écrits ultérieurs relatifs à la distinction institutionnelle de la personnalité morale et de la personnalité morale (HAURIOU M., *Principes de droit public*, Paris : Sirey, 1910, 1^{ère} édition, p. 641 et suivantes) tendent à l'éloigner de ce débat, voir MATHEY N., *Personne publique et personne privée*, p. 65, in ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF (AFDA) (SEILLER B. (dir.)), *La personnalité publique, Actes du colloque organisé les 14 et 15 juin 2007*, Paris : Litec, 2007.

¹⁵⁹ « Les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve de leur déclaration préalable ; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention, préalable par l'autorité judiciaire de leur conformité à la loi », Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

¹⁶⁰ Pour des compléments, voir notamment les deux points consacrés aux théories négatrices de la personnalité morale et à la thèse de la réalité technique, in LINDITCH F., op. cit., 18-22

¹⁶¹ BERTHÉLEMY H., *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris : Sirey, 13^e édition, 1933, pp. 28 et s. ; extraits cités par CONNOIS R., *La notion d'établissement public en droit administratif français*, Thèse pour le doctorat en droit, président C. Eisenmann, Paris : LGDJ, 1958, pp. 106-109.

¹⁶² L'ouvrage de droit administratif de René Chapus ne mentionne pas le rattachement de la personnalité morale à une quelconque théorie classique. Voir également LINDITCH F., op. cit., p. 20 et s., p. 159. L'auteur qualifie cette conception de thèse de la réalité technique.

¹⁶³ CONNOIS, op. cit., p. 106.

et fiction¹⁶⁴, et la problématique n'aurait même été que partiellement traitée, ceux-ci ne s'intéressant pas aux différenciations entre les personnes morales de droit public¹⁶⁵.

Pourtant, les apports sont réels et offrent des éléments de compréhension – qu'il conviendra de compléter, voire d'amender - de la structure établissement public¹⁶⁶. Les tenants de l'école de Savigny remettent ainsi l'existence juridique du groupement entre les mains des pouvoirs publics, tandis que Léon Michoud s'interroge sur la nature de l'intervention de l'État. Établissant une distinction entre le sujet de droit et l'individu, il fonde l'existence de la personnalité morale sur deux caractères : le premier est commun à l'homme puisqu'il s'agit de la volonté, capable de représenter un service que l'on souhaite distinct de l'État. Une organisation rudimentaire du service suffit cependant à dégager cette volonté qui devient alors de pure forme¹⁶⁷. Mais, et c'est la spécificité de cette théorie, pour que ce service soit distinct de l'État, il doit correspondre « à un groupe d'intérêts collectifs et permanents distincts de l'État lui-même. »¹⁶⁸ Ainsi, dès lors qu'un collectif ou un service pourra exprimer sa volonté et sera doté d'intérêts propres, il pourra légitimement être qualifié de sujet de droit et être titulaire de droits subjectifs définis comme « l'intérêt d'un homme ou d'un groupe d'hommes, juridiquement protégé au moyen de la puissance reconnue à une volonté de le représenter et de le défendre. »¹⁶⁹

La théorie contractualiste avait quant à elle comme unique but de permettre aux associations non déclarées, et donc non dotées de la personnalité morale de posséder un patrimoine, tandis que Berthélémy souhaitait confondre les droits des membres et ceux du groupement¹⁷⁰. La

¹⁶⁴ LINDITCH F., op. cit., p. 11.

¹⁶⁵ PONTIER J.-M., La personnalité publique, notion anisotrope, *RFDA* 2007, pp. 979-989, p. 979.

¹⁶⁶ L'enjeu est en effet de taille : comme le souligne Jean Rivéro, « le débat ouvert par la doctrine classique acquiert une portée très pratique, et même politique : si les personnes morales sont des réalités [...] l'État n'est pas libre de les créer ou les supprimer, elle s'imposent à lui. Si au contraire elles sont de pures fictions, l'État en est le maître. », in RIVÉRO, J., *Droit administratif*, Paris : Dalloz, 1980, p. 40, cité par LINDITCH F., op. cit. p. 23.

¹⁶⁷ MICHOD L., op. cit., p. 17.

¹⁶⁸ Ibid., p. 334.

¹⁶⁹ Ibid., p. 107.

¹⁷⁰ « La personnalité morale appliquée aux groupements n'est qu'un moyen d'expliquer les règles de la propriété collective », in BERTHÉLEMY H., *Traité élémentaire de droit administratif*, op. cit., p. 30. Pour une critique de cette théorie, voir l'étude de M. Connois qui souligne que la personnalité morale est d'abord un sujet de droit et ne peut être qu'une simple propriété collective ; M. Berthélémy confondrait dans son raisonnement personnalité morale et autonomie financière, qui peut être selon la conception de M. Connois « analysée comme une séparation purement comptable d'un certain patrimoine, l'État restant propriétaire de ce patrimoine. Cette dernière notion correspond donc approximativement aux idées exposées par Berthélémy, mais [...] elle n'a rien de commun avec la personnalité morale. », in CONNOIS R., op. cit., p. 109. Sa volonté de limiter la personnalité à des actes de gestion s'expliquerait par ses convictions politiques. Posant son regard sur l'État, il considère que la Révolution a détruit le principe de souveraineté qui était jusqu'à présent détenu par le Monarque, et il refuse

conception instrumentaliste vise à attacher des attributs à la personnalité morale, comme celui d’ester en justice ou de détenir un patrimoine. Enfin, nous citerons la réflexion engagée par Florian Linditch à la fin du XX^e siècle qui, admettant l’existence de la personnalité morale, considère que l’acte de dévolution de la personnalité morale relève de la théorie de l’acte-condition établie par Léon Duguit : l’administration, par l’acte qu’elle prendrait, rendrait applicable un acte préexistant. La personne morale ne serait plus alors perçue par la structure créée, mais « comme condition de la reconnaissance, par l’administration, de la faculté d’être titulaire de droits et d’obligations »¹⁷¹.

L’examen du droit positif tend à conclure que la théorie de la fiction s’impose : un groupement et un service seront dotés de la personnalité morale lorsqu’un acte de l’administration en fera un sujet de droit¹⁷². La personnalité morale est une des façons de devenir un sujet de droit, elle est une des formes de la personnalité juridique¹⁷³ et peut être définie comme « un centre d’intérêts juridiquement protégés »¹⁷⁴. Il s’agit donc d’une entité juridique relevant d’une abstraction, car n’existant pas à l’état de nature, sans pour autant relever dans son intégralité de la fiction¹⁷⁵.

Les notions qui viennent d’être développées concernent le principe de l’association d’individus comme la notion de service. La personnalité morale permet de créer une personne juridiquement différente de la collectivité¹⁷⁶ à laquelle le service était jusqu’alors incorporé, ou en cas de création ex nihilo, à laquelle il aurait dû être incorporé. Il faut également en

de voir en l’État « un être formidable... un monstre... », in BIGOT G., *Personnalité publique et puissance publique*, préc., pp. 27-29.

¹⁷¹ MAZÈRES J.-A., Préface, préc., p. XXV.

¹⁷² Voir PONTIER J.-M., *La personnalité publique, notion anisotrope*, préc. p. 979 ; LINDITCH F., op. cit., p. 34. Les observations sur les autres chemins doctrinaux, et nos développements ultérieurs montrent que si le cadre général de la fiction s’impose, des caractères des autres théories peuvent avoir une pertinence.

¹⁷³ Voir CONNOIS R., op. cit., p. 115, MATHEY N., *Personne publique et personne privée*, préc., p. 63.

¹⁷⁴ Définition proposée par Marcel Waline, citée in VAN LANG A., *La distinction entre personne morale de droit privé-personne morale de droit public*, préc., p. 1. Nous pouvons également citer celle qu’en propose le professeur Mathey qui considère la personnalité morale « comme un concept utilisé par le droit positif pour désigner la technique par laquelle le droit assure l’opposabilité d’un intérêt organisé, ou si l’on préfère d’une organisation poursuivant un intérêt spécifique. », in MATHEY N., *Personne publique et personne privée*, préc., p. 63.

¹⁷⁵ Voir VAN LANG A., *La distinction entre personne morale de droit privé-personne morale de droit public*, préc., p. 1. Madame Van Lang rappelle la définition qu’en donnait Marcel Waline : « un centre d’intérêts juridiquement protégés. »

¹⁷⁶ Reprenant des théories qui ont eu cours au début du XX^e siècle, nous affectons à ce terme le périmètre qu’en donnait alors la doctrine, et qui comprend l’État.

conclure que la personnalité morale est une notion commune au droit public comme au droit privé¹⁷⁷.

2) La distinction binaire personnalité morale de droit public personnalité morale de droit privé n'est plus la seule opérante aujourd'hui dans la conduite des politiques publiques

Les débats doctrinaux se sont portés dans le passé sur la distinction entre la personnalité morale en droit public et en droit privé. Cependant, aucun critère formel ne s'est clairement dégagé. De plus, les réflexions ont éludé d'autres problématiques qui sont aujourd'hui plus pertinentes.

Au XIX^e siècle, la parcellisation de la personnalité morale selon sa soumission au droit public ou au droit privé renvoyait à des formes juridiques particulières. Les sociétés civiles et commerciales constituaient l'ensemble des personnes morales de droit privé. Les autres appartenaient au droit public, même lorsque leur origine était privée, Léon Michoud justifiant ce fait par leur « englob[ement] dans les cadres de l'administration ». Furent ainsi qualifiées de personnes morales ou de personnes morales administratives toutes les structures juridiques à l'exception des deux formes de droit privé que nous venons de relever. Entraient dans cette catégorie la commune, les établissements publics ainsi que les établissements d'utilité publique¹⁷⁸. La distinction entre ces deux dernières catégories va être recherchée comme formalisation de la distinction entre personne morale de droit public et personne morale de droit privé, ce qui va contribuer à biaiser la problématique et conduire à un rapprochement d'une fausse simplicité entre l'établissement public et la personnalité publique¹⁷⁹. Le Conseil d'État a attribué effectivement la personnalité morale à des associations laïques, répondant durant la Restauration au vocable établissement public, avant que le terme établissement d'utilité publique ne se dégage à la fin de la période, sans pour autant s'en différencier complètement. Un arrêt de la Cour de cassation de 1856, *Caisse d'épargne de Caen*, sépare

¹⁷⁷ MICHOU L., op. cit., pp. 7 et 220. Son œuvre s'est aussi bien portée sur la personnalité morale de droit public que sur celle de droit privé. Madame le professeur Van Lang admet également que «... les auteurs publicistes ont contribué, tout aussi activement que les privatistes, à l'élaboration de la personnalité morale au début du siècle », MATHEY N., *Personne publique et personne privée*, préc., p. 63, VAN LANG A., *La distinction entre personne morale de droit privé-personne morale de droit public*, préc., p. 3.

¹⁷⁸ MICHOU L., op. cit., pp. 221-222.

¹⁷⁹ « Longtemps, le problème de la distinction entre l'établissement public et l'établissement privé s'est présenté pratiquement comme le problème de la distinction de l'établissement public et de l'établissement d'utilité publique. », semble regretter Marcel Waline, dans sa préface de la thèse de M. Drago, DRAGO R., *Les crises de la notion d'établissement public*, Paris : Pedone, 1950, p. 7. in CONNOIS R., op. cit., p. 9.

enfin les deux notions¹⁸⁰. L'établissement d'utilité publique est une personne morale de droit privé, distincte de l'établissement public qui lui possède une personnalité juridique de droit public. Léon Michoud fait de cette séparation « le véritable passage entre le droit public et le droit privé »¹⁸¹. Cependant, l'existence d'un criterium fiable de scission peine à exister. Si l'application aux établissements d'utilité publique de certaines règles de droit public et la surveillance de l'État sur ces organismes ne suffisent pas à en faire des personnes morales de droit public, les personnes physiques se voyant également naturellement appliquer des règles publiques, et le contrôle de l'État se bornant à être, selon les termes du chercheur, une « surveillance extérieure », en revanche « il n'existe pas de signe distinctif infaillible, permettant à lui seul de séparer les deux classes »¹⁸². Les jurisprudences administrative et judiciaire utilisent un faisceau d'indices pour départager ces catégories, sans toutefois en extraire des critères communs¹⁸³. Certains auteurs vont également chercher à figer des indices concordants. Ainsi, Hauriou considèrera que seuls les établissements publics sont entretenus par l'administration, c'est-à-dire que celle-ci prend à sa charge les 3 éléments constitutifs du service public : le personnel, le matériel et les moyens financiers ; dans le doute, il faut se prononcer pour la personnalité privée qui représente la liberté corporative¹⁸⁴. Léon Michoud ne pouvait retenir une telle règle conduisant à restreindre la catégorie de l'établissement public. Marcel Waline concluait à l'échec sur ce point de la doctrine, dont le critère de l'origine « a fait faillite », et celui qu'il proposait de la prérogative de puissance publique n'a « pas de valeur absolue »¹⁸⁵.

¹⁸⁰ « Les caisses d'épargne, créées dans un but d'intérêt général et d'utilité publique, sont néanmoins des établissements privés », Cass, Civ, 5 mars 1856, D. P., 56. 1. 121. Jurisprudence confirmée par Cass, Civ, 8 juillet 1856, D. P. 56. 1. 278., in MICHOD L., *Ibid.*, pp. 416-417.

¹⁸¹ La distinction entre les « sociétés de gain » et l'établissement public est moins représentative à ses yeux, MICHOD L., *op. cit.*, p. 224.

¹⁸² *Ibid.*, pp. 223 et 234. Cette surveillance *extérieure* est exercée « comme un pouvoir de police ».

¹⁸³ Mme Van Lang en fait une énumération : pourront être pris en compte l'origine de l'institution (CE 22 mai 1903, Caisse des écoles du 6^e arrondissement, S. 1905. 3. 33, note Hauriou, concl. Romieu), la nature de la mission, la densité des règles de droit public applicables, qui peut se traduire par l'attribution de prérogatives de puissances publiques, VAN LANG A., La distinction entre personne morale de droit privé-personne morale de droit public, *préc.*, p. 6-7. Nous citerons également la célèbre jurisprudence Association syndical du canal de Gignac par lequel le Tribunal des conflits juge que les associations syndicales autorisées de propriétaires, bien qu'elles poursuivent un but d'utilité privée (mise en valeur des propriétés), sont néanmoins des établissements publics car elles possèdent des prérogatives de puissance publique (pouvoir d'obliger les propriétaires soumis dans son périmètre d'y adhérer), TC, 9 décembre 1899, Association syndicale du canal de Gignac, Rec. 731, S. 1900. 3. 49, note Hauriou, GAJA, Paris : Dalloz, 18^e édition, 2011, pp. 45-49.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 242.

¹⁸⁵ Position mentionnée in CONNOIS R., *La notion d'établissement public en droit administratif français*, *op. cit.*, p. 9. Nous nuancerons son propos en soulignant que Léon Michoud avait auparavant proposé le critère des « droits de puissance publique », les personnes publiques ayant « vis-à-vis de leurs membres ou vis-à-vis des tiers des prérogatives de droit public au lieu d'être, comme les personnes privées, placées vis-à-vis d'eux sur un

De cette première période, nous pouvons extraire deux éléments rendant délicate toute approche ultérieure de la personnalité morale : les raisonnements tendent à assimiler les notions de personnalité publique et d'établissement public ; le second tient à la difficulté, déjà, de trouver un critère permettant de distinguer l'établissement public de l'établissement d'utilité publique en tant que personne morale de droit privé.

Depuis les débats qui viennent d'être évoqués, la problématique s'est diversifiée, conduisant la doctrine à s'interroger à nouveau sur la pertinence de la distinction, à revenir sur la notion même de personne morale de droit public, et à sa classification interne. Louis Constans, dans les années 1960, a pu comparer cette dernière notion à un personnage de Beckett, « que l'on attend toujours, dont on parle sans cesse, et qui n'arrive jamais », avant de tenter d'en établir une classification. S'attachant à compléter, après les avoir en partie déconstruites, les analyses élaborées dans les années 50¹⁸⁶, - M. Drago¹⁸⁷ souligne que la situation qui lui était contemporaine n'était finalement pas pire que dans le passé, mais l'interprétation de ses écrits permettent à Louis Constans, dans la lignée de René Connois, de conclure à la disparition de l'établissement public, celui-ci se confondant avec la personnalité morale de droit public ; M. Connois¹⁸⁸, identifie un critère permettant de distinguer l'établissement public, mais induisant une extension préjudiciable de la notion ; M. Eisenmann¹⁸⁹, en tentant de déterminer le fondement de la distinction des institutions privées et des institutions publiques, considère que de ces dernières, « les charges résultant de leur activité frapperait un patrimoine public » ; la démarche relève cependant du questionnement de « l'œuf ou la poule », le caractère du patrimoine résultant de la nature juridique de l'organisme qui en est titulaire- il va dans sa thèse formaliser une méthode inductive distinguant clairement l'établissement public au sein de la personnalité publique. En cas de silence des textes sur la qualification publique ou privée, la recherche de l'intention du législateur est un principe qu'il juge d'interprétation trop équivoque : les données qui y sont présentes ne peuvent légitimement définir le caractère public ou privé d'une institution. Louis Constans propose de déterminer

« pied d'égalité. » Concédaient que ces droits pouvaient être « très inégalement développés » selon les catégories, l'État jouissant de souveraineté quand l'établissement public peut ne disposer que du « privilège du préalable », il admettait que « pris séparément, chacun de ces droits ne suffit pas à caractériser la personne publique, et de l'existence de l'un on ne peut conclure sûrement à l'existence des autres. », MICHOU L., *op. cit.*, pp. 238-239.

¹⁸⁶ CONSTANS L., *Recherches sur la notion et la classification des personnes morales administratives*, Paris : Dalloz, 1966, pp. 1-4.

¹⁸⁷ DRAGO R., *Les crises de la notion d'établissement public*, *op. cit.*

¹⁸⁸ CONNOIS R., *La notion d'établissement public en droit administratif français*, *op. cit.*

¹⁸⁹ EISENMANN C., Préface à la thèse de SPILIOPOULOS E., *La distinction des institutions publiques et des institutions privées en droit français*, Paris : LGDJ, 1958.

les « caractéristiques objectives de l'institution nouvelle », non qualifiée par le législateur, avant de les comparer avec « certains "types" que l'on aura pu constituer au préalable par la synthèse des données afférentes à des institutions antérieurement créées et, celles-là, expressément qualifiées par la loi. »¹⁹⁰ L'analyse à ce stade de la pensée de M. Constans peut conduire à deux difficultés. La première concerne la détermination des caractéristiques objectives distinguant personnes publiques et personnes privées. Tandis que Gaston Jèze se fondait sur l'opposition majeure de la compétence et de la capacité, consubstantielles à l'opportunité – l'agent public étant tenu par les impératifs liés à l'intérêt général, ce qui n'est pas le cas du particulier – la doctrine contemporaine considère que chacune de ces deux notions peut se retrouver aussi bien en droit public qu'en droit privé¹⁹¹, ce qui complexifie la ligne de partage alors que celle-ci se fait dans le même temps plus floue¹⁹². Un critère fiable peine plus que jamais à émerger. Seconde difficulté : le raisonnement proposé relève de l'empirisme et peut conduire à figer la doctrine sur des formes juridiques préétablies, quand le législateur fait preuve de beaucoup d'audace dans la création de nouvelles entités.

Ce n'est pas la voie qui sera retenue. Le juge va peu à peu dégager dans sa jurisprudence une voie alternative, prenant comme assise l'intention du législateur ou des autorités qui ont créé la structure. L'exégète des travaux préparatoires ou l'exposé des motifs sera la première démarche initiée, tandis que la réunion d'un faisceau d'indices sera de nouveau recherchée. Celui-ci pourra associer les anciens critères que sont l'initiative de la création de l'établissement¹⁹³, la détention de prérogatives ou de privilèges de puissance publique, tandis que de nouveaux critères comme les modalités de fonctionnement, l'importance du contrôle

¹⁹⁰ CONSTANS L., préc. pp. 245-246.

¹⁹¹ Voir LINDITCH F., *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, op. cit., pp. 179-203 ; VAN LANG A., La distinction entre personne morale de droit privé-personne morale de droit public, préc., p. 5.

¹⁹² Nous mentionnons, pour illustrer le fait que la frontière entre personne de droit public et de droit privé se fait plus floue, l'interrogation qui a porté sur la qualification de certains actes pris par une personne morale de droit privé, mais dans un domaine relevant manifestement de l'action administrative. Voir par exemple l'arrêt du Conseil d'État de 1942 Monpeurt, par lequel le juge s'interroge sur la place à accorder au critère organique pour soumettre ou non les actes pris par une personne morale au droit administratif. Pour la première fois, il considère que certains actes pris par des personnes de droit privé peuvent être qualifiés d'actes administratifs (CE, 31 juillet 1942, Monpeurt, Rec. p. 239, D. 1942, 138, concl. Ségalat). En 1961, le juge poursuit cette démarche (CE, Sect., 13 janvier 1961, Magnier) ; le Conseil constitutionnel considère également que la loi peut conférer à une entité de droit privé le pouvoir d'émettre des actes entrant dans le champ du droit administratif (CC 89-260 DC, 28 juillet 1989, rec. p. 71). Voir également FRIER P.-L., PETIT J., *Précis de droit administratif*, op. cit., p. 293 et s. Mais ce manque de visibilité peut également tenir aux incursions de la personne morale de droit public dans la sphère du droit privé (voir ci après).

¹⁹³ Le caractère public ou privé de la personne morale initiant la création déterminera le caractère de la personne morale rattachée. CE, 22 mai 1903, Caisse des écoles, S. 1905, p. 33, concl. Romieu ; CE 21 juin 1912, Pichot, rec. p. 711, concl. Blum (« on naît établissement public, on ne le devient pas ») ; TC 31 mai 1913, Pichot, *Rec.*, p. 605.

des pouvoirs publics et l'origine des ressources, qui occupe une déterminante, apparaissent¹⁹⁴. Ce faisceau d'indices doit selon la doctrine contemporaine permettre d'orienter le juge sur l'intention du législateur¹⁹⁵.

Cependant, c'est plus sur le critère même de la personnalité publique que l'œuvre de Louis Constans est déterminante. Rompant avec sa référence à l'absurdité de Beckett envisagée au début de ses travaux, en opposition complète à la thèse défendue par M. Drago, il distingue au terme de son étude deux entités bien distinctes, et d'inégale importance : l'établissement public, appréhendé comme « satellite » de la personnalité morale de droit public, qui est une « véritable inconnue ». Le premier est envisagé en distinction des collectivités locales, tandis que la détermination du second fait appel au critère du service public. Celui-ci ne peut être caractérisé uniquement d'un point de vue matériel ; il s'agit d'abord d'une activité que les représentants d'une collectivité ont choisi d'organiser dans l'intérêt des administrés. Il reconnaît ainsi les structures privées chargées par une collectivité ou sur leur propre initiative de la gestion d'un service public ; ensuite, ce service ne se détache jamais complètement de la collectivité publique, qui dispose d'un « droit de regard » et même d'un « droit d'intervention » (« dédoublement fonctionnel, comme dans le cas de l'établissement public, [...] pouvoir d'instruction, comme dans le cas d'un groupement privé investi d'une mission de service public, [...] mise sous séquestre, comme c'est le cas pour la concession de service public ») dans la gestion des organismes. Il rompt avec la thèse défendue par M. de Laubadère, selon laquelle « le régime juridique de l'établissement public est essentiellement commandé par la notion de personnalité juridique du service. »¹⁹⁶ La personnalité morale des établissements publics ne jouerait donc qu'un rôle secondaire, voire aucun, dans les liens qui les unissent à l'État ou aux autres collectivités. C'est ce degré d'attachement à une collectivité publique qui permettra de délimiter le champ d'application du régime administratif à une institution privée, et le degré de soumission aux règles du droit privé d'une institution publique¹⁹⁷.

¹⁹⁴ CE, 13 novembre 1959, Navizet, concl. Heumann, *RDP* 1960, 1034.

¹⁹⁵ Voir DUPUIS G., GUÉDON M.-J., CHRÉTIEN P., *Droit administratif*, Paris : Sirey, Universités, 12^e édition, 2011, 727 p., pp. 335-336. « Aucun de ces divers critères n'est à lui seul déterminant... La jurisprudence... les combine en un faisceau d'indices susceptibles de l'éclairer sur l'intention supposée du législateur (TC 20 novembre 1961, Bouguet c/ centre Eugène Marquis, D. 1962, 389, note A. de Laubadère) », in GAUDEMET Y., *Traité de droit administratif, Tome 1, Droit administratif général*, Paris : L.G.D.J., 2001, 16^e édition, 917 p. 291-292.

¹⁹⁶ LAUBADÈRE A. (de), *Traité élémentaire de droit administratif*, 3^e édition, Tome 1, p. 165.

¹⁹⁷ CONSTANS L., op. cit., pp. 49-50, 245-251.

La réflexion, initialement portée sur la recherche d'un critère distinguant personne morale de droit privé et personne morale de droit public, s'est peu à peu à peu orientée vers une réflexion plus féconde portant sur la distinction des personnes morales de droit public¹⁹⁸. Aujourd'hui, la situation est rendue excessivement complexe par la diversité des structures prenant en charge des services publics, et oblige à dégager des notions communes.

La personnalité morale, en tant que concept juridique, ne fait plus débat aujourd'hui. Sa distinction entre la personnalité morale de droit privé et de droit public a permis de faire émerger l'établissement public qui a représenté, à côté des collectivités locales, la personnalité de droit public, et qu'on a cherché à distinguer, par des critères jamais vraiment inventés, des structures privées. Il reste que l'établissement public est créé par une collectivité ou l'État pour assumer un service.

B. De la personnalité morale aux services publics personnifiés

La crise de l'établissement public est un serpent de mer que brandissent régulièrement les juristes lorsqu'ils s'interrogent sur l'évolution de cette notion : l'insertion de nouveaux caractères contribue pour les uns à étendre la délimitation de l'établissement public au point de la faire disparaître, tandis que les autres souhaitent la figer par la mise en exergue de critères finis, cependant que l'évolution du droit positif rend l'exercice de plus en plus difficile. Définir l'établissement public est-il alors réalisable, et cette démarche garde-t-elle même sa pertinence ? L'inconnu ne semble pas seulement entourer la personnalité morale... Le seul point de ralliement des différentes positions, sans être pour autant caractéristique uniquement des services individualisés de la collectivité de rattachement, tout en mettant de côté la personnalité morale, en quelque sorte critère ontologique de l'établissement public, réside peut être dans l'autonomie qu'ils possèdent tous, à des degrés divers.

¹⁹⁸ PONTIER J.-M., La personnalité publique, notion anisotrope, préc.

1) Une définition de l'établissement public

Nous avançons encore, tel Thésée, dans notre dédale à la recherche cette fois-ci d'une porte nous permettant de mieux comprendre la notion des services publics personnifiés. Seule une définition a minima peut être retenue, et permet de dresser un inventaire, forcément incomplet, des établissements publics. Encore faut-il commencer par s'entendre sur le terme que l'on souhaite définir.

Nous ne chargeons pas notre raisonnement de l'emploi du terme « établissement public » qui était parfois fait dans la législation au XIX^e siècle pour désigner tous les services personnifiés, y compris la commune et le département, à l'exception de l'État¹⁹⁹, ou dans le code civil napoléonien (art. 910, 937, 1712, 2045), qui procède au même « raccourci », sans non plus le distinguer de l'établissement d'utilité publique²⁰⁰, et nous posons notre regard sur la Constitution de la V^e République qui connaît trois catégories de personnes publiques : l'État, les collectivités territoriales, et les établissements publics. Ces derniers représentent-ils toutes les personnes morales publiques autres que l'État, la région, le département et la commune ? Ou bien est-il une structure qui entre dans une catégorie juridiquement dénommée établissement public ? L'imprécision des conclusions nées des débats évoqués précédemment se fait plus que jamais sentir... Le droit positif apporte certaines informations, sans pour autant épurer la situation : deux caractères différents pourront être attachés à la même structure, selon la norme à laquelle il est fait référence. Le Tribunal des conflits s'est ainsi positionné pour indiquer ce qu'il faut entendre, « au sens constitutionnel », par établissement public, la notion étant alors à appréhender comme exclusive de l'État et des collectivités. Mais, dans la même décision, il indique que la structure envisagée représente une personne morale de droit public spécifique, qu'il distingue de l'établissement public²⁰¹. Celui-ci, au sens constitutionnel, est à appréhender comme assimilable à la personnalité morale de droit public, tandis que pour toutes les normes juridiques inférieures, une autre conception, forcément plus restrictive, pourra être retenue, qui lie la structure établissement public à sa dénomination, et à des caractères. Avant même l'approche d'une définition, son identification est équivoque...

¹⁹⁹ Confère DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, 7^e édition, 1905, Tome VI, pp. 81 et suivantes, in CONNOIS R., op. cit., p. 15.

²⁰⁰ DUGRIP O. SAIDJ L., *Les établissements publics*, Paris : LGDJ, 1992, p. 14.

²⁰¹ TC, 14 février 2000, Groupement d'intérêt public "Habitat et intervention sociale pour les mal-logés et les sans-abri" c/ Mme Verdier, Rec. p. 748

Alors que dans les années 1960 Serge Passeron refusait de définir l'établissement public²⁰², la doctrine contemporaine a bien du mal à réaliser cet exercice. Certains auteurs intitulent un paragraphe de leur ouvrage de droit administratif « la définition de l'établissement public » mais orientent leurs développements vers les problématiques relatives à la délimitation du périmètre, nous donnant ainsi le sentiment de rendre la recherche de sens, extrait de tout contexte organique concurrentiel, dépassée²⁰³. D'autres ouvrages en apportent une définition, mais s'attardent eux aussi plutôt sur les critères d'identification ou sur ses caractères²⁰⁴.

Il peut cependant être établi une distinction entre la définition classique, et celle contemporaine²⁰⁵.

L'établissement public, durant « l'âge d'or du service public », fut considéré comme le mode privilégié des services publics, et toutes les définitions d'alors y font référence. Service public personnifié pour Hauriou²⁰⁶, service public doué de personnalité pour Léon Michoud qui ne se distingue pas d'Hauriou²⁰⁷, l'établissement public est un service public patrimonialisé pour Léon Duguit²⁰⁸.

Les définitions plus contemporaines conservent la substance de ces premières évocations, tout en y ajoutant le lien tissé avec la collectivité que nous qualifierons pour le moment de rattachement, ou créatrice. Ainsi, le Conseil d'État la définissait dans les années 1970 comme « des personnes morales de droit public assumant une mission spéciale et disposant pour cela

²⁰² « Nous avons renoncé à donner une définition théorique de cette catégorie juridique », in PASSERON S., *L'autonomie de gestion des établissements publics nationaux*, Thèse pour le doctorat en droit, Paris : L.G.D.J., 1965, p. 7.

²⁰³ DUPUIS G., GUÉDON M.-J., CHRÉTIEN P., op. cit., pp. 334-340. Dans leur paragraphe intitulé *Définition*, MM. Braiban et Stirn considèrent d'emblée qu' « il faut situer les établissements publics par rapport aux autres personnes morales de droit public et par rapport aux organismes privés. », in BRAIBAN G., STIRN B., *Le droit administratif français*, Paris : Presses de sciences Po et Dalloz, 2002, p. 127.

²⁰⁴ FRIER P.-L., PETIT J., *Précis de droit administratif*, op. cit., pp. 200-203, GUETTIER C., *Droit administratif*, Montchrestien, Lextenso éditions, Focus droit, 3^e édition, 2009, pp. 161-163. Yves Gaudemet introduit sa définition en déclarant « l'idée de départ paraît simple » pour mieux souligner ensuite toute la subtilité des raisonnements permettant de qualifier l'établissement public, in GAUDEMET Y., *Traité de droit administratif, Tome 1, Droit administratif général*, op. cit., p. 288.

²⁰⁵ DUPUIS G., GUÉDON M.-J., CHRÉTIEN P., op. cit., pp. 334-335. Nous renvoyons également à la thèse réalisée par René Connois, réalisée en 1958, qui fait un point précis sur les définitions et les apports qu'en retient l'ensemble de la doctrine, dans sa diversité. CONNOIS R., op. cit., pp. 13-30.

²⁰⁶ HAURIU M., *Précis de droit administratif et de droit public*, 11^e, Paris : Sirey, 1927, pp. 236 et suivantes, in DUGRIP. O. SAIDJ L., op. cit., p. 15.

²⁰⁷ MICHOD L., op. cit. p. 11.

²⁰⁸ DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, volume II, Paris, 1928, 3^e édition, cité in Conseil d'État, Rapport 2009, *Les établissements publics*, Les études du Conseil d'État, 2009, p. 10.

d'une certaine autonomie administrative et financière. »²⁰⁹ La mission spéciale relève ici d'une activité d'intérêt général, l'établissement étant une structure publique²¹⁰. Il est aussi « une personne morale de droit public, gérant un service public spécialisé, distincte de l'État et de ses collectivités locales mais rattachée à eux. »²¹¹ Gilles Lebreton et Christophe Guettier conservent la référence au service public et rappellent que l'établissement public n'est qu'une modalité de gestion, décidée par l'État ou la collectivité dont il relève²¹².

Ces citations, au premier rang desquelles la « formule lapidaire » de Hauriou²¹³, permettent de mettre en exergue des caractères communs à l'ensemble des établissements publics. La personnalité morale, comme les développements précédents ont tenté de le montrer, est un préalable indispensable à toute qualification²¹⁴. La gestion d'un service public vient ensuite. On pourrait cependant y voir un caractère relatif et non absolu, en poussant le *distingo* qui a été fait au point précédent : les différentes théories de la personnalité morale se sont développées pour donner des droits à la nouvelle entité née du rassemblement d'individus ; mais la démarche a été étendue à la gestion de services. La même traduction se retrouve chez les établissements publics, qui peuvent être corporatifs ou fondatifs. Cependant, ce n'est pas ce qui délimite les établissements publics gérant un service public, majoritaires, des autres. Les associations syndicales de propriétaires, qui sont des établissements publics, gèrent un service public²¹⁵. Certaines entreprises publiques, pourtant établissements publics, comme Charbonnages de France, du temps de leur existence, ne géraient pas un service public²¹⁶. D'autres établissements en gèrent quant à eux plusieurs²¹⁷.

²⁰⁹ Conseil d'État, Étude, 1985, *Les établissements publics nationaux : catégories et spécificités*, Notes et études documentaires, 135 p., p. 65. Éléments de la définition repris in DUPUIS G., GUÉDON M.-J., CHRÉTIEN P., *Droit administratif*, op. cit., p. 335.

²¹⁰ Dans sa dernière étude de 2009, le Conseil d'État ne se risque plus à en donner une définition actualisée.

²¹¹ FRIER P.-L., PETIT J., *Précis de droit administratif*, op. cit., p. 200.

²¹² « Un service public est organisé en établissement public lorsqu'il reçoit une personnalité morale de droit public distincte de celle de l'État ou de la collectivité locale dont il relève. », LEBRETON G., *Droit administratif général*, Paris : Dalloz, 5^e édition, 2009, p. 148. Les établissements publics peuvent être définis comme des personnes morales de droit public, autres que l'État et les collectivités territoriales, spécialement chargées d'une ou plusieurs missions de service public. », GUETTIER C., *Droit administratif*, op. cit. p. 162.

²¹³ CONNOIS R., op. cit. p. 13.

²¹⁴ CE, Section, 8 mars 1968, Chambre de commerce et d'industrie de Nice et Alpes-Maritimes, *rec.* p. 174 ; CE, 13 novembre 1968, Mme Veuve Lévy-Abegnoli et autres, *rec.* p. 574.

²¹⁵ M. Hauriou pensait le contraire. Voir note Hauriou sous TC 8 décembre 1899, Association syndicale du Canal de Gignac, *préc.* Cependant la décision TC 28 mars 1955, Effimieff, *Rec.* p. 617 reconnaît que les associations syndicales de reconstruction gèrent un service public.

²¹⁶ FRIER P.-L., PETIT J., *Précis de droit administratif*, op. cit., pp. 200-201.

²¹⁷ C'est le cas des établissements publics territoriaux, « ersatz de collectivités locales », *ibid.*, p. 201.

Les établissements publics obéissent également au principe de spécialité²¹⁸. Ils sont créés par une collectivité (prise ici au sens large) pour remplir une mission bien précise²¹⁹. S'ils reçoivent ainsi une compétence pour agir – on retrouve dans les décrets institutifs des établissements publics leur objet et les missions qu'ils sont habilités à exercer pour le réaliser -, ils ne peuvent dépasser leur cadre d'intervention. Dans d'autres limites, les établissements publics administratifs doivent exercer eux-mêmes les compétences qui leur ont été transférées²²⁰. Plus globalement, une personne publique ne peut pas se décharger au profit d'un tiers de ses compétences et de sa responsabilité dans un secteur de son activité²²¹. Les gestionnaires des établissements publics seront souvent amenés à s'interroger sur les limites d'attributions de leur structure. Cependant, là encore, des nuances existent puisque des établissements publics peuvent exercer des activités annexes – une structure administrative pourra gérer une activité industrielle et commerciale (un musée et sa boutique, par exemple) ou si leurs statuts le prévoient, s'associer au sein de structures de coopération. Celles-ci reçoivent en quelque sorte délégation pour gérer une activité « considérée comme importante pour la collectivité »²²² relevant de la compétence de cette dernière. Celle-ci se déleste d'une partie de sa compétence pour l'attribuer à la personne morale qu'elle a créée.

Plus que la définition, il semble que ce soit la mise en exergue de caractères permettant de qualifier l'établissement public qui est importante. Ces caractères communs ne sont pas absolus et souffrent des exceptions. Personne publique, service public, vocation spéciale, symbolisent la trinité autour de laquelle s'est forgée la définition classique de l'établissement public, qui a été reprise par la suite. Ils n'épuisent cependant pas tous les questionnements quant à leur capacité à délimiter le cadre organique de l'établissement public²²³.

²¹⁸ Un arrêt de 1938 (CE, Sect., 4 mars 1938, Consorts le Clerc, *rec.* p. 229) érige le principe de spécialité en un principe général du droit.

²¹⁹ La collectivité a aussi la compétence pour les faire disparaître, dans les conditions qu'elle souhaite. Voir en ce sens CE, 2 avril 1997, Université de Lille II, *rec.*, p. 126 : le Conseil d'État considère que l'État peut décider du transfert des biens, droits et obligations d'universités existantes et dissoutes vers une nouvelle université sans porter atteinte à leur principe d'autonomie.

²²⁰ CE, Ass, 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier, *rec.* p. 583.

²²¹ CE, 27 mars 1995, Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes, *rec.* p. 142 ; CE, 12 novembre 1997, Syndicat national des médecins du travail, *rec.*, p. 900.

²²² GAUDEMET Y., préc. Cette expression, qui permet d'intégrer dans les raisonnements le cas des établissements publics n'assurant pas la gestion d'un service public, ne sera cependant pas développée plus avant, étant donnée la spécificité de notre sujet qui nous conduit à porter un intérêt sur les établissements publics chargés d'une activité de service public culturel.

²²³ Déjà, en 1965, Serge Passeron regrettait que « ces trois éléments [...] ne peuvent rendre compte d'une manière utile de l'immense variété des formes et des fonctions de ces organismes spécialisés », in PASSERON S., *op. cit.*, p. 7.

Finalement, l'établissement public, au-delà d'une recherche de définition, doit être considéré peut-être pour ce qu'il est : un mode de gestion ou, selon la formule, faussement provocatrice du professeur Waline qui ouvre la voie à toute une réflexion sur le critère organique de l'établissement public, et guidera notre démarche pendant toute notre recherche, « il n'est qu'un procédé juridique permettant la meilleure gestion d'un service public. »²²⁴

Convenons dès à présent qu'il est donc inutile à partir de ces critères de vouloir définir l'établissement public et que, nous le verrons, c'est finalement la juxtaposition de ces trois critères, plus que son rattachement à une dénomination dont on annonce régulièrement l'obsolescence, qu'il faut prendre en considération. Envisagé sous cet angle, il nous faut, en ayant à l'esprit que l'établissement public est d'abord un organisme public secondaire²²⁵, rajouter un caractère qui sera au fondement de notre recherche : le degré d'autonomie dont dispose le service public personnifié.

2) L'autonomie comme attribut des services publics personnifiés rattachés à une personne morale

Le principe d'autonomie apparaît dans la définition de l'établissement public à partir des années 1950²²⁶. Cependant, aucune traduction claire n'en est donnée. Il convient donc dans un premier temps de la définir, avant d'envisager la pluralité des domaines qu'elle recouvre. Puis nous verrons que cette autonomie a également son corollaire.

En préambule, nous devons justifier l'étude de ce mot, au détriment de son terme complémentaire que semble représenter le rattachement à une collectivité. Sans aller bien loin dans les développements, rappelons que la doctrine voit dans le rattachement, lorsqu'il existe (J.-C. Douence confesse qu'il évite de s'interroger sur la possibilité d'admettre a priori que tous les établissements publics ont une collectivité de rattachement), un des effets de la déconcentration²²⁷. Ne nous positionnant pas encore sur ce point, nous préférons nous centrer

²²⁴ In WALINE J., *Droit administratif*, Paris : Dalloz, Précis, 23^e édition, 2010, 728 p., p. 42.

²²⁵ DUGRIP O., SAÏDJ L., op. cit., p. 52.

²²⁶ « gérant avec une certaine autonomie un service public », in WALINE, *Traité élémentaire de droit administratif*, 6^e édition, p. 245 ; « pour leur assurer une certaine autonomie de gestion accentuée, on les dote de la personnalité morale », in DUEZ, DEBEYRE, *Traité de droit administratif*, 1952, p. 159 ; « [il] reçoit une certaine autonomie sous la forme de la personnalité morale. », in LAUBADÈRE A. (de), *Manuel de droit administratif*, 3^e édition, 1951, p. 209. Cité par CONNOIS R., *La notion d'établissement public en droit français*, op. cit. pp. 7-31.

²²⁷ DOUENCE J.-C., Le rattachement des établissements publics à une collectivité territoriale, *AJDA*, 1971, pp. 4-17.

sur l'idée d'autonomie qui, si elle peut elle aussi sembler répondre à une technique d'organisation administrative spécifique (nous pensons à la décentralisation), permet d'en envisager différents degrés, ce qui semble plus difficile dans le cas du rattachement. De plus, des personnes morales particulières, comme les groupements d'intérêt public ou les établissements publics de coopération culturelle, du fait de la pluralité des membres, sont plus faciles à approcher par la notion d'autonomie que par celle de rattachement.

L'interrogation portant sur l'autonomie dont dispose un établissement public trouve sa consistance dans les principes conduisant à la création de la structure juridique et à l'octroi de la personnalité morale : si l'État ou une collectivité locale choisit de confier la gestion d'un service public à un établissement public, que ce soit en créant spécifiquement cette nouvelle personne morale ou en dotant une personne morale déjà existante de nouvelles missions²²⁸, c'est que leurs représentants estiment que l'établissement public dispose de l'aptitude – qu'ils n'ont pas, ou moins- à assurer la réalisation des tâches lui incombant. Ils le créent mais lui laissent une certaine liberté d'action – dont le degré sera justement à déterminer-, par la reconnaissance de sa « plus ou moins grande » compétence. M. Pontier distingue cependant l'autonomie de la capacité à se donner sa propre loi (thèse défendue par MM. Waline et Constans)²²⁹, celle à gouverner librement, qui dépasse l'idée envisagée, de celle à s'administrer librement. Il la définit comme « l'aptitude à passer certains actes juridiques dans le champ légal d'intervention reconnu à la personne, et, pour cette dernière, à faire valoir ses droits. »²³⁰ L'autonomie ne serait donc pas absolue puisqu'elle ne porterait que sur la prise de certains actes.

Elle renvoie par ailleurs à trois idées fortes : une autonomie administrative qui peut de prime abord être envisagée comme la capacité de l'établissement à disposer d'une administration et de personnels sur lesquels il a autorité. René Connois y ajoute ce que nous pouvons considérer comme un transfert du pouvoir normatif de la personne créatrice vers la nouvelle

²²⁸ Comme nous le verrons, les deux modalités existent dans la conduite de la politique culturelle. Le musée du Quai Branly est créé pour recevoir les arts primitifs, tandis que l'établissement public du Musée d'Orsay se trouve enrichi de la gestion de l'Orangerie.

²²⁹ Voir CONSTANS L., *Le dualisme de la notion de personne morale administrative en droit français*, op. cit., p. 103. Selon l'auteur, l'autonomie, qui est la capacité à être régi par ses propres lois, consiste à être soumis à des règles particulières et à créer soi-même ses règles. Or, souligne-t-il, le fait qu'une activité s'exerce « au bénéfice de la collectivité nationale entière exclut l'idée d'autonomie ». Comme le mentionne néanmoins J.-M. Pontier à propos de la thèse de M. Waline, que M. Constans reprend, plus personne ne s'attache aujourd'hui à cette « conception "maximaliste" de la notion d'autonomie » qu'il convient d'écarter, in PONTIER J.-M., *La personnalité publique, notion anisotrope*, préc., p. 983.

²³⁰ PONTIER J.-M., *La personnalité publique, notion anisotrope*, préc., pp. 983-984.

personne morale chargée d'en déterminer les fonctionnalités financières²³¹ ; nous préférons, à la suite des arguments de M. Pontier que nous venons d'apporter et qui actualisent la réflexion, substituer au terme pouvoir normatif l'expression « compétences d'administration ». Une autonomie financière ensuite, la collectivité se « délestant » d'une partie de ses recettes et de ses dépenses au profit de l'organisme, celui-ci étant également attributaire des excédents de recettes réalisés ; enfin, une autonomie patrimoniale qui permet à la structure d'entrer en possession ou de valoriser meubles et immeubles.

Cependant, et nous arrivons peu à peu au cœur de notre problématique, nous saisissons d'emblée les remarques et les questionnements qui peuvent résulter d'une telle énumération. Ces notions sont connues et relèvent par exemple de l'intervention financière de la collectivité dans le fonctionnement de la structure²³² ou sont relatives aux conditions de nominations de leurs organes de direction. Comment dans ce cas reconnaître une quelconque indépendance à une entité entièrement financée par la personne qui l'a créée ? Serge Passeron²³³ a proposé de dépasser cette approche pour analyser pratiquement ce qu'il qualifie d'autonomie de gestion, qui recouvre une dualité : elle peut représenter l'indépendance d'un organisme face à son autorité de tutelle, ou la liberté de son directeur vis-à-vis du conseil d'administration et de la tutelle. Nous ne détaillerons pas plus son argumentaire, quelque peu artificiel et qui se structure autour de l'étude des universités, qui sont des établissements trop spécifiques pour que les conclusions pratiques puissent être réintroduites dans les structures culturelles. Nous retenons cependant le point central que représente pour lui le directeur, et son indépendance à la collectivité, ce qui sera l'objet des développements ultérieurs. Par ailleurs, nous serons également amenés à revenir sur cette notion d'indépendance, non du directeur mais de l'établissement, et à la remettre en cause pour signifier que l'autonomie n'est pas dans le contexte de l'établissement le synonyme de l'indépendance de celui-ci.

De nos jours, la doctrine se replace sur le terrain financier et juridique mais n'est pas pour autant déconnectée de la notion précédente : cette autonomie doit être recherchée dans les ressources et les actes pris par l'autorité publique²³⁴ ; mais elle renvoie clairement aussi au

²³¹ « L'autonomie administrative, c'est instituer au sein de cet organisme, une sorte de pouvoir législatif qui sera chargé du vote de tout ou partie des recettes et dépenses de cet organisme. », in CONNOIS R., *La notion d'établissement public en droit français*, op. cit., pp. 115.

²³² René Chapus considère que la décentralisation, dont nous montrerons plus loin que l'autonomie est un des attributs, n'est effective que si la personne morale dispose de moyens techniques et financiers suffisants, in CHAPUS R., *Droit administratif général*, op. cit., p. 404.

²³³ PASSERON S., op. cit. p. 25 et s.

²³⁴ Voir PONTIER J.-M., *La personnalité publique, notion anisotrope*, préc., p. 985.

contrôle exercé par la collectivité de rattachement sur l'établissement²³⁵. Celui-ci est alors perçu comme un prolongement de la collectivité, puisqu'il exerce une activité qui entre dans ses compétences. Le juriste pourra ainsi qualifier l'établissement public de national ou de local²³⁶. Dans le silence des textes, la détermination de la collectivité créatrice sera fondamentale.

Aucun auteur ne conteste plus le grand ambitus, pour reprendre un terme propre au langage musical, de l'autonomie dans le domaine des établissements publics, celle-ci pouvant être étendue ou s'éteindre jusqu'à être inexistante²³⁷. Cette autonomie n'est cependant pas forcément liée à la personnalité morale, certaines structures publiques disposant de moins de marges de manœuvres, tandis que des services peuvent être dotés d'une véritable autonomie. De plus, les idées fortes qui viennent d'être détaillées ont toutes leurs limites, qui tiennent dans les rapports entretenus avec la collectivité²³⁸. Nous rajouterons cependant que la jurisprudence administrative semble consacrer une certaine forme d'autonomie de l'établissement public vis-à-vis de l'entité de tutelle. Nous envisageons ici le cas de la mise en jeu de la responsabilité de l'établissement public national pour ses propres agissements, qui dégage de facto celle de l'État²³⁹.

L'autonomie, quel que soit son degré, reste un concept fondamental. Il représente les possibilités dont dispose une personne publique pour conduire une action, et permet d'introduire des notions connexes et intimement imbriquées comme le lien de l'établissement à la collectivité qui l'a créée, le contrôle exercé par cette dernière, et le rôle du directeur. Existe-t-il cependant un critère qui assure l'autonomie de l'établissement ?

²³⁵ FRIER P.-L., PETIT J., op. cit., p. 111.

²³⁶ Il convient, en toute rigueur, de souligner que toutes les institutions spécialisées ne sont pas rattachées à une collectivité. Il en est ainsi des associations syndicales autorisées de propriétaires, que le Conseil d'État a tout d'abord refusé de qualifier d'établissements publics nationaux (CE 1^{er} mars 1944, Assoc. De Rochefontaine, p. 72, D 1945, p. 35), avant d'en faire des établissements publics locaux (CE, 12 juillet 1994, Tatin, DA 1995, n° 564, CJEG 1996, p. 17, note L. Richer). Voir CHAPUS R., *Droit administratif général*, Tome 1, 12^e édition, Montchrestien, p. 351.

²³⁷ Voir PASSERON S., op. cit., PONTIER J.-M., préc. Nous mentionnons ici l'autonomie vis-à-vis de la collectivité qui est en créatrice. La jurisprudence fixe cependant certaines limites et reconnaît par exemple la liberté contractuelle, c'est-à-dire la capacité de tous les établissements publics à s'engager vis-à-vis d'un tiers, CE, 20 mars 2000, n° 202295, M. X.

²³⁸ Voir CONNOIS R., op. cit., pp. 114-115 ; CONSTANS, L. supra ; PONTIER J.-M., La personnalité publique, notion anisotrope, préc., pp. 985-986.

²³⁹ CE, 1^{er} avril 1938, Société de l'hôtel d'Albe, rec., p. 341. Sur l'actualité du principe tiré de l'arrêt voir les commentaires d'Olivier Schrameck, in DOMINA X., FATÔME É., JÉGOUZO Y., et al., préc., p. 1239.

C. Quelques considérations sur les services du ministère de la Culture

Les établissements publics occupent une place importante dans le dispositif d'intervention du ministère de la Culture et de la communication. Mais des structures sans personnalité morale distincte de celle de l'État sont également dotées de compétences spéciales. Les services à compétence nationale évoluent dans la sphère culturelle et sont actuellement souvent des entités préexistantes aux futurs établissements publics.

1) Les services personnifiés du ministère de la Culture

Avant de souligner leurs caractères remarquables, revenons très brièvement sur l'histoire des établissements publics culturels.

a. Une histoire des établissements publics culturels

L'établissement public n'avait pas dans le passé la précision terminologique qu'on essaie de lui faire recouvrir aujourd'hui. Cependant, le choix de déléguer la gestion d'un service à un organe spécialisé est ancien, et remonte à l'Ancien Régime. Saint Louis créa en 1254 le fameux centre national ophtalmologique des quinze vingt, qui remplit encore aujourd'hui une mission sanitaire²⁴⁰. D'autres institutions ont également surmonté les révolutions pour conserver de nos jours leur actualité : l'Académie française, créée par Richelieu en 1635 demeure de nos jours sous la même appellation, tandis que le Jardin du Roi, créé en 1636, qualifié d'établissement public par Condorcet²⁴¹, devient le Museum national d'histoire naturelle en 1794. Ce choix de « détacher » la gestion d'un service du pouvoir central permet alors d'en spécialiser le fonctionnement, en y affectant le personnel dédié, tout en lui conférant une certaine autonomie. Il est également un réceptacle aux dons et legs, étant considéré que l'on cèdera plus facilement son argent pour une cause que pour l'État, dont on ne sait ce qu'il en fera. S'ajouteront ultérieurement la volonté de disposer d'une souplesse de gestion²⁴².

²⁴⁰ Elle était à l'origine chargée de dispenser des soins aux trois cents malheureux chevaliers à leur retour de croisade : ils furent otages pendant vingt jours, et chaque jour quinze étaient aveuglés.

²⁴¹ In DUGRIP. O. SAIDJ L., op. cit., p. 14.

²⁴² Voir sur ce point DUGRIP. O. SAIDJ L., op. cit., p. 12. ; BRAIBAN G., STIRN B., op. cit., p. 124. M. Waline précise qu'à la conception initiale d'octroi de la personnalité morale pour bénéficier de la générosité publique et d'une certaine autonomie se substitue à partir de 1919 la préoccupation « d'assouplir [...] les méthodes administratives », in WALINE J., *Droit administratif*, op. cit., p. 185.

L'originalité de l'examen des structures culturelles réside dans le changement d'affectation qui a été opéré. Ainsi, elles n'ont pas forcément eu un dessein culturel originel. Elles ne sont pas seulement souvent établies dans des lieux qui n'étaient pas destinés initialement à cela, mais le lieu, et sa représentation symbolique, peuvent être également devenus des atouts ou enjeux culturels, comme le représente fort bien André Malraux dans sa thématique du Musée imaginaire. Nous citerons pour le premier cas le musée d'Orsay, établi dans une ancienne gare, et dont l'architecture avec son grand hall d'accueil et son horloge récemment rénovée contribuent à la richesse du lieu et, pour la seconde représentation, le Château de Versailles, que l'on ne visite pas uniquement pour en admirer les dorures, ou la beauté de son parc et de ses bassins, mais dont on cherche à appréhender la richesse de cette représentation du pouvoir²⁴³. Les exemples peuvent être à peu près étendus à l'ensemble de notre riche patrimoine immobilier. Mais l'originalité peut également devenir complexité lorsque l'on s'interroge sur la destination d'un immeuble ou d'un meuble, comme l'a récemment fait le Conseil d'État à propos de cet instrument cultu(r)el qu'est l'orgue de la commune de Trélazé²⁴⁴. Les têtes Maori restituées à la Nouvelle-Zélande grâce à l'intervention du législateur rappellent qu'un objet culturel²⁴⁵ en occident peut aussi avoir en d'autres lieux, mais à une époque contemporaine, une toute autre dimension ; tantôt « témoin culturel », il peut être aussi le siège d'une croyance ou être partie intégrante de l'histoire d'un peuple, sans pour autant avoir encore intégré une dimension artistique²⁴⁶.

Lors de la création du ministère de la Culture, il existe déjà de nombreuses institutions culturelles. Certaines sont déjà dotées d'une personnalité civile et de l'autonomie financière²⁴⁷, tandis que d'autres disposent d'une relative autonomie fonctionnelle²⁴⁸. D'autres

²⁴³ Voir PONTIER J.-M., Le régalién dans le culturel, AJDA, 2012, pp. 1673 et s. Voir également l'image qu'en donne début 2012 la présidente Catherine Pégard, in BELLET H., ÉVIN F., Catherine Pégard : « Versailles est le lieu emblématique du pouvoir », *Le Monde*, 27 janvier 2012.

²⁴⁴ BOUALILI H., L'orgue d'église : instrument de culte ou instrument de musique ? (à propos de l'arrêt du Conseil d'État Assemblée, 19 juillet 2011, Commune de Trélazé), *RDP* 2012, pp. 1523-1551.

²⁴⁵ Nous nous rattachons à la définition de l'objet qu'en donne le dictionnaire Le Petit Robert : « Toute chose (y compris les êtres humains) qui affecte les sens, et spécialement la vue. »

²⁴⁶ Ce dernier exemple renvoie à nos propos introductifs et à la dimension qu'il convient de donner au terme culture.

²⁴⁷ L'École nationale supérieure de beaux-arts, l'École nationale supérieure des arts décoratifs, les Conservatoires nationaux supérieurs de musique de d'art dramatique, l'Académie de France à Rome, la Caisse nationale des lettres, la Réunion des musées nationaux, le Centre national de la cinématographie, les Musées nationaux Gustave Moreau, Henner et Rodin.

²⁴⁸ Les Manufactures de tapis et tapisseries nationales, la Comédie française, à laquelle était alors rattaché le Théâtre de l'Odéon, le Musée du Louvre, le Château et le domaine de Versailles, l'École du Louvre. Listes extraites des éléments fournis in JAMET D. (coord.), FOSSEYEUX J., PATTYN C., *Les établissements publics sous tutelle du ministère de la Culture Histoire administrative*, Paris : La documentation française, 2004, p. 33 et s.

encore, comme la bibliothèque nationale, ne dépendent pas encore du ministère de la Culture. Enfin, certaines structures de dimension nationale comme le Théâtre national populaire ont un statut particulier, ressemblant à une concession de service public.

Depuis 1959, de nombreux établissements publics ont été créés. Il va s'agir soit de doter de ce statut les entités qui viennent d'être évoquées, soit de créer directement sous ce statut de nouveaux musées ou enceintes culturelles²⁴⁹. Enfin, parfois, le choix de l'établissement public succèdera à un autre mode de gestion, la finalité de la structure ayant évolué²⁵⁰. Aujourd'hui, environ quatre-vingt établissements publics sont sous tutelle du ministère de la Culture.

b. Les caractères de l'établissement public culturel

La distinction entre le caractère administratif et industriel et commercial des établissements publics culturels, s'il apparaît comme la « summa divisio » des établissements publics culturels, ne remplit en réalité peut-être pas un tel rôle²⁵¹. Nous avons montré que le service culturel existait et qu'il répondait aux deux caractères, que nous avons appris à différencier²⁵². Il est donc normal que les établissements publics en charge d'une telle politique publique puissent jouir de l'un ou l'autre des caractères²⁵³. Trois critères de l'activité industrielle et commerciale sont mis en exergue : l'objet, l'origine des ressources et les modalités de fonctionnement. L'absence de l'un d'entre eux peut cependant être sans incidence sur la qualification du caractère de l'établissement culturel, alors qu'« il suffit qu'il en diffère à l'un de ces trois points de vue pour qu'il soit tenu pour administratif »²⁵⁴. Nous pensons ici au critère des ressources.

²⁴⁹ Nous citerons par exemple l'Établissement public du musée d'Orsay, le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou.

²⁵⁰ Nous pourrions citer les établissements aménageurs qui furent chargés de la construction de la Bibliothèque de France, du Musée d'Orsay, du parc de la Villette, ou de l'Opéra Bastille ; mais nous pensons ici particulièrement au Centre national de l'histoire et de l'immigration, dont un groupement d'intérêt public était chargé de la préfiguration, ou de feu la Maison de l'histoire de France (le h de histoire fut décidé en section du Conseil d'État, en considération de la limite à donner une Histoire officielle, et à lui préférer une version de l'histoire) qui avait un GIP et une association de préfiguration.

²⁵¹ Le terme est emprunté à Étienne Fatôme. FATÔME É., À propos de la distinction entre les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère industriel et commercial, in *Mélanges en l'honneur du professeur René Chapus*, Paris : Éditions Montchrestien, 1992, p. 181.

²⁵² TC, 21 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain, *GAJA* ; CE ass., 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques, *D.* 1956, p. 758, *S.* 1957, p. 38.

²⁵³ Nous n'approfondirons pas plus cette réflexion mais renvoyons aux lectures suivantes qui font des points précis sur le caractère des établissements publics : KARPENSCHIF M., Les EPIC dans tous leurs états, *JCP A*, juillet 2008, n°31-35, pp. 18-22.

²⁵⁴ CHAPUS R., *Droit administratif général*, op. cit. n° 767,

Toutes les directions du ministère de la Culture exercent une tutelle sur des établissements à caractère industriel et commercial. Or, l'examen des projets annuels de performance de la mission culture, qui retracent annuellement l'affectation de crédits budgétaires aux établissements publics, révèle qu'un certain nombre d'EPIC sont financés majoritairement par l'État, qui leur verse une subvention pour charges de service public. C'est le cas de la Cité de l'architecture et du patrimoine, du Centre national de la danse, de la Cité de la musique, de la Comédie-française, de l'Opéra national de Paris, de l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette ou du théâtre national de l'Opéra-Comique. Le caractère ne serait peut-être plus dans certains cas celui envisagé par la jurisprudence, mais marquerait peut-être plutôt l'évolution au sein d'un domaine concurrentiel.

Il nous faut également citer pour être précis le cas du Centre national d'art et de culture, le CNAC. Le législateur a effectivement entendu créer une nouvelle catégorie d'établissement public, ne faisant plus appel à la distinction classique du caractère à l'instant envisagée, mais renvoyant plutôt au champ de compétence. Le CNAC est un établissement public à caractère culturel²⁵⁵.

Les établissements publics culturels apparaissent dans leur diversité : nombreux, parfois anciens, ils s'insèrent dans tout le spectre d'action du ministère pour exercer des missions administratives ou industrielles et commerciales. Ils sont aussi originaux, leur détermination juridique n'étant pas forcément en adéquation avec l'activité exercée. Ne sont cependant envisagés ici que les établissements sous tutelle du ministère. Les autres instruments juridiques sont pour le moment écartés. Mais, pour être tout à fait complet, il nous faut maintenant mentionner la mutation de services spécialisés en services personnalisés : ceci nous permettra de mieux connaître les services à compétence nationale.

2) Les caractéristiques des services à compétence nationale et leur transformation en établissements publics nationaux

Nous allons positionner les services à compétence nationale dans l'organisation administrative²⁵⁶. Nous présenterons ensuite ceux du ministère de la Culture, et reviendrons sur le mouvement qui tend à doter ces services culturels de la personnalité morale.

²⁵⁵ Loi n° 75-1 du 3 janvier 1975 portant création du centre national d'art et de culture Georges-Pompidou.

²⁵⁶ La bibliographie suivante permet d'avoir un panorama général des SCN : DELCROS B., L'unité de la personnalité juridique de l'État. Etude sur les services non personnalisés de l'État, *LGDJ*, 1976, 322 p., pp. 9 et suivantes ; FERSTENBERT J., une troisième catégorie de services de l'État ? Les services opérateurs à compétence nationale (SOCN), *AJDA*, 1999, pp. 315-332 (cet article est le fruit d'une recherche diligentée par le

a. Une délimitation des services à compétence nationale

À côté des collectivités locales et des établissements publics, chargés par l'État ou les collectivités locales de rattachement d'une mission de service public spécifique, « on a longtemps considéré les services non personnalisés de l'État comme s'épuisant dans la distinction binaire [...] : les administrations centrales d'une part et les administrations déconcentrées d'autre part »²⁵⁷. Distinction que l'on retrouvait dans la présentation des administrations civiles de l'État unitaire qu'en faisait, dans sa version initiale, le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration²⁵⁸.

Évoquons rapidement ce texte sur lequel nous reviendrons ultérieurement. Nous allons ici l'aborder sous l'angle de son évolution rédactionnelle, pour mieux comprendre le positionnement particulier des services à compétence nationale. La ventilation des fonctions était donc posée dans la loi du 6 février 1992 qui réformait l'administration territoriale de la France²⁵⁹ : orientation et coordination pour les administrations centrales, la mise en œuvre des politiques sur le territoire étant dévolue aux administrations déconcentrées. Cependant, dans la pratique, un tel aménagement fonctionnel n'était pas envisageable pour toutes les activités²⁶⁰. Si l'administration centrale assure effectivement les fonctions définies par la loi, elle exerce également des activités à « caractère opérationnel »²⁶¹ qui ne peuvent pas être

ministre de la Fonction publique) ; SILICANI J.-L., Les services à compétence nationale, *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, 1999, n° 181, pp. 6-7 (À noter que le conseiller d'État, ancien commissaire de la réforme de l'État fut particulièrement concerné par la forme service à compétence nationale puisque la Réunion des musées nationaux, dont il fut le président du conseil d'administration, dut à cette période modifier ses missions pour faire face à la transformation des musées nationaux SCN en établissements publics nationaux); DELAUNAY B., Les services à compétence nationale, *Droit administratif*, Paris, Avril 2009, n° 4, pp. 7-12 ; DOROSZ N., Les services à compétence nationale : une organisation au service de la modernisation de l'État, *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, n° 56, Juin 2009, pp. 132-135 ; BOUDET J.-F., Les services à compétence nationale, *RFDA*, 2009, pp. 995-1014 . ROUBAN L., Réforme de l'État : le big bang ? Réorganiser ou changer l'État, *Regards sur l'actualité*, n° 360, avril 2010, pp. 17-30.

²⁵⁷ DELAUNAY B., Les services à compétence nationale, préc., p. 12.

²⁵⁸ Aux termes du décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, dans sa version initiale, « les administrations civiles de l'État se composent d'administrations centrales et de services déconcentrés ».

²⁵⁹ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

²⁶⁰ Le professeur Ferstenbert pose un regard critique sur cette loi et les travaux qui ont concouru à son élaboration, en notant que ses auteurs n'ont pas pris en compte la réalité administrative de l'époque : « Il est moins courant que les auteurs de la norme, ayant le dessein de régir l'ensemble d'un domaine, négligent purement et simplement un phénomène que nul observateur ne pouvait ignorer. C'est pourtant ce qui s'est passé lorsque, posant les nouveaux principes d'organisation de l'administration étatique, le législateur comme le gouvernement ne se sont pas aperçus qu'ils laissaient hors du champ d'application de ces principes une quantité non négligeable de services de l'État. », FERSTENBERT J., Une troisième catégorie de services de l'État, préc., p. 315.

²⁶¹ Le professeur Ferstenbert attribue à la direction générale de l'administration et de la fonction publique la « découverte » de ces services. Id., p. 316.

déconcentrées compte tenu de leur objet : il faut inclure dans cette présentation les activités de soutien logistique à l'administration centrale ou les activités, souvent scientifiques ou techniques, dont les caractéristiques (moyens, personnels) ne permettent pas de transférer sa gestion à chaque département ou région²⁶². Une réalité juridique fut donc donnée à ces services afin qu'ils puissent exercer de la façon la plus efficace possible ces fonctions opérationnelles²⁶³. Un décret du 9 mai 1997 institue la catégorie juridique des services à compétence nationale²⁶⁴, à qui sont confiées « [...] des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestations de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel il sont placés » (art. 1^{er}).

Un des principes de la déconcentration a par conséquent été modifié et dorénavant, « les administrations civiles de l'État se composent, d'une part, d'administrations centrales et de services à compétence nationale, d'autre part, de services déconcentrés »²⁶⁵.

Leur existence procède de réflexions bien antérieures à leur création puisqu'en 1970, le Conseil d'État mentionnait la création des centres de responsabilité, comme alternative, dans certains cas, à l'emploi de la structure établissement public²⁶⁶. Expérimentée dès la fin de

²⁶² Les services de l'ancien commissaire à la réforme de l'État durant la période 1995-1998, M. Siliciani, ont chiffré pour les années 1995 et 1996 à 30 000 agents environ parmi les 75 000 qui composaient à cette période les services centraux des ministères, ceux qui exerçaient des tâches opérationnelles, dont 10 000 étaient déconcentrables au niveau local. Les plus gros effectifs se trouvaient aux ministères de la défense, de l'équipement et de la culture. SILICANI J.-L., *Les services à compétence nationale*, préc., p. 6.

²⁶³ « La volonté politique de maintenir un service politique dans l'administration d'État peut s'expliquer par la nécessité de mieux servir l'intérêt général, par le souci pour l'État de ne pas se désengager de certains domaines tels que ceux où les services opérateurs à compétence nationale [pour une utilisation de ce terme, confère ci-après] interviennent. [...] S'agissant de certaines activités techniques, logistiques ou de production, qui ne peuvent être déconcentrées parce que devant s'exercer au plan national, les services opérateurs à compétence nationale permettent de ne pas maintenir en centrale des services qui ne peuvent être territorialisés. Ensuite, parce que le service opérateur à compétence nationale, réalisant une autonomie sans octroi de la personnalité morale, évite les démembrements de l'État qui nuisent aussi bien à l'idée de déconcentration qu'aux administrations centrales. », FERSTENBERT J., préc., p. 315.

²⁶⁴ Décret n° 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création des services à compétence nationale, modifié par le décret n° 2005-124 du 14 février 2005 et le décret n° 2008-772 du 30 juillet 2008.

²⁶⁵ Modification intégrée par le décret n° 97-463 du 9 mai 1997 modifiant la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration. Comme l'analyse Jacques Ferstenbert, « [les SCN] ne correspondent pas aux services de l'administration centrale parce qu'ils assurent, en tout ou partie, des fonctions qui ne sont pas celles, limitativement énumérées, que les textes assignent à ces derniers. Ils ne correspondent pas davantage aux services déconcentrés, leur compétence n'étant pas limitée à une circonscription territoriale », FERSENBERT J., préc., p. 315.

²⁶⁶ Les avantages tirés du recours à l'établissement public « pourraient être obtenus sans qu'il soit toujours nécessaire de créer une personne morale distincte de l'État, par la constitution, au sein de l'administration, de centres de gestion ou pour employer une expression qui commence à être en usage, de centres de décision et de responsabilité », Conseil d'État, *Les établissements publics nationaux*, Études et documents du Conseil d'État, 1970, p. 19.

cette décennie, cette technique de gestion « a essaimé au sein de l'administration centrale »²⁶⁷, avant que le terme « service opérateur à compétence nationale » inscrit dans une circulaire du Premier ministre de 1995 n'évolue pour être définitivement fixé par le décret de 1997.

Les SCN constituent donc une certaine forme de déconcentration puisqu'il s'agit de confier à d'autres administrations la gestion d'un service qui ne relève plus des services centraux ; cependant, il ne s'agit pas pour autant d'un service déconcentré puisque son administration ne s'exerce pas à un échelon territorial. Sa justification, comme nous l'avons vu, réside dans l'optimisation de la gestion publique du dit service.

La création des services à compétence nationale relève soit d'un décret en Conseil d'État, lorsqu'ils sont placés directement sous l'autorité d'un ministre, soit d'un arrêté du ministre intéressé, lorsqu'ils sont placés sous l'autorité d'un directeur. Leurs conditions de fonctionnement sont explicitées dans cet acte. L'objectif affiché de cette souplesse est de mettre en place la formule la mieux appropriée aux objectifs qui seront confiés aux services²⁶⁸. Un ordonnateur secondaire nommé par voie d'arrêté gèrera les crédits de fonctionnement affectés par les services centraux du ministère. L'exécution de la dépense se déroule en application des règles de la comptabilité publique²⁶⁹ qui distinguent l'engagement de la dépense, sa liquidation et son mandatement, le paiement relevant de la compétence exclusive du comptable assignataire.

Les SCN constituent donc la possibilité de créer, sans rompre avec l'unité de la personnalité juridique de l'État, des services non dotés de la personnalité morale ou de l'autonomie financière, mais possédant une relative souplesse et une autonomie de gestion destinée à répondre au besoin de l'État de remplir des missions à caractère ponctuel.

²⁶⁷ DÉLIVRÉ-GILG C., op. cit., p. 449. Madame Délivré-Gilg précise (note 2232) qu'une circulaire du 25 janvier 1990 prévoit la possibilité de créer ces « centres de responsabilité » et, citant Jean Chatelain (CHATELAIN J., *Droit et administration des musées*, Paris, École du Louvre, La Documentation française, 1993, 675 p., p. 95) rappelle que « le musée d'Orsay a été le premier à bénéficier de cette formule ».

²⁶⁸ Confère articles 1 et 2 du décret du 9 mai 1997 précité.

²⁶⁹ Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, auquel lui est désormais substitué le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

b. Les services à compétence nationale et leur transformation en établissements publics

Au sein du ministère de la Culture, une trentaine de services à compétence nationale ont été créés, dans des conditions simplifiées depuis 2007²⁷⁰. La quasi-totalité d'entre eux sont aujourd'hui rattachés à la direction générale des patrimoines. Les musées nationaux constituent une part importante de ces services, même si une nouvelle orientation est prise depuis quelques années pour leur conférer la personnalité morale, au même titre que le Centre des monuments nationaux.

Cependant, le lien étroit existant entre l'État et ces services peut entretenir un sentiment de forte inertie. Ils ne disposent pas d'autonomie, ne conduisent pas de recherche. L'établissement public est bien mieux perçu. La transformation d'un SCN en une structure dotée de la personnalité morale a un impact sur les crédits et les personnels. Cette acquisition de l'autonomie, au moins dans une acception symbolique (par la dévolution d'un budget, de moyens et d'une administration propre), encourage le développement d'une ambition culturelle, la recherche de ressources propres et la volonté de faire venir du public. La fin de la mutualisation des crédits et des emplois encourage l'initiative, l'audace.

Il y a sans doute dans cette perception une exagération, mais une vision commune de la science administrative nous apprend à établir un lien entre la lourdeur de l'administration et son inertie, qui n'a forcément plus lieu d'être au sein de structures forcément plus petites et entièrement tournées vers leur développement. L'établissement public pourrait être perçu en ce sens comme un centre de responsabilités²⁷¹.

²⁷⁰ Il n'est plus en effet nécessaire de soumettre le décret au Conseil d'État lorsque le SCN est rattaché à un ministre ; lorsqu'il dépend d'un directeur d'administration centrale, d'un chef de service ou d'un sous-directeur, il est créé par arrêté interministériel.

²⁷¹ Les arguments ici développés ne font pas l'objet d'une doctrine clairement identifiée au sein de l'appareil d'État, même si on peut relever ce sentiment au sein de l'administration dans les choix opérés en faveur de l'établissement public (voir ci-après). Approfondir ce point nous porterait trop loin dans la science et la sociologie administratives. Nous renvoyons cependant à l'article de Jean-Marc Weller qui a suivi le travail du personnel au sein des organismes de sécurité sociale. Le constat qu'il dresse est plus nuancé : si certaines activités, comme celle au guichet, révèlent « une relative déconnexion entre le registre de l'institution - ... l'idée de service public- et l'action concrètement accomplie », une « rupture entre l'idée et l'organisation » (p. 256), d'autres agents affectés à d'autres tâches, comme celle de gestion de dossiers, où ils doivent faire des choix au sein d'une chaîne de décision à laquelle ils sont intégrés, « ne se considèrent jamais comme un être grisâtre et poussiéreux comme on le croit trop souvent : c'est un être grouillant qui circule, se transforme, apparaît, disparaît au fil du cheminement de chaque affaire. » (p. 261), WELLER J.-M., *Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations*, pp. 254-268, in DREYFUS F., EYMERY J.-M. (dir.), *Science politique de l'administration, Une approche comparative*, Paris : Economica, Collection Études politiques, 307 p. Nous renvoyons également à la description classique et caricaturale du fonctionnaire « à la conscience étriquée, aux

Depuis le début des années 2000, la dévolution de la personnalité morale aux SCN a été au fondement de deux vagues successives de mutations liées au même courant réformateur. Une crise systémique, sur laquelle nous reviendrons à la fin de cette étude, a touché les musées, et plus particulièrement le domaine des acquisitions organisé par la Réunion des musées nationaux. La création de musées de dimensions internationales dotés de leur propre personnalité morale et développant une véritable expertise artistique et une démarche commerciale – nous pensons ici au Louvre et à Versailles qui a acquis la personnalité morale en 2003- a considérablement affaibli une structure qui se trouvait dépossédée d'une partie de ses attributions et des recettes destinées à son intervention sur le marché de l'art. La transformation de ces grands musées en établissements publics était mue par le souhait qu'ils seraient plus responsabilisés sur la gestion de leurs activités et de leur patrimoine. Cependant, l'indépendance acquise a conduit à revoir entièrement le dispositif général de gestion du domaine des acquisitions et les pratiques commerciales. En 2004, une réforme destinée à éclaircir les schémas de financements par l'État des musées nationaux confère l'attribution de la personnalité morale à certains d'entre eux, parmi lesquels le musée Guimet et le musée d'Orsay. Une dynamique est alors enclenchée : le nouveau musée du Quai Branly sera lui aussi doté de la personnalité morale, le musée national Jean-Jacques Henner et le musée Rodin sont transformés en établissements publics en 2005²⁷². D'autres sites culturels rattachés à la direction générale des patrimoines changent de statut : Le domaine de Chambord, puis le château de Fontainebleau deviennent des établissements publics²⁷³ (respectivement EPIC et EPA).

Puis, le Conseil de modernisation des politiques publiques a proposé des mesures « tendant à clarifier les actions des différents acteurs du domaine muséal », parmi lesquelles le « rattachement des musées sous statut SCN aux structures d'accueil définies »²⁷⁴ Ainsi, le musée de l'Orangerie est rattaché au musée d'Orsay ; l'établissement Sèvres-Cité de la Céramique, qui avait déjà « absorbé » le SCN musée national de la céramique de Sèvre, s'est rapproché d'un autre SCN, le musée Adrien Dubouché. Enfin, l'Aquarium de la Porte Dorée a été intégré à l'établissement public de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration. Les

intérêts mesquins », rapportée in DRAÏ R., *Science administrative, Éthique et gouvernance*, Aix-En-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille, Librairie de l'Université d'Aix-En-Provence, 2002, p. 381.

²⁷² Respectivement par les décrets n° 2005-538 du 23 mars 2005 et n° 2006-1507 du 6 décembre 2005.

²⁷³ Respectivement par les décrets n° 2005-703 du 24 juin 2005 et 2009-279 du 11 mars 2009.

²⁷⁴ Mesure 300. Voir INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES, *Rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques au ministère de la Culture et de la Communication*, Janvier 2013, p. 9.

rédacteurs du rapport d'évaluation de la RGPP regardent plutôt de manière positive ces fusions, qui peuvent cependant entraîner des coûts de fonctionnement supplémentaires. Le projet de la « Cité de la céramique » est né des réussites des mesures RGPP dans le domaine culturel : les avancées en termes de dynamique, d'image, de politique culturelle sont évidentes, ainsi que les gains ressentis dans la gestion des personnels, de leur formation, et dans le fonctionnement en général. L'Orangerie a bénéficié de retombées positives grâce à la dimension nouvelle de son image, la fréquentation du public et les recettes étant en augmentation ; cependant, les frais de fonctionnement courant (l'entretien, le ménage, les communications) ont augmenté. Enfin, les rapporteurs notent le manque de cohérence fonctionnelle dans le dernier rapprochement évoqué, celui-ci pouvant uniquement se justifier d'un point de vue géographique²⁷⁵.

Pour terminer, et bien que cela excède le cadre muséal strict, nous ne pouvons passer sous silence une dimension de la RGPP visant à améliorer le pilotage des grands projets culturels. Une mesure 297 prévoit la mutualisation des fonctions et le rapprochement entre le Service national des travaux (le « SCNSNT ») et l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels. L'Opérateur du patrimoine et de projets immobiliers de la Culture (EPA) qui est maître d'ouvrage pour le compte de son ministère de tutelle est créé en 2010²⁷⁶.

Les services à compétence nationale occupent une place importante dans la mise en œuvre de la politique culturelle du ministère. Une évolution récente tend à rattacher ces services à d'autres entités dotées d'une personnalité morale, ou à les transformer en établissements publics. Cette dimension serait le fait du ministère des finances²⁷⁷, et notamment de la direction du budget, qui militerait, au nom notamment d'impératifs financiers et de la conduite d'une politique plus efficiente, thème sur lequel nous reviendrons, pour le recours au statut de l'établissement public. Cette doctrine ne serait néanmoins qu'une position de principe, pas forcément exportable, ni même justifiée dans l'ensemble des politiques publiques : l'inspection générale des finances, en 2012, regrettait la méconnaissance qu'avaient les institutions des SCN, qui offriraient « une grande souplesse d'action », faciliteraient les rapports avec la tutelle, et permettraient enfin de mutualiser certaines fonctions supports avec l'administration. Son recours serait en lien avec la recherche d'une

²⁷⁵ Ibid., p. 57.

²⁷⁶ Par le décret n° 2010-818 du 14 juillet 2010.

²⁷⁷ INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES, *Rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques au ministère de la Culture et de la Communication*, Janvier 2013, op. cit., p. 58.

cohérence juridique, afin d'éviter une multiplication de la diversité des statuts. Il serait particulièrement adapté à la conduite de projets « limités dans le temps » ou au pilotage de l'État pour des projets « en cours de restructuration »²⁷⁸. Si des SCN sont transformés, la logique administrative ne plaide cependant pas pour leur suppression.

La personnalité morale est au cœur de la notion de l'établissement public. Si on peut s'interroger sur le degré d'autonomie qu'elle autorise, il est évident que c'est ce dernier principe qui sera le lien avec la tutelle. Les établissements publics culturels sont nombreux, en comparaison à la taille du ministère. Souvent anciens, lui préexistant, ils irradiant dans l'ensemble du champ culturel. Ses services personnifiés n'excluent pas forcément tout autre mode d'intervention, et les services à compétence nationale, qui sont des structures spécialisées mais dépourvues de la personnalité morale, assurent la gestion de services publics culturels. Cependant, la réforme muséale comme la RGPP en réduisent le nombre, pour transférer les activités à des établissements publics.

§2. La délimitation du cadre de la tutelle

La tutelle fait traditionnellement écho aux contrôles de l'État sur les collectivités territoriales, que les différentes lois de décentralisation ont allégés. Il faut donc justifier son utilisation pour qualifier des liens entre l'État et des services dotés de la personnalité morale. Nous énumérerons les acteurs de cette tutelle avant d'envisager et comparer les incidences de son utilisation sur le conseil d'administration et le directeur d'une structure culturelle.

A. La justification de l'emploi du terme tutelle

Il s'agit ici de revenir sur une terminologie et de la fixer pour la réalisation de notre étude. En prenant la définition de la tutelle qu'en donne Benoît Plessix dans les *Jurisclasseur*, nous percevons qu'elle est intimement liée au concept de décentralisation, qu'elle lui est consubstantielle, ajouterait Jean Waline²⁷⁹, puisque son objet serait d'assurer l'unité de l'État en y apportant un contrepois²⁸⁰. Pour qu'il y ait tutelle, il faut qu'il y ait décentralisation. Ce

²⁷⁸ INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, L'État et ses agences, Mars 2012. Voir notamment p. 55 et s.

²⁷⁹ WALINE J., À propos de la tutelle sur les collectivités territoriales, p. 1097, in *Le droit administratif, Permanences et convergences, Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Paris : Dalloz, 2007.

²⁸⁰ « La tutelle [...] désigne en droit positif le "contrôle administratif" qu'exercent les autorités de l'État sur les autorités décentralisées, afin d'assurer l'unité de l'État et la préservation de l'intérêt général, en apportant un contrepois à la décentralisation, territoriale ou fonctionnelle. », PLESSIX B., *Établissements publics, Jurisclassseurs*, T. 3, à jour au 28 mai 2007, Fasc. 135.

rapport, qui semble de prime abord évident lorsque l'on étudie les thématiques relatives aux collectivités locales, devient plus problématique lorsque l'on se penche sur les établissements publics. Trois démarches nous semblent pouvoir être envisagées pour cerner les modalités d'organisation administrative de l'établissement public. Selon une première approche, pour qu'il y ait tutelle, il convient de déterminer que la personnification de ces services relève de la technique de la décentralisation. A ainsi été développée la décentralisation par services pour expliquer le lien unissant un établissement à la collectivité créatrice. Puis la notion de tutelle a été transposée à la forme de contrôle exercée par la collectivité sur celui-ci. Cependant, une seconde approche peut consister à se pencher sur les contrôles pesant sur l'établissement public et à en déduire s'ils relèvent ou non du concept de tutelle. Ainsi peut être alors éventuellement précisé le caractère décentralisé des établissements publics. Enfin, l'orientation que nous prendrons tend à poser sur un sol extrêmement meuble les liens tissés entre ces deux personnes morales : les différences notables existant entre la personne morale collectivité locale et celle établissement public permettent de s'interroger sur les critères de décentralisation à mettre en avant. La décentralisation est-elle un acte politique, comme pour le cas de la collectivité locale vis-à-vis de l'État, ou peut-elle ne se réduire qu'à un acte de gestion ? Les éléments permettant d'identifier la tutelle exercée sur les collectivités locales doivent-ils se retrouver dans les contrôles exercés par la collectivité sur son établissement public ? Nous montrerons que la décentralisation par services demeure encore à ce jour une notion ambiguë mais que nous estimons non suffisante pour exclure toute notion de tutelle sur les établissements publics. Parmi les actes pesant sur l'établissement public, et quelle que soit chacune des trois démarches envisagée, la nomination de son autorité exécutive est un acte à part qu'il conviendra ultérieurement de qualifier, mais que nous considérerons alors comme le tendon reliant l'État à son service, et originel de la mise en œuvre d'une politique publique.

1) La décentralisation par services : une notion ambiguë

Dans un ouvrage publié en 2006, M. Jean-Bernard Auby se penchait sur la décentralisation aujourd'hui ; en introduction à ses propos, il invitait le lecteur à considérer que la décentralisation territoriale était la seule à envisager dans ses développements, en admettant, ajoutait-il, qu'il y en aurait d'autres²⁸¹. Cet avertissement, empreint d'un doute non levé, provient de la difficulté à caractériser le lien unissant l'établissement public à la collectivité qui en est à l'origine, et à sa qualification au regard des modalités d'organisation

²⁸¹ AUBY J.-B., *La décentralisation et le droit*, Paris : LGDJ, 2006, p. 11

administrative de l'État. Ce que de nombreux auteurs ont pu dénommer décentralisation par services est-elle une modalité de la déconcentration ou de la décentralisation ? La question est importante puisque la première développe des rapports de contrôle hiérarchique, tandis que la décentralisation territoriale a été le socle fondateur du concept de tutelle en droit public. Pourtant, on peut douter qu'à cette question soit adjointe une réponse définitive : les critères de la décentralisation ont évolué avec le temps, et, d'autre part, la doctrine varie sur les éléments à mettre en avant dans les rapports caractérisant cette décentralisation par services. Aujourd'hui encore, si une pensée dominante semble se détacher, le consensus n'existe pas et révèle plutôt l'étendue des marges d'appréciation de cette décentralisation par services, tout en en soulignant la spécificité.

Un travail faramineux n'épuiserait pas les réflexions sur la décentralisation, et nous prenons le parti d'en citer juste quelques points marquants, faisant sans doute abstraction de certaines notions capitales pour tout juriste, mais qui sont suffisants pour notre entreprise consistant à cerner similitudes et différences entre celle-ci et la décentralisation par services.

La décentralisation des territoires est née sous la III^e République avec la loi du 10 août 1871 et la loi municipale du 5 avril 1884. Elle traduit dans une démarche juridique un nouveau modèle d'organisation politique, qui s'est développé en réaction au centralisme administratif, intensifié depuis la Révolution²⁸². Il s'agit donc, comme le soulignait déjà Hauriou, d'une décentralisation administrative, qu'il distingue d'une décentralisation politique²⁸³ : la première respecte l'unité de la loi tandis que la seconde s'apparenterait plus, nous semble-t-il, au fédéralisme décrit par Tocqueville au XIX^e siècle. Étymologiquement, elle est un transfert du centre vers la périphérie ; Pour Hauriou, ce contrepois de la décentralisation « tend à restituer à la nation les organes de l'administration locale et des administrations spéciales²⁸⁴ ». Jean Waline ne dit pas autre chose, mais souligne l'indépendance des entités à qui l'État transfère ces compétences²⁸⁵. Une fois rappelée l'affirmation avancée par M. Auby selon laquelle la décentralisation entraîne effectivement la création d'une personne morale

²⁸² Voir par exemple sur l'apparition de la décentralisation, AUBY J.-B., *ibid.*

²⁸³ HAURIOU M., *Précis de droit administratif*, Paris : Dalloz, 12^e édition, Sirey, réédition 2002, 1150 p., p. 85.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 84.

²⁸⁵ « À partir du moment où l'État se dessaisit de certains de ses pouvoirs pour le transférer à des entités indépendantes de lui - ce qui est la définition même de la décentralisation -, ce n'est pas pour reprendre d'une main ce qu'il a donné de l'autre. », in WALINE M., *À propos de la tutelle sur les collectivités territoriales*, op. cit., p. 1096.

distincte²⁸⁶, la formalisation classique de cette décentralisation s'attache à trois caractères : des autorités propres, qu'il faut entendre comme étant élues démocratiquement, des compétences propres, et une tutelle propre, qui est un contrôle de l'État destiné à assurer la préservation de l'intérêt général²⁸⁷. Nous ajouterons que ce sont ces contrôles qui permettent d'assurer l'unité de l'État que nous avons précédemment évoquée.

Qualifier l'organisation administrative d'un établissement public de décentralisation par services, selon la théorie classique, revient à l'inscrire dans la technique de la décentralisation. On peut cependant avancer que la décentralisation par services se distingue de la décentralisation territoriale par trois points originaux et par sa formalisation juridique. Tout d'abord, la seconde a une assise territoriale, elle est une forme d'aménagement de l'État unitaire, tandis que la première, se développe exclusivement pour prendre en charge une activité d'intérêt général ; ensuite, alors que la décentralisation territoriale est une technique d'administration ayant comme nous l'avons souligné une signification également politique, la décentralisation par services n'est qu'une technique de gestion d'une administration²⁸⁸ ; enfin, et ce point sera l'objet des développements ultérieurs, un des caractères fondamentaux de la collectivité locale est assuré par la représentativité de son dirigeant qui est une autorité élue par le groupe qu'elle représente, tandis que ce qui peut symboliser une certaine autonomie de gestion n'existe généralement pas dans le cadre des personnes morales fondatives, dont les dirigeants sont principalement nommés par des autorités extérieures à celles-ci. Sur le terrain du droit, dans la Constitution française, à son article 1^{er}, est inscrite la reconnaissance de la décentralisation du territoire français, mais rien n'y figure sur le cadre organisationnel des établissements publics.

Alors que la décentralisation et la décentralisation par services se sont développées toutes deux à la même période de théorisation de la personnalité morale, la décentralisation par services ne parvient pas à « confirmer » la théorie de la décentralisation. Est-ce cependant suffisant pour déduire que la décentralisation par services ne s'apparente pas à la décentralisation territoriale et doit-on donc la rattacher à l'autre modèle d'organisation de l'État que représente la déconcentration ?

²⁸⁶ « Les notions de personne publique et de décentralisation coïncident », in AUBY J.-B., *La notion de personne publique en droit administratif*, Thèse Bordeaux, 1979, p. 185.

²⁸⁷ Voir par exemple DOUENCE J.-C., *Libre administration et organisation décentralisée*, pp. 440-447, p. 442, in *Le droit administratif, Permanences et convergences, Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, op. cit.

²⁸⁸ Sur ce second point, voir notamment CHAPUS R., *Droit administratif général*, Tome 1, op. cit., p. 400 et s.

La doctrine classique, comme la contemporaine, apporte des réponses diverses, soulignant peut-être ainsi la malléabilité du concept.

MM. Eisenmann (1949) et Drago (1950) déniaient le rattachement de l'établissement public à la technique de la décentralisation, le premier lui préférant le concept de semi-décentralisation²⁸⁹. M. Marcel Waline, soulignait le caractère hétérogène de la décentralisation par services, tout comme M. de Laubadère. M. Constans²⁹⁰, fait de l'autonomie précédemment évoquée le point cardinal pour écarter, pour les raisons que nous avons vues, et qui ne nous semblent plus aujourd'hui défendables, le caractère décentralisé aux établissements publics.

M. Regourd²⁹¹, dans sa thèse consacrée à l'acte de tutelle, centre la distinction entre décentralisation et décentralisation par services sur la représentativité des ses organes dirigeants, reprenant ainsi les concepts avancés par toute une partie de la doctrine, de Duguit à Hauriou, de Chevalier à Eisenmann et Homont. Nous reviendrons sur ce critère dans les développements ultérieurs.

En 2009, Gilles Lebreton insiste également sur l'absence de généralisation de l'élection des dirigeants des établissements publics, et sur les modalités de contrôle qui pèsent sur eux pour s'interroger sur l'emploi même de « décentralisation par services » à l'endroit des établissements publics²⁹².

Quelques années auparavant, Florian Linditch franchit le Rubicon et proclame la fin de la thèse de la décentralisation par services, le lien entre l'établissement public et la collectivité présentant « une parenté évidente avec la déconcentration »²⁹³. À contre-courant de la doctrine qui voit dans la déconcentration un transfert de pouvoir au sein d'une même institution²⁹⁴, il montre dans un premier temps que l'attribution de la personnalité morale peut être un vecteur de la déconcentration (l'unicité de la personnalité morale n'étant pas une

²⁸⁹ Pour des développements complémentaires sur la notion de décentralisation par services, voir REGOURD S, *L'acte de tutelle en droit administratif français*, 1982 ; DUPUIS G., GUÉDON M.-J., CHRÉTIEN P., op. cit., p. 251. M. Eisenmann considère le lien entre établissement public et la décentralisation de « non-sens », in RICHER L., *La notion de tutelle sur les personnes en droit administratif*, RDP, 1979, p. 973.

²⁹⁰ CONSTANS L., *Le dualisme de la notion de personne morale administrative en droit français*, op. cit., p. 95 et s.

²⁹¹ in REGOURD S, *Recherche sur l'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris : LGDJ, 1982, p. 229

²⁹² LEBRETON G., *Droit administratif général*, op. cit., p. 149.

²⁹³ LINDITCH F., *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, op. cit., pp. 157-160, p. 160.

obligation, comme le montrerait l'acquisition de la personnalité morale par un service jusqu'alors géré en régie, sans qu'elle s'accompagne de transformation notable ; un pouvoir hiérarchique susceptible de transcender les entités juridiques)²⁹⁵. Il s'attache ensuite à démontrer que la théorie de la décentralisation par services coïncide initialement avec celle de la réalité des personnes morales, avant que cette dernière ne cède le pas à une conception purement instrumentale. L'établissement ne résulterait alors « que d'un choix d'aménagement interne à l'administration »²⁹⁶.

Cependant, la doctrine contemporaine ne suit généralement pas cette proposition, même si elle ne s'accorde pas sur une position commune. M. Gaudemet retient la création d'une nouvelle personne morale distincte pour adjoindre à l'établissement public le caractère de la décentralisation²⁹⁷. Il souligne l'identité des procédés techniques, tout en insistant sur la différenciation de leur objet²⁹⁸. M. Jean Waline²⁹⁹ utilise le terme de décentralisation par services, qui permet tout à la fois de la rapprocher de la technique de la décentralisation telle qu'elle apparaît avec les collectivités locales, tout en la distinguant. Pour M. Chapus³⁰⁰, les deux techniques peuvent se séparer, comme se rejoindre, l'une ayant une signification politique, l'autre étant une technique d'administration. MM. Frier puis Petit³⁰¹ s'inscrivent dans la lignée de L. Duguit et considèrent cette technique comme un « découpage horizontal » de l'ordonnancement administratif. Elle relève de « la même technique juridique que celle en matière territoriale ». Ils ajoutent cependant immédiatement que sa portée est moindre, compte tenu du statut constitutionnel de la décentralisation territoriale, et qu'elle concerne des « institutions dérivées, rattachées à des personnes "primaires". » MM. Dupuis et Chrétien, Mme Guédon³⁰² réfutent toute symétrie entre les deux décentralisations, allant jusqu'à les opposer, mais n'établissent cependant pas de lien avec une autre forme d'organisation administrative.

²⁹⁴ « Il y a déconcentration lorsque au sein d'une même institution, le pouvoir de décision détenu par les autorités les plus élevées est transféré à des autorités moins élevées dans la hiérarchie interne de l'institution. », in CHAPUS R., op. cit., p. 315.

²⁹⁵ Pour Serge Regourd, la décentralisation par services « paraît reposer sur le même présupposé de dualité organique qu'en matière de collectivités locales », in REGOURD S., op. cit., p. 229. ; Pour MM. de Laubadère, Venezia et Gaudemet, la création d'une nouvelle personne morale établissement public relève de la technique de la décentralisation, in LAUBADÈRE A. (de), GAUDEMET Y., VENEZIA J.-C., *Droit administratif général*, Paris : LGDJ, 1999, 15^e édition.

²⁹⁶ LINDITCH F., op. cit., p. 159.

²⁹⁷ GAUDEMET Y., *Traité de droit administratif*, op. cit., pp. 287-288.

²⁹⁸ GAUDEMET Y., *Droit administratif*, op. cit., p. 199.

²⁹⁹ WALINE J., *Droit administratif*, op. cit., p. 41.

³⁰⁰ CHAPUS R., op. cit., p. 405.

³⁰¹ FRIER P.-L., PETIT J., *Précis de droit administratif*, op. cit., p. 109.

³⁰² DUPUIS G., GUÉDON M.-J., CHRÉTIEN P., op. cit., p. 249.

Les établissements publics répondent à la technique de la décentralisation par services, encore appelée décentralisation technique. Si la doctrine ne s'est pas encore mise d'accord sur son rattachement à la décentralisation ou à la déconcentration, il faut prendre ce terme pour ce qu'il est : une technique administrative. Il peut ensuite exister a minima nominalement, mais est susceptible de s'apparenter à une technique ou à l'autre. Il doit permettre en tous les cas, même dans son acception minimale, l'emploi du mot tutelle, terme qu'il convient maintenant de définir avant de voir si ce contrôle se distingue ou non de celui exercé dans la décentralisation territoriale.

2) La définition de la tutelle pesant sur les établissements

Simplifions d'emblée ce qui peut l'être : la tutelle administrative, terme qu'on peut estimer mal choisi, n'a pas de lien avec la tutelle civile³⁰³. Il est ensuite nécessaire pour définir la tutelle pesant sur les établissements publics, et en appréhender les caractères, de mettre la tutelle en relation avec la décentralisation territoriale, et de la distinguer de l'autre forme de contrôle administratif que représente le contrôle hiérarchique.

La tutelle administrative ne peut être conceptualisée qu'une fois appréhendée l'évolution qui a pu bouleverser la signification de la décentralisation : celle-ci peut receler une ambiguïté linguistique, permettant de douter du rattachement du terme tutelle à la décentralisation, tandis que le développement d'une nouvelle approche complexifie l'ensemble. La loi du 2 mars 1982 est souvent perçue avec celles de 1983 comme les grandes lois de la décentralisation, son acte I. Cependant, en 1982, il ne s'agit pas d'un transfert de compétences, mais de l'affirmation des « droits et libertés » des collectivités locales. La loi intitulée deux de ses chapitres « suppression de la tutelle administrative » et « suppression de la tutelle financière ». Des contrôles a priori du représentant de l'État ont été supprimés, la réforme affichant une préférence sur un contrôle de légalité a posteriori qui limite moins la conduite de la collectivité par ses autorités. Se développe ainsi la notion de libre

³⁰³ Si M. Hauriou concède que la tutelle administrative a de « lointains rapports avec la tutelle de droit privé » (HAURIOU M., *Précis de droit administratif*, Paris : Sirey, 1933, 12^e édition, réédition 2002, 1150 p.), et si pour J.-P. Dubois, ce terme a un « caractère péjoratif » qui renvoie à une minorité ou une incapacité (DUBOIS J.-P., *Le contrôle administratif sur les établissements publics*, Paris : LGDJ, 1982) M. Waline considère que « la tutelle administrative n'est même pas la transposition en droit public de la tutelle civile » (WALINE J., À propos de la tutelle sur les collectivités territoriales, préc. pp. 1095-1096). La différence tient tant dans son action que dans son objet. La tutelle civile prive celui qui y est soumis de toute initiative, alors que la tutelle administrative interviendrait « après coup » (CE, 17 janvier 1933, Congrégation des sœurs de Saint Régis, Conclusions Corneille). La première tend à protéger l'incapable, et la seconde permet la sauvegarde de l'intérêt de la personne morale « primaire » (CHAPUS R., *Droit administratif général*, op. cit.).

administration des collectivités territoriales. La décentralisation a-t-elle changé de sens ? À un transfert de compétences se substitue-t-il une nouvelle approche relative à un transfert de pouvoir, qui légitimerait l'abandon de la tutelle ? Il faut considérer que ces deux principes, qui acquièrent l'un et l'autre une reconnaissance constitutionnelle³⁰⁴, se juxtaposent, leur objet étant effectivement différent : la décentralisation concernerait « la structure globale de l'État [,] l'articulation entre l'État central et les collectivités », tandis que « la libre administration affirme surtout la liberté d'agir des collectivités », qui s'administrent librement par des conseils élus³⁰⁵. La décentralisation n'est pas la libre administration. Elle a toujours sa raison d'être originelle qui est un transfert de compétences, tout en préservant l'unité de l'État. Pour assurer cet objectif, des contrôles du préfet pèsent toujours sur les collectivités, qu'il s'agisse du contrôle administratif ou du contrôle financier, que recouvre parfois l'emploi du terme *contrôle de légalité*. Ces contrôles ont, comme la décentralisation, une valeur reconnue par la Constitution³⁰⁶. Par ailleurs, la doctrine consent toujours à qualifier ces contrôles attachés à la décentralisation, bien que leur caractère ait évolué, de tutelle administrative³⁰⁷.

La tutelle est donc un pouvoir de contrôle exercé par l'administration sur les autorités décentralisées³⁰⁸. Cette tutelle se distingue cependant de la défense par la personne morale primaire de ses propres intérêts. Son objectif est de protéger l'intérêt général, d'assurer l'indivisibilité de la République. Elle est la contrepartie de l'autonomie attribuée aux personnes morales, et forme la limite à la notion d'indépendance qu'on pourrait voir en

³⁰⁴ Constitution du 4 octobre 1958 : article 2 : « La France est une République indivisible [...] Son organisation est décentralisée. » Article 72 : « Dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités s'administrent librement par des conseils élus ».

³⁰⁵ in DOUENCE J.-C., *Libre administration et organisation décentralisée*, préc., p. 444. Voir également WALINE J., À propos de la tutelle sur les collectivités territoriales, op. cit.

³⁰⁶ « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. », Extrait de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958

³⁰⁷ Jean Waline indique que Jean Rivero « souhaite conserver le concept », et suit également cette démarche, WALINE J., À propos de la tutelle sur les collectivités territoriales, op. cit., pp. 1094-1095. MM. de Laubadère, Venezia et Gaudemet conservent l'appellation, in LAUBADÈRE A. (de), VENEZIA J.-C., GAUDEMET Y., op. cit., p. 181. MM. Frier puis Petit ne le font pas de manière explicite, FRIER P.-L., PETIT J., op. cit. pp. 150-155. Voir également la tribune du professeur Faure, s'interrogeant en 2008 sur la pertinence de l'emploi du terme tutelle à l'endroit des collectivités, in FAURE B., Faut-il garder le mot « tutelle » en droit administratif ?, *AJDA*, 2008, p. 113.

³⁰⁸ « Il n'est pas d'administration décentralisée qui ne soit rattachée au pouvoir central par un contrôle supérieur du Gouvernement », in HAURIOU M., *Précis de droit administratif*, op. cit., p. 91.

elles³⁰⁹. La décentralisation se compose donc de deux attributs : l'autonomie de la personne morale décentralisée, et la tutelle exercée sur elle par cette personne morale primaire³¹⁰.

L'autre forme de contrôle administratif est le contrôle hiérarchique et s'établit dans un rapport de déconcentration. L'étude des caractères de ces deux modalités de contrôle permet de mieux appréhender le type de contrôle pesant sur l'établissement public. Nous reprenons l'énumération des attributs de chacun d'entre eux qu'en a faite Y. Gaudemet³¹¹, et que nous inscrivons dans le tableau ci-dessous :

Contrôle hiérarchique	Tutelle
Étroit	Lâche
Exercé par le pouvoir central sur une autorité déconcentrée	Exercé sur une autorité décentralisée
	Respecte la faculté d'initiative de l'autorité sous contrôle
Existe du seul fait de la situation du supérieur par rapport au subordonné	Pas de tutelle sans texte ; pas de tutelle au-delà des textes
Pouvoir d'instruction ou d'évocation	Pouvoir d'approuver ou d'empêcher
Opportunité	Appréciation de la légalité
	N'exprime pas la décentralisation, mais la caractérise

Au regard des caractères de la tutelle résultant de leur énumération, tout semble opposer ce contrôle au contrôle hiérarchique pesant sur les autorités déconcentrées. Ce dernier se justifie par la seule existence d'un lien de subordination et autorise l'exercice de pouvoirs allant jusqu'à l'opportunité. La tutelle, quant à elle, reconnaît l'absence de lien direct entre les deux personnes morales distinctes et ne peut s'exercer qu'à partir d'un fondement juridique approprié. Elle n'a pas pour objet de s'immiscer dans la conduite politique de l'autorité sous tutelle, mais s'assure simplement de la régularité des décisions envisagée. Elle est donc un « pouvoir limité qui préserve notamment, rappelle Y. Gaudemet, la capacité de décision de

³⁰⁹ Sur la dépendance entre autonomie et décentralisation, voir notamment GAUDEMET Y., *Traité de droit administratif*, op. cit., p. 223. Pour J.-C. Douence, la tutelle « permet de faire prévaloir l'intérêt général contre les abus des autorités décentralisées », in DOUENCE J.-C., *Le rattachement des établissements publics à une collectivité territoriale*, préc., p. 12.

³¹⁰ Pour Serge Regourd, la tutelle constitue même la « clef de voûte de la décentralisation », in REGOURD S., op. cit., p. 58.

³¹¹ GAUDEMET Y., *Traité de droit administratif*, op. cit., pp. 118-119.

l'autorité sous tutelle »³¹². Ses procédés, encadrés par la jurisprudence, sont l'approbation, la suspension ou l'autorisation³¹³, quand le pouvoir d'instruction et celui de réformation ou d'annulation peuvent caractériser le contrôle hiérarchique. Il convient cependant de noter que tous ces caractères ne sont pas forcément fixés entre les auteurs, ce qui révèle la difficulté à inclure les actions exercées par une autorité dans un lien de rattachement. Ainsi, MM. Gaudemet et Chapus s'opposent sur le placement du pouvoir de substitution. Pour le premier³¹⁴, il est une des caractéristiques du pouvoir hiérarchique tandis que le second l'inscrit comme un des « pouvoirs remarquables » de l'autorité de tutelle, tout en en soulignant l'originalité, puisque la mesure décidée par cette dernière peut être considérée comme prise au nom de l'établissement public³¹⁵. Pouvons-nous nous abstenir de trancher et considérer que le pouvoir de substitution peut relever du contrôle administratif en général, sans entrer plus avant dans sa qualification ? Ou au contraire pouvons-nous considérer qu'une autorité de tutelle peut exercer des actes qui relèvent normalement du contrôle hiérarchique ? Nous nous contentons pour le moment de poser la question... Retrouvons pour terminer une différence fondamentale inscrite « dans le dur » : le pouvoir hiérarchique est considéré comme de droit commun, et applicable sans texte³¹⁶, tandis que l'autre ne se présume pas³¹⁷. In fine, la tutelle caractérise un rapport entre deux entités, ce qui induit des limites nécessaires à l'intervention, tandis que le pouvoir hiérarchique renvoie à l'organisation d'une structure.

³¹² GAUDEMET Y., *Précis de droit administratif*, op. cit., p. 197.

³¹³ L. Richer, S. Regourd, Y. Gaudemet ou R. Chapus reviennent sur ces points. Il faut rappeler que, au moins pour les deux premiers auteurs, leurs écrits précèdent les réformes intervenues au début des années 1980. Pour R. Chapus, ces caractéristiques sont à replacer également dans le cadre de l'établissement public. Sur les limites du pouvoir de tutelle pesant sur un établissement public, dont les titulaires ne peuvent exercer ni pouvoir d'annulation, ni pouvoir de réformation des décisions prises, voir CE, sect., 9 janvier 1959, Chambre syndicale nationale des entreprises industrielles de boulangerie, boulangerie pâtisserie et fabrications annexes, *rec.* p. 23 ; CE 8 novembre 1961, Sieur Coutarel, *rec.* p. 632 ; CE 4 mai 1988, Ministre des affaires sociales et de l'emploi c/ Centre hospitalier de Lannion, *rec.* p. 179. Il faut cependant noter que les auteurs précédents ont pu inscrire l'annulation d'un acte parmi les procédés de tutelle.

³¹⁴ GAUDEMET Y., *Précis de droit administratif*, op. cit., p. 197.

³¹⁵ CHAPUS R., *Droit administratif général*, op. cit., p. 410.

³¹⁶ Le pouvoir hiérarchique est détenu de plein droit par l'autorité hiérarchique. Voir par exemple CE, 1^{er} mai 1874, Lezeret de la Maurinerie, *rec.* p. 409 ; CE 18 mars 1998, Comité d'entreprise de la société de bourse A. Ferri, *rec.* p. 94.

³¹⁷ L'autorité de tutelle, en vertu de l'adage « pas de tutelle sans texte », ne détient que les pouvoirs dont elle a été investie par les lois et règlements. Voir par exemple CE, 17 janvier 1913, Congrégation des sœurs de Saint-Régis, *rec.* p. 72, concl. Corneille ; CE, 4 juin 1993, n° 138672, Assoc. Des anciens élèves de l'École nationale d'administration : JurisData n° 1993-044530 : RFD *adm.* 1993, p. 657, concl. R. Schwartz.

En miroir à l'utilisation de l'expression « décentralisation par services », les contrôles qui sont exercés sur l'établissement public sont dénommés par la doctrine et, plus généralement, par l'ensemble de l'administration, tutelle. Cette image de la tutelle que nous venons de présenter, qui répond au cadre idéal d'une décentralisation territoriale, ne peut cependant s'envisager dans les mêmes formes pour l'établissement public. La technique de la déconcentration n'est pas plus identifiable dans l'ensemble de ses composantes.

La difficulté de la transposition tient au fait que la tutelle est liée à la décentralisation territoriale, et le pouvoir hiérarchique à la déconcentration. Or, nous avons relevé précédemment que le rattachement à l'une ou l'autre ne relève pas de l'évidence. De plus, ces deux procédés d'organisation administrative peuvent se différencier par un point, fondamental puisqu'il symbolise le degré d'indépendance pouvant exister entre deux entités (à entendre ici de manière indifférenciée au sens d'entités juridiques ou de services distincts) : la désignation des autorités administratives. Dans un cas, elles sont élues ; dans l'autre, elles sont nommées, avons-nous précédemment affirmé. La tutelle est donc un pouvoir limité qui préserve, notamment, la capacité de décision, l'autonomie, de l'autorité sous tutelle. Or, cette élection n'est pas le cas majoritaire existant chez les établissements publics, dont les directeurs sont le plus souvent nommés³¹⁸.

Nous sommes donc face à une structure consacrée par son ambivalence : elle est dotée d'une personnalité morale propre, comme le sont les collectivités territoriales ; mais ses autorités dirigeantes semblent être plutôt nommées qu'élues, ce qui représente le cas général existant au sein d'une administration, et entre dans le schéma typique de la déconcentration.

Allons plus loin sur ce dernier point. J.-C. Douence³¹⁹ établit une distinction entre la décentralisation et la déconcentration en ce que la première, classiquement, s'exerce par la tutelle administrative, tandis que la seconde permettrait d'introduire cette fois la notion de rattachement, qui marquerait la dépendance liant les autorités de l'établissement à celles de la collectivité. Une décennie plus tard, Serge Regourd³²⁰ souligne le lien de subordination, inhérent à toute déconcentration, caractérisé par la nomination, tandis que l'autonomie serait conférée par l'élection du dirigeant sur lequel pèserait un simple contrôle. Le premier auteur en vient à exclure la nomination des organes dirigeants du procédé de tutelle, car elle aurait

³¹⁸ Voir ci-après.

³¹⁹ DOUENCE J.-C., préc., p. 7

³²⁰ REGOURD S., op. cit., pp. 66-60.

pour effet de détruire la décentralisation ; le second insiste sur la perte de substance de la notion de tutelle³²¹.

Pourtant, d'autres auteurs plus récents continuent d'insister sur l'existence d'une tutelle, mais en soulignent les limites³²². C'est le cas de G. Lebreton³²³ qui voit dans le recours à la tutelle la confirmation d'une dépendance des établissements publics nationaux, dépendance dont seraient libérées les collectivités locales depuis la loi de 1982. MM. Dugrip et Larocq³²⁴, dans la lignée de MM. Richer³²⁵ et Regourd³²⁶, mentionnent l'existence d'une tutelle pesant sur les actes, mais également d'une autre pesant sur les personnes. Les deux auteurs insistent également sur l'analogie qui peut exister avec les techniques attachées à la décentralisation, lorsque la tutelle est évoquée en lien avec l'établissement public. Rappelant globalement les différences que nous venons d'évoquer entre les deux types de contrôles administratifs, les deux auteurs insistent sur le caractère *exceptionnel* d'une jurisprudence, qui admet que les autorités de tutelles révoquent des dirigeants d'établissements avant le terme de leur mandat³²⁷. Bien qu'ils n'en tirent aucune conclusion, on peut considérer deux directions à partir de leur affirmation. Il faut avant de les évoquer rappeler que pour ces auteurs, comme pour l'ensemble de la doctrine, cette révocation se rattache au contrôle hiérarchique : la désignation d'une autorité se fait par la nomination. Et la doctrine oppose toujours ce point à la décentralisation qui n'est vue que par le prisme de la décentralisation territoriale dont l'élection, à propos de laquelle nous nous interrogerons ultérieurement pour savoir si elle peut être considérée au sein des établissements publics comme un acte de tutelle, est une des pierres angulaires. Ceci étant rappelé, on peut considérer que cette jurisprudence consacrerait le fait qu'une autorité de tutelle peut exercer sur un établissement public non seulement une tutelle, mais également un contrôle hiérarchique ; on peut à l'inverse envisager que la révocation, ainsi que la nomination, correspondent dans le cadre de la décentralisation par services à une modalité de tutelle, puisque la désignation des dirigeants n'est plus fondée sur l'élection et que la doctrine classique initiée par la décentralisation territoriale doit être réformée sur ce point pour intégrer la tutelle exercée sur les établissements publics. À côté des

³²¹ Ibid.

³²² Cependant, certains auteurs n'en parlent pas. C'est le cas notamment de l'ouvrage de DUPUIS G., GUÉDON M.-J., CHRETIEN P., *Droit administratif*, op. cit. Les auteurs ne se positionnent pas sur le lien administratif unissant l'établissement public à la personne morale créatrice.

³²³ LEBRETON G., *Droit administratif général*, op. cit., p. 149.

³²⁴ DUGRIP O., SAÏDJ L., op. cit., pp. 52-57.

³²⁵ RICHER L. *La notion de tutelle sur les personnes en droit administratif*, op. cit.

³²⁶ REGOURD S., op. cit.

³²⁷ CE, Ass, 22 décembre 1989, Morin, cité in DUGRIP O., SAÏDJ L., op. cit., p. 54.

pouvoirs de contrôle, constate Bertrand Faure, dans une Tribune à L'AJDA³²⁸, d'autres actions, parmi lesquelles l'annulation, la nomination et la révocation ainsi que le pouvoir disciplinaire, confèrent à l'autorité de tutelle un véritable « pouvoir de direction ». Allant dans la direction de la seconde hypothèse que nous avons posée, il déclare, dans la lignée de ce qu'a écrit J.-C. Douence trois décennies plus tôt³²⁹, que la tutelle peut quitter son « domaine de rattachement » que représente la décentralisation pour « utiliser les techniques propres à la déconcentration ». Mais il va conclure à l'inutilité du mot tutelle, qui ne servirait qu'à maintenir à dessein une confusion afin de masquer l'existence de techniques concurrentes propres à la déconcentration et à la décentralisation qui existeraient au sein des institutions.

Nous pensions définir la tutelle pesant sur l'établissement public. Au terme de cette première réflexion, nous émettrions donc des doutes sur son existence ?... Même si le procédé de la tutelle n'est pas identique dans la décentralisation par services et dans la décentralisation territoriale, même si certains de ses attributs apparaissent également dans le procédé de déconcentration, nous choisissons cependant de conserver ce mot : c'est lui qui est employé par la majorité de la doctrine et la jurisprudence administrative. Les textes réglementaires relatifs à l'organisation des établissements publics y font référence, tout comme l'Administration. Nous en choisissons cependant une représentation minimale : la tutelle envisagée est l'ensemble des contrôles administratifs exercés par la personne morale primaire sur la personne morale secondaire. Sa spécificité vis-à-vis de la tutelle pesant sur les collectivités territoriales tient au fait que l'autorité exécutive est généralement nommée et non élue.

Nous prenons le parti d'envisager la tutelle comme pouvant être le lien formalisé entre une collectivité et un service personnifié. Elle se distingue cependant de la tutelle pesant sur les collectivités par l'existence de dirigeants généralement nommés et non élus.

B. Les acteurs institutionnels de la tutelle

La tutelle peut se décomposer en une tutelle sectorielle et une tutelle financière. Si la première semble plus traditionnellement dévolue au ministère de la Culture, tandis que la seconde serait le fait du ministère du Budget, il existe des imbrications.

³²⁸ FAURE B., Faut-il garder le mot « tutelle » en droit administratif, préc.

³²⁹ DOUENCE J.-C., Le rattachement des établissements publics à une collectivité, op. cit.

Nous citons ici uniquement pour information l'existence de tutelles conjointes. Ainsi, par exemple, l'Établissement public du musée du Quai Branly est également sous la tutelle de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le domaine national de Chambord sous tutelle de l'agriculture et de l'écologie³³⁰.

1) Le ministère de la Culture

Dans la définition du politologue Lowi à laquelle nos propos introductifs renvoyaient, nous nous positionnons ici dans un ministère de la Culture prestataire de services. Il fournit un service aux citoyens, comme la possibilité de voir des expositions de peinture, du théâtre, de l'opéra, des musiques actuelles grâce à la tutelle qu'il exerce sur ses établissements publics.

Comme nous l'avons vu précédemment, les différentes directions du ministère de la Culture exercent une tutelle sur les établissements publics qui relèvent de leur domaine de compétence. Un bureau est rattaché au sein du secrétariat général et est chargé de suivre plus précisément les aspects de tutelle financière.

Il ne faut pas non plus oublier le rôle des directions régionales des affaires culturelles. Si nous avons pris le parti d'établir pour une plus grande commodité dans la conduite du raisonnement deux binômes, l'administration centrale exerçant la tutelle des établissements publics nationaux, qui sont principalement situés à Paris, tandis que les DRAC sont l'outil permettant d'envisager sur le territoire la coopération, celles-ci entretiennent des rapports avec les établissements en région, bien qu'aucun texte ne le prévoit. Elles peuvent accompagner les établissements dans leur développement local, subventionner des projets d'investissement et peuvent participer aux conseils d'administration (comme c'est le cas de certaines écoles d'art)³³¹.

2) Le ministère du Budget

Le ministère du Budget est le ministère actuellement à la manœuvre dans le développement d'une politique de sécurisation des finances publiques. Son action est sensible au grand public, notamment dans la seconde partie de l'année quand les médias se font les rapporteurs

³³⁰ Moins d'une dizaine d'établissements publics sont concernés par ces co-tutelles. Voir INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES, *Rapport d'audit sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, avril 2007, annexe 6.

³³¹ Ibid.

des arbitrages budgétaires réalisés par le chef du Gouvernement. Coupes budgétaires, réduction des effectifs, hausses d'impôts... Le ministère du Budget est à la manœuvre. Structure énorme située principalement à Bercy, le ministère du Budget est composé de plusieurs directions, dont certaines disposent de services déconcentrés sur l'ensemble du territoire. Ces directions sont souvent en relation étroite avec les établissements publics, sur qui elles exercent également une tutelle financière. Seront successivement envisagés la direction du budget la direction générale des finances publiques et le contrôle économique et financier qui sont trois directions du ministère du Budget participant à la vie « au quotidien » d'un établissement public.

a. La direction du budget

On peut estimer que la taille de cette petite direction centrale de moins de 200 agents est inversement proportionnelle à son pouvoir sur les établissements publics ou à sa capacité de nuisance, pourraient dire certains.

Actuellement régie par un décret de 2007³³², la direction du budget définit la politique des finances publiques et budgétaire de l'État, et en détermine les outils de pilotage. C'est également elle qui élabore les lois de finances. Mais elle exerce également une « tutelle financière des organismes entrant dans son champ de compétence »³³³. La direction est administrée en bureaux sectoriels. Le Bureau 8BCJS suit les politiques publiques relatives à la culture, à la jeunesse et au sport³³⁴. Ils sont les premiers interlocuteurs au sein du ministère avec la culture. Ils participent à la rédaction des projets annuels de performance. Concernant plus particulièrement les établissements publics, ils participent à la détermination des subventions allouées. La direction du budget exerce le contrôle budgétaire sur les établissements publics nationaux à caractère administratif³³⁵. De plus, ceux-ci s'intègrent à la

³³² Décret n° 2007-447 du 27 mars 2007 relatif à la direction du budget.

³³³ Art. 2-I 8° du décret du 27 mars 2007 précité.

³³⁴ Voir l'arrêté du 27 mars 2007 modifié portant organisation de la direction du budget (art. 9-II).

³³⁵ Jusqu'à peu dénommé contrôle financier, et régi par les décrets n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État et n° 2005-757 du 4 juillet 2005 relatif au contrôle financier au sein des établissements publics nationaux de l'État, le contrôle budgétaire, qui est dérivé de la LOLF, est dorénavant réglementé par les articles 220 à 229 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

vie des établissements culturels puisqu'ils sont les représentants du ministre et participent à ce titre aux conseils d'administration³³⁶.

b. La direction générale des finances publiques

La direction générale des finances publiques (DGFIP) est née de la fusion entre la direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale des impôts³³⁷. Elle dispose de cadres qu'elle nomme comme agents comptables au sein des établissements publics exerçant des activités administratives, ou industrielles et commerciales dès lors qu'ils sont soumis aux règles de la comptabilité publique. Ces personnels ont un positionnement particulier au sein de la structure. Sous l'autorité hiérarchique de l'ordonnateur, qui procède à leur notation, ils jouissent cependant d'une véritable indépendance juridique : chargés de tenir la comptabilité, de payer les dépenses et encaisser les recettes, disposant d'une compétence exclusive pour manier les fonds, ils sont chargés de faire respecter les règles comptables. Ils ne sont cependant pas isolés au sein de leur agence comptable : ils disposent du réseau des finances publiques, la direction leur adressant maintenant des lettres de mission, et ils participent activement à la vie de l'établissement, par leur présence avec voix consultative au sein des organes délibérants.

Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une tutelle financière. Cependant, cette présence d'un représentant du ministère du Budget au sein de l'établissement est remarquable.

c. Le contrôle général économique et financier

Le service du contrôle général économique et financier est créé en 2005 et reprend des attributions qui existaient précédemment³³⁸. Les membres de ce corps exercent un contrôle externe sur l'activité économique et la gestion financière des établissements publics industriels et commerciaux notamment³³⁹. Ils suivent la soutenabilité budgétaire des opérations et peuvent refuser de viser certaines dépenses. Afin d'optimiser leur contrôle, un arrêté peut être pris pour délimiter son champ de compétence.

³³⁶ Certains établissements publics, comme les musées Gustave Moreau ou Henner, sont suivis par d'autres bureaux sectoriels. Voir sur ce point INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES, *Rapport d'audit sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, préc.

³³⁷ Décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques.

³³⁸ Décret n° 2005-440 du 9 mai 2005 relatif au service du contrôle économique et financier.

³³⁹ Décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État.

Si la direction du budget est la seule qui exerce véritablement une tutelle financière sur les établissements publics, d'autres directions mobilisent des ressources humaines dans le but de participer à leur fonctionnement et leur contrôle.

Dans l'organisation de la tutelle, deux acteurs jouent un rôle prédominant : le ministère de la culture et celui de budget qui se partagent tutelles technique et financière.

C. Quelques éléments à propos de la tutelle pesant sur le conseil d'administration et sur le directeur

Un auteur a pu mentionner que la tutelle pesant sur les personnes, distincte de celle existant sur les actes, était centrée sur le conseil d'administration et les agents de direction, le directeur étant traité à part³⁴⁰. Nous reprenons ce point de départ mais nous nous déportons vers des considérations conduisant à insister sur l'importance de la tutelle pesant sur le directeur.

André-Hubert Mesnard a montré que l'autonomie de gestion d'un établissement public ne dépendait pas de la nature juridique des institutions ni du caractère de leur activité. Effectuant ensuite un « zoom » sur l'établissement public administratif, il distinguait les majoritaires dont la composition du conseil d'administration était tripartite (1/3 des membres de droit, 1/3 des membres élus par les intéressés et 1/3 des membres nommés par le ministre) des autres, bipartites. Cependant, le caractère exceptionnel et imparfait de ce dernier cas ne lui permettait pas de tirer de conclusions sur ces compositions³⁴¹. Nous conservons cependant sa proposition initiale et envisageons la tutelle pesant sur le conseil d'administration sans distinction du type d'établissement public.

Les tutelles sectorielle et financière participent aux délibérations du conseil d'administration. L'agent comptable et le contrôleur financier assistent aux séances avec voix consultative. Le conseil d'administration est le lieu d'adoption de toutes les grandes décisions touchant l'établissement. Le directeur est nommé, comme nous le verrons, pour développer un projet politique, mais le conseil d'administration peut influencer sur la conduite de l'activité de

³⁴⁰ « La tutelle sur les personnes porte, d'une part, sur les conseils d'administration qui peuvent être suspendus ou dissous en cas d'irrégularités graves ou de mauvaise gestion et sur leurs membres qui peuvent être révoqués après avis du conseil d'administration, d'autre part sur les agents de direction soumis à des règles d'inscription sur une liste d'aptitude et à un agrément de l'État, les directeurs d'établissements publics nationaux restant nommés par l'État. », in Laroque M. (Inspecteur général des affaires sociales), *La contractualisation comme technique de tutelle : l'exemple du secteur social*, *AJDA*, 19 mai 2003, p. 977.

³⁴¹ MESNARD A.-H., *L'action culturelle des pouvoirs publics*, op. cit., pp. 424-426.

l'établissement. Il délibère sur le budget, arrête le compte financier qui sera ensuite approuvé par les tutelles³⁴². Cependant, les grandes décisions ne sont pas prises durant le conseil d'administration ; tout se prépare « en coulisse », lors du « pré-CA » au cours duquel les acteurs institutionnels n'hésitent pas à faire valoir leurs points de vue. Les acteurs sont à leur place, la tutelle technique s'interrogeant sur la conduite de la politique publique au sein de l'établissement tandis que le budget revient sur la gestion des crédits, qui doit forcément être optimisée.

Le directeur, quant à lui, joue un rôle bien particulier. Nommé par le ministère du Budget, il dispose pourtant d'une forme symbolique d'autonomie : il n'est pas soumis à un quelconque pouvoir hiérarchique et est un acteur de la mise en œuvre de la politique de l'État. Ainsi, il peut développer deux démarches. Soit il s'identifie à sa mission et pourra séduire ses interlocuteurs par ses prosopopées. Il est le représentant légal de l'établissement. Soit il pourra conserver un lien de « vassalité » vis-à-vis du pouvoir qui l'a nommé. Les positions ne sont évidemment pas si tranchées et les nuances restent innombrables, mais le positionnement du directeur nous semble être le point cardinal de la conduite de la tutelle au sein de l'établissement.

Quant à la tutelle, elle peut s'exprimer en pré-CA, refuser d'approuver un compte financier (c'est très rare), menacer de baisser les crédits.

À travers ces choix, c'est d'abord le gestionnaire de l'établissement qui est visé et c'est vers lui que doit se tourner notre regard, lorsque nous envisageons la tutelle.

Nous choisissons l'emploi du nom tutelle pour représenter les liens qui unissent l'État et les établissements publics nationaux exerçant une activité culturelle. Les ministères concernés sont principalement la culture et le budget. Nous soulignons le caractère remarquable de la tutelle exercée sur le conseil d'administration mais avant tout sur le gestionnaire du mode de gestion culturel.

³⁴² Le décret n° 2012-1246 du 6 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) et le décret « balai » n° 2012-1247 du 6 novembre 2012 portant adaptation de divers textes aux nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publique précisent et homogénéisent les conditions d'arrêt et d'approbation du budget initial, des budgets rectificatifs (on ne dit plus décision modificative) et du compte financier. Le conseil d'administration procède à leur arrêt, tandis que les tutelles les approuvent. Voir notamment art. 176 et 213 du GBCP.

Le débat sur les caractères de la tutelle pesant sur les établissements publics n'est pas clos. Nous verrons ultérieurement que cette interrogation –qu'est ce que la tutelle aujourd'hui ?- réapparaît avec forte prégnance dans le domaine de la culture. Le ministère dispose d'un nombre important d'établissements publics, au regard de sa taille, pour conduire sa politique publique. Or, la grande majorité de ces établissements publics nationaux apparaîtront sous le vocable d'opérateurs et verront leur tutelle enrichie d'un nouveau pilotage, la gouvernance. Ces nouvelles dénominations, produits de la réforme financière de 2001, réorientent l'action ministérielle en tentant d'intégrer pleinement ces entités dans l'action de l'État. Il est alors permis de s'interroger sur l'éventuel retour d'une déconcentration.

Conclusion du Chapitre 1

L'historien Foulon regrette la réduction du nombre de directions, qui rompt avec la dynamique ayant cours depuis un demi-siècle³⁴³. Cependant il se place toujours dans une logique de directions classique, alors que la dernière réforme intervenue en 2010 révolutionne selon nous la perception que l'on peut avoir des missions du ministère de la Culture : répondant au souci d'offrir « une plus grande lisibilité et une meilleure capacité de pilotage des politiques culturelles, tout en améliorant le fonctionnement des services³⁴⁴, l'organigramme ministériel est mis en adéquation avec le nouveau cadre budgétaire. Plutôt que d'appréhender la diversité des missions du ministère de la Culture par une réflexion centrée seulement sur son organigramme, il faut adopter dorénavant une approche qui privilégie un cadre budgétaire, comme le fait notamment le nouveau décret relatif aux règles budgétaires et comptables publiques dans son identification des ministères³⁴⁵. La « doxa » encore en vigueur chez certains historiens nous semble devoir évoluer : c'est seulement avec un regard enrichi de cette nouvelle acuité que l'on peut retrouver une délimitation administrative classique permettant de mettre en valeur la richesse et la diversité des missions suivies par le ministère de la Culture.

La définition juridique de la tutelle qu'il exerce sur ses établissements publics semble demeurer encore aujourd'hui ; cependant l'incertitude de certains de ses critères permet de s'interroger sur la pertinence à conserver son exercice dans les conditions qui existaient avant la transformation de l'organisation du ministère de la Culture. Nous saisissons qu'il existe aujourd'hui une inadéquation entre les rapports entretenus, que nous venons de présenter, et les nouveaux principes de gestion qui se dégagent au sein du ministère. La démarche que nous attendons de l'historien doit également s'imposer au juriste.

³⁴³ FOULON C.-L., op. cit., p. 315

³⁴⁴ RGPP, Troisième rapport d'étape, février 2010.

³⁴⁵ En application de l'art. 63 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, le ministère est défini par ses programmes de rattachement : « Au sens du présent décret, on entend par ministère l'ensemble des programmes dont les crédits sont mis à la disposition du même ministre ainsi que, le cas échéant, le plafond d'autorisations d'emploi qui lui est attribué. »

Chapitre II : La décentralisation culturelle encourage le développement de la coopération institutionnelle

La décentralisation culturelle se singularise en ce qu'elle ne correspond pas à un transfert de compétence, mais constitue plutôt la réunion au sein d'un même projet de deux intérêts distincts. De nouveaux rapports s'établissent³⁴⁶, en contradiction avec la logique de décentralisation qui proclame le pouvoir que détiennent les collectivités locales de régler « par leurs délibérations les affaires de leurs compétence »³⁴⁷, cependant qu'est ainsi plutôt mis en œuvre le concours entre ces collectivités et l'État pour contribuer « à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique »³⁴⁸.

La coopération en matière culturelle existe. Trois facteurs sont à l'origine de son développement : l'État central n'agit plus uniquement par voie de commandement et de contrainte. Ce sentiment est accentué par la relance de la décentralisation. Nos structures administratives se complexifient : collectivités territoriales, organes de coopération intercommunale, Union européenne disposent chacun à leur niveau de prérogatives. Enfin, les collectivités, confrontées à la difficulté de mener à bien des politiques publiques de façon isolée, doivent collaborer entre elles.

La collaboration se renforce pour trois raisons : le rôle des services déconcentrés du ministère de la Culture est de plus en plus affirmé ; le transfert de compétences aux collectivités locales conduit l'État à se repositionner en tant que partenaire, collaborateur et conseil ; enfin, l'impératif culturel se développe dans les collectivités.

³⁴⁶ Ainsi, en matière culturelle, on est passé d'un État souverain à un État partenaire. « Le primat du droit cède devant la priorité aux interrelations ; la puissance publique recule devant le service public ; l'oukase central devant la contractualisation généralisée [...]. Partenariat, concertation, coordination, coopération sont devenus des mots clés des politiques culturelles, notamment parce que le ministère ne veut plus rien tout seul », in MOULINIER P., *Politique culturelle et décentralisation*, op. cit., p. 217.

³⁴⁷ Art. L. 1111-2 alinéa 1^{er} du Code général de collectivités territoriales (CGCT).

³⁴⁸ Art. L. 1111-2 alinéa 2^e du CGCT.

Un lien de type contractuel s'établit entre l'État et les collectivités. Quelle est sa solidité ?

Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) sont les services déconcentrés sur lequel le ministère s'appuie pour entretenir les rapports de coopération. Comme les services centraux, eux aussi sont réformés afin d'intégrer les nouvelles exigences posées par la nouvelle constitution financière. Leur action ne peut être menée sans le préfet qui dispose de prérogatives nouvelles de déconcentration (Section 1). La décentralisation culturelle dont les DRAC sont un artisan essentiel ne bénéficie cependant pas d'un cadre juridique identifié. Elle s'est au contraire développée sur un socle mou, voire parfois même en l'absence de cadre légal. Ainsi, si la coopération ne pose pas de problème de qualification, ce sont plutôt ses modalités qui interrogent. Cette coopération peut être soit contractuelle, soit au contraire matérialisée au sein d'une structure juridique créée à cet effet. Or, le laisser-faire qui a prévalu pendant longtemps, au plus grand bénéfice de l'initiative culturelle, a généré le développement de structures privées permettant la réunion d'intérêts publics. Les structures labellisées Maisons de la culture, fer de lance d'une démocratisation culturelle par la coopération, sont représentatives d'une telle dualité. Si cette situation pouvait être tolérée pendant longtemps, aucune alternative n'étant envisageable, ce n'est plus le cas aujourd'hui, et la structure privée qui était le lieu de la matérialisation de deux volontés concordantes est aujourd'hui en proie aux critiques et est le siège d'incertitudes juridiques (Section 2).

Section 1. La déconcentration de l'action culturelle dans les territoires

Après avoir dans un premier temps présenté les directions régionales des affaires culturelles, au sein desquelles la RGPP, dans sa réorganisation de l'administration territoriale de l'État, introduit une véritable réforme « structurelle »³⁴⁹ (§1), nous approfondirons les liens les unissant avec les services centraux ; la mise en œuvre de la LOLF permet de s'interroger sur leur éventuelle évolution (§2).

³⁴⁹ Terme emprunté au Professeur Némery dans son avant-propos introduisant les actes d'un colloque organisé les 25 et 26 janvier 2012 à l'université de Reims Champagne-Ardenne, in NÉMERY J.-C. (dir.), *RGPP et réforme des collectivités territoriales*, op. cit., p. 7.

§1. La situation administrative des DRAC

La création des directions régionales des affaires culturelles est postérieure à celle du ministère de la Culture (A) ; leur délimitation fonctionnelle a tardé, mais elles sont aujourd'hui l'organe à compétence générale de mise en œuvre de la culture sur le territoire régional (B).

A. Les DRAC, un instrument de mise en œuvre de la culture dans les territoires.

La création du ministère des Affaires culturelles répond au souhait d'André Malraux et du président Charles De Gaulle d'établir une politique culturelle cohérente au niveau central. Il s'agit du premier organe à compétence globale. Jusque dans les années 1960, les missions culturelles de l'État sont exercées principalement à l'échelon national. Les seuls services extérieurs du ministère sont les services patrimoniaux comme les archives départementales, les directions des antiquités, les agences des monuments historiques ou des bâtiments de France³⁵⁰. Il n'en existe cependant aucun doté d'une compétence générale. De tels services vont apparaître dans le cadre territorial de la région, tout en précédant la réforme institutionnelle, et leurs compétences vont se définir et se développer avec l'entrée en scène de la collectivité locale région, se substituant à l'établissement public, au point que des auteurs parleront d'une « modalité paradoxale de la décentralisation »³⁵¹.

³⁵⁰ Ces services extérieurs ont précédé l'existence du ministère des affaires culturelles, confère PONTIER J.-M., RICCI J.-C., BOURDON, J., *Droit de la culture*, op. cit., p. 85.

³⁵¹ NÉGRIER E., TEILLER P., La question régionale en culture, p. 139, in BARONE S. (dir.), *Les politiques régionales de région*, Paris : La découverte, collection Recherches, 2011. Les deux auteurs établissent un lien entre le transfert « d'une certaine dose de responsabilité aux pouvoirs locaux » et « le renforcement des instruments d'intervention et de contrôle de la part de l'État territorial. » Nous compléterons cette position en renvoyant particulièrement à la contribution de Madame Allemand et à la synthèse de Monsieur Thuriot qui établissent un lien entre les avancées décentralisatrices et les réformes concernant la déconcentration de l'État, et soulignent qu'avec la RGPP, la déconcentration s'est réformée avant une nouvelle avancée décentralisatrice. Madame Allemand, dans sa réflexion sur les liens étroits existants entre les réformes de l'administration déconcentrée de l'État et les réformes de l'administration décentralisée, relève que « Jusqu'en 1982, si la déconcentration territoriale précède la décentralisation régionale, elle reste toutefois timide. [...] Avec les premières lois de décentralisation, l'État s'adapte en renforçant la déconcentration. [...] La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République franchit une étape importante en affirmant que la compétence du droit commun relève désormais des services déconcentrés. », ALLEMAND R., Incidences sur la région des réformes de l'État et des collectivités territoriales, p. 85; voir également THURIOT F., Rapport de synthèse, p. 121, in NÉMERY J.-C. (dir.), *RGPP et réforme des collectivités territoriales*, op. cit.

Le décret du 2 juin 1960³⁵² impose une harmonisation des circonscriptions administratives. Une déconcentration timide mais réelle naît en 1963 avec la mise en place de comités régionaux des affaires culturelles et le développement d'une première politique de déconcentration dans le domaine de la jeunesse et du sport³⁵³. Celle-ci institue une indépendance de gestion en supprimant le contrôle à priori et le visa préalable en matière de dépense qui pesait jusqu'alors sur les « centres de responsabilité »³⁵⁴, les services centraux ou les services extérieurs ; elle responsabilise les administrateurs qui deviennent « des animateurs, des militants, des chefs, des patrons et (doivent) faire fi... de la misérable condition du fonctionnaire anonyme et irresponsable »³⁵⁵.

Il faut attendre 1977 pour que toutes les régions métropolitaines soient dotées d'une direction régionale des affaires culturelles. Le décret du 3 février 1977 portant création des DRAC³⁵⁶, signé par Françoise Giroud, secrétaire d'État à la culture, prévoit dans son article 1^{er} que « dans chaque région, le directeur régional des affaires culturelles est chargé [...] de la mise en œuvre de la politique culturelle du Gouvernement ». Son article 2 précise que « le directeur des affaires culturelles est ordonnateur secondaire des dépenses imputées sur le budget du ministère chargé des affaires culturelles ». Jusqu'en 1981, les DRAC jouent un rôle assez classique de service extérieur d'une administration centralisée³⁵⁷.

Avec le changement de majorité et l'arrivée d'un nouveau ministre, l'État va accroître les moyens affectés à la réalisation de la nouvelle politique culturelle qui se dessine. Sans modification du décret institutif, les compétences des DRAC vont se trouver élargies pour englober la plupart des domaines d'intervention du ministère. Les directeurs des affaires

³⁵² Décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives.

³⁵³ MESNARD, A.-H., *L'action culturelle des pouvoirs publics*, op. cit., pp. 416 à 424 : la circulaire 85 bis du 21 octobre 1963 pose les bases de cette nouvelle politique.

³⁵⁴ *ibid.*, p. 417.

³⁵⁵ Circulaire 85 bis du 21 octobre 1963, cité par MESNARD, A.-H., *ibid.*, p. 416. « La même circulaire souligne que cette déconcentration complétée au plan financier doit faciliter la coopération de l'administration de la Jeunesse et des Sports avec les organismes privés : "pour ce qui est des organismes privés relevant administrativement de notre département, on peut affirmer que, grâce à ces conceptions et à cette politique l'aide des pouvoirs publics jusqu'alors historique, et octroyée, fera dorénavant place à une coopération prospective et institutionnelle". Il ne s'agit pas là de formules creuses mais d'une réalité : désormais, aux échelons départementaux, régionaux ou nationaux selon leur importance, les organismes privés seront en relation directe avec des autorités habilitées à prendre les décisions, administratives et financières, les intéressant et non des autorités irresponsables se réfugiant derrière les mystérieuses entités que représentent dans l'administration française "Paris" et "les Finances". », *Ibid.*, p. 417.

³⁵⁶ Décret n° 77-115 du 3 février 1977 portant création des directions régionales des affaires culturelles.

³⁵⁷ Cette idée est développée par Daniel Durr, qui considère que le ministère ne se déconcentre que progressivement : la déconcentration ne se mettrait réellement en place qu'à partir de 1981. DURR D., *La décentralisation culturelle*, thèse de droit public, Lyon, 1988, p. 451, cité par MESNARD A.-H., *Droit et politique de la culture*, Paris : PUF, collection Droit fondamental, 1990, p. 275.

culturelles s'entourent à dessein de conseillers et de chargés de missions spéciales dans les différents domaines que sont les bibliothèques, la musique, les arts plastiques et le théâtre. En plus de ces secteurs, les directeurs ont en charge les antiquités préhistoriques et historiques, la conservation régionale des monuments historiques et le service régional de l'inventaire.

C'est –seulement !- en 1986, alors que les lois de décentralisation faisant en particulier de la région une collectivité locale ont été votées depuis 4 années, et que les DRAC ont pris place dans le paysage culturel, que leurs compétences sont définies. Celles-ci, précisées dans un décret du 14 mars, sont vastes et s'étendent sur l'ensemble du territoire régional³⁵⁸.

Il est à noter que les compétences du directeur des affaires culturelles s'exercent sous l'autorité du commissaire de la République (le préfet), qui reste ordonnateur principal au niveau de la région.

Le ministère de la Culture dispose d'un organe déconcentré lui permettant d'établir un dialogue avec ses différents partenaires en région et de tisser des liens de coopération.

La loi relative à l'administration territoriale et la charte de la déconcentration ont considérablement accru les pouvoirs des DRAC³⁵⁹, qui se voient dotées d'un statut et de compétences qu'elles n'avaient pas jusqu'alors. Elles deviennent l'instrument de liaison entre l'administration centrale, les collectivités locales, les institutions locales publiques et privées.

³⁵⁸ Le décret n° 86-538 du 14 mars 1986 relatif aux attributions et à l'organisation des directions régionales des affaires culturelles précise dans son article 2 que le directeur régional des affaires culturelles, qui applique « la politique culturelle définie par le Gouvernement et mise en œuvre par le ministre de la culture », est chargé à ce titre :

« 1° D'animer l'action de l'État en matière culturelle, de veiller à assurer la cohérence au niveau régional des interventions publiques dans le développement culturel, de proposer et de mettre en œuvre les mesures adaptées au contexte régional ;

2° De veiller à la mise en œuvre du contrôle scientifique, administratif et technique de la réglementation et d'évaluer l'efficacité des actions entreprises ;

3° De participer aux travaux des commissions présidées par le commissaire de la République de région ou de département ;

4° De contribuer à l'élaboration et au suivi des actions conduites de la décentralisation et des contrats de plan, notamment des actions en matière d'équipement culturel, de préservation et de mise en valeur du patrimoine culturel, de formation et de soutien à la formation et à la diffusion artistique ;

5° D'apporter des conseils techniques aux collectivités locales. »

³⁵⁹ L'article 1^{er} de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République dispose que « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État » tandis que l'article 7 précise les modalités de coopération pouvant exister entre autorités déconcentrées et collectivités locales : « Les services déconcentrés et les services à compétence nationale de l'État peuvent, dans les conditions prévues par le code des marchés publics, concourir par leur appui technique aux projets de développement économique, social et culturel des collectivités territoriales et des établissements publics ». Enfin, c'est l'article 1^{er} du décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration qui définit le régime d'administration des services de l'État : « la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'État ».

Compte tenu de ces évolutions, le président de la Commission d'étude de la politique culturelle de l'État recommandait en 1996 de « renforcer les missions des services déconcentrés de la culture »³⁶⁰. Le rôle des DRAC est effectivement important : elles fournissent des informations sur les collectivités territoriales aux organes centraux du ministère ; leurs expériences font d'elles des experts dans de nombreux domaines ; enfin, elles sont des agents de liaison entre l'État et les collectivités locales³⁶¹.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales confie de nouvelles compétences aux collectivités locales et à leurs groupements³⁶². Par ailleurs, les responsabilités dans le domaine de l'enseignement artistique du spectacle vivant sont précisées. S'il s'agit dans le cas présent de transfert de compétences et non de compétences partagées, l'intervention des DRAC, en tant que conseil, est rendue très active.

La RGPP a également affecté les services déconcentrés du ministère : le CMPP du 11 juin 2008 a acté le souhait gouvernemental de rapprocher les DRAC des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP). Ces dernières entités sont des services déconcentrés de la direction de l'architecture et du patrimoine et leur champ d'action touche aussi bien l'architecture, le patrimoine, les paysages et l'urbanisme³⁶³. L'intérêt attendu est triple : parvenir à une meilleure cohérence de l'action du ministère en région, en approfondissant la visibilité et en mutualisant les moyens ; renforcer l'action culturelle en région, en resserrant le nombre des services déconcentrés auprès du préfet de région ; si possible réaliser des économies grâce à une mutualisation budgétaire³⁶⁴.

Les DRAC se dotent peu à peu des atouts propres à en faire des acteurs incontournables au sein du périmètre culturel régional.

³⁶⁰ Rigaud J., préc., p. 129.

³⁶¹ « Agents d'organisation de leurs rapports contractuels, [les DRAC] joue(nt) aussi un rôle de liaison entre collectivités territoriales », Ibid.

³⁶² Ainsi, les collectivités locales qui en font la demande peuvent devenir propriétaires de certains monuments historiques qui appartenaient jusqu'à présent à l'État ou au centre des monuments nationaux. L'article 97 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, après avoir détaillé dans un premier alinéa la liste des immeubles pouvant être transférés (« immeubles classés ou inscrits au titre du titre II du livre IV du code du patrimoine figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État »), précise dans un alinéa 2 que la demande de transfert des biens doit être adressée par les collectivités « dans les douze mois à compter de la publication du décret mentionné à l'alinéa précédent ». Cette proposition a fait long feu.

³⁶³ Ils peuvent être considérés comme des services interministériels puisqu'ils sont en relation avec le ministère de l'Écologie et du développement durable ainsi que le ministère de l'Équipement et des transports.

³⁶⁴ Points exposés par le ministère de la Culture dans ses réponses au questionnaire budgétaire pour le PLF 2011, in NACHBAR P., Avis n° 114 du 18 novembre 2010 présenté au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le projet de loi de finances pour 2011, adopté par l'Assemblée nationale, pp. 10-11.

B. Les DRAC, un instrument de déconcentration de l'administration réformé par la RGPP

Un décret de juin 2010 entérine le rapprochement entre les deux structures déconcentrées, et redéfinit l'organisation et les missions des DRAC, créées par fusion des anciennes DRAC avec les SDAP³⁶⁵. Toujours placées sous l'autorité du préfet de région, mais également du préfet de département pour l'application de compétences limitativement énumérées³⁶⁶, les DRAC disposent de compétences déconcentrées approfondies : elles mettent en œuvre la politique du ministère de la Culture dans les territoires, et ont également un rôle dans le suivi de l'action qui y est menée par les services à compétence nationale et les établissements publics nationaux³⁶⁷.

Les DRAC sont donc aujourd'hui le service déconcentré de l'administration de la culture³⁶⁸.

§2. Une rénovation des liens entre les DRAC et leur administration centrale

Les liens entre l'autorité centrale et les services déconcentrés peuvent être formalisés par des documents administratifs distincts (A), qui permettent de s'interroger sur la nécessité d'une rénovation de ce dispositif de mise en œuvre de la déconcentration (B).

³⁶⁵ Décret n° 2010-633 du 6 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles. Cette fusion est anticipée par la transmission aux préfets de région et aux préfets de département d'une instruction (Instruction n° 5399/SG du 1^{er} juillet 1999 relative à l'organisation des nouvelles directions régionales des affaires culturelles (DRAC), Bulletin officiel du ministère de la Culture et de la communication n° 180). Il leur est notamment demandé, à l'occasion de la préparation de cette évolution réglementaire, d'établir un projet de service qui soit l'aboutissement d'une réflexion sur l'inscription des missions et de l'organisation des DRAC dans les réformes induites par la RGPP.

³⁶⁶ Par exemple les missions concernant le respect de l'application de la réglementation relative aux sites inscrits ou classés et de la publicité extérieure et aux enseignes (confère article 4 du décret du 6 juin 2010 précité)

³⁶⁷ Elles ont notamment la charge « de conduire la politique culturelle de l'État dans la région et les départements qui la composent », et « veille[nt] à la cohérence de l'action menée dans son ressort par les services à compétence nationale du ministère chargé de la Culture et les établissements publics nationaux relevant de son ministère. » (article 2 du décret du 6 juin 2010 précité).

³⁶⁸ Avoir une structure déconcentrée importante est soulignée dès les années 1990 : les DRAC sont « le principal agent de la collaboration locale dont on a dit à plusieurs reprises qu'elle était l'impératif numéro un des prochaines années », RIGAUD J., op. cit., p. 129

A. Le couple préfet de région - directeur régional au regard de leurs instruments de pilotage

Coexistent au sein du territoire déconcentré que représente la région plusieurs acteurs, des représentants de l'État disposant de compétences générales ou spécifiques. Le premier d'entre eux est le préfet de région, qui jouit de prérogatives renforcées sur les services déconcentrés, parmi lesquels les DRAC. Le directeur régional des affaires culturelles est une autorité dépendant du ministre de la Culture. Il dirige l'administration culturelle sur le territoire. Le premier va élaborer un plan d'action stratégique de l'État (PASE) qui sera activé sur l'ensemble du territoire régional, tandis que le second reçoit de son administration centrale une directive nationale d'orientation (DNO) qui fixe dans le temps les priorités à mettre en œuvre.

Le thème de La Réforme de l'État, dans la seconde moitié des années 90, investit l'ensemble de la sphère publique. Initiée par le Gouvernement Juppé, la logique se poursuit sous « l'ère Jospin »³⁶⁹. Ce programme d'amélioration du fonctionnement de l'État développe de nouveaux outils de pilotage et d'évaluation. La déconcentration des administrations de l'État est le second axe fort de cette réforme. Dans cette dynamique sont mises en place en 2001 et précisées les modalités de fonctionnement des nouvelles directives nationales d'orientation³⁷⁰. Elles doivent faire la part entre ce qui relève du pilotage central, les ministères exerçant une fonction stratégique dans la conduite d'une politique publique, et les attributions laissées à la responsabilité des autorités déconcentrées. Une seule DNO hiérarchisant les priorités se substitue pour chaque ministère aux multiples instructions sectorielles qui complexifient la lisibilité de l'action à mener dans les territoires. L'administration centrale définit la politique publique et pilote l'action des services déconcentrés. Les DNO instituent des objectifs nationaux, laissant aux services déconcentrés, sous l'autorité du préfet, destinataire comme le directeur régional de ce document, la responsabilité de développer leurs propres conditions d'application. La volonté de responsabiliser ces services déconcentrés est déjà là, en inscrivant leur action « dans une logique de projet, au lieu d'être réduit à un rôle de guichet. »³⁷¹

³⁶⁹ Pour des compléments sur la réforme de l'État, voir GRISTI É., *La réforme de l'État*, Paris : Vuibert, septembre 2007, pp. 212-240.

³⁷⁰ Confère la circulaire du 8 janvier 2001 relative aux directives nationales d'orientation (JO du 17 janvier 2001).

³⁷¹ Circulaire du 8 janvier 2001 précitée.

Des DNO sont donc établies par le ministère de la Culture et de la communication pour la conduite de la politique culturelle. L'approche retenue s'adapte à la présentation des PAP : la nouvelle organisation budgétaire s'est en effet aussi déclinée dans les services déconcentrés avec la volonté d'accorder une plus grande liberté et une plus grande responsabilité au gestionnaire des crédits déconcentrés. Après une phase expérimentale³⁷², 4 BOP sont suivis en région. Aux trois programmes que nous connaissons bien, il faut ajouter le programme 334 Livre et industries culturelles qui regroupe des crédits détachés du programme 131 Création. Les DNO inscrivent leurs objectifs dans la pluri-annualité, et les restituent dans une approche par programme³⁷³.

Les compétences du préfet de région, ces dernières années, se sont épaissies. Sans revenir sur l'historique précis de cette évolution, dont le thème a abondamment été développé³⁷⁴, nous insisterons néanmoins sur deux dates. La loi du 13 août 2004³⁷⁵ introduit dans le système étatique français la deuxième grande vague de transferts de compétences. Dans le même temps, le Gouvernement renforce les pouvoirs des préfets de région qui « animent et coordonnent l'activité des préfets de département »³⁷⁶. Il les charge également d'arrêter le

³⁷² Sur la phase d'expérimentation et sur les problématiques qui étaient à résoudre dans un environnement souffrant d'une raréfaction des crédits, et particulièrement dans le domaine du patrimoine, se reporter à GAILLARD Y., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les modalités d'application de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC)*, n° 386, 11 juin 2008. Ce rapport s'appuie sur les travaux de l'inspection générale des affaires culturelles qui, auparavant chargés du suivi de la mise en œuvre des DNO, s'étaient orienté en 2007 sur celui de la mise en œuvre de la LOLF dans les DRAC. Une première expérimentation avait été menée en 2004 et 2005 dans la DRAC Rhône-Alpes, faisant ressortir une problématique relative à l'étanchéité des différents programmes budgétaires, rendant assez peu pertinente et fonctionnelle l'éventuelle possibilité de fongibilité asymétrique de l'enveloppe personnel vers les trois autres enveloppes. Des réflexions avaient été menées pour éventuellement permettre la fongibilité entre les différents BOP. C'est finalement une approche gestionnaire qui a été retenue au sein des DRAC, avec la nomination d'un responsable de gestion pour chaque BOP, et l'interdiction de procéder à des transferts de crédits entre programmes.

Les PAP de la mission culture mentionnent pour chaque programme l'intervention des DRAC parmi les moyens à disposition.

³⁷³ Voir par exemple la Directive nationale d'orientation n° 2011/014 du 23 septembre 2011 pour 2011-2013 – Actualisation pour 2012, Bulletin officiel du ministère de la Culture et de la communication, n° 202, septembre 2011, pp. 7-34. Voir également la première directive nationale d'orientation établie par la nouvelle ministre de la culture Madame Aurélie Filippetti, établie le 26 septembre 2012 pour les années 2013-2014-2015 et comportant 4 annexes pour les programmes 175, 131, 224 et 334.

³⁷⁴ Nous renvoyons à l'œuvre du professeur Némery, déjà citée, consacrée à la RGPP et à la réforme des collectivités territoriales au sein de laquelle les contributeurs reviennent souvent dans leur démonstration sur l'autorité acquise par le préfet de région.

Pour un bref rappel historique concernant le corps préfectoral, voir par exemple GOHIN O., *Institutions administratives*, Paris : LGDJ, Manuel, 5^e édition, 2006, pp. 209 et suivantes.

³⁷⁵ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

³⁷⁶ Article 2 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements; (JO du 30 avril 2004, n° 1021, p. 7755).

projet d'action stratégique de l'État dans leurs régions³⁷⁷. Le PASE, à la différence de la DNO initiée par le ministère de la Culture, est enrichie d'une dimension interministérielle. Sa portée symbolique et sa légitimité sont accrues depuis 2010 puisque le préfet dispose de prérogatives plus consistantes pesant sur les services déconcentrés : il est maintenant le « responsable de l'exécution des politiques de l'État dans la région. »³⁷⁸ Le PASE, arrêté par le préfet de région après consultation du comité de l'administration régionale³⁷⁹, exprime « dorénavant, dans un cadre interministériel, les priorités à l'échelle du territoire régional pour la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles. »³⁸⁰

Coexistent donc deux documents d'orientation de l'action de l'État dans la région. La directive nationale d'orientation, établie sur une assise budgétaire triennale par le ministère de la Culture, à destination des préfets de région et des directeurs régionaux des affaires culturelles, et le plan d'action stratégique de l'État en région qui est élaboré par le préfet, et a une visée interministérielle en terme d'action. Or, les deux acteurs phares disposent d'une légitimité différente. Le directeur régional anime ses services en respectant la déclinaison en 4 programmes dont chacun est chapeauté au ministère par un responsable. Le préfet de région, qui « représent[e] le Premier ministre et chacun des ministres »³⁸¹, est l'autorité qui pilote les politiques publiques de la région. Peut-on en conséquence parvenir à des orientations du PASE qui diffèreraient de celles introduites dans la DNO, ce qui conduirait à un décalage entre les objectifs mis en œuvre par le préfet de région dans le domaine culturel, et ceux retracés dans le PAP culture, et dont la DNO est la retranscription à l'échelon régional ?

B. Stratégie et orientation, déclinaison budgétaire : la double dimension de l'action culturelle en région

La délimitation de la politique culturelle de l'État sur les territoires est le résultat de l'articulation entre les orientations ministérielles déclinées au sein de la DNO, et les priorités stratégiques du préfet de région restituées dans le PASE. Quelles sont cependant les relations

³⁷⁷ Article 5 du décret du 29 avril 2004 précité.

³⁷⁸ Article 2 du décret du 29 avril 2004 précité dans sa modification issue du décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements.

³⁷⁹ Ce comité est composé des responsables administratifs : préfets de départements, recteur(s), directeur régional des finances publiques, directeur régional de l'agence régionale de santé, directeur régional des affaires culturelles...

³⁸⁰ RGPP, 6^e conseil de modernisation des politiques publiques, février 2011, p. 291.

³⁸¹ Article 1^{er}, aliéna 3 du décret du 29 avril 2004 précité.

qui doivent exister entre l'administration centrale de la culture, ses services déconcentrés et le Préfet de région pour parvenir à une conduite efficace des orientations nationales sur le territoire régional ?

Le montant des crédits alloués aux DRAC pour la réalisation de leurs missions est fixé lors des conférences de gestion qui ont lieu à l'automne précédant l'exercice budgétaire. L'administration centrale n'est pas saisie du PASE en région. Lors de ces conférences de gestion, le directeur régional remet à l'appui de sa proposition de budget un document dont la première partie traite néanmoins des orientations stratégiques.

Voyons cependant plus précisément ce que contiennent la DNO et le PASE. Ce dernier doit-il reprendre une structuration identique au document établi par le ministère de la Culture ou le préfet dispose-t-il d'une certaine marge de manœuvre ?

Il faut tout d'abord convenir que le dessein de ces deux documents n'est pas le même. L'un est établi par l'administration centrale et est à destination de l'ensemble des services culturels déconcentrés de France. Il est la traduction pour les territoires d'une politique nationale. Si la spécificité de la collectivité région est prise en compte, les territoires régionaux ne peuvent être restitués dans leur diversité au sein de ce document. Le plan d'action stratégique de l'État est confectionné par le représentant de l'État en région et concerne une aire géographique circonscrite ; la spécificité du territoire y sera donc consacrée. La portée de ces deux textes diffère également : centrée sur une politique publique déterminée pour l'une, à portée générale pour l'autre.

La politique culturelle en région sera le point de croisement entre les orientations nationales et la stratégie préfectorale. Attardons-nous à titre d'illustration sur la situation en Bretagne. Ce territoire, que nous connaissons bien, est marqué par une forte dimension culturelle : il est le lieu de rencontres de publics très éclectiques lors des nombreux festivals artistiques qui jalonnent l'année (rencontres internationales de la clarinette populaire de Glomel, Festival des Vieilles Charrues de Carhaix, Festival du bout du monde de Crozon, Festival interceltique de Lorient, Tombées de la nuit de Rennes, Les étonnants voyageurs de Saint-Malo (festival de littérature), les rencontres maritimes de Brest etc.), il est un lieu d'éclosion artistique (les chanteurs Miossec, Renan Luce, Matmatah, le peintre Paul Bloas, l'ensemble de musique baroque Matheus etc.). À cela s'ajoute la culture bretonne qui, grâce à des artistes comme Alan Stivell dans les années 1970, a pu renaître, permettant l'émergence de nombreux artistes et d'un nouveau public qui dépasse le strict territoire breton.

La ministre de la Culture Aurélie Filippetti, entrée en fonction en mai 2012, a adressé aux préfets et directeurs régionaux en septembre de la même année sa première directive nationale d'orientation pour les exercices 2013 à 2015³⁸². Elle insiste sur la démocratisation culturelle et sur la présence de l'État auprès des publics défavorisés, que ce soit par leur situation géographique ou par leur condition sociale. Elle reconnaît aux acteurs déconcentrés leur connaissance approfondie du terrain, leur laisse une grande latitude pour réaliser ces orientations, et les invite à être force de proposition : ils doivent s'adapter « aux spécificités et aux bassins de vie de [leur] région » et « définir une stratégie pour l'égalité des territoires ». Au sein de quatre annexes, chacune consacrée à un programme budgétaire, sont ensuite retracées les priorités par action. La ministre demande aux autorités déconcentrées de lui retourner pour le 1^{er} octobre 2012 leurs « propositions de stratégie et de programmation » qui tiennent compte des contraintes qu'elle a développées. Elles serviront de socle au dialogue durant les conférences de gestion.

Le plan d'action stratégique de l'État en région Bretagne³⁸³ pour l'année 2013 se structure autour de 5 orientations, déclinées en 17 objectifs prioritaires fractionnés en 30 actions opérationnelles. Une seule action concerne la culture ; elle s'insère dans une dimension territoriale. L'orientation O2 *Préserver et conforter la cohésion sociale et territoriale en Bretagne* comporte comme objectif n° 6 *la préservation et l'amélioration de l'offre de service et de la qualité des infrastructures en Bretagne centrale*. L'action 6-1 a pour pilote la DRAC et est intitulée *Développement de l'offre culturelle de qualité en Bretagne centrale*. Il s'agit de renforcer la présence d'un État culturel dans les zones géographiques souffrant d'une pauvreté de l'offre culturelle. La Bretagne centrale en est la représentation : la région s'est d'abord développée sur ses frontières maritimes et des agglomérations cimentent son bord de mer ou les territoires limitrophes (Brest, Quimper, Lorient, Morlaix, Saint-Brieuc) avec à son extrémité orientale sa capitale régionale, Rennes. Cependant, le centre (Pontivy, Carhaix) ou les territoires entre les métropoles (entre la métropole briochine et la métropole brestoise, notamment entre Guingamp et Morlaix) ont plus de difficultés pour se développer. Le préfet

³⁸² Directive nationale d'orientation n° 2012-011 du 26 septembre 2012 pour 2013-2014-2015, BO 214, pp. 7-30.

³⁸³ Disponible sur le site Internet de la Préfecture de la Région Bretagne.

de région met donc l'accent sur ces lieux, l'« argoat », dont il souhaite valoriser le patrimoine, renforcer et moderniser l'offre culturelle³⁸⁴.

Les directives ministérielles sont orientées vers la conquête de nouveau public, la démocratisation de la culture demeurant un fondamental aux dimensions suffisamment larges pour que son application puisse laisser une certaine souplesse, et la politique culturelle en région devra, pour répondre aux objectifs fixés au responsable de programme, s'intéresser aux territoires non métropolitains. Les services déconcentrés en région Bretagne s'inscrivent dans cette dimension.

La portée différente des deux documents, la liberté laissée par la DNO aux responsables en région pour mettre en musique les grandes orientations ministérielles, la stratégie des acteurs régionaux tenant compte de la spécificité du terrain ; telles sont quelques-unes des directions qui permettent de se retrouver sur un point de croisement qui sera celui de la conduite de la politique culturelle en région par la DRAC et le préfet de région.

S'il semble donc difficile que le PASE du préfet, représentant de l'État en région en charge des orientations du Gouvernement qui se déclinent à travers celles des différents ministres, soit en opposition absolue avec la DNO ; il peut cependant exister quelques moments de l'activité culturelle où il n'y a plus de concordance.

Ainsi, en Bretagne, de nouveau, Madame Bernadette Malgorn fut préfet de région entre 2002 et 2005. Les services de la DRAC Bretagne que nous avons pu rencontrer en janvier 2013³⁸⁵ ont souligné qu'elle était très attachée au développement de la langue et de la culture bretonne. Or, la préservation de la culture ou de la langue régionale n'était pas abordée en tant que priorité dans les DNO des ministres de la Culture de l'époque, successivement MM. Aillagon puis Donnedieu de Vabres, qui privilégiaient plutôt le soutien aux manifestations artistiques. Le directeur régional réussit à inscrire la volonté préfectorale dans le cadre ministériel en proposant de porter une attention particulière aux manifestations liées à la culture bretonne, qu'il s'agisse du festival Interceltique de Lorient ou du festival de Cornouailles à Quimper.

³⁸⁴ « Des inventaires archéologiques ont été menés qui vont donner lieu à des mises en valeur de sites, tandis que l'offre culturelle se renforce via le réseau des médiathèques, les scènes et centres d'art de territoires ou encore le passage au numérique des cinémas », extrait du PASE en région Bretagne, action 6-1.

³⁸⁵ Nous remercions Monsieur Lecocq, adjoint du directeur régional des affaires culturelles, pour l'entretien qu'il nous a accordé.

Les services déconcentrés relevant à la fois du ministre de la Culture et, en région, du Préfet doivent donc trouver un compromis quand celui-ci ne se dessine pas naturellement.

Il peut arriver que ce point de rencontre ne se fasse pas, les services déconcentrés profitant du profil des DNO. La lecture approfondie de ces documents laisse apparaître leur caractère trop théorique, qui ne permettrait qu'imparfaitement la hiérarchisation des actions, qui paraissent toutes devoir être prioritaires. De plus, volontairement générales puisqu'elles sont destinées à l'ensemble des services déconcentrés, elles laissent comme nous l'avons précédemment montré une marge d'appréciation ou d'interprétation importante au préfet de région, dont la charte de déconcentration a accru son pouvoir. Ainsi, comme nous l'indiquait un chef de bureau à la DGCA en juin 2012, une DRAC a pu baisser les crédits d'un orchestre, alors que la volonté nationale est de maintenir les montants affectés à ces structures disposant d'une masse salariale lourde et incompressible. De l'autre côté, le responsable de programme au sein du ministère doit rendre des comptes, en engageant en quelque sorte sa propre responsabilité, pour une action menée en partie par des acteurs déconcentrés qui appliquent une charte leur octroyant beaucoup de souplesse de gestion. Pour ces raisons, il semble que le ministère de la Culture développe d'autres instruments de communication avec ses services déconcentrés. La DGCA aurait abandonné uniquement pour l'année 2012 la mise à jour de la DNO pour lui préférer les mandats de révision. Il s'agit d'un document budgétaro-comptable, qui s'inscrit dans une démarche plus contractuelle. Il a pour objectif de procéder à un rééquilibrage entre les régions, par des transferts de crédits. Il est l'outil pour « réaliser des redéploiements et des mises en commun des moyens permettant de préserver les marges artistiques des institutions existantes, de soutenir l'émergence artistique et de renforcer l'accès à la culture pour chacun, ainsi que de rééquilibrer les inégalités territoriales entre les régions. »³⁸⁶. En 2011, un mandat de révision a été signé par le ministère de la Culture et par chaque DRAC. La ministre de la Culture souhaite que ces mandats de révision se poursuivent pour l'année 2013 et soient un complément de la DNO³⁸⁷. Ces documents permettent d'insister, par le volet budgétaire, sur les priorités ministérielles dans le domaine de la création artistique. Le traitement du mandat de révision dépasse le cadre interne à la région : il s'agit « d'entamer un rééquilibrage entre les régions »³⁸⁸ qui a conduit pour sa première année

³⁸⁶ PAP Culture annexé à la Loi de finances initiale pour l'année 2013, p. 119.

³⁸⁷ « La mise en œuvre des mandats de révision sera poursuivie en 2013 afin d'opérer des rééquilibrages indispensables en faveur des équipes, des structures et des territoires prioritaires. », Directive nationale d'orientation du 26 septembre 2012, préc., p. 18.

³⁸⁸ Directive nationale d'orientation 2011/014 du 23 septembre 2011 pour les années 2011-2013 Actualisation pour 2012, p. 12.

de création 10 régions à revoir à la baisse leurs crédits, tandis que dix autres bénéficiaient de ces redéploiements³⁸⁹. 160 000 euros d'économies sont générées par cet instrument sur le BOP Création de la région Bretagne pour sur les années 2013 à 2015.

L'action culturelle en région conduite par les services déconcentrés de l'État se situe au point de rencontre des liens tissés entre services centraux, préfet de région et directeur régional. Si le ministère fixe l'orientation, le préfet détermine avec le directeur régional la stratégie, dans un contexte où la budgétisation des crédits augmente toujours plus l'action sur le terrain.

Le ministère de la Culture dispose d'un organigramme rénové sur ses programmes budgétaires. Les DRAC ont également une structuration en BOP, et leurs orientations leur sont données par les services centraux. Le préfet de région vient cependant complexifier la donne ou restaurer une vision régionale capitale, c'est selon, en donnant une dimension stratégique parfois originale aux orientations fixées.

Section 2. La coopération entre l'État et les collectivités locales par le recours aux modes de gestion privés

Le terme tutelle fait l'objet de débats doctrinaux afin de l'identifier et tenter d'en fixer les critères. En revanche, la coopération se définit beaucoup plus simplement et est une déclinaison de la décentralisation. Elle est particulièrement développée dans le domaine culturel où cette coopération tient plus, peut-on estimer, du fait historique que du fait juridique : elle existe avant que d'être réglementée. En revanche, ses instruments d'action conduisent à s'interroger sur la relation entretenue entre l'État et les collectivités et poussent à envisager les institutions au sein desquelles cette coopération s'exerce.

Sans dévoiler trop tôt nos réflexions, nous pouvons affirmer que ces rapports ont été envisagés par le recours à des personnes morales de droit privé. Il convient tout d'abord de rappeler qu'une personne privée peut être chargée d'une mission de service public ; il faut cependant en préciser les critères de qualification. Le Conseil d'État a pu initialement soumettre l'exercice d'une mission de service public par une personne privée à la condition que cette dernière se soit a minima vu conférer par l'autorité publique des prérogatives de

³⁸⁹ Voir RGPP, 6^e conseil de modernisation des politiques publiques, février 2011, p. 272.

puissance publique³⁹⁰. Puis il a fait évoluer sa jurisprudence, d'une part en indiquant qu'une mission de service public pouvait être déléguée à une personne privée³⁹¹, d'autre part il a précisé les critères permettant d'identifier une mission de service public, lorsque l'activité est prise en charge par une personne privée. Il n'est en effet plus nécessaire de détenir des prérogatives de puissance publique « lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation et de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints »³⁹², il apparaîtra dans le silence de la loi que l'administration a souhaité confier à une personne privée une mission de service public. Il faut ensuite faire mention du recours courant à l'association lorsque les administrations considéraient que les cadres habituels de la gestion publique ne convenaient pas pour les interventions à conduire. Pour ces raisons, de nombreuses associations seront créées dans le domaine culturel, les Maisons de la culture en constituant l'exemple le plus emblématique³⁹³. Quels que soient les membres qui les composent – personnes privées, État et/ou collectivités locales-, elles doivent toutes satisfaire aux règles de fonctionnement prévues par la loi de 1901 : elles disposent d'un conseil d'administration, d'une assemblée générale et d'un président. Pourtant, s'il n'est fait aucune objection juridique formelle à la participation d'une personne publique à une entité privée pour l'exercice d'une mission de service public, la relation existant entre collectivité publique et personne privée peut être à l'origine de difficultés juridiques rendant une telle pérennisation de ce fonctionnement institutionnel difficile à envisager.

La coopération dans le domaine culturel est un fait établi. Après l'avoir défini, nous insisterons sur son exercice au sein d'une structure créée afin d'accueillir les partenaires : l'histoire de l'action du ministère de la Culture s'est développée autour de l'institution

³⁹⁰ CE Sect., 28 juin 1963, Nancy, *rec.* p. 401, *RDJ* 1963, p. 1186, note WALINE M., *AJDA* 1964, p. 91, note LAUBADERE A. (de), p. 91 et s.. Comme le souligne ce dernier auteur, « il ne suffit pas que l'activité intéressée présente un caractère d'intérêt général ».

³⁹¹ CE, 12 mars 1999, n° 186085, Ville Paris, Société l'Orée du Bois, *rec.* p. 778.

³⁹² CE, sect., 22 février 2007, n° 264541 APREI, *rec.* 2007, p. 91. Voir également pp. 94 et s. les conclusions de Mlle VÉROT C. La même rédaction a été retenue pour un arrêt intervenu dans la sphère culturelle : CE, 5 octobre 2007, n° 298773, Société UGC-CINÉ-CITÉ : *Juris-Data* n° 2007-072474. Voir la note d'arrêt de MÉNÉMINIS A., Le cinéma, entre APREI et commune d'Aix-En-Provence, *Droit administratif, Jurisclasseur*, décembre 2007, p. 22 et s.

³⁹³ Mais non le seul !... M. Mesnard soulignait en 1980 « la multiplication des recours à la forme associative » par le ministère des affaires culturelles et procédait à leur inventaire, qui fait apparaître une grande diversité d'emplois : sont gérés par des associations de 1901 « ses maisons de la culture (17 dont 5 en « préfiguration »), ses centres d'action culturelle (25 dont 14 en préfiguration), et ses centres d'animation concertée (« centres intégrés » dans les villes nouvelles au nombre de 8) » ; « La même formule est utilisée pour la gestion des orchestres régionaux (au nombre de 8), des troupes de ballets de la décentralisation chorégraphique (au nombre de 4). », in MESNARD A.-H., Les associations et le service public culturel, *AJDA*, 1980, p. 172.

associative (§1). Puis nous développerons les problématiques apparues par le recours aux formes privées de coopération institutionnelle (§2).

§1. La coopération par le recours à un mode de gestion

Il s'agit dans les développements qui vont suivre de définir ce que recouvre le terme coopération (A), et d'en donner une illustration. Pour introduire cette seconde exposition, nous rappelons les propos de M. Thuriot qui, dans ses travaux de doctorat, insiste sur la perception que l'on a de l'intervention de l'État en matière culturelle, celui-ci étant appréhendé comme « un *label* de qualité (politique mais non artistique) qui entraîne l'adhésion des collectivités »³⁹⁴. Nous nous approprions cette position en y adhérant, mais nous l'orientons en nous penchant sur la signification juridique du terme *label*. Nous reprenons pour cela comme base de réflexion une évolution historique clairement admise liant décentralisation culturelle, Maisons de la culture et *labels*³⁹⁵, et nous convenons de nous attarder sur la politique de labellisation des structures culturelles initiée par l'État (B). Si celle-ci ne répond pas dans son ensemble à la notion de coopération telle que nous l'envisagerons par la suite, c'est-à-dire la coopération entre l'État et les collectivités locales au sein d'une structure, elle dépasse néanmoins le cadre précédemment évoqué d'une simple coopération financière entre l'État et les collectivités locales. Y revenir permet de relever l'intérêt de cette labellisation à double titre : la nécessité pour l'État, alors très centralisé, de collaborer avec la Province a pris une dimension nouvelle sous le Front populaire, et l'art dramatique a été à cette époque un socle majeur de cette réflexion. La Maison de la culture, que l'on peut considérer comme le premier *label* de l'ère Malraux, et qui fut présenté comme l'instrument de démocratisation culturelle par excellence, répondait parfaitement à cette coopération que nous avons définie, c'est-à-dire instituée cette fois-ci au sein d'une structure créée à cet effet, à partir d'une forme juridique préexistante (C).

³⁹⁴ THURIOT F., *Culture et territoires, Les voies de la coopération*, op. cit. p. 69. Thème également envisagé par M. Pontier, confère ci-après.

³⁹⁵ Voir par exemple URFALINO P., op. cit., p. 203 : « Les relations entre la politique des maisons de la culture et la décentralisation théâtrale sont si étroites qu'on a pu les confondre. » Voir également la circulaire CC/78/BAM du 31 août 2010 du ministre de la Culture relative aux *labels* et réseaux du spectacle vivant – mise en œuvre de la politique partenariale de l'État, à l'attention des préfets de régions et des DRAC : « L'histoire des établissements labellisés s'est développée avec celle de la décentralisation théâtrale de l'après-guerre et celle du ministère de la Culture, par vagues successives : centres dramatiques [...] maisons de la culture [...] centres chorégraphiques nationaux [...] »

A. Les formes de la coopération

Le terme de coopération doit être dans un premier temps défini avant d'en voir les différentes déclinaisons possibles.

1) Une définition de la coopération

Nous choisissons comme point de départ de notre réflexion les travaux réalisés par M. Saez, que nous allons compléter par des renvois à d'autres auteurs.

M. Saez établit un lien étroit entre la conduite d'une politique publique et le développement de rapports de coopération. Il va donc dans un premier temps chercher à démontrer le caractère public de la politique menée par l'État dans le domaine de la culture. Deux éléments conditionnent selon lui le caractère public d'une politique : d'une part, « ce sont bien des autorités publiques, des institutions légitimées sur la base d'un droit public qui interviennent dans les domaines de leur compétence » ; d'autre part, « les décisions à l'origine de ces interventions, de même que ces interventions, sont reçues en un public »³⁹⁶. Pour l'auteur, comme pour aujourd'hui l'ensemble de la doctrine, nous l'avons vu, la culture peut être le siège d'une politique publique, au même titre que l'éducation, la santé ou la défense. Elle constitue un « problème perçu comme appelant un débat public, voire l'intervention des autorités publiques légitimes » selon l'expression du politologue Jean-Gustave Piadoleau³⁹⁷.

Or, dans le cadre de ces politiques publiques, le professeur Saez fait de la coopération entre les institutions et les personnes privées un acquis. Car, se référant aux penseurs du début du siècle, dont on peut au passage relever l'emphase, il rappelle que l'« on ne saurait oublier que l'État n'est lui-même que la forme la plus critique et la plus grandiose de la solidarité entre les hommes »³⁹⁸. Une politique publique menée par l'État est impensable sans une participation, qui peut être plus ou moins affirmée, du public et du privé. Si la doctrine s'interroge sur la « dose » de participation entre les différents partenaires, il demeure que cette coopération repose d'abord sur le principe de liberté : dans le domaine politique elle suppose à chaque fois une délibération par laquelle on prend conseil et on s'interroge, et un jugement au cours duquel on pose des conditions et on décide d'agir. Cette double activité demeure constante

³⁹⁶ SAEZ G., *L'État, la ville, la culture*, Doctorat d'État, 1993, thèse sur microfiches consulté à la Bibliothèque universitaire Cujas, p. 19

³⁹⁷ MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris : PUF, « Que sais-je ? », 1990, p.37.

³⁹⁸ GIDE C., *Principes d'économie politique*, Paris : Sirey, 1920, 22^e édition, p.4.

tout au long de la coopération et se fait non plus sur une base unilatérale –l'État détenteur de la puissance publique, d'un pouvoir exorbitant du droit commun -, mais au contraire dans un rapport plus contractuel qui, par l'accord libre et éclairé des volontés, rétablit en l'espèce une sorte d'égalité entre les protagonistes. Ceux-ci peuvent alors être qualifiés de partenaires, terme « qui désigne celui avec qui on est allié, comme dans une équipe sportive »³⁹⁹. Une première approche permettrait donc de voir en la coopération « une rencontre sur un terrain commun qui forme un seul tissu, un "être à deux", qui implique une réciprocité parfaite »⁴⁰⁰.

Trois nuances doivent cependant être apportées à cette définition. D'une part, la réciprocité n'est pas parfaite ; elle est inégale car elle est déterminée par les ressources que les partenaires peuvent mobiliser. Les financements sont nécessaires pour faire vivre un projet et on peut supposer que celui qui apportera la plus grosse manne financière souhaitera peser sur le processus décisionnel. D'autre part, l'accent doit être mis sur la notion de consensus résultant de toute forme de coopération : si le projet est commun, les politiques permettant la réalisation de ce projet peuvent différer. Une association culturelle et un établissement public de coopération culturelle (EPCC) peuvent avoir le même objet. Cependant, la transformation de l'association culturelle en EPCC pourra être perçue différemment par les différents partenaires : le conseil général, qui est le partenaire qui subventionne le plus l'association, souhaitera sa transformation en établissement public afin d'assurer un meilleur contrôle sur la gestion. La matière financière sera suivie par un comptable public et sera soumise aux règles comptables publiques. Le maire de la commune sur laquelle est situé le site géré par l'association, estimera au contraire que la gestion par un comptable public, avec tout son formalisme et le principe de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable, s'accorde mal avec un domaine d'activité qui nécessite des prises d'initiative et une grande réactivité. Dans ce cas, si le projet est commun, les méthodes pour y parvenir peuvent différer entre les différents partenaires. La recherche d'un compromis pour sauvegarder l'objet de la coopération sera nécessaire. Enfin, comme le souligne M. Thuriot, si coopérer renvoie au fait d'« agir conjointement avec quelqu'un », il ne faut pas oublier que le terme conjoint « signifie uni par la même obligation » et l'égalité que l'on pourrait envisager dans toute

³⁹⁹ DENOIX DE SAINT MARC R., La question de l'administration contractuelle, *AJDA*, 2003, p. 970.

⁴⁰⁰ MERLEAU-PONTY M., *Phénoménologie de la perception*, Paris, Gallimard, 1945, Coll. Tel, numéro 4, 552 p., p. 407, cité par SAEZ G., op. cit., p. 22

relation coopérative « ne réside pas dans la nature des partenaires mais dans l'obligation qu'ils se donnent. »⁴⁰¹

La coopération peut alors être définie comme la capacité des différents partenaires publics et privés de l'action culturelle à organiser leurs relations ; ces partenaires acceptent de partager un projet commun, en dépit d'intérêts parfois contradictoires⁴⁰². Cette dualité communauté de projet / contradiction des intérêts est également partagée par M. de Briant, pour qui coopérer, c'est « participer à une œuvre commune en établissant des relations d'échanges, mais sur des bases différentes et néanmoins complémentaires. »⁴⁰³

Une fois défini globalement le concept de coopération, qui renvoie à la capacité de personnes diverses, aux intérêts également distincts, à s'allier pour la réalisation d'un projet commun, il convient maintenant de détailler ses différentes modalités de mise en œuvre. Alors que ce premier point envisagé fait l'objet d'un consensus et ne conduit pas à une abondante rhétorique doctrinale, les éléments qui suivent permettent de saisir la richesse des modes de coopération.

2) Distinction terminologique entre coopération contractuelle et coopération institutionnelle

Afin de mieux appréhender les contours de la coopération, et en extraire une présentation au sein d'une institution créée à cet effet, nous allons envisager trois approches distinctes.

a. Les différentes approches de la coopération

Dans une première approche, il s'agirait d'un système qui relierait plusieurs collectivités unies, soit par la volonté d'œuvrer ensemble, soit par la nécessité de le faire. Cette volonté serait politique, tandis que la nécessité aurait une assise juridique, la coopération étant perçue dans ce dernier cas comme une « co-opération, conçue comme un partage fonctionnel de compétences, pouvant concerner les collectivités locales entre elles ou ces collectivités locales et l'État. »⁴⁰⁴ La coopération est ici une démarche qui peut soit être libérale, soit reposer sur

⁴⁰¹ THURIOT F., *Culture et territoires, Les voies de la coopération*, op. cit., p. 66.

⁴⁰² Cette définition reprend les principales caractéristiques mises en évidence par G. Saez, in SAEZ G., *Ville et culture : un gouvernement par la coopération*, *Revue Pouvoirs*, n° 73, avril 1995, pp. 109-123

⁴⁰³ BRIANT V. (de) *La décentralisation coopérative et ses limites*, *Pouvoirs locaux*, n° 68 I, 2006, p. 64.

⁴⁰⁴ Ibid.

un fondement juridique. Cependant, on doit pour mieux en cerner tous les critères la compléter par les autres approches.

Une seconde permet de distinguer la coopération horizontale de la coopération verticale⁴⁰⁵. La coopération horizontale est celle existant entre des collectivités locales de même niveau. Cette coopération est fixée par voie législative et réglementaire. Elle est le fruit d'un compromis entre d'une part la nécessité de mettre en place des institutions capables de gérer de manière efficace des services publics et de répondre aux besoins d'intérêt général de la population et, d'autre part, le respect de la libre administration des communes. Les instruments de cette coopération horizontale sont ceux issus des différentes lois de décentralisation. La coopération verticale définit les rapports entre l'État et les autres collectivités⁴⁰⁶. On ne peut les réduire aux transferts de compétences qui ont eu lieu avec les différentes lois de décentralisation : une réelle collaboration peut voir le jour entre ces différents acteurs.

Cette seconde approche trouve cependant sa limite en ce qu'elle ne permet pas de distinguer les différents instruments juridiques de coopération. Plutôt que d'évoquer les modalités de mise en œuvre de cette coopération par les collectivités (État, collectivités locales...) qu'elle lie entre elles, nous retiendrons plutôt d'en développer les différents instruments.

La dernière approche consiste donc à expliciter les outils de la coopération. Cinq formes peuvent être mises en évidence⁴⁰⁷ : la consultation et l'accord non formalisé, qui a une portée morale, sont dépourvus de valeur juridique ; la « coprésidence » d'une commission ; le contrat et la coopération institutionnelle. Ces deux derniers termes doivent être détaillés tandis que la mise en place d'une commission sera abordée ultérieurement, mais dans un contexte bien particulier.

⁴⁰⁵ Ces deux modalités de coopération irradiant l'ensemble de la sphère publique : « le partenariat contractuel existe aujourd'hui aussi bien dans le domaine de la décentralisation, entre collectivités de même niveau – on parle dans ce cas de coopération horizontale – ou de rang inégale – la coopération est dite alors verticale –, que dans les secteurs de l'équipement, des transports, du logement, de l'environnement, de l'emploi, de la ville, de la culture, de la jeunesse et des sports ou de l'enseignement. », DREYFUS J.-D., *Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques*, Paris : L'Harmattan, Collection Logiques juridiques, 1993, p. 11.

⁴⁰⁶ Sur la spécificité de la coopération verticale, voir MOULINIER P., Culture et coopération verticale des collectivités publiques, *Cahier du CNFPT*, 1994, n° 40, pp. 111-116 ; PONTIER J.-M., La coopération verticale, le cas de la culture, *Cahier du CNFPT*, 1994, n° 40, pp. 99-110. Sur la distinction entre coopération verticale et coopération horizontale, voir également THURIOT F., *Culture et territoires, Les voies de la coopération*, op. cit., p. 72. Il offre une approche intéressante où, après avoir souligné que, juridiquement, la coopération verticale est un terme qui ne peut être utilisé pour qualifier des relations entre des collectivités locales, la loi excluant la notion de « chef de file », il démontre que l'État, par les compétences « de coordination dans la planification et l'aménagement du territoire » qu'il attribue à la région, offre « une application pratique » de ce terme (p. 72). Notre propos étant relatif aux liens établis entre l'État et les collectivités, nous ne reviendrons pas sur ce point.

⁴⁰⁷ DENOIX DE SAINT MARC R., La question de l'administration contractuelle, préc., p. 971.

b. Les caractères des deux types de coopération

La coopération institutionnelle doit être entendue comme la rencontre de l'État et de ses partenaires au sein d'une structure juridique en vue de la réalisation d'un projet commun. La coopération contractuelle lie quant à elle l'État et ses partenaires par une convention. Aucune structure juridique ne naît de cette seconde collaboration ; elle est le résultat d'un accord de volonté, d'un libre choix. Dans le cadre de l'institution, les différents partenaires peuvent choisir librement de collaborer, mais les termes de cette coopération ne sont pas libres : ils doivent se conformer aux règles de la structure qui sont fixées unilatéralement par un acte juridique émanant de l'État. Ainsi, si l'État, des collectivités locales et des associations veulent s'associer en créant un groupement d'intérêt public (GIP), la convention de création du GIP devra se conformer aux prescriptions de la loi autorisant la création d'un GIP et des actes réglementaires d'application détaillant notamment ses conditions de création.

La relation contractuelle entre l'État et ses partenaires n'est en général pas considérée comme les rapports de droit commun⁴⁰⁸ même si elle participe grandement à la gestion de toute la sphère publique : l'État est traditionnellement le détenteur de la prérogative de la puissance publique et son mode d'action doit être l'acte unilatéral. Le contrat est à l'inverse le mode de relation privilégié entre les personnes privées. Ce point de vue, qui pouvait s'expliquer au début du XX^e siècle par la centralisation de l'État et la prédominance des relations autoritaires, a évolué aujourd'hui : En 1974, un auteur insistait sur l'insertion, que nous qualifierions d'à bas bruit, de ce procédé dans la conduite des affaires publiques : remarquant « qu'aucune étude, même approfondie, n'envisage l'hypothèse de contrats conclus entre personnes publiques »⁴⁰⁹, il constatait que depuis quelques années « les procédés de collaboration tendent à prendre le pas sur les procédés de contrainte »⁴¹⁰. Ainsi, si dans le domaine de la culture, jusqu'au début des années 1970, on recourait peu à ce mode de coopération qui se limitait aux conventions relatives aux écoles d'art ou aux écoles de musique⁴¹¹, ce n'est plus le cas aujourd'hui : les différents contrats établis entre l'État et les

⁴⁰⁸ PONTIER J.-M., Coopération contractuelle et coopération institutionnelle, *La revue administrative*, 1994, p. 162.

⁴⁰⁹ DOUENCE J.-C., Les conventions entre personnes publiques, *Mélanges en l'honneur du professeur Stassinopoulos*, Paris : LGDJ, 1974, p. 113.

⁴¹⁰ *Ibid.*, p. 114.

⁴¹¹ Ces conventions pouvaient d'ailleurs être très anciennes : un arrêt du Conseil d'État de 1905 relevait incidemment que « les conditions du fonctionnement de l'école nationale de musique d'Aix-en-Provence sont régies par une convention du 29 mars 1884 entre l'État et la ville ». CE, 11 janvier 1905, Gras, *recueil* 1905, III. 102

collectivités locales dans le domaine culturel en sont une illustration. Deux types de coopération peuvent donc être envisagés : une coopération financière, qui désigne la participation financière d'au moins deux partenaires au profit d'un troisième. Les projets « éligibles » sont variés mais Pierre Moulinier constate « une certaine anarchie des financements »⁴¹², le principe prévalant étant la liberté dans la réponse qu'apportent l'État et les collectivités à une demande de financement. De plus, l'absence de partage clair de compétences entre les différents niveaux territoriaux de collectivités encourage les organismes culturels à chacun les solliciter. Cependant, ce mode de financement qui suscite l'approbation des élus est chronophage pour chaque service et sa vision est plus budgétaire que stratégique, les partenaires étant plus soucieux de la recherche de financements que de la définition d'une politique à long terme. À côté de cette première coopération se développe donc une politique de contractualisation initiée par le ministère de la Culture avec notamment les chartes et conventions qui essaient depuis maintenant près de quarante ans, et sont elles aussi non exemptes de critiques⁴¹³. Enfin, des procédures contractuelles interministérielles existent aussi, avec les contrats de plan État région qui ont un volet culturel⁴¹⁴.

⁴¹² MOULINIER P., *Politique culturelle et décentralisation*, op. cit., p. 221

⁴¹³ Le président de la 3^e Chambre de la Cour des comptes indique, lors de son audition le 10 juillet 2003 par le Sénat, faisant suite au rapport rendu par la Cour relatif aux services déconcentrés du Ministère de la Culture et de la communication, que cette multitude de conventions a des conséquences défavorables sur le ministère de la Culture : les agents passent ainsi plus de temps à négocier les termes des contrats passés avec les collectivités qu'à vérifier la façon dont ces contrats sont appliqués. La note précitée va dans ce sens en soulignant que l'organisation d'un partenariat cohérent se heurte à trois difficultés majeures : l'empilement de toutes ces relations contractuelles les rend de moins en moins gérables par les différents acteurs ; les moyens humains et financiers des services territoriaux ne paraissent pas adaptés au montage et au suivi effectif de tous ces contrats ; enfin, il subsiste un décalage significatif entre les engagements généraux adoptés et les conséquences pratiques qu'en tirent les partenaires locaux. Le rapport d'information sénatorial note en effet que « l'attitude des collectivités territoriales est [...] variable et ambiguë » : si les collectivités locales « expriment globalement une demande croissante à l'égard de l'État, d'expertise, de conseil, d'accompagnement, de structuration de la vie culturelle », l'ensemble des partenaires publics et privés, « ne se montrent pas nécessairement disposés à inclure et encore moins à respecter les contraintes et les contrôles dont l'État veut assortir ses concours ». Le rapport conclut sur ce point en constatant que c'est sans doute pour « tenir compte de toutes ces contradictions » que l'établissement public de coopération culturelle, « qui se rattache toujours à la conception partenariale de l'exercice des compétences, mais tente de renforcer le rôle des collectivités territoriales autour de chefs de file », a été créé, in GAILLARD Y., *Rapport d'information sénatorial n° 393 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux services déconcentrés du ministère de la Culture et de la communication*, Annexe au procès-verbal de la séance du 10 juillet 2003.

⁴¹⁴ Pour une présentation et une critique de ces différentes modalités de coopération non institutionnelle, voir, outre l'ouvrage de Pierre Moulinier qui vient d'être cité, THURIOT F., *Culture et territoires, Les voies de la coopération*, op. cit. pp. 65-72, et MORAUD J., *La coopération entre l'État et les collectivités territoriales dans la politique culturelle en France*, Mémoire de Master 2 Recherche, Université de Reims Champagne Ardenne, 2006, document dactylographié, pp. 50-53.

La coopération institutionnelle s'est beaucoup plus développée. Les collectivités recourent avec timidité au procédé conventionnel dans leurs relations avec l'État ; ce dernier a privilégié la création d'institutions afin de mieux contrôler le cadre d'action. L'établissement public est la principale forme de coopération institutionnelle. Cependant, il manquait jusqu'en 2002 une structure juridique considérée comme suffisamment sûre pour associer convenablement l'État et des partenaires publics et privés : en matière culturelle, l'association permet cette coopération mais la structure est de droit privé. Le groupement d'intérêt public est une structure de droit public ; elle a été dans un premier temps dévoyée de son rôle originel car elle était exclusivement destinée au départ au monde de la recherche, avant qu'une réforme n'établisse un nouveau cadre. Enfin, si les catégories d'établissements publics se sont beaucoup développées, c'est essentiellement dans le cadre de la décentralisation et ces structures pouvaient être qualifiées de territoriales : syndicats, communautés ne permettaient pas d'associer l'État. La loi du 4 janvier 2002 crée l'EPCC qui permet à l'État de collaborer avec des partenaires. Il s'agit en quelque sorte d'une volonté parlementaire de créer un nouvel outil, et par là même d'introduire une base normative dans un domaine peu réglementé.

La coopération, dont les directions régionales des affaires culturelles sont un acteur clé, par leur positionnement géographique, est un moyen pour l'État de conduire une politique culturelle, et pour les collectivités de procéder à une action publique qu'elles ne pourraient autrement pas mener dans les mêmes conditions. Quoique pouvant se « limiter » à la passation de contrats, cette coopération existe et se développe pleinement au sein d'une structure créée à cet effet et accueillant les différents partenaires.

B. Les labels comme modalité de coopération institutionnelle imparfaite

La démocratisation culturelle, dans sa perception initiale, a pour essence notamment de mettre fin aux déserts culturels qui façonnent la province. Les labels sont un outil ministériel permettant non pas seulement de subventionner une collectivité locale ou un projet, mais d'engager une politique partenariale avec d'autres acteurs institutionnels en accordant une légitimité supplémentaire à une structure artistique. Ils ne symbolisent pas un transfert de compétences ou d'intérêt, mais à l'inverse le fait que l'État et les collectivités locales peuvent se retrouver sur un terrain commun pour conduire un projet commun, gommant ainsi la traditionnelle distinction qui peut être faite entre l'intérêt national et l'intérêt local.

1) Les labels comme outil de la politique partenariale de l'État

La politique de labels, qui a essaimé dans l'ensemble de la sphère culturelle, est l'héritière de la situation qui existait en matière théâtrale, et de ce que l'on a appelé le mouvement de décentralisation théâtrale. Il peut se scinder en deux périodes : il est né d'une initiative privée, de laquelle l'État a été absent, avant que ce dernier ne l'encourage en la finançant.

La nature de la décentralisation théâtrale réside dans un constat et une idée force : l'indigence de la scène théâtrale en régions est criante au début du XX^e siècle. S'il existe beaucoup de théâtres municipaux, ceux-ci sont juste le lieu d'accueil de troupes de passage et la production, abondante, y est de piètre qualité. C'est l'activité théâtrale qui souffre également d'un déficit d'image, comme l'illustrent la réflexion de Maurice Hauriou ou la déclaration d'Anatole de Monzie, qui fut six fois ministre de l'Instruction publique et de l'Éducation sous la Troisième République (entre 1925 et 1934) : « Le théâtre, qu'est-ce que c'est que ça ? »⁴¹⁵ Pourtant émerge dans ce contexte peu à peu le rêve que les régions françaises pourraient avoir comme la capitale vocation à accueillir l'excellence des pratiques artistiques des compagnies⁴¹⁶.

Le mouvement de décentralisation théâtrale peut se définir comme « la mise en place sur tout le territoire de foyers de création indépendants. »⁴¹⁷ Jack Lang pose deux conditions cumulatives nécessaires à la reconnaissance d'un tel mouvement : d'une part l'existence en province de troupes rattachées à un lieu et produisant leurs propres spectacles ; d'autre part, une relative indépendance de ces troupes par rapport au pouvoir central et aux collectivités publiques⁴¹⁸. Le terme décentralisation théâtrale naît dans le langage administratif en 1946, mais des initiatives ont été tentées avant la guerre : c'est par exemple Copeau qui s'installe en Bourgogne, Léon Chancerel qui fonde en 1929 les Comédiens Routiers qui sillonnent la France, Jean Dasté, Maurice Jacquemont et André Barsacq qui fondent La Compagnie des quatre saisons.

⁴¹⁵ Citée par M. Jean-René BOURREL lors de la conférence : « Invention » du ministère de la Culture. Pourquoi ? Comment ?, qu'il donna le 16 décembre 2008 à la Mairie du XVI^e arrondissement

⁴¹⁶ Cette vision est tout à fait novatrice et rompt totalement avec le mouvement qui existe jusqu'alors. Voir sur ce point la position de Pierre Bourdan, ministre de la Jeunesse, des arts et des lettres sous la quatrième République dénonçant la puissance centralisatrice de Paris, véritable « pompe aspirante » prenant sur l'ensemble du territoire les talents et provoquant ainsi un dessèchement et une faillite de la vie provinciale. A.N., 3^e séance du 22 juillet 1947, *JO, Débats parlementaires*, p. 3385.

⁴¹⁷ LANG J., *L'État et le théâtre*, Thèse de droit public, Paris : LGDJ, 1968, p. 235.

⁴¹⁸ *Ibid.*, p. 326.

La reconnaissance de cette dynamique qui s'étend sous le Front populaire ne s'accompagne pas encore d'un concours financier de l'État. La démarche entamée est cependant fondamentale puisqu'elle relève un triple défi⁴¹⁹ : montrer à Paris qu'une vie artistique peut exister dans un « désert artistique », décomplexer la province en lui permettant de reconnaître sans l'aval de Paris la qualité de sa propre création dramatique, et rompre avec une tradition théâtrale tournée vers le boulevard. L'année 1946 fait date puisque sous l'impulsion de Jeanne Laurent, nouvelle sous-directrice des spectacles et de la musique à la direction générale des Arts et Lettres, un premier concours financier de l'État est accordé pour fonder un syndicat intercommunal assurant la gestion d'une troupe régionale⁴²⁰. D'autres suivront, et à son départ en 1952, l'État a reconnu cinq centres dramatiques. Aucune nouvelle troupe ne sera plus officiellement reconnue avant 1959.

Cette première décentralisation théâtrale est la prise de conscience par l'État de la pauvreté culturelle des régions et marque la volonté d'initier un mouvement décentralisateur affectant l'ensemble du territoire. Vont ainsi être aidés des artistes reconnus pour la qualité de leur production artistique, afin qu'ils aillent « évangéliser » en s'implantant sur des territoires les populations dans des régions jusque-là sous dotées culturellement. Le projet est donc double : démocratiser et régionaliser la création théâtrale⁴²¹.

Le développement de la notion de label est finalement l'enrichissement de cette doctrine initiale par la formalisation progressive de charges culturelles confiées aux structures culturelles.

Les principes du label tel qu'il est appréhendé aujourd'hui sont précisés par une circulaire du ministre de la Culture du 1 août 2010⁴²² prise après les entretiens de Valois, un cycle de discussions consacrées au spectacle vivant. Un label est attribué par le ministère après évaluation par celui-ci des activités d'une structure au regard d'un cahier des charges préétabli. Il se distingue du réseau en ce que ce dernier regroupe des institutions culturelles exerçant des missions analogues, qui peuvent donc être regroupées sous un même label. Le

⁴¹⁹ Voir les propos de l'acteur et metteur en scène Hubert Gignoux, in GIGNOUX H., La décentralisation théâtrale et les centres dramatiques, *Bulletin mensuel du TEP*, n° 7, 1964, p. 8, cité in LANG J., *L'État et le théâtre*, op. cit., p. 236.

⁴²⁰ Ce syndicat intercommunal, constitué le 27 décembre 1946, associe des villes d'Alsace et de Lorraine. Voir LANG J., *Ibid.*, p. 237. Voir également ABIRACHED R., La décentralisation théâtrale. 2. Les années Malraux, *Cahiers n° 6, ANRAT*, Actes Sud-Papiers, 1993.

⁴²¹ Nous reprenons ici deux termes qui furent employés dans le préambule de l'arrêté du 23 février 1995 fixant le contrat type de décentralisation dramatique.

⁴²² Circulaire CC/78/BAM du 31 août 2010 précitée.

réseau des scènes nationales est ainsi par exemple tissé sur l'ensemble du territoire français, la scène nationale étant un label attribué par le ministère⁴²³. La circulaire précitée liste les 10 réseaux et labels répertoriés dans l'ensemble des activités du spectacle vivant⁴²⁴. Elle pose également un cadre commun applicable à l'ensemble de cette énumération. Leurs missions sont triples : elles comportent une dimension touchant la qualité artistique, une dimension territoriale, les structures devant avoir un rayonnement territorial (pouvant être national) et devant être attentives à l'ensemble de la population, et enfin une dimension professionnelle, axée sur la formation des jeunes et l'accompagnement des artistes. Ces trois axes sont au centre de la notion de démocratisation culturelle et ont fait l'objet de nombreuses études. Porter le regard sur certains labels permet cependant de mettre en exergue deux éléments qui s'inscrivent dans notre souhait de détailler les spécificités de ces formes de coopération.

Le label des centres dramatiques nationaux qui peut être considéré comme le premier d'entre eux puisqu'il est l'héritier direct de la reconnaissance par l'État des centres dramatiques, est aujourd'hui comme l'ensemble des réseaux et labels soumis à un cahier des charges établi par le ministère⁴²⁵. Le label est réglementé depuis 1972 par décret⁴²⁶. L'État peut ainsi « conclure avec chaque entrepreneur de spectacles chargé d'une mission de décentralisation dramatique un contrat pluriannuel pour la mise en œuvre des activités qu'il exerce à ce titre. »⁴²⁷. Un arrêté du 23 février 1995⁴²⁸ fixe le contrat type qui pose les principes fondateurs d'une coopération entre l'État et une structure culturelle sur un territoire. Le premier point remarquable est la relation personnalisée qui est établie entre le ministre et non un gestionnaire de formation, mais un artiste, comme le précise explicitement dans son préambule l'arrêté de 1995 précité : chaque centre dramatique national est dirigé par un artiste « directement concerné par la scène. » Un contrat de décentralisation théâtrale va être passé entre le futur directeur et le ministre, qui lui demande de s'implanter sur un territoire pour y

⁴²³ Mais c'est en fait les définitions proposées dans ce texte qui nous semblent manquer de clarté.

⁴²⁴ Il s'agit des centres dramatiques (38), des scènes nationales (70), des centres chorégraphiques nationaux (19), des scènes de musique actuelles (147), des centres de création musicale (7), des pôles nationaux des arts du cirque (12), des centres nationaux des arts de la rue (9), du réseau d'orchestre (21), du réseau d'opéras (13) en région et du réseau de centres de développement chorégraphique (9). Ils sont financés à hauteur de 147 millions d'euros pour l'État et de 221 millions d'euros pour les collectivités territoriales. Il convient de souligner que le ministère de la Culture a développé d'autres labels qui sont encore utilisés aujourd'hui. Voir sur ce dernier point l'intervention du professeur Pontier in PONTIER J.-M., LÉGER J. (dir.), *Les services publics culturels*, Aix-en-Provence : PUAM, 2012, pp. 159-162.

⁴²⁵ Voir circulaire du 31 août 2010 précitée.

⁴²⁶ Décret n° 72-904 du 2 octobre 1972 relatif aux contrats de décentralisation dramatique.

⁴²⁷ Art. 1^{er} du décret du 2 octobre 1972 précité.

⁴²⁸ Arrêté du 23 février 1995 modifié fixant le contrat type de décentralisation dramatique.

mener un projet artistique sur lequel ils se sont mis d'accord. Le directeur reçoit alors mandat de la part du ministre pour exercer sa mission au sein d'un centre dramatique national.

Le second point est la forme juridique que prend l'entité culturelle dont l'artiste va assurer la direction. L'arrêté précise explicitement que le centre dramatique national, lui-même cosignataire du contrat, est constitué sous la forme de société anonyme ou de société anonyme à responsabilité limitée. Il s'agit donc d'une structure éminemment privée. Non pas que l'État considère que cette activité relève forcément du domaine privé, mais il choisit un mode de gestion adapté à sa volonté de confier à un artiste des outils de production et de diffusion, à qui il confère une indépendance. L'interlocuteur est l'artiste, et un président ou une autre autorité ne peut pas intercéder dans cette relation. Ceci ne signifie pas que le directeur dispose d'une indépendance absolue : la structure privée est soumise à un contrôle strict du ministère qui reçoit annuellement le programme de l'année à venir et, pour approbation, un budget prévisionnel et les éléments de fin de gestion (compte de résultat, bilan, rapports d'activités)⁴²⁹.

Cet exemple ne peut pas être généralisable dans ses détails à l'ensemble des labels, qui possèdent chacun leurs propres spécificités. Il en est ainsi des scènes nationales qui sont cette fois-ci dirigées par un administrateur. Mais ses missions sont différentes puisqu'il s'agit dans ce cas d'exercer non plus principalement une activité de production, comme pour les centres dramatiques nationaux, mais cette fois-ci une activité principale de diffusion, inscrite dans un cahier des charges. La forme juridique, bien que là aussi originale, est cependant distincte des centres dramatiques nationaux, puisque la scène nationale est le plus souvent gérée sous forme associative (même si quelques établissements publics de coopération culturelle ont été créés). Il s'agit là d'un produit de l'histoire puisque ces établissements pluridisciplinaires qui sont la vitrine du ministère en matière de décentralisation, regroupent les anciennes Maisons de la culture.

Ces deux illustrations, bien que distinctes, permettent cependant de souligner que la diffusion des pratiques culturelles en province se fait pour l'État par la mise en place de réseaux et labels qu'il attribue à des entités dont il va s'assurer que la programmation et la politique répondent à un cahier des charges qu'il a mis en place. Ils représentent le point de rencontre

⁴²⁹ Pour de compléments, voir BLONDEL A., La définition de la politique des scènes nationales et des centres dramatiques nationaux : un jeu de coopération entre État, ville et directeurs des établissements, in POIRRIER P. (dir.), DUBOIS V., *Les collectivités locales et la culture, Les formes de l'institutionnalisation, XIX^e – XX^e siècles*, Paris : La documentation Française, 2002.

entre une direction nationale et une aspiration locale, celle-ci pouvant être d'origine militante ou publique.

2) Les labels comme relativisation de la distinction entre service public national et service public local

M. Pontier, dans un ouvrage récent⁴³⁰, considère l'attribution de labels par l'État à ces structures chargées d'une mission culturelle dans les territoires comme une atténuation à la dualité entre les services publics nationaux et les services locaux. En relevant cet affaiblissement de la distinction comme particulièrement remarquable chez les services publics culturels, il met en avant plusieurs incidences. L'auteur prend l'exemple de la nouvelle dénomination des écoles d'enseignement musical⁴³¹, dont le terme rayonnement⁴³² permet d'envisager « de nouveaux territoires » distincts des « territoires des collectivités territoriales »⁴³³, justifiant d'autant plus une coopération entre différentes collectivités. Il poursuit en se penchant sur l'attribution du label « musée de France » institué par une loi de 2002⁴³⁴ qui confère aux musées des collectivités locales répondant aux conditions pour y prétendre « une dimension nationale [...] et non [une] dimension locale. »⁴³⁵ Revenons à présent sur les labels attribués au domaine théâtral. Les dernières statistiques de la culture publiées par le Ministère mettent notamment sous le feu des projecteurs les ratios de financement de chaque collectivité pour le fonctionnement des centres dramatiques et des scènes nationales⁴³⁶. L'État finance majoritairement les centres dramatiques nationaux et régionaux (56%) ; les autres collectivités attributives de subventions sont les communes, à hauteur de 28%, départements et régions intervenant plus modestement (respectivement 9% et 7%)⁴³⁷. Les scènes nationales sont appréhendées différemment puisque ce sont leurs recettes budgétaires qui sont présentées dans cette documentation. La part de recettes propres représente 25% des ressources des scènes nationales ; les villes et communautés urbaines sont

⁴³⁰ LÉGER J., PONTIER J.-M. (dir.), op. cit., pp. 159-162.

⁴³¹ Il s'agit des conservatoires à rayonnement intercommunal, à rayonnement départemental et à rayonnement régional.

⁴³² Terme assimilable à un rayon d'action, selon le Petit Larousse 2013.

⁴³³ LÉGER J., PONTIER J.-M. (dir.), op. cit., p. 159.

⁴³⁴ Loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, et voir article L. 441-1 du code du patrimoine.

⁴³⁵ Ibid.

⁴³⁶ Ministère de la Culture et de la communication, Secrétariat général, Département des études, de la prospective et des statistiques, *Chiffres Clés 2013, Statistiques de la culture*, disponible sur le site www.culture.gouv.fr.

⁴³⁷ Répartition pour l'année 2011, qui est la dernière année envisagée.

cette fois-ci les plus gros financeurs publics puisqu'elles les subventionnent à hauteur de 34% de leur budget ; l'État en finance 24%, l'implication des départements et régions étant plus modestes (respectivement 9% et 7%). Par ce dernier exemple, nous soulignons que le label ne signifie pas nécessairement un financement majoritaire par l'État, mais plutôt une intervention et un suivi renforcé de l'État qui « adoube » la structure théâtrale⁴³⁸.

Cette politique de labellisation symbolise l'action des collectivités diverses en vue de la recherche pour une structure culturelle d'un destin commun.

Intégrer dans un label des institutions locales, les doter du terme « national » ne signifie pas que ces structures passent sous une tutelle de l'État, même si nous relativiserons ultérieurement cette dernière affirmation : les statuts ne s'y prêtent pas forcément, et l'État n'est pas non plus nécessairement le premier financeur. Cette démarche acte cependant la politique nationale de démocratisation de la culture sur l'ensemble du territoire national, au sein de l'ensemble des territoires, qui s'est d'abord développée dans le domaine théâtral avant de s'étendre à d'autres arts ; elle permet également d'insister sur une forme de coopération institutionnelle que, prise dans son ensemble, nous qualifierons d'imparfaite puisque une coopération se forme entre différents acteurs publics par le financement d'une structure culturelle tierce, mais au sein de laquelle ils peuvent n'avoir qu'un rôle minoritaire. Cependant, certains labels intègrent une coopération institutionnelle plus parfaite. Il en est ainsi de ces cathédrales de la culture qu'André Malraux a souhaitées comme représentant son action à la tête de sa nouvelle administration : les Maisons de la culture.

C. Les Maisons de la culture comme première coopération institutionnelle labellisée

Les Maisons de la culture dont la doctrine est élaborée par le premier ministre de la Culture de la V^e République sont des outils devant permettre l'accès de tous à la culture, sur l'ensemble du territoire. L'utilisation de l'association comme mode de gestion entérine la possibilité d'envisager à cette époque une collaboration, qui n'est pas sans contrainte, entre les différents partenaires.

⁴³⁸ Les ratios présentés ne font que confirmer l'affirmation de M. Pontier selon laquelle « La labellisation dans le domaine de l'art dramatique et du spectacle vivant est d'autant plus importante que, hormis Paris, en province la plupart des scènes ne peuvent exister qu'avec une aide et une reconnaissance de la puissance publique. », in LÉGER J., PONTIER J.-M. (dir.), op. cit., p. 160.

1) Une politique de l'action culturelle

Dès son arrivée au ministère des Affaires culturelles, André Malraux veut « rendre accessible les œuvres capitales de l'humanité, et d'abord de la France, au plus grand nombre possible de Français [et] assurer la plus vaste audience au patrimoine culturel »⁴³⁹. Son objectif est de lutter contre les inégalités d'accès à la culture. Son action doit permettre à tous de voir des œuvres ou d'assister à des représentations de grande qualité ; les contraintes géographiques ou sociales ne doivent pas entrer en ligne de compte : on doit pouvoir se cultiver quel que soit son lieu d'habitation ou sa catégorie socioprofessionnelle. Pour y parvenir, le nouveau ministère doit s'attribuer un domaine de compétence et établir une politique. Gaëtan Picon, nommé directeur des arts et lettres dès 1959, proche d'André Malraux, explicite dans ses discours la place nouvelle que doit occuper le ministère, dont les fonctions doivent se distinguer de l'enseignement, du divertissement ou de l'aide à la création individuelle⁴⁴⁰.

La politique du ministre est effectivement en rupture par rapport à ce qui était fait précédemment⁴⁴¹ :

Il met en place une philosophie de l'action culturelle. À une époque où, relève-t-il alors, « Dieu est mort » pour beaucoup de ses contemporains, l'homme se retrouve face à sa solitude et à la frustration née du capitalisme et du développement de la société de consommation. Parce que « l'art est le plus court chemin qui mène de l'homme à l'homme », parce qu'il atteint les émotions et touche les sentiments, il est le seul à avoir cette capacité de rassembler. La politique doit donc permettre à tous d'accéder à l'art afin de s'élever.

⁴³⁹ Article 1 du décret du 24 juillet 1959

⁴⁴⁰ « En réalité, la notion de culture est plus fuyante, plus couverte de confusions que les notions connexes auxquelles, depuis longtemps, correspondent d'autres départements ministériels.

Dans la société contemporaine, trois domaines apparaissent nettement, trois domaines auxquels on est tenté d'identifier cette notion de culture : celui de l'enseignement scolaire et universitaire ; celui du divertissement, dans lequel nous voyons l'État soutenir certains spectacles ou diriger ce qu'on appelle les loisirs ; celui de la création artistique qui relève de l'individu, mais dans lequel l'État ne peut manquer d'intervenir à quelque degré, sans qu'il se contente (comme dans les régimes libéraux) d'honorer la création libre, soit (comme dans les régimes totalitaires) qu'il tente d'en contrôler et d'en diriger le jeu.

Si, comme je le crois, la création d'un ministère de la Culture est pleinement justifiée, c'est qu'il existe un domaine essentiel qui n'est ni enseignement, ni divertissement, ni création artistique », Gaëtan Picon, cité par URFALINO P., op. cit., p. 42. Pour de plus larges extraits de cette intervention, voir la Conférence sur « La culture et l'État », de Gaëtan Picon, directeur général des arts et lettres, à Béthune, in POIRRIER P. (Textes assemblés et commentés), *Les politiques culturelles en France*, Paris : La documentation française, Collection Retour aux textes, 2002, pp. 189-194.

⁴⁴¹ Communications des membres du ministère de cette époque, de son ministre, articles de journaux relatant les inaugurations des maisons de la culture, ouvrages, reviennent sur les fondements de cette nouvelle doctrine. Nous renvoyons par exemple à l'ouvrage de Philippe Urfalino déjà cité, qui apporte une orientation qui fait référence sur cette époque.

Pour y parvenir, il faut des artistes de qualité ; la rupture est donc ensuite artistique avec une politique d'octroi de subventions aux artistes professionnels. Les associations d'éducation populaire et les amateurs passent sous la « tutelle » du haut commissariat à la Jeunesse et aux Sports.

Enfin, la rupture est administrative avec comme nous l'avons vu la mise en place d'une administration centralisée, l'acquisition de l'autonomie budgétaire mais aussi l'élaboration de modes d'action spécifiques. On édicte une politique cohérente au niveau central ; elle vise à substituer une culture universelle à l'esprit de province. Se pose alors la question de son rayonnement sur tout le territoire. Il lui faut des crédits et des structures ; André Malraux va inventer un nouveau mode de collaboration entre l'État, les communes et les groupements artistiques : les Maisons de la Culture.

C'est au festival de Cannes, le 15 mai 1959, quelques mois seulement après son arrivée au Ministère chargé des Affaires Culturelles, qu'il évoque pour la première fois en public sa volonté de voir se créer dans les trois années une Maison de la culture dans chaque département⁴⁴². En 1961, les premiers instruments de la démocratisation culturelle se mettent en place.

Si l'initiative de leur création revient à André Malraux, le terme date au moins du Front populaire et était alors associé aux Maisons du peuple. Mais leur dessein est sans rapport avec les lieux de culture et de savoir que l'on pouvait trouver alors, c'est-à-dire principalement les Maisons des jeunes et de la culture, les associations d'éducation populaire ou les universités. L'action culturelle ne peut être pour son initiateur synonyme d'éducation populaire ou d'apprentissage, d'assimilation de connaissances. Il faut une relation directe entre l'art et le public, sans vecteur pédagogique⁴⁴³. De plus, la culture est vivante, et chacun y participe alors que l'enseignement transmet des dogmes figés. Les Maisons de la Culture doivent permettre la mise en œuvre de cette action culturelle⁴⁴⁴.

⁴⁴² Comme l'indique M. Urfalino, ce n'est en fait qu'au premier trimestre 1961 qu'une véritable doctrine se met alors en place, qui prévoit alors la création d'une Maison de la culture dans chaque région. URFALINO P., op. cit., p. 23. Voir également infra.

⁴⁴³ Il est d'ailleurs aujourd'hui curieux de remarquer qu'André Malraux considérait alors la télévision comme un formidable outil de démocratisation culturelle. Il est vrai que dans les années 1960 l'Office de radiodiffusion-télévision française était sous monopole d'État ; lier son utilisation notamment aux missions du ministère de la Culture pouvait paraître envisageable.

⁴⁴⁴ « Ce que nous appelons culture est à l'enseignement un peu ce qu'est la vie politique à la connaissance historique. Il y a l'historien, il y a ceux qui font l'histoire et il y a une vie publique consciente qui nous associe au mouvement qui fait l'histoire. [...] Comme les universités sont les lieux où se transmet l'image achevée des cultures passées, les Maisons de la Culture seront les lieux où l'image inachevée de la culture présente sera

En 1961 sont arrêtées les composantes des Maisons de la culture. Le collaborateur de Malraux Émile Biasini fonde l'existence de ces lieux sur un rôle moteur du théâtre, dont nous venons de voir l'importance du mouvement de décentralisation⁴⁴⁵. La programmation ne s'y « réduit » cependant pas puisqu'elle couvrira une grande diversité de manifestations artistiques proposées par des amateurs locaux ou des professionnels. Une autre composante est l'évaluation chiffrée du financement de la construction des Maisons de la culture et de la part que doit apporter chacun. Car la Maison de la culture doit normalement être l'occasion de bâtir un lieu adapté. Enfin, des textes réglementaires établissent les modes de coopération entre l'État, la commune et les responsables des maisons ; un statut juridique des Maisons de la culture est défini, la répartition des compétences et des financements entre l'État et les communes est décidée ; un schéma des procédures devant permettre leur création et leur fonctionnement est arrêté.

2) L'élaboration et le fonctionnement des Maisons de la culture

Les Maisons de la culture se sont construites autour de deux éléments qui, a priori, semblent difficilement conciliables : d'une part une intervention importante des pouvoirs publics afin de mener à bien la politique voulue par le ministère de la Culture ; d'autre part le nécessaire pluralisme et la liberté des activités culturelles.

L'intervention des pouvoirs publics suppose une mutualisation des compétences de différentes institutions. L'État est la première d'entre elles, car c'est lui, par le biais du ministère, qui lance une action correspondant à une nouvelle vision de la culture. Il participe donc techniquement et financièrement à la mise en œuvre de cette nouvelle politique. Mais le budget du ministère est à cette époque peu élevé et il ne peut pas financer seul ces projets. La commune, siège de la future Maison de la culture, est donc invitée à coopérer financièrement avec l'État.

Le respect de la liberté artistique est assuré par cette même coopération entre l'État et la commune, tous deux jouant l'un pour l'autre le rôle de contre-pouvoir. La toute-puissance de l'élu local doit trouver sa limite dans l'opposition de l'État à financer des projets qu'elle désapprouve ; la politique de l'État ne sera exécutée qu'après concertation et accord avec les

montrée à ceux qui participent d'elle sans toujours le savoir par ceux-là même qui la façonnent », in PICON G., La culture et l'État, p. 9, cité par URFALINO P., op. cit. p. 47.

élus locaux. Enfin, la nomination d'un directeur, salarié de droit privé, chargé de l'animation par l'État et les collectivités publiques concourt également à cette liberté artistique.

Le choix de la structure gestionnaire suit deux préceptes : celle-ci doit tout d'abord permettre une coopération entre l'État et les collectivités locales ; ensuite elle doit respecter les principes de l'animation culturelle qui tendent à faire participer les citoyens à leur propre développement culturel. Les règles de droit public, peu libérales et très hiérarchisées, ne semblent pas à cette époque offrir une souplesse de gestion. De plus, aucune structure de droit public ne permet alors d'accueillir ensemble de tels partenaires. L'association régie par la loi de 1901 est considérée comme la plus adéquate pour gérer les Maisons de la culture. Cet outil de droit privé est donc retenu.

L'étude du mode de création des Maisons de la culture et de leur fonctionnement qui distingue la gestion de l'immeuble de l'animation, reflète la coopération existant entre l'État et la commune.

Si la conception générale de telles institutions vient du ministère des Affaires culturelles, l'initiative administrative de la création de chaque Maison de la culture revient aux municipalités qui sont sensibilisées à l'action culturelle. La commune soumet son projet au ministère qui, selon ses programmes et ses possibilités budgétaires, choisit ou non de le retenir. Lorsqu'il est convaincu de la nécessité de le réaliser, l'État et la collectivité vont alors rechercher entre eux un accord complet sur les principes de base, les buts et les moyens d'action de la future Maison de la culture. Le ministère finance la moitié du coût de la construction et la moitié du déficit de l'association de gestion, tandis que la collectivité, qui fournit le terrain, complète le coût de la construction et l'autre moitié du déficit. Une fois le projet arrêté, la création de l'association de gestion précède toute construction afin de permettre un fonctionnement de la Maison de la culture dès l'achèvement des travaux. Des négociations sont de nouveau menées entre les deux acteurs finançant le projet pour parvenir à un accord sur le nom du directeur de l'association. Puis les travaux sont réalisés en collaboration constante entre la municipalité représentée par l'architecte de la ville, le conseil municipal et le ministère des Affaires culturelles. La propriété de l'immeuble, celui-ci achevé, est transférée à la municipalité.

⁴⁴⁵ SAINT PULGENT M. (de), *Jack Lang, batailles pour la culture. Dix ans de politique culturelle*, op. cit. p. 27.

La gestion de la Maison de la culture est tripartite : elle est confiée à l'association à laquelle participent l'État, les collectivités locales et des personnalités indépendantes. Chacun a un nombre de représentants égal à celui de la commune (trois), et le département en a un. Des membres titulaires fondateurs sont choisis au moment de la création de l'association par les autorités locales, avec l'accord des autorités nationales. Tous ces membres et eux seuls composent l'assemblée générale de l'association. Celle-ci élit en son sein le conseil d'administration composé de six membres titulaires de droit et représentant l'État et les collectivités locales (c'est-à-dire la commune siège de la Maison de la culture et le département) et de neuf membres non titulaires. Le conseil choisit parmi ses membres le bureau, avec un Président à sa tête ; il décide de la politique salariale qui doit être approuvée par l'assemblée générale lors de l'examen du budget, tout comme le programme d'activités culturelles et le budget de réalisation qui est proposé par le directeur. Outre sa participation à l'association, le ministère des Affaires culturelles est très présent dans le fonctionnement de la Maison : il donne son agrément pour la nomination du directeur par le conseil d'administration. Le ministère édicte des circulaires relatives aux comptabilités auxquelles doivent se conformer les comptes des Maisons de la culture. Enfin, chaque fin d'année, il reçoit, comme la municipalité, le programme d'activité, le budget, le rapport d'activité et le compte d'exploitation relatif à l'exercice.

L'animation de la Maison de la culture est confiée au directeur nommé par le conseil d'administration. L'autonomie de ce salarié de droit privé est garantie dans les statuts types de l'association. Il est le chef du personnel et le président de l'association lui délègue toutes les compétences nécessaires pour faire face à sa tâche permanente de direction et d'animation. Le directeur et le personnel assurent toutes les fonctions relatives à la programmation, de la conception à la réalisation. Cependant, dans la pratique, les risques d'opposition entre l'association, au sein de laquelle la commune est majoritaire, qui refuse de se voir cantonnée à un rôle de gestion financière et des équipements, et le directeur qui bénéficie de l'appui de ses personnels, d'une partie des adhérents et de l'agrément du ministère des Affaires culturelles, existent. Les conflits sont alors soumis à l'arbitrage du ministère des Affaires culturelles.

La coopération entre les différents partenaires commence dès l'esquisse du projet de création d'une Maison de la culture, se poursuit durant toute sa construction tant juridique que matérielle puis durant son fonctionnement. Cependant, les désaccords qui peuvent survenir entre la municipalité et le directeur, dont la nomination est soumise à l'agrément du ministère

des Affaires culturelles, et dont les conflits avec la ville sont souvent tranchés par le ministère à son bénéfice, témoignent des différences de vision politique. Les situations de blocage qui en résultent peuvent aller jusqu'à un retrait du financement gouvernemental⁴⁴⁶ ou la fermeture de la Maison de la culture, comme ce fut le cas à Caen. André Malraux déclare d'ailleurs le 15 novembre 1968, devant l'Assemblée nationale qu' « on n'a pas toujours réussi à établir de bons rapports entre leurs directeurs, les municipalités et l'État ; leurs charges excèdent parfois les possibilités financières des villes [...] »⁴⁴⁷.

La création des Maisons de la culture est capitale car elle instaure l'idée d'une démocratisation et d'une universalisation de la culture, idée qui prévaut encore aujourd'hui. Le choix de fonctionnement, même s'il a pu aboutir à des situations de blocage, permet une collaboration approfondie entre État, collectivités locales et acteurs culturels.

3) Le statut juridique des Maisons de la culture

Dans son étude réalisée en 1969 sur les Maisons de la culture, A.-H. Mesnard distingue trois dimensions juridiques : « [les] locaux formant le siège matériel des institutions, [les] associations de gestion des institutions, et [les] conventions et agréments liant les pouvoirs publics locaux et nationaux à ces associations, à l'occasion de l'octroi de l'usage des locaux ou de l'octroi d'avantages matériels et financiers divers. »⁴⁴⁸ Une étude rapide de ces trois situations juridiques met en exergue les principales réserves qui peuvent être prononcées à l'encontre de la gestion d'un service public culturel par des associations dont les membres sont l'État et des collectivités.

Le premier point est de savoir si les bâtiments répondent à un but d'intérêt général. On a vu précédemment que la jurisprudence a délimité la notion de service public culturel ; elle reconnaît également le caractère d'intérêt général de la culture, sous ses acceptions les plus larges. Ainsi ce caractère permet aux autorités publiques d'user de la réquisition au bénéfice de l'Institut des Hautes Études Cinématographiques ; cette association doit en effet être regardée comme un établissement chargé de la gestion d'un service assimilable à un service public »⁴⁴⁹. De même, la construction d'une salle des fêtes⁴⁵⁰ ou l'agrandissement d'une

⁴⁴⁶ MESNARD A.-H., *Droit et politique de la culture*, Paris : PUF, collection droit fondamental, 1990, p. 296.

⁴⁴⁷ MESNARD A.-H., *Le statut juridique des maisons de la culture et des maisons des jeunes et de la culture*, *AJDA*, 1969, p. 410.

⁴⁴⁸ MESNARD A.-H., *ibid.*, p. 416.

⁴⁴⁹ CE, 21 novembre 1947, *Consorts de Castex*, *rec.* p. 433

⁴⁵⁰ CE, 29 novembre 1932, *Roche*, *rec.* 1933, 3.33.

colonie de vacances⁴⁵¹ présentent un intérêt général suffisant. Enfin, au nom de l'intérêt général, des communes peuvent exproprier au profit d'une auberge de jeunesse⁴⁵². Or, les Maisons de la culture sont créées avec pour mission de rendre accessibles les œuvres capitales de l'humanité ; elles offrent le droit à la culture affirmé par le préambule de la Constitution de 1946 ; leur caractère d'utilité publique est donc reconnu. A.-H. Mesnard s'interroge cependant sur l'appartenance des bâtiments à la domanialité publique des communes : la commission de réforme du code civil définit le domaine public comme « l'ensemble des biens des collectivités publiques et des établissements publics qui sont mis à la disposition directe du public usager, soit affecté à un service public, pourvu qu'en ce cas ils soient par nature ou par des aménagements particuliers adaptés exclusivement ou essentiellement au but particulier des ces services ». La reconnaissance de la domanialité publique des Maisons de la culture se heurte à leur gestion par une association, ce qui n'en permet pas une mise à disposition directe du public usager ; en revanche, si à l'époque on peut encore douter du caractère de service public culturel de ces structures, on peut considérer que, compte tenu de l'évolution de la jurisprudence, ces bâtiments, « dont il serait curieux de ne pas voir des dépendances du domaine public dans les architectures imposantes et futuristes [...], inauguré[s] en grande pompe par le ministre des Affaires Culturelles ou le chef de l'État, si spécialement aménagé[s] et adapté[s] à un certain type d'activités culturelles »⁴⁵³, en ont aujourd'hui les caractéristiques.

Le deuxième point est de connaître et de déterminer la nature des liens existant entre les Maisons de la culture et les pouvoirs publics. Les rapports entre ces dernières et l'État ne posent pas de problème juridique : les bâtiments sont la propriété de la commune, l'agrément octroyé par l'État permet à l'association de recevoir ses subventions. A.-H. Mesnard voit dans les conventions liant la municipalité à l'association de gestion de la Maison de la culture une concession de service public. Si le contrat intéresse le domaine public, la compétence du juge administratif sera reconnue ; en revanche, pour ôter son caractère administratif à un contrat intéressant le domaine privé, il sera nécessaire de montrer que ce contrat ne contient aucune clause exorbitante de droit commun⁴⁵⁴. Dans le cas d'espèce, la situation est analogue à la jurisprudence Bertin dans laquelle les pouvoirs publics se déchargent sur lesdites associations

⁴⁵¹ CE, 10 août 1923, *Sieur Giros*, *rec.* p. 684.

⁴⁵² CE, 20 décembre 1938, *Cambieri*, *rec.*, p. 962.

⁴⁵³ MESNARD A.-H., *Le statut juridique des Maisons de la Culture et des maisons des jeunes et de la culture*, *préc.*, p. 418.

⁴⁵⁴ CE, 20 mars 1957, *Auger*, *AJDA*, 1957, p. 197.

de l'ensemble du service public. De plus, la jouissance à titre gratuit des locaux par l'association n'est possible que si cette dernière s'engage à ne l'utiliser que pour des manifestations culturelles. Cette clause exorbitante du droit commun est destinée à garantir l'exécution du service public par l'association.

Enfin, on peut retenir deux approches différentes concernant la nature réelle des associations de gestion des Maisons de la culture. La première tend à voir dans ce nouveau mode de gestion d'un service public une technique plus respectueuse de l'action culturelle : en effet, pour le commissaire du gouvernement Latournerie, la règle du service public n'est pas dans l'utilisation de procédés de droit public, mais dans l'adéquation des procédés employés au but d'intérêt public reconnu par les services publics considérés⁴⁵⁵. Ainsi, l'association ne serait qu'un instrument parmi d'autres qui, par sa souplesse, permettrait à des personnes morales de droit public de se retrouver et de mettre en commun leurs compétences afin de gérer un service public spécifique, le service public culturel. Cependant, on peut s'interroger sur la personnalité et l'autonomie réelle de ces associations, créées par des collectivités publiques qui en sont membres, et en sont les financeurs principaux.

Les Maisons de la culture, avant d'être des instruments juridiques, sont d'abord pensées comme des outils au service d'une politique. La forme associative retenue permet une coopération entre les différentes collectivités. Cette dernière est appuyée et est en quelque sorte interventionniste puisque, in fine, elle conduit des acteurs publics à se positionner sur la politique qui sera mise en œuvre par l'association, ainsi que sur le choix de son directeur.

La coopération, dans sa première perception, s'envisagerait volontiers par un accord passé entre au moins deux acteurs en vue de réaliser un objectif commun, cet accord pouvant alors se matérialiser par un contrat. Mais lorsqu'un de ces acteurs est l'État, celle-ci doit être approfondie et relativisée : approfondie, car il s'agit d'appréhender que le détenteur de la puissance publique, la collectivité qui dispose de pouvoirs exorbitants du droit commun et agit dans une conception traditionnelle par la voie de l'acte uni-latéral, devient ici un co-contractant, et qu'une égalité avec son partenaire est restituée par le concours à un but commun et par la naissance d'obligations réciproques. Relativisée ensuite car une part importante de cette coopération se fait par le recours à une institution tierce, qui accueille les co-contractants. Les structures labellisées sont ainsi tributaires de droits et d'obligations :

contre un subventionnement de l'État, elles doivent respecter un cahier des charges établi nationalement. S'il ne s'agit pas là d'une véritable coopération institutionnelle, en revanche, les Maisons de la culture, qui sont le premier label, sont le symbole de cette coopération, telle que nous l'envisageons. L'association en est alors le support, dont il convient maintenant d'envisager les limites, en tant que personne morale de droit privé.

§2. Les limites tenant au contrôle exercé par la collectivité sur ses modes de gestion privés

Pseudopodes de l'administration, associations transparentes... Nous allons revenir dans un premier temps sur les caractéristiques de l'association administrative, dont les qualificatifs sont nombreux et révèlent l'attachement à une administration. Mais ils soulignent également l'assimilation faite entre la personne publique créatrice et sa structure de droit privé, dont les conséquences peuvent être fortes. La critique de cette institution privée fut très à la mode il y a quelques années et suscita la création de nouveaux modes de gestion publics, que nous détaillerons ultérieurement⁴⁵⁶. Les risques de recours à l'association sont en effet grands puisque le juge pourra engager la responsabilité des pouvoirs publics pour une faute commise par une association si celle-ci peut être appréhendée comme un « faux-nez » de l'administration (A). Nous montrerons que la principale difficulté du recours à une personne privée par une collectivité réside dans les rapports qui sont établis entre les deux et que, difficulté supplémentaire, leurs intensités ont des répercussions différentes en droit de la comptabilité publique et en droit administratif⁴⁵⁷. La nature des liens entre l'administration et une association peut permettre de changer la qualification des deniers affectés à cette dernière et d'engager une responsabilité pour gestion de fait⁴⁵⁸. Ainsi, des arrêts récents du Conseil

⁴⁵⁵ LATOURNERIE D., Sur un Lazare juridique, bulletin de santé de la notion de service public, *Études et documents du Conseil d'État*, 1960, p. 102.

⁴⁵⁶ En 1980, l'AJDA consacra son troisième numéro à la thématique *Les associations et la vie administrative*. Une douzaine d'articles furent intégrés, dont les suivants nous servirent à mieux cerner cette notion : BLOCH-LAINÉ F., Le mouvement associatif et le droit public, *AJDA*, 1980, pp. 117-120 ; RIVERO J., Plaidoyer pour une octogénaire, *AJDA*, 1980, pp. 121-122 ; BRICHET R., Le rôle des associations privées dans la vie administrative, *AJDA*, 1980, pp. 123-128 ; NÉGRIN J.-P., Les associations administratives, *AJDA*, 1980, pp. 129-137 ; GENEVOIS B., Liberté d'association et définition administrative unilatérale des statuts, *AJDA*, 1980, pp. 138-140 ; MESNARD A.-H., Les associations et le service public culturel, préc., pp. 172-176.

⁴⁵⁷ Nous n'ignorons pas que le Conseil d'État est juge de cassation des arrêts de la Cour des comptes ; néanmoins, la comptabilité publique jouit d'un socle juridique spécifique qui peut se distinguer des principales notions du droit administratif.

⁴⁵⁸ Toutes les problématiques ont effectivement pour origine les liens entretenus par l'administration avec les associations, ce qu'a relevé en son temps l'Inspecteur général des finances François Bloch-Lainé qui y consacre un article : « Dans l'essor qu'il connaît actuellement et qui s'accompagne de la faveur – plus verbale qu'effective

d'État insistent sur les risques encourus par les personnes publiques – en l'occurrence les collectivités et les établissements publics nationaux- soumises aux règles de la comptabilité publique qui octroieraient des subventions ou chargeraient une personne privée répondant aux caractères de l'association administrative du maniement de deniers. L'étude des critères permettant de retenir une gestion de fait met en évidence l'importance du contrôle exercé, ou de l'autonomie affirmée, existant entre la collectivité et la personne privée (B). La problématique de l'association administrative initialement traitée permet effectivement de mettre en exergue le contrôle que peut exercer une collectivité sur une personne morale de droit privé. Or, ce lien entre les deux sera susceptible d'avoir également des répercussions sur une éventuelle requalification des actes engagés par la personne privée. « Que reste-t-il de la délégation de service public ? », s'interroge Laurent Richer en 2007⁴⁵⁹. Centrant sa tribune sur les concessions de travaux, il déplore une augmentation dangereuse des requalifications des délégations de services publics en marchés publics par la jurisprudence communautaire⁴⁶⁰ conduisant « insensiblement à réduire le champ de la concession par rapport à celui des marchés publics. » La question peut également se poser dans notre cas. Ce point renvoie ici à la problématique actuelle des contrats de quasi-régie, dont la nature du contrôle exercé par la collectivité est au centre de la qualification. Or, il semble que, sur l'intensité des contrôles, les critères jurisprudentiels protégeant d'une part la collectivité d'un risque de gestion de fait et excluant d'autre part une activité culturelle d'une soumission au code des marchés publics soient opposés (C).

A. Les associations administratives et la responsabilité de l'administration

Le professeur Laubadère, en 1980, répartissait en trois grandes catégories la position des associations vis à vis des pouvoirs publics : celles-ci apparaissaient tantôt comme « des instruments de défense des citoyens contre l'administration » ; tantôt, ce sont des auxiliaires de celles-ci ou même « des illustrations de la catégorie des personnes privées chargées de

– des pouvoirs publics, le mouvement associatif se préoccupe beaucoup de ses relations avec l'administration, qui commandent à maints égards sa vie quotidienne et son évolution. », in BLOCH LAINÉ F., *Le mouvement associatif et le droit public*, op. cit., p. 117.

⁴⁵⁹ RICHER L. Que reste-t-il de la délégation de service public ?, *AJDA*, 2007, p. 2225. Voir l'interrogation analogue, la même année, de Florian Linditch, in LINDITCH F., *L'évolution du droit des subventions ne menace-t-elle pas, à terme, les délégations de service public ?*, *JCP A*, 2007, n° 21, pp. 21-25.

⁴⁶⁰ Il fait référence à CJCE, 18 janvier 2007, aff. C-220/05, Auroux, *AJDA*, 2007, p. 167 ; CJCE, 18 juillet 2007, aff. C-382/05, Commission C/ Italie.

l'exécution d'un service public » ; enfin, elles peuvent être des « services de l'administration déguisés en personnes de droit privé »⁴⁶¹. Vingt ans plus tard, le Conseil d'État fait le même constat : s'il considère que le recours à des associations pour assurer la gestion et l'exécution d'un service public est légitime et souvent souhaitable, il émet en revanche des réserves lorsque la personne publique délégataire fait partie de l'association et exerce sur elle un contrôle. La délégation n'est alors plus qu'une fiction et l'association n'est en réalité qu'une régie irrégulière. Les membres des collectivités délégataires occupent alors au sein du conseil d'administration une place ambiguë « de caution ou d'otages »⁴⁶². Avant de suivre l'évolution de la jurisprudence sur ce sujet, il faut dans un premier temps délimiter la notion.

Quatre critères, tirés de la jurisprudence administrative, permettent d'identifier une association administrative : il s'agit d'une association déclarée dont la création est l'initiative d'une ou de plusieurs personnes publiques ; son activité, en général la gestion d'un service public, rentre normalement dans le cadre des attributions des personnes publiques fondatrices ; celles-ci, en dirigeant ou en étant membres du conseil d'administration, exercent une influence sur l'association ; enfin, la totalité ou, du moins, une majorité du financement de la structure est publique⁴⁶³.

Toutes les catégories de personnes publiques ont recours à l'association administrative⁴⁶⁴ au titre d'une pratique individuelle ou d'une pratique concertée. Cette dernière, qui nous intéresse, est moins répandue que la création d'une association par une personne publique unique ; elle réunit dans une même association des personnes publiques entre elles ou avec des personnes privées. Ces associations permettent une coopération entre personnes publiques de rang différent, à savoir l'État et des collectivités locales, et éventuellement également avec des personnes privées. L'association a en charge généralement une activité de service public qui ne nécessite pas l'utilisation des prérogatives de puissance publique.

⁴⁶¹ LAUBADÈRE A. (de), Les associations et la vie administrative, Introduction, *AJDA* 1980, p. 115.

⁴⁶² CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2000*, Paris : La documentation Française, 2000, Études et documents n° 51, p. 296.

⁴⁶³ NÉGRIN J.-P., Les associations administratives, préc., p. 129 ; BRENET F., Un département est responsable des fautes commises dans la gestion d'une association transparente, note sous l'arrêt du Conseil d'État, 5 décembre 2005, Département de la Dordogne, *AJDA* 2006, p. 656.

⁴⁶⁴ Cette pratique suscite la désapprobation du professeur R. Drago qui s'exclame que l'on « arrive au point extrême [...] lorsqu'on constate l'existence d'associations créées par arrêté ministériel », faisant référence à l'arrêté du 14 mai 1974 des ministres de l'Industrie et de la Santé publique créant, sous forme d'association, le centre national de l'équipement hospitalier, in BRUNOIS A., DRAGO R., GORE F., JUGLART M., *Rapport Le groupement d'intérêt public, solution au problème des démembrements de l'administration*, 1978, cité dans le Rapport du Conseil d'État, Les groupements d'intérêt public, juillet 1996, p. 8.

L'association administrative permet aux autorités publiques de s'affranchir des règles contraignantes du droit public, peuvent-elles estimer. Il est des domaines, notamment dans la sphère culturelle, où il faut aller vite (comme par exemple payer un artiste avant « service fait »⁴⁶⁵), où il faut pouvoir recruter des personnels spécialisés en intérim. Les règles de la comptabilité publique, les règles financières, la législation sur la fonction publique sont « mises de côté ». Mais ces entorses aux règles publiques sont souvent réalisées afin de permettre un meilleur fonctionnement du service public et dans un but d'intérêt général. La Cour des comptes est critique à l'égard de ce mode de fonctionnement qui correspond à une externalisation artificielle des missions des pouvoirs publics en confiant leur gestion à des associations qui ne sont que des « faux nez » de l'administration et elle relève dans chacun de ses rapports des abus. Cependant, la juridiction se place sur le terrain de l'opportunité plutôt que sur celui de la légalité pour condamner l'utilisation de ces associations administratives⁴⁶⁶. C'est plus le recours à des procédés de droit privé par des personnes publiques que l'éventuelle illégalité des décisions prises par l'association administrative qui fait l'objet de critiques. L'association administrative est aussi mise en place car c'était jusqu'en 2002 la seule possibilité pour réunir au sein d'une structure l'État, des collectivités locales et, éventuellement des personnes privées, dans un but culturel. Ainsi, comme le déclare C. Debbasch, « l'existence [des associations administratives] peut difficilement être remise en cause »⁴⁶⁷.

Le Conseil d'État estime quant à lui que si l'utilisation des formes de droit privé par des personnes publiques « n'est pas illégitime », c'est « en revanche tourner la loi que de mettre en œuvre des dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 pour réunir quelques fonctionnaires en association et faire transiter par le canal de celle-ci des fonds qui, de public, deviennent prétendument privés »⁴⁶⁸. Il ne va en conséquence pas hésiter, dans un arrêt de 2005⁴⁶⁹, à

⁴⁶⁵ Aux termes de l'art. 20 du décret du 7 novembre 2012 précité relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (qui reprend l'art. 13 de l'ancien règlement général sur la comptabilité publique), la « justification du service fait » est un contrôle « sur la validité de la dette » effectué par les comptables publics. Pour un exemple de recours à une personnes privée afin d'être « le plus efficace possible », permettant ainsi de contourner les règles de la comptabilité publique, mais qui est sanctionné par la Cour des comptes, voir la chronique de jurisprudence de GROPER N., Quand le juge cherche à remettre de l'ordre dans la confusion, commentaire de C. Comptes 3^e ch. 5 mai 2003 et 20 janvier 2005, Université de Strasbourg I Louis-Pasteur, gestion de fait de l'Association pour le développement de la recherche génétique moléculaire (Aderegem), n° 36393 et n° 41173, *AJDA*, 2005, pp. 1341-1346, p. 1343 et s.

⁴⁶⁶ Voir NÉGRIN J.-P., Les associations administratives, préc. p. 131

⁴⁶⁷ DEBBASCH C., *Science administrative*, 1972, n° 343.

⁴⁶⁸ CONSEIL D'ÉTAT, Rapport sur la réforme des établissements publics, La documentation française, 1972, p. 46 et s.

⁴⁶⁹ CE, 5 décembre 2005, Département de la Dordogne, *rec.*, p. 552.

engager la responsabilité de la collectivité pour une faute commise par une association qui est l'émanation de ladite collectivité. En l'espèce, à la suite d'un changement de majorité du conseil général, son nouveau président décida en mars 1992 de stopper le versement de toute subvention à l'association comité d'expansion de la Dordogne et refusa même de mandater la subvention votée par l'assemblée sortante. L'association dut donc se déclarer en cessation de paiement et une action en comblement de passif fut engagée. Après une décision du Tribunal des conflits⁴⁷⁰ qui déclara la juridiction administrative compétente en la matière, la question qui se posait au Conseil d'État était de déterminer dans quelles conditions une collectivité pouvait être appelée à répondre des dettes d'une association qu'elle avait créée, dirigée, financée, et à laquelle elle avait confié la gestion d'un service public. La Cour va dans un premier temps tirer des faits les éléments permettant de caractériser l'association d'administrative : « Considérant [...] que pour juger que le comité d'expansion de la Dordogne ne disposait pas d'une autonomie réelle à l'égard de la collectivité publique, la Cour administrative d'appel s'est fondée sur plusieurs indices concordants tirés des conditions de création de cette association, de son objet, de son financement et de l'influence des représentants du département en son sein ». Le Conseil d'État déduit ensuite de tous ces indices que c'est « le département de la Dordogne [qui] a assuré de manière continue la direction effective du comité ». Enfin, compte tenu de ces éléments, au nom de la transparence, le Conseil d'État va engager la responsabilité du département sur la base de la faute simple - « agissements [...] constitutifs de fautes de nature à engager la responsabilité du département ». Cet arrêt, selon son commentateur⁴⁷¹, s'inscrit dans la jurisprudence du Conseil d'État qui recherche fréquemment la responsabilité de l'administration, locale ou étatique, pour faire face à des préjudices qui ne relèvent parfois que très indirectement d'elle. Elle pourra alors se voir condamner, dans le cadre des fautes commises par une association transparente, pour gestion de fait.

La responsabilité de l'administration ne peut en principe être engagée que sur le fondement de ses propres agissements. Le Conseil d'État ne va pourtant pas hésiter à s'écarter de ce schéma et pourra condamner l'administration dès lors que les actes incriminés sont commis par une personne juridiquement distincte d'elle, à la condition que cette personne ne dispose pas

⁴⁷⁰ TC, 15 novembre 1999, Comité d'expansion de la Dordogne contre département de la Dordogne, *rec.* p. 479 ; *AJDA* 1999, p. 992, chronique FOMBEUR P. et GUYOMAR M.

⁴⁷¹ BRENET F., Un département est responsable des fautes commises dans la gestion d'une association transparente, Note sous l'arrêt du Conseil d'État, Département de la Dordogne, 5 décembre 2005, *AJDA*, 2006, pp. 656-661.

d'une autonomie réelle et au sein de laquelle on peut voir, « par transparence », la volonté de la puissance publique. L'association renvoie directement à la notion de contrôle exercée par l'administration sur une personne privée, dont il convient maintenant d'appréhender la richesse des conséquences.

B. Dualité autonomie et gestion de fait

Pour mieux cerner encore l'ambiguïté de l'utilisation par l'administration d'une forme juridique privée dans la gestion d'un service public culturel et les risques encourus, abordons à présent le droit de la comptabilité publique. Il nous permettra de souligner que le mandat que peut donner une personne publique à une personne privée n'était possible jusqu'à un passé proche que si certaines règles, respectant notamment l'indépendance du mandataire, étaient réunies. Or, une évolution jurisprudentielle récente peut semer un peu plus le doute sur ce que l'on croyait établi en limitant encore davantage pour une personne publique le recours par la voie conventionnelle à toute forme de personnalité privée pour l'exercice d'une mission de service public.

Explicitons dans un premier temps les termes deniers publics et gestion de fait, puisque c'est la détention de ces fonds par une personne non habilitée qui peut faire de cette dernière un comptable de fait.

Aucun texte ne donne de définition explicite de ce que sont des deniers publics. La loi de finances pour 1963⁴⁷² offre cependant une première approche en les assimilant, sans cependant en employer le terme, aux recettes recouvrées, aux dépenses payées, et aux fonds et valeurs conservées par un comptable public attaché à un organisme public. Point d'énumération explicite, donc, mais simplement l'affirmation de la compétence exclusive d'un comptable public pour les manier. L'article 23 du décret du 7 novembre 2012 précité relatif à la gestion budgétaire et comptable publique cite les recettes qui peuvent être encaissées par un comptable public : « les produits et impositions de toute nature, les produits résultant de conventions ou de décisions de justice et les autres produits autorisés pour chaque catégorie de personne morale [appliquant ce décret] ». Elles peuvent à la lecture combinée avec la loi de 1963 être considérées comme des recettes publiques. Le lien établi avec les comptables publics proscrit a priori leur recouvrement par des personnes privées. Une

⁴⁷² Art. 60-I de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, dans sa version consolidée au 1^{er} juillet 2012.

jurisprudence de la Cour des comptes, qui a traité un contentieux relatif au recouvrement par une association de fonds destinés à des organismes publics dotés de comptables publics, a pu énumérer des recettes qui n'étaient pas considérées comme publiques, mais leur précision et leur spécificité à un domaine d'activité ne permettaient pas d'en extraire une définition générale⁴⁷³. Le Conseil d'État s'est également plusieurs fois positionné sans cependant en retirer de critères généralisables⁴⁷⁴. Il ressort cependant de ces arrêts que le caractère public ou privé d'une recette ne lui est pas forcément intrinsèque et provient d'éléments externes. Parmi ceux-ci, il y a la passation de ces contrats que nous allons envisager donnant mandats à des personnes privées pour effectuer des missions parmi lesquelles le recouvrement de recettes issues de leur réalisation. Ainsi, au terme d'une dernière évolution, il semble que ce soit « moins le fonctionnement du service que l'objet du contrat qui permette de qualifier la recette »⁴⁷⁵. La seule certitude à ce stade de notre réflexion réside donc dans le lien entre un comptable public et les deniers publics, et c'est sur sa rupture qu'une gestion de fait pourra être constituée.

La gestion de fait sera établie lorsque que le juge des comptes estimera effectivement qu'une personne non habilitée à le faire aura manié des deniers publics⁴⁷⁶. Aux termes de l'art. 60-XI de la loi du 23 février 1963 précitée, on peut être gestionnaire de fait en dépenses⁴⁷⁷ (alinéa 2), des fonds ayant été extraits irrégulièrement de la caisse publique ou gestionnaire de fait en recettes, quand celles-ci, pourtant destinées à un organisme public, auront été recouvrées par une personne n'y étant pas habilitée (alinéa 1^{er}). La Cour a progressivement étendu et délimité le champ des personnes pouvant être déclarées comptables de fait. En est ainsi reconnu celui

⁴⁷³ « Il s'agissait de revenus tirés d'actions qu'elle avait reçues comme dotation au moment de sa création ainsi que de fonds versés par les chercheurs à partir de leur propre patrimoine, même si ces sommes provenaient in fine de prix scientifiques obtenus en lien avec l'activité de recherche – mais ils l'étaient à titre personnel. », GROPER N., commentaire de l'arrêt C. Comptes 3^e ch., 5 mai 2003, Université de Strasbourg I Louis-Pasteur, gestion de fait de l'Association pour le développement de la recherche génétique moléculaire (Aderegem), n° 36393, préc., p. 1341 et s.

⁴⁷⁴ Sur ces arrêts du Conseil d'État, voir LACOMBE M., VANDENDRIESSCHE X., La notion de recettes publiques, la gestion de fait et les contrats contenant un mandat financier, note sous CE sect., 6 novembre 2009, Société Prest'Action, req. n° 297877, *AJDA*, 2009, pp. 2401-2406, p. 2405.

⁴⁷⁵ MICHAUT C., SITBON P., Gestion de fait au musée, note sous C. Comptes 21 avril 2011, Musée national du sport, n° 61032, *AJDA*, 2011, pp. 2462-2466, p. 2463. Les auteurs s'expriment ici sur la jurisprudence Prest'action que nous approfondissons ultérieurement.

⁴⁷⁶ Nous excluons de cette problématique les régisseurs qui, dès lors qu'ils sont régulièrement nommés, peuvent être habilités pour le compte du comptable public à recouvrer des recettes ou à payer des dépenses. Il s'agit en quelque sorte d'un démembrement de l'agence comptable. Dans les grands musées nationaux par exemple, un régisseur est responsable des caisses (cette responsabilité est, comme celle du comptable, personnelle et pécuniaire).

⁴⁷⁷ Voir GROPER N., Associations transparentes, subventions fallacieuses et gestion de fait, note sous C. Comptes 10 juillet 2003, Commune de Vienne, Association dite Comité des fêtes – Vienne Action culturelle,

qui a directement manié les fonds publics sans habilitation⁴⁷⁸, mais également « celui qui a organisé la gestion de fait ou qui s'y est prêté, même s'il n'a jamais directement manié les fonds publics en cause »⁴⁷⁹. La gestion de fait sera alors respectivement qualifiée « de brève main » et « de longue main ».

La connaissance que chaque individu a du droit public peut, à la lecture de ces lignes, le conduire à formuler une série d'interrogations : tout d'abord, si les deniers publics ne peuvent être maniés que par un comptable public, alors toutes les subventions versées à des associations culturelles doivent, pour ne pas être constitutives d'une gestion de fait, subir une sorte de transformation pour devenir des deniers privés, afin que la structure bénéficiaire en assure la réception et l'utilisation. Il s'agit là d'une obligation, auquel cas toutes les relations entre les collectivités et les intervenants privés seraient limitées. Quels sont alors les critères pour que cette transformation ait lieu ? Innombrables sont ceux qui par ailleurs achètent auprès de la FNAC par exemple leurs billets pour une représentation au théâtre de l'Odéon, pour une visite au Grand Palais ou pour une autre exposition dans un établissement public muséal. Comment cette société privée peut-elle non seulement délivrer des billets d'accès, mais également recouvrer de l'argent qui doit *in fine* arriver sur le compte de dépôt de fonds tenu par le comptable public ?

Retranscrit dans un discours plus juridique, et afin de renouer avec notre problématique relative au fonctionnement par l'État et des collectivités locales d'un service culturel par le biais d'une structure privée, nous pouvons développer deux situations factuelles. La première concerne la passation d'une convention de subventionnement entre une personne morale de droit public et une personne privée et conduit à s'interroger sur le devenir des fonds publics attribués. Le second cas est relatif à la passation d'une convention de mandat entre une personne publique et une personne privée ayant pour objet l'exécution de certaines missions par cette dernière. Les conséquences de ces deux possibilités peuvent être traitées ici par le biais de la convention de mandat qui permet le transfert de fonds, comme de missions.

n° 36377 ; C. Comptes 11 septembre 2003, Action sociale du ministère de la justice, *AJDA*, 2003, pp. 2306-2313.

⁴⁷⁸ Voir FABRE F. J., FROMENT-MEURICE A., *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Paris : Dalloz, 1996, 4^e édition, comm. n° 42 de l'arrêt C. Comptes, 15 janvier 1875, Janvier de la Motte. Nous rajouterons que la gestion de fait peut également être retenue pour un comptable public maniant des fonds relevant d'un autre poste comptable que le sien (CE, 4 octobre 2000, Pair, n° 196290).

⁴⁷⁹ GROPER N., On est comptable ou on ne l'est pas, Note de jurisprudence sous l'arrêt C. Comptes 3^e ch. 20 janvier 2005, Association d'anthropologie appliquée, gestion de fait de l'université Paris V René-Descartes, n° 41153, *AJDA*, 2005, p. 1338 et s. Pour cette seconde illustration de la gestion de fait, voir C. Comptes, 17 mai

La convention de mandat est le moyen de confier à un mandataire des pouvoirs conférés normalement à une personne morale publique, qu'il s'agisse d'une collectivité ou d'un établissement. Elle rend possible la dérogation au principe de gestion des fonds publics par un comptable public, puisqu'elle peut concerner par exemple le recouvrement de recettes publiques⁴⁸⁰. Le juge des comptes, par une abondante jurisprudence tant le recours aux conventions de mandats touche l'ensemble de la sphère publique⁴⁸¹, a encadré leur utilisation. Les personnes publiques doivent contracter avec prudence, en posant des principes s'appliquant aussi bien au mandant qu'au mandataire⁴⁸². Deux éléments doivent retenir notre attention. L'un concerne la base légale pour recourir à la convention de mandat tandis que l'autre reviendra sur la marge de manœuvre laissée au mandataire. Nous allons tout d'abord voir cette seconde notion, avant d'approfondir la première car deux arrêts récents conduisent à s'interroger sur la possible remise en cause d'une jurisprudence établie.

Les fonds publics détenus par une personne publique et attribués à un organisme privé dans le cadre d'une convention d'attribution de subventions changent habituellement de nature lors du versement à ce dernier. Ils deviennent alors des deniers privés destinés à être utilisés dans le cadre de l'objet social de l'organisme et de la convention avec la personne publique. Cependant, si les fonds sont destinés à accomplir des actions qui entrent dans les missions de cette personne publique attributaire, et que l'organisme réceptacle des fonds est considéré uniquement comme un intermédiaire dans l'accomplissement de la mission, les fonds attribués demeurent dans ce cas des fonds publics⁴⁸³. Le juge financier appréciera si

1906, Sœur Thézier, supérieure économe à l'hospice d'Annonay, *rec.* p. 38 ; C. Comptes 30 septembre 1992, Nucci et a., Association Carrefour du développement, *rec.*, p. 101

⁴⁸⁰ Sur le recours à la convention pour éviter la constitution d'une gestion de fait, C. Comptes 24 octobre 1991, Commune d'Antony, *Rev. Trésor*, 1992, p. 136. Sur le recours par les personnes publiques à cet instrument, voir par exemple sur ce point l'*instruction codificatrice n° 02-060-M95 du 18 juillet 2002 relative aux établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial*. Destinée en priorité aux agents comptables de ces établissements, elle contient un point sur les conventions de mandats.

⁴⁸¹ LACOMBE M., VANDENDRIESSCHE X., La notion de recettes publiques, la gestion de fait et les contrats contenant un mandat financier, note sous CE sect., 6 novembre 2009, Société Prest'Action, req. n° 297877, *préc.*, p. 2403 et s.

⁴⁸² La convention de mandat doit avoir un objet régulier (C. Comptes, 21 décembre 1987, Ass. Pour le développement des telecom, et a., min. P.T.T., *Rev. Trésor*, 1990, Note Ludwig), assurer un équilibre financier entre les parties (C. Comptes, 20 novembre 1997, Lycée Jean Rostand à Roubaix, *Rec.* p. 173) ; le mandataire doit respecter les règles de la comptabilité publique (C. Comptes, 24 septembre 1987, Association Madine-Accueil, *Rec.* p. 301 ; C. Comptes, 30 juin 1994, Syndicat mixte pour le développement de la Thiérache, *Rev. Trésor*, 1994, p. 689) : devront ainsi par exemple être fournies les pièces justificatives détaillées de chaque dépense.

⁴⁸³ Nous limitons volontairement les illustrations afin de ne pas obscurcir le propos, mais les problématiques peuvent s'avérer nombreuses, comme le montre l'arrêt du Conseil d'État Prest'action. Voir LACOMBE M., VANDENDRIESSCHE X., *préc.* Il s'agit en l'occurrence de déterminer le moment où la créance passe de privée à publique, ainsi que la part de celle-ci qui change de forme. Confère également ci-après.

l'organisme gérant les fonds dispose d'une réelle autonomie dans l'exercice de ses missions. Dans le cas contraire, les fonds publics sont considérés comme maniés indirectement par le gestionnaire public, qui devient gestionnaire de fait « de longue main ». Ainsi, le juge des comptes a relevé qu'une convention qui supprime toute autonomie dans la gestion des fonds ne sera pas considérée comme un titre légal pour manier les fonds publics⁴⁸⁴.

Quelle est ensuite la base juridique de cette convention de mandat ? La Cour des comptes a pendant longtemps considéré qu'une convention passée entre la personne publique et la personne privée vaut titre légal pour autoriser le maniement des deniers publics et écarter cette gestion de fait⁴⁸⁵, à la condition évidemment qu'elle soit régulière⁴⁸⁶ et qu'elle corresponde aux formes mises en exergue par sa jurisprudence⁴⁸⁷. Cependant, dans un avis de 2007⁴⁸⁸, le Conseil d'État a posé l'existence d'un « principe général des finances publiques » en vertu duquel, sauf disposition législative contraire, seuls les comptables publics sont habilités à payer les dépenses et à recouvrer les recettes des collectivités locales et de leurs établissements publics. Cet avis, fondé sur deux articles du CGCT⁴⁸⁹ qui prévoient l'exclusivité des comptables pour le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses et sur le règlement général sur la comptabilité publique⁴⁹⁰, ne s'applique cependant qu'aux communes, aux départements et à leurs établissements publics. L'arrêt de section Prest'action du 6 novembre 2009⁴⁹¹ procède à la même analyse. Sans reprendre une référence à un quelconque principe, il ne concerne également que les collectivités et leurs établissements publics, Il crée cependant une brèche dans la jurisprudence financière qui avait jusqu'à

⁴⁸⁴ Voir CRC Bretagne, 11 juillet 1989, SDR, Région de Bretagne, *Rec.* p. 144. Voir également C. Comptes, 11 mars 1998, Société ATECO et a., Agence française pour la maîtrise de l'énergie, *Rev. Trésor* 1998, p. 656, à propos de la marge d'autonomie qui doit être laissée en matière de décision au tiers ; C. Comptes, 11 septembre 2003, Fondation d'Aguesseau : les conventions « ne laissent aucune autre marge d'action à la Fondation que celle consistant à reverser les deniers publics qui lui est remis et qu'elles ne constituent pas, dès lors, un titre suffisant pour permettre à la Fondation d'Aguesseau de manier légalement les deniers publics en cause ».

⁴⁸⁵ Cour des comptes, 24 septembre 1987, Association Madine accueil, *Rev. Trésor*, 1988, p. 193, à propos du maniement des deniers destinés à une collectivité publique ; C. Comptes, 11 mars 1998, Société ATECO et a., Agence française pour la maîtrise de l'énergie, *préc.* ; voir également le commentaire in GROPER N., Quand le juge cherche à remettre de l'ordre dans la confusion, commentaire de C. Comptes 3^e ch. 5 mai 2003 et 20 janvier 2005, Université de Strasbourg I Louis-Pasteur, gestion de fait de l'Association pour le développement de la recherche génétique moléculaire (Aderegem), n° 36393 et n° 41173, *préc.*, p. 1341.

⁴⁸⁶ C. Comptes 16 décembre 1998, CCI de la Réunion, *Rev. Trésor*, 2000, p. 39.

⁴⁸⁷ Confère ci-dessus.

⁴⁸⁸ CE avis sect. Finances 13 février 2007, n° 373788, *EDCE* 2008, p. 228.

⁴⁸⁹ Art. L. 2343-1 et L. 3342-1.

⁴⁹⁰ L'art. 11 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 relatif au règlement général sur la comptabilité aujourd'hui abrogé précisait que les comptables publics sont « seuls chargés de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes [...] ainsi que de l'encaissement [...] des recettes que les organismes publics sont habilités à recevoir. » Cette disposition est reprise dans l'art. 18 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁴⁹¹ CE sect. 6 novembre 2009, Société Prest'action, n° 297877, *rec.* p. 445.

présent reconnu l'engagement conventionnel comme suffisant pour déroger au principe d'exclusivité reconnu aux comptables publics. La question est alors de savoir si sa remise en cause ne concerne que la sphère locale ou s'étend à tout le champ public.

L'arrêt de la Cour des comptes Musée national du sport du 21 avril 2011⁴⁹² semble apporter un nouvel éclairage, mais ne permet pas de trancher la question. Pour déclarer le directeur général du Musée national du sport comptable de fait, de longue main ajouterons-nous, le juge relève notamment qu'il a conclu au nom de l'institution avec la société Assaï une convention de mandat qui « portait sur l'exécution de missions de services publics dévolues au Musée national du sport ». L'arrêt semble s'inscrire dans la droite ligne de l'avis du Conseil d'État du 13 février 2007 précité qui rappelait le principe de l'indisponibilité des compétences : « Une autorité publique investie d'une compétence ne peut en disposer, c'est-à-dire s'en déposséder, ne serait-ce que temporairement et partiellement, que si la possibilité lui en a été expressément conférée par une disposition normative d'un niveau approprié. » Pourtant, le rapprochement doit à notre sens s'arrêter là, la Cour des comptes n'ayant pas fait preuve de la même audace : alors que le Conseil d'État appliquait ce principe au recouvrement des recettes, la Cour des comptes, en renvoyant aux missions du musée, se réfère plutôt au principe de spécialité de l'établissement public : si la gestion de fait est caractérisée, c'est parce que la convention de mandat était irrégulière ; si elle l'était, ce n'est pas parce qu'elle était dépourvue de base légale ou qu'elle prévoyait le recouvrement de recettes publiques par une société, c'est parce qu'une partie des missions clairement énumérées dans le décret institutif du Musée national du sport⁴⁹³ devait par cette convention être exercée par une personne privée. En revanche, la Cour va recourir à sa jurisprudence classique en retenant l'absence d'autonomie de la société vis-à-vis du musée⁴⁹⁴. Même s'il ne s'agit là que d'une pure projection de notre part, il nous semble en conséquence que la Cour des comptes n'a pas étendu la jurisprudence du Conseil d'État Prest'action à l'ensemble de la sphère publique, et

⁴⁹² C. Comptes 21 avril 2011, Musée national du sport, n° 61032, préc.

⁴⁹³ Le décret du 2 mars 2006 érigeant le service à compétence national Musée national du sport en établissement public national à caractère administratif le charge notamment de missions « [...] de conservation, protection et restauration pour le compte de l'État de biens inscrits sur ses inventaires, d'enrichissement des collections, [...] de contribution au progrès de la connaissance et de la recherche sur le fait sportif actuel [...] ». Or, l'objet du contrat visait à assurer « [...] la mise en œuvre et la gestion des actions de valorisation du musée ainsi que leur diffusion ». La Cour des comptes a estimé que le libellé de la convention était tel qu'il pouvait être envisagé comme similaire à une partie de l'objet du Musée.

⁴⁹⁴ « [...] Que les activités du musées confiées [...] à la société Assaï étaient réalisées par l'entreprise à l'initiative et sous le contrôle de M. Porte [directeur général du Musée] [...] que les attributions de cette société étaient de ce fait réduites à celles d'un simple caissier agissant pour le compte et sous les ordres de M. Porte [...] »

qu'elle l'a laissée pour le moment cantonnée à l'application du CGCT. Procéder à un tel revirement, et supposer qu'une habilitation législative est nécessaire pour autoriser pour les établissements publics la convention de mandat, c'était retenir comme dépourvues de base légale les innombrables conventions passées par les institutions culturelles qui voient tous les jours passer des dizaines de milliers de visiteurs, dont un certain nombre a acheté ses billets chez des partenaires privés. C'était aussi une nouvelle fois tenter de qualifier les recettes alors perçues, et en extraire un critère. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un coup de semonce devant conduire les personnes publiques à la plus grande vigilance dans le recours à ce type de contrat.

L'association administrative a été un prétexte pour faire un riche détour parmi les règles de la comptabilité publique afin de souligner toute l'ambiguïté qui pouvait exister dans les relations entre une personne publique et un prestataire privé. Si on peut s'interroger sur la légalité même consistant à passer une convention conduisant une personne privée à manier des deniers devant finalement se retrouver dans la caisse du comptable public, nous soulignerons que l'apport principal de ce point est de faire un lien entre la nature des deniers maniés et l'autonomie qui est laissée à la personne privée pour exercer sa mission. Si c'est désormais clair, la situation peut en revanche s'obscurcir dès que nous traitons de la nature des relations contractuelles entre une personne publique et une personne privée, et de la notion de contrôle qui en ressort.

C. Dualité subventionnement et entité contrôlée

Nous souhaitons ici mentionner une problématique, faisant l'objet de nombreux écrits⁴⁹⁵, née de la difficulté de distinguer la délégation d'un service public de l'octroi d'une subvention à une personne privée⁴⁹⁶. Si les deux relations entre une collectivité et une personne privée sont autorisées, la subvention fait néanmoins l'objet de restrictions pour ne pas contrevenir aux règles de la concurrence. Nous entrons de plain pied dans une rhétorique qui a conduit la France, en réponse à une jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne instituant

⁴⁹⁵ Nous allons citer certains d'entre eux, qu'il s'agisse de notes de jurisprudence, d'articles ou d'ouvrages, dans le nos développements. Nous rappelons également que l'administration a conscience de la nécessité de qualifier les relations entre deux personnes, l'une publique et l'autre privée. La direction des affaires juridiques du ministère du Budget a réalisé en 2010 une note consacrée à ce sujet, disponible sur son site Internet (DAJ, Espace Marchés publics, Rubrique Conseils aux acheteurs / Fiches techniques, *Les contrats de quasi-régie*).

⁴⁹⁶ Cette problématique a fait l'objet d'un titre d'article : PONTIER J.-M., De la distinction parfois difficile entre subvention et délégation de service public, note sous CAA Marseille 4 juillet 2005, M. et Mme Louis Armand, *AJDA* 2006, pp. 369-374.

le contrat « in house », à retranscrire ce concept des prestations intégrées sous la forme de contrats de quasi-régie. M. Pontier a récemment fait un point approfondi sur la jurisprudence en vigueur du Conseil d'État relative à l'activité culturelle, en mettant en exergue les interrogations qui demeuraient. Il a établi des projections, considérant que le traitement par la haute cour des liens entre une personne publique et une personne privée exécutant, a minima, une activité générale, pouvait remettre en cause la notion même de service public⁴⁹⁷. Nous allons nous abstenir de faire des redites des nombreux commentaires qui ont émaillé les décisions les plus marquantes et allons plutôt relever que la notion de contrôle de la personne privée par la personne publique, telle qu'elle apparaît ici, peut être dans son caractère à l'opposé de ce qui est attendu pour éviter la gestion de fait. Cette observation pourra ainsi conduire à compliquer encore plus le recours à une personne morale de droit privé pour déléguer une activité de service public. Nous reviendrons brièvement sur le critère du service public exercé par une personne privée pour ensuite nous attarder sur le lien unissant celle-ci à la personne publique. Notre regard se portera sur la jurisprudence communautaire avant d'en saisir les appropriations dans le droit administratif français. La société publique locale sera appréhendée sous cet aspect.

La notion de contrôle de l'administration sur la personne privée, nous l'avons vu précédemment, est un des critères dégagés par la jurisprudence pour qualifier une activité. Le juge va ainsi pouvoir considérer que si une activité d'intérêt général – nous pensons ici à l'organisation de spectacles- peut être qualifiée de service public⁴⁹⁸, en revanche cette même activité n'est pas obligatoirement un service public, même si elle est organisée par une collectivité⁴⁹⁹. Le Conseil d'État conditionne son exercice au respect de plusieurs conditions cumulatives, parmi lesquelles l'exercice par la collectivité d'un contrôle.

⁴⁹⁷ À propos de CE, sect., 6 avril 2007, Commune d'Aix-En-Provence, n° 284736, *rec.* p. 155 et CE, 23 mai 2011, Commune de Six-Four-les-Plages, n° 342520. Voir sur ce dernier arrêt également les commentaires de DREYFUS J.-D., L'organisation de spectacles est une activité d'intérêt général mais pas toujours un service public, note sous l'arrêt précité, *AJDA*, 2011, pp. 1515 et s.. Pour les commentaires de M. Pontier mentionnés, voir LÉGER J., PONTIER J.-M., *op. cit.*, pp. 132-147.

⁴⁹⁸ La jurisprudence est abondante. Voir en ce sens CE sect., 21 janvier 1944, Léoni, n° 62836, *rec.* p. 26 ; CE sect., 12 juin 1959, Syndicat des exploitants de cinématographes de l'Oranie, n° 37883, *rec.* p. 363. ; CE, 2 avril 1995, Ville de Nice, n° 123647, *rec. tables* ; CE sect., 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, n° 284736, *rec.*, p. 156 ; *JurisData* n° 2007-071735 ; JCP A 2007, 2111, note KARPENSCHIF M.. Voir également la note de cet arrêt in LENICA F., BOUCHER J., Relations entre collectivités publiques et personnes privées exerçant une mission de service public : mode d'emploi, Note sous CE Sect., 6 avril 2007, Commune d'Aix-en-Provence, n° 284736, *AJDA* 2007, pp. 1020-1026.

⁴⁹⁹ CE, 23 mai 2011, Commune de Six-Four-les-Plages, n° 342520, *préc.*

Cette notion de contrôle a été dégagée initialement par la jurisprudence européenne, afin de distinguer les contrats déléguant une mission de service public à une personne privée, des subventions attribuées à cette dernière : l'enjeu est en effet le respect des règles de la concurrence, en évitant que des collectivités n'en faussent le jeu par les crédits qu'ils attribueraient à des opérateurs privés.

Le célèbre arrêt Teckal de la Cour de justice des communautés européennes exploite pour la première fois l'expression « in house » qui peut qualifier un contrat passé entre deux entités⁵⁰⁰. Son identification permet d'éviter que soient soumis aux opérations de publicité et à une mise en concurrence des contrats passés entre un pouvoir adjudicateur et un tiers lorsque ce dernier ne serait que l'émanation de la première. Pour bénéficier d'une telle exemption, deux conditions cumulatives dégagées par la jurisprudence communautaire doivent être réunies : d'une part, la personne morale tiers doit réaliser « l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent »⁵⁰¹. D'autre part, le pouvoir adjudicateur doit exercer sur le tiers « un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ».

Il convient de revenir sur cette notion de contrôle pour tenter de mieux la cerner à partir des critères extraits de la jurisprudence communautaire. Pour qu'il y ait contrôle analogue, le capital de la structure tiers doit être entièrement public⁵⁰². En conséquence, une participation capitalistique, même minoritaire, d'une personne privée exclut de fait toute relation de quasi-régie. Mais la détention par le public de l'intégralité du capital ne suffit pas non plus à

⁵⁰⁰ CJCE, 18 novembre 1999, aff. C-197/98, Teckal, *rec. CJCE*, I, p. 8121 ; *BJCP* 1999, n° 8, p. 43, concl. COSMAS G., obs. MAUGÛE C.

⁵⁰¹ CJCE 11 mai 2006, aff. C-340/04, Carbotermo et Consorzio Alisei, *rec. CJCE* I, p. 38.

⁵⁰² CJCE 11 janvier 2005, aff. C-26/03, Stadt Halle, *rec. CJCE* I, p.1 ; *AJDA* 2005, note ROLIN F., p. 898, et BELORGEY J.-M., GERVASONI S., LAMBERT C., *Chronique* p. 1108. Cette position est confirmée par un second arrêt de la même année (CJCE 13 octobre 2005, aff. C-458/03, Parking Brixen GmbH, *rec. CJCE*, I, p. 8612 ; *BJCP* 2005, n° 43, p. 454, concl. Kokott, note R. Schwartz, *AJDA* 2005, pp. 1983 et s.). Il convient de signaler que cette notion de contrôle a évolué avec le temps puisque en 2000, l'avocat général Philippe Léger considérait qu'une société était contrôlée lorsque l'administration disposait d'une majorité importante dans son capital et exerçait aussi un contrôle étroit, CJCE, 7 décembre 2000, aff. C-94/99, ARGE Gewässerchutz, *rec. CJCE* 2000, I, p. 11307, *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 621 : Droit communautaire et marchés publics, n° 52,

identifier un tel contrat⁵⁰³. L'intensité du contrôle doit également s'apprécier au regard des règles de fonctionnement et de composition des organes de direction⁵⁰⁴.

Le droit français s'est imprégné de cette nouvelle approche en essayant de compléter la notion⁵⁰⁵.

Cela s'est tout d'abord fait par le truchement du droit de la commande publique qui a soustrait de l'application du code des marchés publics ou de l'ordonnance du 6 janvier 2005⁵⁰⁶, certains marchés et accords cadres dès lors que le pouvoir adjudicateur exerce sur le co-contractant « un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services et qu'il réalise l'essentiel de ses activités pour lui » à la condition cependant qu'il applique, « pour répondre à ses besoins propres », les règles des marchés prévues par le code ou par l'ordonnance du 6 janvier 2005⁵⁰⁷.

C'est ensuite le Conseil d'État qui, dans son arrêt Commune d'Aix-en-Provence, a considéré que des collectivités locales pouvaient être regardées comme gérant directement un service public si elles créent à cette fin un organisme sur lequel elles exercent « un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services ». En conséquence, nul besoin de passer un contrat de délégation de service public ou un marché public de service pour lui confier de telles missions⁵⁰⁸. Cette jurisprudence est la continuité de l'arrêt CAMIF, qui inscrit dès 2001 ce contrôle dans un lien de dépendance institutionnel très fort, excluant l'autonomie du cocontractant⁵⁰⁹.

⁵⁰³ « La circonstance que le pouvoir adjudicateur détient, seul ou ensemble avec d'autres pouvoirs publics, la totalité du capital d'une société adjudicataire tend à indiquer, sans être décisive, que ce pouvoir adjudicateur exerce sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services », CJCE, 11 mai 2006, Carbotermo Spa. Voir également CJCE, 13 novembre 2008, Coditel Brabant SA.

⁵⁰⁴ CJCE 13 octobre 2005, aff. C-458/03, Parking Brixen, *rec. CJCE*, I, p. 8612 ; *BJCP* 2005, n° 43, p. 454, concl. Kokott, note R. Schwartz.

⁵⁰⁵ FLEURY B., De quelques problématiques soulevées par les Sociétés publiques locales, *Gestion et finances publiques*, n° 11, novembre 2012, pp. 69-74, p. 70.

⁵⁰⁶ Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

⁵⁰⁷ Principe précisé à l'article 3 du code des marchés publics.

⁵⁰⁸ CE 6 avril 2007, préc.

⁵⁰⁹ CE, 27 juillet 2001, CAMIF.

C'est enfin l'initiative parlementaire qui a permis la création des sociétés publiques locales (SPL)⁵¹⁰. Si l'État ne peut être membre de ces structures privées originales puisque au capital entièrement public, il ne faut pas d'emblée les exclure de notre propos car là encore, la notion de contrôle exercé par la collectivité apporte un autre éclairage sur la relation entre une personne publique et une personne privée.

Tantôt perçue comme une réponse à la problématique de l'association transparente⁵¹¹, tantôt présentée comme une nouvelle possibilité de coopérer sur un territoire décentralisé⁵¹², la SPL fait cependant couler beaucoup d'encre⁵¹³, le but recherché étant de construire une relation in house entre les SPL et les collectivités et de faire échapper ces dernières au droit des marchés publics. Pour le professeur Fleury, cet objectif final, visant à contourner le statut de la fonction publique territoriale, n'est qu'un point de vue, entrant en contradiction avec un autre aussi bien défendable voulant que les SPL soient le moyen de créer de grosses entités publiques « protégées du droit de la concurrence ». Au fond, insiste-t-il non sans humour, la SPL pourrait satisfaire « aussi bien Madelin qu'Emmanuelli »⁵¹⁴. La SPL, instituée en tant que nouvelle structure juridique en 2010⁵¹⁵, est créée à l'initiative des collectivités ou de leurs groupements qui détiennent l'intégralité du capital⁵¹⁶. Sont ainsi exclues les personnes morales de droit privé, et les autres personnes morales de droit public. Elle prend la forme d'une société anonyme, pouvant cependant n'être constituée que de deux actionnaires (alors

⁵¹⁰ Est évoqué « le vote enthousiaste des parlementaires et l'adhésion large des élus locaux », in FLEURY B., De quelques problématiques soulevées par les sociétés publiques locales, *Gestion et Finances publiques*, n° 11, novembre 2012, pp. 69-74, p. 69. Les parlementaires ont voté la proposition de loi à l'unanimité ; voir également SCHOSTECK J.-P., Rapport sur la proposition de loi pour le développement des sociétés publiques locales, Assemblée Nationale, n° 2277, 3 février 2010, p. 15 ; MÉZARD J., Rapport sur la proposition de loi pour le développement des sociétés publiques locales, Sénat, session ordinaire 2008-2009, n° 430, 20 mai 2009, p. 16.

⁵¹¹ Confère DAMAREY S., La société publique locale ou la fin des associations transparentes, *AJDA*, 2011, pp. 16 et s.

⁵¹² Voir LAVAL MADER N., La société publique locale, un outil de décentralisation coopérative, *RFDA*, 2012, pp. 1062-1100.

⁵¹³ Outre les articles qui viennent d'être mentionnés, nous renvoyons aux articles suivants, parfois insérés dans des dossiers consacrés aux SPL, et qui nous ont aidés à mieux comprendre le fonctionnement de ces structures et les problématiques qui leur sont attachées : AUBY J.-F., Les sociétés publiques locales. Un outil aux contours incertains, *RFDA*, 2012, pp. 99-108 ; BRAMERET S., Les sociétés publiques locales, toujours menacées ?, *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 79, Mai 2012, pp. 43-45 ; DONDERO B., L'instrumentalisation du droit des sociétés : les sociétés publiques locales, *Recueil Dalloz*, n° 36, octobre 2012, pp. 2408-2411 ; BRAMERET S., La société publique locale, entre service public et transparence, *RFDA*, 2012, pp. 1127-1132 ; CARLES J., La société publique locale, un outil adapté à l'évolution des missions du service public local ?, *RFDA*, 2012, pp. 1099-1101 ; KALFLÈCHE G., Le contrôle des collectivités sur les sociétés publiques locales : faut-il rénover le *in house* ?, *RFDA*, 2012, pp. 1120-1126

⁵¹⁴ FLEURY B., De quelques problématiques soulevées par les sociétés publiques locales, préc., pp. 69-70.

⁵¹⁵ Les SPL sont créées par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales.

⁵¹⁶ C'est sur ce point que les SPL se distinguent des sociétés d'économie mixte locales dont le capital peut être composé de fonds publics comme privés (art. L. 1521-1 du CGCT).

que le code du commerce en impose au moins 7 dans les autres cas), et est compétente pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, d'exploitation d'un service public industriel et commercial mais également toutes autres activités d'intérêt général⁵¹⁷. Ces activités sont exercées « exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. »⁵¹⁸

Semblent ainsi être explicités au sein d'une structure idoine tous les caractères demandés par la jurisprudence communautaire pour établir une relation in house. Pourtant, la SPL a fait l'objet de controverses⁵¹⁹ et des recommandations de prudence sont énoncées⁵²⁰. Une interrogation pèse toujours sur le caractère du critère analogue pesant sur la SPL : celui-ci ne peut être présumé et la jurisprudence en fait une appréciation au cas par cas. Le juge vérifiera ainsi que ce contrôle n'est pas précaire ou qu'il n'est pas affaibli, ce dernier caractère étant retenu lorsque le conseil d'administration prend tout acte qu'il juge nécessaire à la réalisation de l'objet de la société ou que l'actionnaire ne dispose pas d'un pouvoir de contrôle ou de droit de vote particulier pour restreindre la liberté d'action de l'organe délibérant.

Même au sein d'une structure créée pour établir une relation de quasi-régie, la notion de contrôle analogue n'est donc pas établie. Pour faire le lien avec le point précédent, nous relèverons que l'exemple de la SPL, personne morale de droit privé, donc soumise aux règles de la comptabilité privée, met en exergue la contradiction entre le régime comptable et la relation de quasi-régie, qui peut être exportée dans l'ensemble des structures privées classiques créées par une collectivité. La gestion de fait sera écartée s'il est établi que la personne privée disposait d'une autonomie par rapport à la personne publique, cette autonomie pouvant se matérialiser par une absence de contrôle. À l'inverse, une relation de quasi-régie sera matérialisée lorsqu'un contrôle approfondi sera exercé par la collectivité sur la personne privée. Nous sommes là, nous semble-t-il, face à une contradiction qui n'a pas

⁵¹⁷ Voir art. L. 300 du code de l'urbanisme et L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales.

⁵¹⁸ Art. L. 1531-1 al. 3 précité.

⁵¹⁹ Nous pensons ici à la saisine de la Commission Européenne par le MEDEF le 28 mai 2010 contre la loi du 28 mai 2010, pour violation du droit de la concurrence. Voir CHAUVÉAU J., Le MEDEF porte plainte contre la loi sur les SPL, *Les Échos*, 27 janvier 2012.

⁵²⁰ L'Autorité de la concurrence recommande aux collectivités territoriales « d'être particulièrement vigilantes » dans le recours à de telles structures (Autorité de la concurrence, Avis relatif à la création des sociétés publiques locales, 24 novembre 2011, n° 11-A-18 ; voir également la note de cet avis par NICINSKI S., *AJDA* 2011, p. 1180). Le ministère de l'Intérieur, dans une circulaire du 25 janvier 2012, fait du contrôle des contrats passés avec les SPL une « priorité nationale, exprimant ainsi les réserves de l'administration à l'encontre de cette structure. », in BRAMBERET S., *Les sociétés publiques locales, toujours menacées ?*, préc., p. 43.

encore été levée, mais qui pourrait complexifier un peu plus encore le recours par les personnes publiques à une entité privée pour conduire une politique ou développer une activité culturelle.

L'absence de normes réglementant la coopération, et la nécessité de développer celle-ci pour répondre aux nouveaux impératifs culturels a conduit le ministère de la Culture à recourir à des structures de droit privé pour conduire, avec les collectivités locales, des projets culturels. S'il pouvait s'agir d'une réponse opportune en termes politiques, en revanche, la nature du contrôle exercé par la personne publique sur les structures privées porteuses de la politique publique est l'objet d'interrogations qui conduisent à remettre en cause l'opportunité de l'utilisation de ces formes juridiques.

Conclusion du Chapitre 2

Les DRAC sont un maillon essentiel dans le développement de la culture en France. Organes déconcentrés du ministère de la Culture, elles sont comme lui touchées par la nouvelle organisation budgétaire de l'État, ses nouvelles modalités de fonctionnement n'étant cependant pas forcément aussi abouties sur le plan juridique. Nous qualifierons la coopération de fait politique, à la différence de la tutelle qui est un fait juridique : si cette dernière est intrinsèque à la création par une collectivité publique d'une personne morale de droit public en charge d'une mission spécifique, la coopération s'est développée dans des secteurs peu réglementés pour répondre à un projet politique. Une démarche de contractualisation a été entreprise à l'initiative du ministère de la Culture pour initier des actions culturelles dans les territoires. Mais c'est la politique de labellisation qui est un des principaux marqueurs de cette coopération, et les Maisons de la culture sont la première véritable institution culturelle de coopération de l'ère Malraux. Instruments dédiés à cette si spécifique décentralisation culturelle, les Maisons de la culture ont une forte symbolique. Les collectivités humaines, c'est-à-dire l'État et les communes, « [mettent] en commun, selon les mots de Gaëtan Picon, des ressources culturelles hors pair »⁵²¹. Par cette coopération, les acteurs institutionnels vont non seulement travailler ensemble, mais aussi faire leur la doctrine de Malraux, s'alliant dans l'intention de magnifier l'esprit humain. Ainsi, le ministère de la culture « inaugure une nouvelle forme de décentralisation, une sorte de décentralisation par communion et élévation de l'esprit. »⁵²² Cependant, si l'ampleur de cette politique est inédite, le recours à l'association est à cette époque l'unique formule juridique permettant d'accueillir des collectivités pour la conduite d'un projet. Ne sont pas prises en compte initialement les exigences visant à faire porter une politique publique culturelle par une personne publique. Cependant, les soubassements juridiques instables de ces structures privées permettent aujourd'hui de s'interroger sur leur utilisation : le juridique rattrape le politique et les juges administratifs relèvent l'ambiguïté qui existe lorsqu'une collectivité publique contrôle une personne privée pour mener une politique publique.

⁵²¹ Allocution prononcée par Gaëtan Picon, directeur général des arts et lettres, lors de l'inauguration de la Maison de la culture de Caen, document inédit.

⁵²² Ibid.

Conclusion du Titre 1 :

L'intervention de l'État dans le domaine culturel ne peut se passer de structures disposant de leur propre personnalité juridique. Les services du ministère de la Culture, qu'ils soient centraux ou déconcentrés participent activement à la détermination puis la conduite de la politique culturelle. Une grande partie de celle-ci ne peut être traduite en actes que sur l'initiative des établissements publics, ces entités distinctes de l'État. Leur étude permet de faire ressortir qu'il sont d'abord des modes de gestion auxquels une collectivité peut confier une mission de service public. Définir l'établissement public s'avère ensuite difficile, et ce sera plus des attributs particuliers, que des critères figés, qui permettront de l'identifier. Une telle démarche dans l'analyse nous permet de retenir une acception relativement large de l'établissement public. Enfin, nous pouvons nous attacher au lien tissé entre la personne morale créatrice et la structure juridique qui lui est rattachée. Une tutelle du premier sur le second, qui peut s'apparenter à un contrôle, notamment des orientations, est censée cependant préserver une autonomie de la structure. Un des points d'entrée de son exercice sera le directeur. Mais l'État met également en œuvre son programme en développant des rapports particuliers avec des collectivités ou d'autres acteurs culturels. Des personnes morales distinctes de l'État peuvent être le réceptacle de cette coopération. Celles-ci sont historiquement, dans la courte histoire du ministère de la Culture, des personnes privées. Cependant, l'évolution juridique conduit le juge à regarder ce mode de gouvernance reposant sur une gestion privée avec une sévérité accrue.

Nos développements établissent un décalage entre une vision de la tutelle relativement classique et une nouvelle organisation du ministère de la Culture. Nous soulignons par ailleurs que, pour des raisons tant politiques que juridiques, l'établissement public est initialement absent de la démarche de décentralisation culturelle. Établissons maintenant en quoi l'intervention étatique de l'État, lorsque l'on s'en tient à une vision purement administrative, peut être jugée insuffisante.

TITRE 2 : LES INSUFFISANCES DE L'INTERVENTION ÉTATIQUE

L'intervention de l'État dans le monde de la culture se fait par deux vecteurs. D'une part, par le procédé de la tutelle qu'il exerce sur des entités dotées de la personnalité morale et d'une autonomie : les établissements publics nationaux. D'autre part, il développe des rapports de coopération avec d'autres personnes morales au sein de structures juridiques.

La tutelle peut se diviser en tutelle sur les actes passés, et en tutelle sur les personnes. Nous choisissons de fonder notre réflexion sur la tutelle exercée sur les personnes et nous approfondissons celle pesant sur le directeur : il est le représentant de l'établissement, est chargé de développer une politique culturelle en son sein, mais est en même temps nommé et, nous le verrons, peut devenir tributaire du pouvoir central dès sa nomination. L'acte de nomination du directeur est le critère initial d'exercice de la tutelle pesant sur les établissements publics ; cet acte fonde la distinction entre cette tutelle et celle sur les collectivités.

Quel est alors le rôle de la tutelle ? Préserver les intérêts de l'État ou la liberté de manœuvre du directeur ? Ces deux directions sont-elles conciliables ? Dans le domaine de la culture, la « légèreté » de la tutelle peut être une difficulté accrue dans la gestion au quotidien de l'établissement par le directeur, tandis que le ministère semble incapable de donner une ligne directrice globale à la politique qu'il entend mener. Nous centrons notre étude principalement sur le dernier quinquennat présidentiel, mais nos modèles sont exportables (chapitre 1).

La coopération, à la différence de la tutelle, pose moins de difficulté dans sa définition que dans l'expertise des moyens de mise en œuvre. Ainsi, l'association est source d'instabilité. Une nouvelle personne morale de droit public va être créée au début des années 80. Réduite initialement à une politique très spécifique, elle doit à son succès son export dans une grande partie de la sphère publique. Est-ce parce que cette entité n'est pas créée pour l'action culturelle que le groupement d'intérêt public ne suscite pas l'adhésion du monde culturel ? Les institutions en feront peu usage (chapitre 2).

Chapitre I : Les limites de la tutelle

Recherchant l'existence d'une tutelle pesant sur les établissements publics, Serge Regourd déclarait que « l'autonomie conférée par les procédés de l'établissement public repose sur un fondement différent de celui mis en œuvre en matière de collectivités locales »⁵²³. À l'origine de ce constat, notamment, le critère de désignation des autorités de l'établissement public, qui lui semble être « antinomique du concept de décentralisation »⁵²⁴ sur lequel nombre d'auteurs fondent la tutelle. L'autorité de tutelle, que nous désignons encore sous ce vocable, bien que nous nous interroguions sur ce que recouvre cette compétence, et sur la capacité du ministère de la Culture à en faire preuve à l'égard de ses établissements publics, dispose de pouvoirs à l'égard des actes, mais aussi, comme nous allons le détailler, des personnes. Les procédés de tutelles sur les personnes sont pour le doyen Vedel la nomination et l'exercice d'un pouvoir hiérarchique⁵²⁵. M. de Laubadère réduit quant à lui cet exercice au simple pouvoir hiérarchique⁵²⁶. Notre étude nous portera à formaliser la nomination comme étant le critère initial de la tutelle pesant sur le directeur de l'établissement public culturel. Cependant, celle-ci ne peut valablement s'exercer que si un projet accompagne sa nomination. Or, trop souvent, en matière culturelle, des contingences et intérêts extérieurs à l'établissement interviennent et limitent la portée de cet acte.

Section 1. La nomination comme critère initial de qualification de la tutelle pesant sur l'individu

Un directeur dirige-t-il un établissement public ? Telle est la question initiale qui, bien que candide au premier abord, va pourtant guider notre réflexion. Le président du conseil d'administration est effectivement la seconde autorité au sommet de la structure culturelle

⁵²³ REGOURD S., *L'acte de tutelle en droit administratif français*, op. cit., p. 233.

⁵²⁴ Ibid., p. 232.

⁵²⁵ VEDEL G., *Droit administratif*, Paris : PUF, 1973, p. 644.

⁵²⁶ LAUBADÈRE A. (de), *Traité de droit administratif*, 6^e édition, Tome I, n° 133.

publique et les fonctions de chacune doivent être individualisées. La répartition des pouvoirs entre l'une et l'autre ne peut cependant fonder le critère propre à déterminer l'indépendance du directeur de sa tutelle. La nomination de l'autorité exécutive par celle-ci apparaît comme le caractère attributif de l'autorité à un individu.

§1. La fonction et le statut du directeur de l'établissement

Tous les directeurs ne dirigent pas un établissement : certains assistent simplement l'autorité exécutive dans l'exercice de ses fonctions⁵²⁷, tandis que d'autres sont chargés, sous l'autorité de celui qui assure la direction générale de l'établissement, de son administration et de sa gestion⁵²⁸. Il n'y a donc pas toujours de lien direct entre le titre de directeur et les fonctions de direction exercées au sein de l'établissement. Avant de déterminer justement ces différents modes d'exercice du pouvoir de direction, attardons-nous sur les attributions qu'englobe le terme « diriger ».

A. Le postulat : le directeur dirige l'établissement

La personne qui exerce l'autorité exécutive de l'établissement est celle qui, quel que soit son titre, selon les termes des décrets institutifs, « dirige » l'établissement. Ses missions de direction sont ensuite détaillées et énumérées au sein de ces textes : il prépare et exécute les délibérations du conseil d'administration, le budget et ses décisions délibératives, il est ordonnateur des recettes et des dépenses. Il nomme également et gère les personnels, passe les contrats et les marchés avec les tiers et représente l'établissement dans tous les actes de la vie civile. Il peut aussi exercer par délégation certaines attributions de l'assemblée délibérante.

Recevant des appellations variables, ses fonctions sont donc nettement définies : préparation des réunions de l'organe délibérant, exécution de ses décisions, fonctionnement de l'ensemble des services et gestion du personnel. Il conviendrait donc de parler plutôt d'autorité exécutive que de directeur. Cependant, par souci de simplification, et pour éviter un alourdissement du propos, nous pourrions, comme le fit naguère Serge Passeron, établir naturellement dans nos

⁵²⁷ Le directeur de la Bibliothèque Nationale de France assiste le Président qui dirige l'établissement (décret n° 94-3 du 3 janvier 1994 portant création de la Bibliothèque nationale de France).

⁵²⁸ Répartition des pouvoirs retenue au sein de la Cité de l'architecture et du patrimoine (décret n° 2004-683 du 9 juillet 2004 relatif à l'établissement public de la Cité de l'architecture et du patrimoine pris pour l'application de l'article L. 142-1 du code du patrimoine).

développements un lien entre la dénomination et la fonction⁵²⁹. L'autorité exécutive, le directeur, assure la gestion et la direction au quotidien de l'établissement et la diversité de ces fonctions conduit à affirmer que « le véritable pouvoir réside [...] souvent, surtout dans les EPA, plus dans la direction de l'établissement que dans son organe délibérant »⁵³⁰.

B. Le statut du directeur : un agent de droit public

Le directeur d'un établissement public, même si ce dernier est à caractère industriel et commercial, ne peut être traité par analogie au droit des sociétés. Il demeure un agent public, dont la nomination relèvera de la compétence du Gouvernement, mais dont la relation avec la structure qu'il dirige doit être formalisée par un contrat lorsqu'il est recruté « en propre ».

1) Le directeur d'un établissement public ne peut pas être assimilé à un mandataire social

Les établissements publics, par l'acquisition de la personnalité morale, disposent d'une autonomie de gestion qui, lorsqu'ils sont à caractère industriel et commercial, leur permet encore plus de se rapprocher de la gestion de l'entreprise privée⁵³¹.

Pour autant, les dirigeants des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), et a fortiori des établissements publics à caractère administratif (EPA), ne peuvent être considérés comme des mandataires sociaux.

En droit des sociétés, à l'origine de la notion de mandataire social, « le mandat social se définit comme le pouvoir de représentation, de direction et de gestion de la société vis-à-vis des tiers. Il est révocable à tout moment »⁵³². Le mandataire social exerce sa mission en dehors de tout lien de subordination, pour le compte de la société au nom de laquelle il est habilité à agir. Il est désigné par les statuts ou l'assemblée constitutive au moment de la création de la société ou au cours de la vie de celle-ci par les organes compétents internes à la société (assemblée des associés, assemblée générale, conseil d'administration, conseil de surveillance).

⁵²⁹ « Si les appellations des directeurs d'établissements publics nationaux sont assez variables, leurs fonctions, par contre, sont nettement définies », in PASSERON S., op. cit., p. 163.

⁵³⁰ DUGRIP O., SAÏDJ L., op. cit., p. 40.

⁵³¹ BRACONNIER S., *Droit des services publics*, Paris : PUF, 2003, 2^e édition, p. 363.

⁵³² Dictionnaire permanent social, Ed. Législatives, 2007, p. 2201.

La situation d'un dirigeant d'établissement public n'est pas comparable. Ce sera l'objet des développements ultérieurs, mais nous pouvons dès maintenant indiquer qu'ils sont nommés par un acte réglementaire unilatéral du pouvoir central. Il s'ensuit que les règles de gestion sont particulières. À propos d'une catégorie d'établissements publics régie par des textes spécifiques, le Conseil d'État a jugé que le directeur général d'un office public d'aménagement et de construction ; qui est un EPIC, « [...] a la qualité de salarié au sens du 3° de [l'art. L. 351-12 du code du travail], alors même que l'intéressé a la qualité d'agent public [...] »⁵³³, et qu'il pouvait ainsi prétendre au bénéfice de l'assurance-chômage. La doctrine a estimé que le Conseil d'État, en assimilant le directeur général à un salarié, a exclu qu'un dirigeant d'EPIC puisse être qualifié de mandataire social. Par principe, ce dernier ne peut cumuler, pour les mêmes fonctions, un mandat social et un contrat de travail, et ne peut bénéficier des allocations de chômage⁵³⁴.

Un dirigeant d'établissement public ne peut donc pas être assimilé au mandataire social du monde de l'entreprise.

2) Le directeur a la qualité d'agent public, sa situation doit être précisée dans un contrat

La nomination par un acte réglementaire du pouvoir exécutif n'est pas incompatible avec la conclusion d'un contrat⁵³⁵. Elle est même obligatoire lorsque l'agent nommé par décret, arrêté ou décision du ministre (un membre de son cabinet par exemple) n'est pas un fonctionnaire. Dans un tel cas, sa situation sera entièrement réglée par le contrat conclu avec l'administration employeur dont l'objet n'est pas seulement de procéder au versement de ses émoluments mais aussi le régime des congés, la couverture sociale, le régime éventuel du licenciement, les droits à la formation professionnelle etc. Très souvent, ce contrat renvoie à des dispositions générales du statut des agents non titulaires, comme le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986⁵³⁶, et est complété de stipulations propres à la fonction occupée.

⁵³³ CE, 8 mars 2006, M. Henri X., req. n° 273352.

⁵³⁴ Dictionnaire permanent social, Ed. Législatives, 2007, p. 2209.

⁵³⁵ Voir par exemple CE 30 juillet 2003 n° 250 992 pour le cas du délégué général à l'armement nommé par décret en conseil des ministres et bénéficiaire d'un contrat de droit public.

⁵³⁶ Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Les agents publics nommés dans un établissement public sont, en général, en position de détachement ; leur situation est alors régie par les règles de la fonction exercée par la voie du détachement. Lorsque l'établissement public a été autorisé à recruter des agents contractuels, l'agent est très souvent détaché sur un contrat de droit privé dans un EPIC, de droit public dans un EPA régi par le décret du 17 janvier 1986 précité.

Lorsque la fonction occupée est celle de directeur, le contrat est nécessairement de droit public. Il est effectivement de jurisprudence constante que la personne chargée de la direction d'un EPIC (et donc a fortiori d'un EPA) a la qualité d'agent de droit public⁵³⁷.

Le directeur, qui est un agent de droit public, voit donc sa situation déterminée pour partie par des textes réglementaires (nomination, pouvoirs mentionnés dans le décret constitutif de l'établissement, rémunération qui peut être fixée par le ministère du Budget), pour partie par un contrat (sa situation antérieure, lorsqu'il n'est pas fonctionnaire, ne peut prévaloir, ni le régime des personnels de l'établissement, notamment dans le cas d'un EPIC).

Un contrat doit donc être conclu.

3) Les signataires du contrat : le ministre de tutelle ne peut être le co-contractant

Le Conseil d'État a rappelé qu'« en l'absence d'un règlement émanant du Premier ministre et sauf texte législatif ou réglementaire en décidant autrement, l'autonomie qui découle de la nature juridique conférée aux établissements publics fait obstacle à ce que les ministres de tutelle réglementent la situation des personnels non titulaires de ces établissements »⁵³⁸. Il a précisé qu'« il appartient aux organes compétents des établissements de définir le régime de ces personnels et de préciser, en tant que de besoin, dans les contrats, leur situation »⁵³⁹.

Il revient en conséquence non aux ministres mais à l'établissement de conclure le contrat. Quel organe au sein d'un établissement public peut cependant signer le contrat de recrutement de son directeur ? Si, souvent, il revient à ce dernier de « recrut[er] et gér[er] le personnel »⁵⁴⁰, il ne saurait cependant se signer un contrat à lui-même.

⁵³⁷ CE, 26 juillet 1923, *Sieur Lafrégéyre*, *rec.*, p. 67 ; CE, Sect., 8 mars 1957, *Sieur Jalenque de Labeau*, *rec.* p. 158 ; TC, 4 juillet 1991, *Mme Pillard*, req. n° 02670.

⁵³⁸ CE, avis, 30 janvier 1997, req. n° 359964, *AJFP*, 1997, p. 50.

⁵³⁹ *Ibid.*

⁵⁴⁰ Guide de légistique.

Dans la pratique, le contrat est généralement signé par une autorité exécutive au sein de l'établissement, utilisant sa délégation de signature donnée par le directeur. Cette solution, pas entièrement satisfaisante sur le plan du droit, est cependant expédiente et n'a jamais donné lieu à contentieux. La signature par le représentant de l'organe délibérant, lorsqu'il n'exerce pas en même temps les fonctions de directeur, est pertinente lorsque le conseil d'administration délibère sur les conditions générales de recrutement, d'emploi et de rémunération des personnels.

Le directeur n'est pas un personnel de l'établissement comme les autres : nommé pour une durée déterminée, souvent sur la base d'un projet, il est recruté sur un contrat de droit public. Cette règle créant un lien entre personne publique et autorité chargée de la diriger souffre cependant depuis peu une exception : La législation réformant le statut des GIP et créant un cadre commun permet, sans retenir un quelconque lien avec l'activité exercée, de recruter un directeur, comme ses agents, selon les dispositions du code du travail ou du droit public⁵⁴¹. Les établissements publics à caractère culturel ne dérogent pas au principe que nous venons d'énoncer : un organe exécutif dirige l'établissement. Qui est-il ?

§2. La répartition des pouvoirs entre le président et le directeur ne peut être le critère de détermination du degré de tutelle pesant sur un individu

Trois modalités de dévolution du pouvoir sont envisageables⁵⁴². Cependant, aucun schéma cohérent de répartition de ces attributions ne peut être retenu au sein de l'ensemble des établissements publics nationaux à caractère culturel : même si un parallèle grossier peut être fait entre les différentes possibilités de conduire les établissements et un certain nombre de caractéristiques communes, ce critère est à lui seul insuffisant pour conceptualiser la nature du lien entre l'autorité exécutive et le pouvoir central.

⁵⁴¹ L'article 109 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit précise dans son cinquième alinéa que « sous réserve des dispositions relatives à la mise à disposition prévue par le statut général de la fonction publique, les personnels du groupement ainsi que son directeur sont, quelle que soit la nature des activités du groupement, soumis, dans les conditions fixées par la convention constitutive, aux dispositions du code du travail ou à un régime de droit public déterminé par décret en Conseil d'État. »

⁵⁴² DUGRIP O., SAÏDJ L., op. cit., p. 48.

A. Les modalités de dévolution du pouvoir

La détermination de l'autorité investie du pouvoir exécutif au sein d'un établissement public recouvre les situations suivantes :

Ce pouvoir peut être attribué au président de l'autorité délibérante : président de séance, il assure également la direction effective de l'établissement. Il peut être secondé par un directeur, aux conditions de nominations variables. Ce cumul de fonctions de présidence de l'organe délibérant et de direction serait la situation la plus fréquemment rencontrée⁵⁴³. Un directeur général peut ensuite détenir le rôle prépondérant au sein de l'établissement : il est attributaire de l'ensemble du pouvoir exécutif, réduisant ainsi le président du conseil d'administration à un simple rôle de présidence de séance. C'est la situation que l'on se représente le plus fréquemment. Enfin, une troisième approche conduit à envisager un partage de cette compétence entre l'organe délibérant et le directeur général de l'établissement : le président définit la politique générale de l'établissement dans le cadre des orientations arrêtées par le conseil d'administration tandis que le directeur assure la direction de l'établissement. Ce partage ne peut cependant pas toujours être très marqué dans son application et il s'ensuit souvent une « confusion des pouvoirs entre ces deux hauts responsables »⁵⁴⁴ qui peut alourdir la gestion de l'établissement.

Les établissements publics intervenant dans le domaine culturel ne se singularisent pas sur ce point des autres structures et on retrouve ces trois caractères, les deux plus visibles étant la continuité ou au contraire l'absence de lien direct entre président et directeur.

⁵⁴³ « Il y a le plus souvent dualité entre le président du conseil d'administration et le directeur général de l'établissement », REGOURD S., op. cit., p. 231.

⁵⁴⁴ Rapport du Conseil d'État pour 1985, E.C.D.E. 1986, n° 37, p. 39.

Typologie de la répartition des pouvoirs			
Réunion des pouvoirs chez le Président du CA		Exercice du pouvoir exécutif par un directeur	Pouvoirs partagés
Absence de nomination d'un directeur ⁵⁴⁵	Nomination d'un directeur		
<ul style="list-style-type: none"> - Centre des monuments nationaux - Centre national d'art contemporain - Centre national du cinéma et de l'image animée - Centre national du livre - Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie - Établissement public du musée du Louvre - Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles - Établissement public du musée des arts asiatiques Guimet 	<ul style="list-style-type: none"> - Bibliothèque nationale de France - Bibliothèque publique d'information - Cité de l'architecture et du patrimoine - Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture - Établissement public du musée du Quai Branly - Établissement public du parc de la grande halle de la Villette - Établissement public du Palais de la Découverte et de la cité des sciences et de l'industrie - Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs Elysées - Théâtres nationaux : <ul style="list-style-type: none"> - De Chaillot - De la Colline - De l'Odéon - De Strasbourg - Établissement public du château de Fontainebleau 	<ul style="list-style-type: none"> - Centre national de la chanson, des variétés et du jazz - Centre national de la danse - Centre national de la musique - Centre national de l'histoire de l'immigration - Conservatoire national supérieur d'art dramatique - Conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse de Lyon et Paris - Domaine national de Chambord - École du Louvre - École nationale de la création industrielle - École nationale supérieure d'art de Cergy - École nationale supérieure des arts décoratifs - École nationale supérieure des beaux-arts - École nationale supérieure des métiers de l'image et du son - École nationale supérieure d'architecture - École nationale supérieure de la photographie - Institut national de recherche et d'archéologie préventive - Institut national d'histoire de l'art - Institut national du patrimoine - Établissement public du musée national J.J. Henner - Musée Rodin - Opéra national de Paris 	<ul style="list-style-type: none"> - Comédie française

⁵⁴⁵ Nous utilisons ici le terme générique, étant entendu que chaque établissement qui en est doté peut lui attribuer toute autre dénomination.

B. L'absence de critère cohérent de répartition des pouvoirs

De cette énumération et de l'examen des décrets institutifs, il ressort les éléments suivants :

- aucun texte général applicable à l'ensemble des établissements publics culturels ne vient poser des critères conditionnant un choix entre les différentes modalités ;
- ni la taille, ni le champ d'activité ne peuvent être retenus comme critères uniques de répartition : de gros établissements, que ce soit en termes financiers ou de rayonnement, chargent leur président du conseil d'administration des fonctions de direction. Il en est ainsi par exemple de la Bibliothèque nationale de France, du Centre des monuments nationaux, du Centre national d'art contemporain, du musée du Louvre ou du domaine de Versailles ; cependant, l'institut national de recherche et d'archéologie préventive ou l'Opéra national de Paris disposent d'un directeur distinct du président. De même, les musées que nous venons d'énumérer ont une direction bien différente de la Cité de la musique ou des musées Rodin et Henner ;
- lorsque le président dirige, un poste de directeur peut malgré tout être créé : il va parfois simplement « assister le président » (Bibliothèque nationale de France, Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, les théâtres nationaux (hors Comédie-française)) ou, plus important, être « chargé, sous l'autorité [du président], de l'administration et de la gestion de l'établissement » (Cité de l'architecture et du patrimoine, Établissements publics du musée du Quai Branly, du parc et de la grande halle de la Villette, du Palais de la Découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie). Il peut enfin, « par délégation du président, dirig[er] l'établissement » (Bibliothèque publique d'information) : il est dans ce dernier cas le véritable organe exécutif, mais il détient son pouvoir du Président.
- Les différentes écoles nationales ou la catégorie particulière des lieux de diffusion du spectacle vivant, les théâtres nationaux, sont cependant gérés de manière similaire :
 - les premières disposent d'un directeur distinct du président du conseil d'administration. On peut y voir un fait remarquable pour les écoles nationales : alors que la scolarité en leur sein est de plus en plus sanctionnée selon les critères licence-master-doctorat, elles respectent ce « bi-céphalisme » pourtant bien distinct de ce qui prévaut au sein des universités.

- les théâtres nationaux de la Colline, de l'Odéon, de Strasbourg et de Chaillot sont tous dirigés par un directeur qui est également le Président du conseil d'administration. Il est responsable de l'ensemble des activités de l'établissement et, à l'exception de Chaillot, élabore la programmation artistique. L'ancien Théâtre national populaire possède un directeur artistique, chargé de la danse ou du théâtre, qui assiste le directeur dans la définition de la programmation artistique. Les directeurs des quatre théâtres nationaux sont assistés d'un administrateur.
- La Comédie-Française, cette institution créée sous l'Ancien Régime, conserve son originalité jusque dans sa direction de l'établissement : un administrateur général assure la direction artistique tandis qu'un directeur général des services l'assiste et dirige l'ensemble des services administratifs techniques, financiers et commerciaux.

Cette typologie ne peut être justifiée dans son ensemble. Il n'y a pas de critère de répartition cohérent. Son caractère hétéroclite et la limite des informations fournies ne permettent pas à ce stade de se prononcer sur le caractère du lien du directeur vis-à-vis du pouvoir central : on ne peut s'exonérer, dans les trois cas précédemment énumérés, d'un examen des conditions de mise en place ou en fonction de l'autorité exécutive. Nous reviendrons ultérieurement sur les liens existants entre le Président et le directeur, lorsqu'il s'agit de deux personnes distinctes.

§3. Les conditions de dévolution des fonctions de directeur à un individu et le concept de tutelle

On peut désigner un individu au poste de direction de l'établissement par l'élection ou la nomination. Cette dernière possibilité demeure le mode principal d'attribution. S'il est admissible d'exclure l'élection des procédés de tutelle, le débat prévaut sur le fait d'y introduire la simple nomination. La possibilité pour l'administration centrale de révoquer l'agent qu'elle a nommé tend cependant à renforcer la subordination du directeur sur l'administration, et à relancer le débat sur ce concept de tutelle sur cette autorité.

A. La nomination demeure la modalité principale de désignation

La désignation d'un individu au poste de directeur procède de deux modalités distinctes : la première concerne l'élection. Il peut être élu soit au suffrage direct, c'est-à-dire par l'ensemble des membres de la structure, soit par l'assemblée délibérante, le conseil d'administration, composé de membres eux-mêmes élus ou nommés. La seconde concerne la nomination du

directeur par une autorité administrative, en général celle exerçant la tutelle sur l'établissement.

Cette dernière possibilité est le mode privilégié de désignation de l'organe exécutif des établissements publics nationaux. Une explication théorique peut être avancée : en admettant que les « modes de dévolution du pouvoir » varient avec le caractère de la personne morale⁵⁴⁶, et en reprenant au sein du droit administratif avec MM. Constans et Richer la distinction propre au droit privé entre la fondation et la corporation, on peut attribuer aux collectivités territoriales le caractère de personne morale corporative, tandis que les établissements publics seraient des personnes morales fondatives, se caractérisant par une absence de groupe humain intéressé ; la direction et l'orientation ne peuvent venir dans ce dernier cas que de l'extérieur de la structure, de la collectivité publique primaire⁵⁴⁷. Ce schème doctrinal⁵⁴⁸, écarté par certains auteurs⁵⁴⁹, n'est cependant pas absolu et des personnes morales spécialisées, nous l'avons vu, peuvent être appréhendées comme corporatives : les groupements humains furent même à l'origine de la théorisation de la personnalité morale⁵⁵⁰. De plus, l'opposition doit être relativisée : il en est ainsi des universités, constituées certes des communautés étudiantes et d'enseignants chercheurs, mais qui reposent plus sur des intérêts identifiables que sur un groupe humain. Elles sont cependant « traité[e]s comme des personnes corporatives, qu'[elles] ne sont véritablement⁵⁵¹ » : le Président de l'université est élu, mais cet acte est plus la

⁵⁴⁶ CONSTANS L., *Le dualisme de la notion de personne morale administrative en Droit français*, Paris : Dalloz, 1966, pp. 133 et s.

⁵⁴⁷ M. Regourd fonde la distinction entre les deux entités sur l'origine de la volonté du fondateur et les buts qu'il recherche : « la fondation est définie autour du caractère subordonné qu'elle présente eu égard d'une part à la volonté extérieure du fondateur et d'autre part au but que lui assigne celui-ci. Elle peut être ainsi présentée comme une "personne morale créée à l'initiative d'un ou plusieurs individus, qui affectent à perpétuité un fonds à la réalisation d'une activité bénéficiant à d'autres individus" (Guibal, *L'ordre professionnel*, Thèse Montpellier, 1970, p. 21).

Au contraire, la corporation est issue de la volonté interne de ses membres et poursuit les buts fixés par ces derniers. Elle peut être définie "comme un groupe homogène et stable d'individus auquel est accordée la personnalité morale afin qu'il puisse [...] ordonner son activité ou utiliser ses ressources conformément à ses propres intérêts collectifs et permanents." (Guibal, op. cit. p. 21) », in REGOURD S., op. cit., p. 242.

⁵⁴⁸ « C'est à M. Constans que revient le mérite d'avoir systématisé ce dualisme en droit administratif et d'avoir mis en lumière la nature fondative des établissements publics, par opposition à la nature corporative des collectivités territoriales », in REGOURD S., op. cit., p. 242.

⁵⁴⁹ L. Michoud, bien que souscrivant que « nos établissements publics présentent le caractère d'une fondation », n'y voit pas une distinction propre à établir une classification des personnes morales (MICHOU D L., TROBADAS L., *La personnalité morale*, op. cit., p. 224).

⁵⁵⁰ L. Constans admet que certains établissements publics peuvent être des personnes morales corporatives : les associations syndicales de propriétaires, les chambres de commerce et les établissements publics territoriaux. Leurs membres sont alors associés à la gestion des intérêts des groupes humains. Les dirigeants sont alors naturellement désignés par l'élection.

⁵⁵¹ RICHER L., *La notion de tutelle sur les personnes en droit administratif*, préc., p. 979.

conséquence de leur historique autonomie, réaffirmée récemment par la loi⁵⁵². Il n'en demeure pas moins l'existence factuelle de ce constat.

L'élection, considérée comme « le meilleur moyen d'assurer la participation des intéressés »⁵⁵³, peut-elle ou non s'assimiler à un acte de tutelle ?⁵⁵⁴ La composition du corps électoral, qui peut paraître un temps déterminant, n'influe pas sur la réponse : l'élection au suffrage direct permet d'exclure d'emblée un quelconque lien de tutelle, tandis que l'élection par l'assemblée délibérante, donc par des représentants de personnes morales, dont l'État, tutelle, peut susciter interrogation. Le professeur Richer, pour « écarter ce faux problème »⁵⁵⁵, oppose la protection de l'intérêt général, objet de l'acte de tutelle, à la défense des intérêts propres de l'autorité de tutelle : le caractère d'objectivité et d'extériorité de la première se heurte au contrôle interne qui résulte de la présence, parmi les dirigeants d'une personne morale, de représentants d'une collectivité territoriale. La vraie rupture se situerait sur ce point, c'est-à-dire entre le droit pour l'autorité de nomination de désigner des individus qui le représentent, et celui de désigner des organes qui ne le représentent pas. Et M. Richer de conclure qu'étant donné qu'il est exceptionnel que l'élection ne confère pas à l'élu la qualité de représentant, l'élection ne peut donc à ce titre être considérée comme un procédé de tutelle⁵⁵⁶.

⁵⁵² Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

⁵⁵³ RICHER L., La notion de tutelle sur les personnes en droit administratif, préc., p. 979.

⁵⁵⁴ Nous rappellerons que de nombreux auteurs font un lien entre la décentralisation et l'élection : l'autonomie de la collectivité est le point de rencontre entre ces deux notions. Pour le professeur Laubadère, « l'idée d'une certaine autonomie locale est à la base de la décentralisation »; elle en est même « l'idée fondamentale » (LAUBADÈRE A. (de), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris : LGDJ, 5^{ème} édition, T.1, p. 85). Cette position est appuyée par l'ensemble de la doctrine (REGOURD S., op. cit., p. 26). Cependant, les auteurs « classiques » sont divisés sur les moyens juridiques propres à assurer cette autonomie, notamment en ce qui concerne l'élection. Si pour M. Waline, « cette indépendance [n'est] pas nécessairement assurée par l'élection » (WALINE M., *Droit administratif*, Paris : Sirey, 9^e édition, 1963, p. 306), « la décentralisation [...] ne peut être véritable que si leurs membres sont élus par les intéressés » pour M. Burdeau (BURDEAU G., *Traité de science politique*, T. 2, L'Etat, Paris : LGDJ, 1967, p. 393). M. Couzinet « finira par admettre qu'une autorité n'est décentralisée que dans la mesure où elle est élue » (COUZINET P., *Le contrôle des actes de l'administration locale*, Annales fac. De droit, Toulouse, 1956, p. 95) (Cité par Regourd p. 233). MM. Auby et Ducos Ader constatent cet état du droit positif qui fait de « l'élection [...] le critère de la décentralisation » (AUBY J.-M., DUCOS-ADER R., *Institutions administratives*, Paris : Dalloz, 3^e édition, 1973, p. 55).

⁵⁵⁵ Richer L., La notion de tutelle sur les personnes en droit administratif, préc., p. 981. L'auteur exclut de rattacher le pouvoir de nomination à la notion de tutelle selon qu'il serait exercé par un pouvoir individuel ou un organe collégial et s'interroge –avant de l'écarter– sur la nécessité d'opposer « l'élection directe, ou élection élection, à l'élection procédé de tutelle ou élection nomination. »

⁵⁵⁶ Ibid., p. 981.

Bien que dans la pratique, aucun dirigeant d'établissement public national culturel ne soit élu⁵⁵⁷, il nous est permis de préciser la situation de la tutelle exercée sur les personnes : même si l'élection n'en est pas un procédé, la démarcation ne porterait pas sur les distinctions fondation / corporation, élection / nomination ou élection / élection nomination, mais sur la représentativité vis-à-vis des autorités de tutelle de l'autorité élue.

B. La nomination comme acte initiant la tutelle

Cette autorité exécutive est pour tous les établissements publics nationaux culturels nommée par le pouvoir central. Quels rapports les unissent tous deux ? Nous essayons de mettre en exergue la complexité des rapports entre le ministère de la Culture et ses établissements publics ; l'affirmation de M. Homont, selon laquelle l'établissement public « peut être déconcentré ou décentralisé, l'indépendance personnelle du chef de service en décide »⁵⁵⁸ prend ici tout son sens, le positionnement de l'autorité exécutive ayant des répercussions sur le degré d'autonomie de l'établissement : il en serait un des critères⁵⁵⁹. Ce positionnement est essentiel dans notre questionnement sur la capacité pour l'établissement public à mettre en œuvre sa mission culturelle en lien avec le pouvoir central.

Le responsable de la direction de l'établissement, même lorsqu'il est président du conseil d'administration, est généralement, et exclusivement pour les structures publiques sous tutelle du ministère de la Culture, nommé par le pouvoir central. Cet acte « conserve toujours un caractère au moins partiellement discrétionnaire »⁵⁶⁰ susceptible d'établir un lien de dépendance, une « responsabilité politique à l'égard dudit pouvoir central »⁵⁶¹.

En appliquant la distinction établie par M. Richer à la nomination du directeur, nous pouvons compléter notre dernière affirmation en reprenant à la suite de l'auteur que l'État ne doit pas nommer au poste de direction –directeur comme président- une personne qui aurait la qualité de représentant de l'État au sein de l'établissement. M. Richer ne donne pas de critères généraux établissant cette qualité mais renvoie à l'examen, au cas par cas, « de la possibilité

⁵⁵⁷ Ce constat peut être étendu à la majorité des établissements publics : M. Chevalier, tenant de la notion de décentralisation par services, déplore qu'une « des implications principales de la décentralisation [soit] rarement tirée », in CHEVALIER J., *Les transformations du statut d'établissement public*, JCP 1972, 1. 2496, n° 20.

⁵⁵⁸ HOMONT A., *La déconcentration des services publics*, Imprimerie centrale, Bordeaux, 1950, p. 108. (cité in REGOURD S., op. cit., p. 235)

⁵⁵⁹ ... et non le seul, nos recherches tendant à montrer justement la multiplicité des rapports de nature diverse existant entre le ministère et ses « organes techniques ».

⁵⁶⁰ CONSTANS L., op. cit. p. 141

⁵⁶¹ *ibid.*, p. 158. Voir également sur ce point REGOURD S., op. cit. p. 231.

pour le dirigeant de faire *acte de volonté*, c'est-à-dire de son indépendance ». Nous nous trouvons ici au cœur de la distinction rappelée précédemment entre la préservation de l'autonomie de l'établissement et l'interdiction qui lui est faite d'agir en contrariété avec la personne publique qui le contrôle⁵⁶² : le respect de l'autonomie suppose la nomination par la tutelle d'une personne distincte d'elle, tandis que la loyauté à l'égard de la personne morale de rattachement renvoie aux moyens dont dispose cette dernière pour en contrôler l'effectivité.

Avant de nous attarder sur le critère de la nomination du directeur, il nous faut revenir sur deux arrêts récents du Conseil d'État⁵⁶³, dont le premier, s'il n'était tenu compte de la spécificité de l'établissement envisagé (une agence régionale de santé), mettrait à bas tous les raisonnements qui viennent d'être envisagés. Le second arrêt réaffirme au contraire une jurisprudence constante limitant les attributions des autorités de tutelle sur l'établissement. Dans la première espèce, le Conseil d'État admet que les directeurs généraux des agences régionales de santé, ces structures étant pourtant des établissements publics nationaux à caractère administratif (art. L. 1431-1 du code de la santé publique), aient pu recevoir des consignes par la voie de circulaire interministérielle. Le fondement d'une telle décision est que « les directeurs généraux des agences régionales de santé sont, en tant qu'autorités agissant au nom de l'État, soumis au pouvoir hiérarchique, des ministres compétents ». Vouloir étendre une telle jurisprudence aux établissements publics nationaux serait cependant excessif et erroné, comme le souligne le rapporteur de l'affaire⁵⁶⁴ : ces établissements sont certes sous la tutelle ministérielle, comme tout établissement public national (ici les ministres chargés de la santé, de l'assurance maladie, des personnes âgées et des personnes handicapées (art. L. 1431-1 du code de la santé publique)), mais la situation de son autorité exécutive est particulière puisque, nommé en Conseil des ministres, il prend la plupart de ses décisions « au

⁵⁶² Voir supra, et GAUDEMET Y., *Traité de droit administratif, Tome 1, Droit administratif général*, op. cit., p. 54.

⁵⁶³ CE, 12 décembre 2012, n° 350479, Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées (SYNERPA) : JurisData n° 2012-029356 ; JCP A 2012, act. 904. CE 12 décembre 2012, n° 354635, Syndicat des médecins inspecteurs, de santé publique : JurisData n° 2012-029358 ; JCP A 2012, act. 904.

⁵⁶⁴ « Dans un premier mouvement, on pourrait penser que ces affaires conduisent à juger de la question de savoir si les autorités de tutelle peuvent légalement lui adresser des circulaires [...]. Mais à la réflexion, [...] la réponse à apporter au moyen dont vous êtes saisis n'appelle pas une telle réponse aussi générale que créatrice. », in Conclusions de Maud Vialettes, rapporteur public, à propos des arrêts CE, 12 décembre 2012, Syndicat des médecins inspecteurs de santé publique, req. n° 354635 (sera publié au Lebon) ; CE, 12 décembre 2012, Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées (SYNERPA), req. 350479, CE, 12 décembre 2012, Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées (SYNERPA), req. n° 350890 (sera mentionné aux tables du Lebon), *AJDA*, 2013, pp. 481-487, p. 483 et s.. Nous renvoyons également à la note de ces deux arrêts : VIOUJAS V., *L'autonomie des agences régionales de santé : premières précisions jurisprudentielles*, *JCP A*, n° 5, 2013, pp. 25-28

nom de l'État » (art. L. 1432-2 du code de la santé publique). Cette spécificité, au regard des autres établissements publics, fonde aux yeux du rapporteur public l'exercice d'un pouvoir hiérarchique. Nous rajouterons que l'organisation administrative fait de ce directeur général une autorité déconcentrée en région⁵⁶⁵, et que les ARS elles-mêmes sont chargées d'une symbolique spécifique puisque le Conseil d'État, dans son rapport consacré aux agences, les inclut dans la catégorie limitée (103 agences) des entités autonomes exerçant une responsabilité structurante dans l'exercice d'une politique publique nationale⁵⁶⁶. Nous estimons, à la suite du rapporteur, que les conclusions d'un tel arrêt ne peuvent en conséquence être étendues aux établissements ne disposant pas des mêmes spécificités. Le second arrêt, en revanche, fait une application de la jurisprudence Jamart au directeur général, tout chef de service ayant compétence pour prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité⁵⁶⁷.

C'est en fait le statut personnel de l'agent qui est dans son ensemble ainsi tributaire du pouvoir central puisque dans les faits ce « pouvoir de nommer a pour corollaire automatique celui de révoquer »⁵⁶⁸. L'auteur de ce constat pourra cependant aller jusqu'à considérer le pouvoir de révocation « comme l'une des prérogatives les plus restrictives de l'autonomie des établissements »⁵⁶⁹ puisque l'autorité pourra exercer ce pouvoir en cas de faute disciplinaire, mais également dans certains cas en l'absence de faute⁵⁷⁰, et sans qu'un texte ne l'y habilite expressément, ce qui peut être considéré justement comme une capacité à remettre en cause l'exercice de la volonté du directeur, laquelle s'exerce pourtant dans le cadre retenu par la tutelle. Il inscrira cependant ce pouvoir de révocation dans un processus de tutelle, y incluant de facto l'acte de nommer : le dualisme nomination / révocation, alors qu'aucune

⁵⁶⁵ Voir en ce sens l'art. 33 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements : le volet politique sanitaire est par exemple exclu du PASE établi par le préfet ; voir également l'art. 1^{er} du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public qui, renvoyant au décret du 29 avril 2004 précité, donne compétence aux directeurs généraux d'ARS en lieu et place des préfets pour approuver les conventions constitutives de groupements d'intérêt publics mettant en œuvre une politique publique dont l'ARS a la responsabilité.

⁵⁶⁶ CONSEIL D'ÉTAT, *Les agences, une nouvelle gestion publique*, Étude annuelle 2012, p. 12, pp. 35 et s.

⁵⁶⁷ CE, 7 février 1936, Jamart, GAJA n° 48. Pour des applications récentes de cette jurisprudence, et ses limites, voir CE, 26 décembre 2012, AMUF et autres, n° 347093 ; JurisData n° 2012-030469. CE, 25 juin 1975, n° 90273, Riscarrat et Rousquairol : maire. CE, 13 novembre 1992, Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation civile : directeur général de l'aviation civile. CE, 4 février 1976, n° 976685, Section syndicale CFDT du centre psychothérapeutique de Thuir. CE, Sect., 8 janvier 1982, n° 17270, SARL Chocolat de régime Dardenne (ce dernier arrêt indique que la jurisprudence Jamart s'applique sous réserve d'un texte prévoyant que cette compétence relèverait d'une autre autorité).

⁵⁶⁸ DUBOIS J.-P., *Le contrôle administratif sur les établissements publics*, Paris : LGDJ, 1982, p. 67.

⁵⁶⁹ Ibid., p. 66.

⁵⁷⁰ Ibid.

réglementation ne fonde ce dernier pouvoir, peut dans un premier temps sembler en contradiction avec le principe de l'absence de tutelle sans texte. M. Dubois ne voit cependant pas en cet acte une tutelle présumée, mais plutôt une interprétation extensive des textes fondant le contrôle : le pouvoir de révocation n'est pas reconnu par le juge si aucun texte n'a donné aux autorités de tutelle le pouvoir de nomination⁵⁷¹, tandis que « la conjonction des principes généraux du droit de la fonction publique, de l'universalité du principe de l'acte contraire et de l'interférence de la notion d'emplois supérieurs à la discrétion du Gouvernement »⁵⁷² justifie cette rhétorique autour des pouvoirs de nomination. En somme, ce pouvoir de révocation, « absurde par rapport à la logique de l'autonomie »⁵⁷³, puisqu'il est susceptible de limiter l'initiative, voire de briser les ailes du dirigeant, serait une interprétation extensive des textes fondant cette fois-ci le pouvoir de nomination, celui-ci comme la révocation s'inscrivant alors tous deux dans une logique de tutelle.

Pour conclure ce point, nous rappellerons que la nomination d'un individu à un poste de direction d'établissement public par l'État renvoie dans un premier temps à la notion de tutelle, et plus précisément à celle exercée sur les personnes. Les conditions d'exercice par l'État – désignation, révocation, exercice du pouvoir disciplinaire- et les restrictions posées – absence de représentation- limitent cependant toute approche systémique de ce concept aux yeux de certains auteurs : ainsi, le professeur Chapus voit en l'utilisation de l'expression « autorité de tutelle » une simple commodité qui « ne désigne rien d'autre que le pouvoir disciplinaire exercé sur les autorités décentralisées et que ce pouvoir ne correspond pas plus à une "tutelle" que le pouvoir disciplinaire exercé sur les fonctionnaires en général »⁵⁷⁴. Ce dernier constat, empreint d'une interrogation, le directeur peut-il concourir à l'autonomie de l'établissement ?, nous conduit à approfondir notre étude en nous penchant sur les modalités de nomination, d'exercice de l'activité, et de soumission à l'administration centrale de ceux qui détiennent l'essentiel des pouvoirs au sein des établissements publics nationaux culturels : s'ils sont nommés en fonction de leur personnalité par le ministre de la Culture, de quelle marge de manœuvre disposent-ils une fois à la tête de leur établissement ?

⁵⁷¹ CE, 7 janvier 1976, Sieur Néri, *rec.*, Tables, p. 813. Cette décision, rendue à propos d'un organisme de droit privé, est parfaitement transposable en matière d'établissements publics, Dubois J.-P., *Le contrôle administratif sur les établissements publics*, op. cit., p. 54.

⁵⁷² DUBOIS J.-P., op. cit. p. 67.

⁵⁷³ Ibid.

⁵⁷⁴ CHAPUS R., *Droit administratif général*, Tome 1, op. cit., p. 409.

Section 2. Une tutelle imparfaite limite l'autonomie du directeur et de l'établissement

M. Regourd, dans la droite ligne de la réflexion de M. Chevalier, considère que « de nombreux établissements publics n'ont d'autonomie que purement nominale »⁵⁷⁵. Cette affirmation est tirée du « constat de subordination organique »⁵⁷⁶ de l'établissement tenant notamment⁵⁷⁷ à la dépendance des dirigeants, à leur subordination réelle vis-à-vis du pouvoir central, caractérisée par ce que nous venons de souligner, à savoir la nomination par l'autorité supérieure et la révocabilité possible à tout moment par cette même autorité. Les directeurs ne seraient en conséquence « dotés d'aucun des attributs essentiels de l'indépendance »⁵⁷⁸.

Nous allons revenir dans un premier temps sur les bases réglementaires de la nomination des directeurs avant de nous attarder sur quelques cas intervenus au sein d'établissements officiant dans les différents secteurs d'activité du ministère de la Culture. Ces exemples nous permettront de mieux formaliser les rapports entretenus entre les différentes autorités dans la nomination du directeur. Nous appréhenderons les différents critères de la tutelle, verrons si cette dépendance politique du directeur au pouvoir central pourrait s'assimiler à un rapport de tutelle préservant une part d'autonomie, et si ce résultat est contingent du ministre en fonction. Ainsi, cette réflexion amènera un élément de plus nous permettant de nous positionner, en matière culturelle, sur le constat concernant l'établissement public des deux auteurs précités.

§1. Les conditions réglementaires de la nomination du directeur

Entamons cette réflexion par la position « négative » de M. Richer, considérant que « l'absence de nomination par l'autorité de tutelle des organes dirigeants est l'indice, soit d'une particulière autonomie, soit d'une particulière dépendance de l'institution »⁵⁷⁹. Comment

⁵⁷⁵ REGOURD S., op. cit., p. 231.

⁵⁷⁶ Ibid.

⁵⁷⁷ La seconde cause de cette subordination serait due à leur statut qui est antinomique des principes fondamentaux de la décentralisation telle qu'entendue par la conception classique. Ibid., pp. 232-235. Nous avons développé ces notions précédemment.

⁵⁷⁸ Ibid., p. 231.

⁵⁷⁹ Pour le premier cas, il cite les universités ou l'agence France-press, pour lesquelles la décision de nomination appartient totalement aux intéressés. En revanche, on peut voir une dépendance lorsque les dirigeants sont nommés de droit, car la plupart du temps, ils « le sont en raison du poste qu'ils occupent dans la fonction publique », RICHER L., La notion de tutelle sur les personnes en droit administratif, préc., p. 983.

considérer le cas inverse ? L'auteur va lier, comme nous l'avons vu, nomination et tutelle à la condition qu'elle ne porte pas sur des représentants.

A. L'acte de nomination et la durée des fonctions

Les conditions de nomination des organes dirigeants et la durée de leurs fonctions sont encadrées par la réglementation : sous réserve d'une délégation de son pouvoir par le Président de la République, la nomination relève de ce dernier en vertu de l'article 13 de la Constitution. Deux cas sont envisageables. Le premier que nous mentionnons fait suite à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008⁵⁸⁰ qui introduit un cinquième alinéa à l'article précité. Il encadre le pouvoir de nomination du Président qui devra désormais, dans certaines conditions, suivre l'avis de commissions parlementaires : « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque assemblée représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. »⁵⁸¹ Deux lois encadrent le dispositif. La première, une loi organique⁵⁸², modifie des dispositions de lois organiques relatives notamment à France Télévisions, la seconde⁵⁸³ détaille le fonctionnement des commissions, et affecte à chacune de ces dernières, compte tenu de leurs compétences, les emplois et fonctions concernées. Seules les candidatures au poste de directeur de France Télévisions, de Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France feront l'objet d'un avis public de la commission permanente en matière d'affaires culturelles. Les établissements publics sous tutelle du ministère de la Culture sont absents de cette liste.

⁵⁸⁰ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

⁵⁸¹ Article 13 al. 5 de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁵⁸² Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

⁵⁸³ Loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Pour le reste, et c'est le second cas, il suffit que le décret institutif mentionne que cette nomination à un emploi interviendra par décret, et ce sera le Président de la République qui prendra cet acte⁵⁸⁴. Pour les établissements les plus « importants », cette nomination peut être prononcée par décret pris en conseil des ministres : une liste annexée à un décret de 1959 pris en conseil des ministres⁵⁸⁵ élaboré en application d'une ordonnance concernant les nominations aux emplois civils et militaires⁵⁸⁶ mentionne les établissements ou sociétés, ainsi que les emplois concernés. Figurent dans cette énumération modifiée pour la dernière fois en 2009⁵⁸⁷, le président du conseil d'administration de la bibliothèque nationale de France, le directeur général du Centre national de la cinématographie, l'administrateur général de la Comédie française, le Président du conseil d'administration de l'établissement public des sciences et de l'industrie⁵⁸⁸, le Président du Grand Louvre, le Président du conseil

⁵⁸⁴ Une réponse du Premier ministre à une question écrite posée par le sénateur Jean-Luc Warsmann apporte des éléments précieux sur la perception de la notion d'emploi, qui ne peut être réduite à celle issue de la loi organique du 1^{er} août 2001, et confirme le rôle du Président de la République dans la nomination au sein d'emplois dans les établissements publics :

Question, JORF du 27 octobre 2009, p. 10060 : « M. Jean-Luc Warsmann attire l'attention de M. le Premier ministre sur les nominations à des emplois dans des établissements publics, entreprises publiques, sociétés nationales, autorités administratives indépendantes et organismes assimilés qui sont effectuées par décret en conseil des ministres ou par décret du Président de la République. Il souhaiterait avoir communication d'une liste qui énumère l'ensemble des emplois concernés, le mode de nomination pour chacun d'entre eux ainsi que le texte législatif ou réglementaire fondant le recours à ce mode de nomination. »

Réponse du premier ministre, JORF du 5 janvier 2010, p. 51 : « La Constitution établit le principe suivant lequel le pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires appartient au Président de la République (art. 13 et 21 de la Constitution, ordonnance portant loi organique n° 58-1136 du 28 novembre 1958). Il résulte de cette ordonnance que les nominations sont prononcées soit par décret en conseil des ministres, soit par décret simple du Président de la République, soit, en vertu d'une délégation, par décret du Premier ministre, soit par arrêté ministériel ou interministériel. Ainsi que le rappelle le guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, *la notion d'« emploi » au sens de l'article 13 de la Constitution est plus large que celle d'« emploi budgétaire » telle qu'elle résulte de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 ou que celle d'« emploi permanent » au sens du statut général de la fonction publique, elle inclut notamment les emplois de direction des établissements et entreprises publiques (président du conseil d'administration ou de l'organe délibérant en tenant lieu, directeur général ou responsable, quel que soit son titre, exerçant les fonctions de direction générale, membre du directoire le cas échéant)*. Cette compétence de droit commun a pour conséquence que lorsqu'un texte prévoit que la nomination dans un emploi est prononcée « par décret », il s'agit d'un décret du Président de la République. L'honorable parlementaire trouvera en annexe à la présente réponse une liste qui énumère les emplois et les fonctions dans les établissements publics, entreprises publiques, sociétés nationales, autorités administratives indépendantes auxquels il est pourvu par décret du Président de la République (simple ou délibéré en conseils des ministres). »

⁵⁸⁵ Décret n° 59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés commerciales.

⁵⁸⁶ L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'État mentionne « qu'il est pourvu en Conseil des ministres [...] aux emplois de direction dans les établissements publics [...] quand leur importance justifie leur inscription sur une liste dressée par décret en Conseil des ministres ».

⁵⁸⁷ La dernière modification a été introduite par le décret n° 2009-340 du 27 mars 2009. L'Établissement public de la Cité des sciences et de l'industrie, transformé depuis, devrait disparaître de cette énumération.

⁵⁸⁸ Le décret n° 2009-1492 crée l'établissement public du Palais de la découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie, dont un article mentionne que le président du conseil d'administration est nommé par décret en Conseil des ministres.

d'administration de l'établissement public du Parc de La Villette, le Président-directeur général de l'institut national de l'audiovisuel et le Président du conseil d'administration du Théâtre national de l'opéra de Paris. Le décret institutif de l'établissement peut également prévoir à lui seul cette possibilité de nomination : sont concernés, outre Universcience⁵⁸⁹, le Centre national de l'Histoire de l'immigration, l'établissement public du musée du Quai Branly, le domaine national de Chambord, l'établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées, et le théâtre national de l'Opéra-Comique. Leurs textes institutifs sont alors pris en conseil des ministres, mais afin d'éviter toute lourdeur, un article permettant la modification ultérieure du texte en Conseil d'État, à l'exception de la disposition relative au mode de nomination du dirigeant concerné, est introduit⁵⁹⁰. Pour les autres établissements, les autorités chargées de leur direction sont donc nommées par décret du Président de la République, à l'exception des « établissements les moins importants »⁵⁹¹, pour qui une nomination par arrêté ministériel est possible⁵⁹² : sont concernés le directeur du centre national des arts plastiques, le directeur général de la Cité de la musique, le directeur de l'École nationale supérieure de la photographie et celui du musée Rodin.

La durée des fonctions est limitée pour l'ensemble des établissements publics de l'État par un décret du 1^{er} septembre 2010⁵⁹³ délibéré en conseil des ministres et en Conseil d'État, à un mandat de trois ans au plus pour le président de l'organe délibérant et pour celui qui dirige l'établissement. En matière culturelle, le mandat de trois ans, en général renouvelable, pour le directeur, est l'usage. Quelques établissements font cependant exception⁵⁹⁴ : le directeur général du domaine national de Chambord (tout comme le président du conseil

⁵⁸⁹ Confère note précédente.

⁵⁹⁰ Pour illustration, le décret n° 2004-1232 du 20 novembre 2004 fixant le statut du théâtre national de l'Opéra-Comique est pris en Conseil des ministres. Son article 16 pose le principe de la nomination du directeur par décret en Conseil des ministres. Un article 25 précise que « les dispositions du présent décret, à l'exception de celles prévues aux articles 15 et 16 et relatives aux conditions de nomination du président et du directeur, peuvent être modifiées par décret en Conseil d'État ».

⁵⁹¹ Dixit le guide de légistique établi par le Conseil d'État (www.legifrance.fr).

⁵⁹² « Les dispositions de l'article 3 de la présente ordonnance [prévoyant dans certains cas la possibilité pour le Président de la République de déléguer son pouvoir de nomination au Premier ministre] ne font pas obstacle aux dispositions particulières, législatives ou réglementaires, en vertu desquelles le pouvoir de nomination est confié, notamment par mesure de simplification ou de déconcentration administrative, aux ministres ou aux autorités subordonnées », article 4 de l'ordonnance du 28 novembre 1958 précitée.

⁵⁹³ Décret n° 2010-1035 du 1^{er} septembre 2010 relatif à la durée des mandats des dirigeants et au fonctionnement des organes de direction de certains des établissements publics nationaux (EPN). Il se substitue pour les seuls EPN au décret n° 79-153 du 26 juillet 1979 qui réglementait jusqu'à présent la matière et s'appliquait également aux entreprises nationalisées, sociétés anonymes et certains organismes publics.

⁵⁹⁴ En application du décret du 1^{er} septembre 2010 précité qui donne aux règles qu'il pose un caractère supplétif, s'appliquant de plein droit uniquement dans le silence des textes régissant les établissements.

d'administration) est nommé pour une durée de cinq ans renouvelable ; les présidents des conseils d'administration, qui exercent les fonctions de directeurs de l'établissement public du palais de la découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie, de l'établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées, et de l'établissement public du Quai Branly, les directeurs des théâtres nationaux sont également dans ce cas⁵⁹⁵.

Des actes juridiques nomment effectivement des individus aux postes de direction d'un établissement. Les textes institutifs des établissements mentionnent l'autorité chargée de proposer le futur impétrant ; l'exercice du pouvoir politique permet des modes de désignation parfois bien éloignés de la répartition des compétences telle qu'elle est prévue dans les textes.

B. L'intervention du ministère de la Culture dans le processus de nomination

Des « schémas type » de nomination sont identifiables : le nominé est proposé par le ministre de la Culture (« sur proposition du [...] », « pris sur le rapport du [...] ») dans la quasi-totalité des cas, par un directeur d'administration centrale pour les établissements plus modestes (par exemple le centre national des arts plastiques et l'établissement public du musée Jean-Jacques Henner, pour lesquels l'acte juridique de nomination est un arrêté du ministre de la Culture) ou par les ministres de tutelles, quand celle-ci est multiple (centre national de l'histoire de l'immigration, domaine national de Chambord). Cette proposition peut être assortie d'un avis, en général du président de l'organe délibérant (Centre national de la chanson, des variétés et du jazz, Centre national de la danse, opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture) ou du conseil d'administration lui-même (École nationale supérieure de la photo, musée Rodin). Si le décret institutif de l'École nationale supérieure des métiers de l'image et du son ne précise rien, d'autres établissements ont en revanche clairement des modalités différentes, modifiant le lien avec le ministre : le directeur général de la Cité de la musique est proposé par le président du conseil d'administration, mais ce dernier est une personnalité « choisi[e] en raison de [sa] compétence dans le domaine d'activité de l'établissement », nommée « sur proposition du ministre de la Culture », ce qui maintient un rapport, certes ténu, avec l'autorité centrale ; le ministre de la Culture propose le futur directeur de l'École du

⁵⁹⁵ Voir article 1^{er} du décret n° 97-807 du 28 août 1997 portant modification du statut des théâtres nationaux de l'Odéon, de Chaillot, de la Colline et de Strasbourg.

Louvre mais son choix sera « limité » au vivier des corps des conservateurs et conservateurs généraux du patrimoine, ou des professeurs d'université. Parfois il le choisira simplement « parmi les personnalités exerçant ou ayant exercé des activités dans les domaines correspondants aux missions de [la structure concernée] » (Institut national de l'histoire de l'art). Enfin, c'est le conseil d'administration de l'établissement public du palais de la découverte et de la cité des sciences et de l'industrie qui propose un de ses membres, choisi parmi des personnalités compétentes, elles-mêmes ayant été proposées conjointement par les ministres de la culture et de la recherche.

Ainsi, le ministère de la Culture est toujours présent dans la procédure de nomination du directeur. Le conseil d'administration n'est pas toujours sollicité dans le processus décisionnel. Ceci n'est pas suffisant, aux yeux de M. Richer, « pour dénier [au directeur] la qualité d'organe de la personne morale [qui] n'implique aucunement celle de mandataire ou d'élu »⁵⁹⁶.

La notion précédemment énoncée de « faire acte de volonté au nom et pour le compte de la collectivité »⁵⁹⁷, que nous replaçons dans le contexte de l'établissement public, sera le marqueur de l'autonomie du directeur qui rejaillira sur celle de l'établissement. Cette capacité doit être appréciée en pratique, et nous appréhenderons les rapports entre le directeur et l'autorité de tutelle de l'établissement public : le ministère de la Culture.

§2. Une tentative de schématisation du rattachement d'un individu à la direction d'un établissement public national culturel

Nous allons exemplifier notre propos en nous penchant sur les différentes activités artistiques suivies par le ministère de la Culture. Ces illustrations pourront marquer l'histoire d'un art ou apparaître plus symptomatiques de l'empreinte du politique sur une activité culturelle. Les apports que nous pourrions en tirer ne vaudront certes pas règles générales : trop de contingences temporelles, matérielles ou tenant à la personnalité du ministre ou du directeur entrent en ligne de compte pour que des principes de fonctionnement puissent évidemment en être tirés. En revanche, ces différents exemples, courant pour le premier sur l'ensemble de l'histoire de l'institution, alors que les autres seront plutôt centrés sur les pratiques relevées

⁵⁹⁶ RICHER L. La notion de tutelle sur les personnes en droit administratif, préc., p. 983.

⁵⁹⁷ Ibid., p. 983.

lors des dernières mandatures, nous éclaireront sur la diversité des rapports, qui se résument à quelques catégories identifiables, pouvant exister dans la pratique entre le ministre et son directeur, entre l'État et l'établissement. Les articles de presse seront une des sources de l'information : souvent témoins privilégiés, les journalistes nous permettent, grâce à leurs témoignages, de poser un regard derrière le rideau, que constitue l'acte réglementaire, de la scène politique.

A. Des nominations qui s'inscrivent et forment l'histoire de la structure culturelle : l'exemple du théâtre national de Chaillot

Molière, Vilar, Savary, Py : des noms qui symbolisent des esthétiques de la mise en scène, et qui sont attachés à certaines grandes œuvres et créations, mais qui résonnent également dans le cœur de structures culturelles. En plus de leur activité de metteurs en scène et d'acteurs, tous ont eu en charge la gestion et la direction d'une grande institution culturelle. Les directeurs des structures officiant dans le spectacle vivant sont traditionnellement des hommes de terrain, des artistes, et des metteurs en scène en exercice pour ce qui concerne le théâtre. La succession de personnalités de renom et à l'idéologie bien marquée aux fonctions de directeurs marquent un établissement, et l'inscrivent dans l'histoire. Attardons-nous sur l'un des cinq théâtres nationaux : Chaillot. Son existence s'articule en trois moments qui représentent autant d'axes évolutifs des nominations.

1) La création du Théâtre national populaire :

La volonté de disposer de tels lieux "ouverts" est ancienne. Dès la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e émergent parmi d'autres le théâtre civique de Louis Lumet, le théâtre du Peuple de Bussang ou le théâtre populaire de Belleville créé par Berny ; des tentatives étrangères ont également cours. Des intellectuels, comme Romain Rolland dans son manifeste le théâtre du peuple, le poète Catulle Mendès ou l'avocat et homme politique Paul Boncour, par leurs rapports diligentés, inscrivent durablement ce souhait dans l'histoire théâtrale⁵⁹⁸. Le théâtre national de Chaillot naît sous le nom de Théâtre national populaire du Trocadéro le 11 novembre 1920, sous l'impulsion de Firmin Gémier, immense acteur, créateur en particulier du rôle d'Ubu en 1896. Il a une conception de son art très marquée par l'ancrage qu'il doit avoir dans le peuple, et est parti dès 1911 sur les routes à la rencontre de ce dernier avec son

⁵⁹⁸ Pour des compléments, LANG J., L'État et le théâtre, op. cit., p. 109.

Théâtre national ambulant. Le chapiteau qui fait office de salle est encombrant et peu fonctionnel, est transporté entre chaque lieu par tracteurs, et l'entreprise est vite mise en liquidation. Il s'oriente alors vers la salle des fêtes du Trocadéro, aménagée lors de l'exposition universelle de 1878 et où se sont produits des « vedettes » comme Sarah Bernhardt ou Caruso. En avril 1920, l'ancien acteur Pierre Rameil, rapporteur du budget aux beaux-arts, annonce la transformation du Trocadéro en Théâtre national populaire, 5^e théâtre national⁵⁹⁹, géré sous forme de concession, obtient de La Chambre une enveloppe de 100 000 francs pour sa mise en route et en confie la direction à Gémier. Celui-ci, le jour de l'inauguration, définit ce que doit être un théâtre populaire en lançant que « depuis le dix-septième siècle, le théâtre ne s'adresse qu'à une seule classe : c'est un théâtre essentiellement bourgeois. Le propre d'une œuvre forte est de s'adresser à l'humanité entière. Il n'y a pas de chef-d'œuvre pour dix personnes et vingt pédants »⁶⁰⁰. Un homme, la recherche d'un lieu, une idéologie – un théâtre partagé par tous⁶⁰¹ - empreinte pour certains de provocation ; voici l'alchimie initiale qui fonde le Théâtre national populaire.

Le futur directeur du théâtre, Jack Lang, considère cependant que cette première période correspond à un « théâtre populiste, plus que populaire ! »⁶⁰² qui ne peut s'apparenter au courant de décentralisation culturelle que nous avons précédemment évoqué⁶⁰³. S'il y a un public⁶⁰⁴, il n'y a pas de répertoire spécifique : « on vend du classique le jeudi soir à des écoliers turbulents et de l'opéra-comique au public du samedi soir »⁶⁰⁵ regrette Paul Blanchart ; et c'est vrai que les grandioses commémorations officielles constituent les seules créations et sont bien éloignées du vœu initial concourant au fondement du théâtre. Jack Lang, qui étudie les rapports entre l'État et le théâtre, n'en rejette cependant pas la responsabilité sur le directeur de l'époque, la renvoyant plutôt à « l'insignifiance des crédits alloués, [au] climat de paternalisme larmoyant et inefficace qui règne dans les milieux officiels du moment »⁶⁰⁶.

⁵⁹⁹ À cette époque, les autres sont la Comédie-Française, l'Odéon, l'Opéra et l'Opéra-Comique.

⁶⁰⁰ In GODARD C., *Chaillot, Histoire d'un théâtre populaire*, Paris : Seuil, 2000, 4^e de couverture.

⁶⁰¹ Firmin Gémier affirme que « le Théâtre populaire ne sera pas, en principe, réservé à la classe dite populaire, car il ne saurait y avoir de théâtre de classe », GODARD C., op. cit., p. 13.

⁶⁰² LANG J., *L'État et le théâtre*, op. cit., p. 110.

⁶⁰³ « Donner de temps en temps aux provinciaux quelques représentations, sans pour autant favoriser une vie culturelle locale, telle était la pensée de Gémier sur ce point. », *ibid.*, p. 235, note 43.

⁶⁰⁴ « Certains des procédés utilisés pour le faire venir peuvent faire rire aujourd'hui, nous rapporte Jack Lang. Dans un programme du T.N.P de 1929, on peut lire par exemple que toute personne qui souscrita deux abonnements à deux noms et deux adresses différentes, recevra un bon donnant gratuitement droit à 125 g de dragées moelleuses, de la confiserie du Chien qui saute ! », LANG J., *ibid.*, note 62, p. 111.

⁶⁰⁵ BLANCHART P., *Firmin Gémier*, Paris : L'arche, 1954, p. 1.

⁶⁰⁶ LANG J., *L'État et le théâtre*, op. cit., p. 110.

Signe de cette déliquescence, Albert Fourtier, qui co-dirigeait l'établissement depuis 1928, et succède à Gemier à sa mort en 1933, n'y changera rien. Le 20 août 1935 la salle est rasée. Trois ans plus tard Paul Abram est nommé à la direction du théâtre du Palais de Chaillot pour y accueillir et organiser des spectacles populaires. Des œuvres à grande mise en scène, comme Jeanne au Bûcher de Paul Claudel et Arthur Honegger, sont de plus en plus programmées, mais l'activité demeure réduite. Chaillot survit péniblement durant la guerre puis à la libération : en 1948, l'activité théâtrale est amputée de sa salle, attribuée à l'ONU. Les programmations s'insèrent entre les séances plénières.

2) Le T.N.P. : les lettres de noblesse du Théâtre national populaire

« Le 1^{er} septembre 1951, le Journal Officiel annonçait la nomination de Jean Vilar à la tête du Théâtre National Populaire. Ainsi fut établi l'acte de naissance, non du Théâtre National Populaire qui existait depuis une trentaine d'années, mais du T.N.P. » constatait Marie-Thérèse Serrière⁶⁰⁷. Proposé au poste par Jeanne Laurent, alors sous-directrice des spectacles, qui recherchait un créateur plutôt qu'un gestionnaire, et nommé pour une durée initiale de trois ans, révocable à tout moment si l'État lui retire sa confiance, Jean Vilar, fondateur quatre ans plus tôt du Festival d'Avignon, son laboratoire théâtral, reprend l'appellation initiale du théâtre, mais la transforme pour en faire le fameux sigle, conçu par Marcel Jacno, voulu ressemblant à un tampon révolutionnaire, qui deviendra l'emblème de cette époque mais aussi de la démarche du metteur en scène, et ornera les affiches et les couvertures de la collection du répertoire, éditée par L'Arche⁶⁰⁸.

⁶⁰⁷ SERRIÈRE M.-T., *Le T.N.P. et nous*, Paris : Librairie José Corti, 1959, p. 1.

⁶⁰⁸ Écoutons-le nous raconter la naissance du sigle et nous en donner sa symbolique, porteuse d'une révolution théâtrale : « Jean Vilar me demanda de dessiner un label et une affiche pour son théâtre [...]. Il ne fallut pas moins de deux longs entretiens pour passer en revue les thèmes autour desquels devaient s'organiser les recherches [...]. Mais le graphisme publicitaire a ses lois [...]. Le concept TNP serait d'autant plus facile à implanter dans la conscience, puis dans la mémoire du public, que sa réalisation graphique serait adéquate à sa véritable signification. Tout cela amenait à concevoir ce lancement sous les couleurs de la Révolution de 89, dans le style des placards de la Constituante et des proclamations de Bonaparte si nettement marqués par la sévère typographie de cette époque [...]. J'ai donc présumé que des tracts composés dans un style Didot très accusé suggéraient au public une atmosphère "Révolution française". Et ce style populaire semblait bien convenir au caractère populaire que Vilar entendait donner aux représentations du TNP. Inscrit [le sigle TNP] dans un ovale où prit place, en toutes lettres, le nom de Théâtre national populaire, l'endroit devint assimilable à un cachet d'administration publique. Le "tampon TNP" était né. Mais dans le même temps, j'avais imaginé de donner au contour des lettres ce tracé irrégulier qui rappelait la rusticité des imprimés de la Révolution », Extrait d'un texte publié en mai 1958 dans le n° 16 de Bref, le Journal mensuel du théâtre national populaire, in GODARD C., *Chaillot, Histoire d'un théâtre populaire*, op. cit., p. 26.

Son action est tournée tant sur la scène que dans la salle ; il inscrit le théâtre dans le siècle et dans ces années d'après-guerre : après Firmin Gémier, dont la démarche en faisait le héraut du peuple consacré dans la salle, Vilar voit dans son art un bouclier contre les barbaries et leurs dogmes hypnotiques. Réfutant l'amalgame entre théâtre populaire et théâtre ouvrier, il développe une conception du théâtre, pour un public en pleine mutation, urbain, d'origine paysanne mais envahissant le tertiaire, et propose un nouveau répertoire : « l'homme que le T.N.P. veut présenter, ce n'est pas l'homme à la petite semaine du boulevard, ce n'est pas l'idée faite homme des pièces de propagande, ce n'est pas l'homme-robot des pièces de laboratoire, c'est l'homme dans son intégrité, dans sa substance, l'homme dans sa condition d'homme. [...] Le répertoire du T.N.P. ne met pas seulement en jeu l'homme intérieur, seul à seul avec lui-même [...] Il intègre l'homme dans le monde, l'affronte aux autres, l'engage dans une existence publique [...] mais ce répertoire n'est pas un répertoire partisan »⁶⁰⁹.

Un programme très riche, fait d'œuvres classiques, mais également de pièces contemporaines, souvent créées par le TNP, est présenté au public. Pour attirer celui-ci vers des textes parfois très audacieux, Vilar s'appuie sur une solide équipe artistique, avec l'étoile d'alors, Gérard Philippe, qui a triomphé dans Le Cid, à Avignon, mais aussi Jeanne Moreau, Philippe Noiret, Christiane Minazzoli, Daniel Sorano et bien d'autres, immortalisés par la photographe Agnès Varda. Les spectateurs vont ainsi, grâce aux acteurs, sûrement les plus grands de l'époque, qui illumineront le théâtre et le cinéma pendant les décennies qui suivent, apprécier, magnifiés par la musique de Michel Jarre, le théâtre engagé de Brecht, avec Mère Courage, découvrir Nucléa, de Pichette ou Le Prince de Hombourg de Kleist, pièce encore interdite à cette époque en Allemagne ! L'heureux stratagème, ce « plaisir du théâtre à l'état quasiment pur »⁶¹⁰, de Marivaux, dont la dernière représentation remonte... à 1732, réapparaît également, tout comme Le triomphe de l'amour. La liste du répertoire, qui défriche le théâtre classique et s'enrichit de nouveaux auteurs, est longue⁶¹¹...

L'apostolat de Vilar : rendre *le* théâtre (et non pas *son* théâtre) indispensable à tous. Il développe, outre un répertoire très éclectique, une démarche tout à fait inédite qui est rappelée en fin du cahier d'information distribué par les ouvreuses à l'entrée de la salle : début des représentations à 20h15 précise, pour ne pas finir tard et ainsi bénéficier des transports en

⁶⁰⁹ SERRIÈRE M.-T., *Le T.N.P. et nous*, op. cit., p. 160.

⁶¹⁰ Claude Roy, In *le cahier d'information* distribué par les ouvreuses.

⁶¹¹ Du 1^{er} novembre 1951 au 1^{er} juillet 1963, 57 pièces seront représentées, LANG J., *L'État et le théâtre*, op. cit., p. 112.

commun, interdiction faite aux hôtes et préposés, qui sont salariés, d'accepter les pourboires, gratuité des vestiaires, prix abordables, facilités de réservation, abonnements, des séances réservées aux étudiants, comme aux membres des associations culturelles et sociales... Avant le spectacle, un apéritif est servi, en même temps qu'un concert est proposé. Le spectateur est également associé à la programmation, puisqu'en fin de représentation, il peut *apporter l'aide de son avis au TNP* en adressant les réponses d'un questionnaire à Jean Vilar. Il pourra s'exprimer sur l'organisation matérielle mais aussi sur l'œuvre présentée, sa mise en scène et l'interprétation qui en est faite. Enfin, si le metteur en scène veut faire venir les gens au théâtre, il va aussi vers eux en diversifiant les lieux de diffusion ; le nombre des représentations est vertigineux⁶¹²...

Le public suit : la fréquentation est impressionnante⁶¹³, le public adhère avec un immense enthousiasme, conscient que chaque représentation est une découverte exceptionnelle d'un nouveau théâtre, qui s'oppose en tout (thèmes, répertoire, costumes, mise en scène, décors) au théâtre de Vaudeville servi par les institutions privées, ou même à celui formaté de la Comédie-française... même si on peut s'interroger sur la réalité de la qualification de « populaire »⁶¹⁴. Quoi qu'il en soit, le T.N.P. offre des possibilités d'accès à des œuvres de qualité au peuple dans son ensemble, quelle que soit l'épaisseur de son porte-monnaie, et l'État adhère à cette démarche, mais à quel prix pour le metteur en scène ! : sa programmation n'est pas remise en cause par l'État, ni sa politique tarifaire, mais l'établissement est encore à

⁶¹² « Aucun théâtre n'a réussi à réunir autant de spectateurs que le T.N.P. en douze années. Du 1^{er} novembre 1951 au 1^{er} juillet 1963 (c'est-à-dire sous la direction de Jean Vilar), le T.N.P. a donné 3 383 représentations (dont 1790 au Palais de Chaillot, 384 au Théâtre Récamier, 400 en province, 80 dans différents lieux parisiens, et 151 dans la banlieue parisienne et dans l'Île-de-France) », LANG J., *L'État et le théâtre*, op. cit., p. 117.

⁶¹³ « Aucun théâtre n'a réussi à réunir autant de spectateurs que le T.N.P. en douze années » ; il a joué sous la direction de Vilar « devant 5 186 957 spectateurs. En douze années, il a donné au public scolaire et étudiant 320 matinées qui ont atteint 726 917 spectateurs, soit une moyenne de 2 272 spectateurs par matinée ». Sous la présidence de George Wilson, qui poursuit la politique de Vilar, « la fréquentation est restée la même [...]. La saison 1965-1966 a même vu le pourcentage d'occupation dépasser parfois 100% », in LANG J., *L'État et le théâtre*, op. cit., p. 117.

⁶¹⁴ Certaines critiques apparaissent très tôt et sont clairement partisans : « le Journal officiel du 29 décembre 1951 publie le rapport de Jacques Dubû-Bridel en rage contre cette "gauche caviar" – comme on ne disait pas encore – allant se prolétarianiser en voiture de luxe. En fureur contre les accointances avec un certain parti politique – pour ne pas dire le PCF, très puissant à l'époque, et bien implanté en périphérie », rapporté par Colette Godard in GODARD C., *Chaillot, Histoire d'un théâtre populaire*, op. cit., p. 29 ; Jack Lang admet que « si vaste et imposant que fut (et est encore) ce rassemblement d'un public nouveau et enthousiaste, il ne faut pas se dissimuler que même si le T.N.P. a réussi à mobiliser un public, jusqu'alors indifférent au théâtre, ce public comprend un nombre très limité de représentants de la classe ouvrière. De ce point de vue, le T.N.P. ne mérite que partiellement sa qualification de "Populaire". Ses spectateurs ne constituent pas un échantillon, un modèle réduit de la population tout entière, dans toutes ses composantes sociologiques », in LANG J., *L'État et le théâtre*, op. cit., pp. 116-117. Jean Vilar tentera lui-même en 1960 d'expliquer cet échec, le renvoyant à la notion même de culture, et à une problématique qui, même si les causes ont changé, résonnent encore avec force aujourd'hui : « Après tout, insiste-t-il, si le théâtre n'est pas encore tout à fait populaire au TNP, c'est aussi parce que la culture n'est pas encore devenue populaire... », GODARD C., *ibid.*, p. 49.

cette époque géré sous forme de concession, et Vilar est responsable sur ses biens de l'équilibre financier de l'institution. La subvention de l'État est limitée mais une politique de rentabilisation de l'ensemble des locaux permet de conserver cet équilibre⁶¹⁵. Surtout, l'État va renouveler sa nomination et c'est le metteur en scène, fortement touché par la mort de Gérard Philippe le 20 novembre 1959, ainsi que peut-être par les critiques tenues à son encontre et à l'égard de sa « définition » du théâtre populaire, tant par le nouveau ministère des affaires culturelles que de certains intellectuels⁶¹⁶, harassé par ces polémiques et la charge de travail (le cahier des charges établi par l'État lui impose plus de 200 représentations par an), qui choisira lui-même de ne pas renouveler son mandat en février 1963⁶¹⁷. Le ministère des affaires culturelles nommera en juillet 1963 Georges Wilson, qui est aux côtés de l'ancien directeur depuis 1952, et poursuivra la voie tracée. Il obtiendra la petite salle tant souhaitée par son prédécesseur, mais son théâtre n'échappera pas à la contestation de 68, qui se verra qualifié de « bourgeois », terme pourtant honni par Wilson et ses pairs qui l'ont précédé⁶¹⁸.

Cette période correspond en quelque sorte à un âge d'or du Théâtre de Chaillot, et plus encore à une évolution théâtrale – une véritable révolution théâtrale !- qui contribue à forger l'âme de ce lieu : on qualifie cette action en ce moment « le théâtre service public »⁶¹⁹, c'est-à-dire, à notre sens, une mission initiée par l'État (qui nomme le directeur puis, au temps de Wilson, en approuve le programme de la saison), puis impulsée, orientée et mise en œuvre par Vilar et ses successeurs, destinée à permettre à chacun de découvrir le répertoire théâtral classique et contemporain de grande qualité ou d'y accéder.

3) Le théâtre national de Chaillot : vers une nouvelle orientation artistique

Les années 1970 constituent un tournant qui va orienter peu à peu le théâtre dans la nouvelle démarche que nous lui connaissons aujourd'hui. Institutionnellement, tout d'abord, il n'est plus géré depuis 1969 sous forme de concession mais devient un établissement public sous tutelle

⁶¹⁵ « La subvention se monte à 50 millions (on parle toujours en anciens francs), alors que le seul chauffage de l'immense bâtiment revient en moyenne à 3 800 000 F, et que le prix des places se situe entre 150 et 400F. », in Godard C., *ibid.*, p. 29. Pratiquement, le TNP se joue à Paris 5 mois par an puis part en tournée le reste de l'année. Durant cette période, les locaux sont loués.

⁶¹⁶ Voir sur ce point Godard C., *ibid.*, pp. 45-48 : nous relèverons l'attaque de Jean-Paul Sartre, qui l'accuse de « se vendre à l'État ».

⁶¹⁷ Il n'a jamais clairement explicité les raisons de son départ.

⁶¹⁸ L'insulte « Vilar = Salazare » fusera à Avignon, que Jean Vilar avait rejoint après son départ du TNP.

⁶¹⁹ L'expression était employée par Jean Vilar lui-même.

du ministère de la Culture⁶²⁰. Si le directeur est libéré de sa responsabilité financière, celle-ci est désormais supportée plus directement par l'État, ce qui peut créer un nouveau mode de contrainte, s'ajoutant à celle –certes légère, nous l'avons montré– pesant sur la ligne artistique qui existait jusqu'alors. Celle-ci, tant développée par Jean Vilar est clairement affirmée : elle « doit tendre à favoriser l'accès aux valeurs culturelles, transmises par le théâtre, du public le plus large et le plus diversifié, appartenant à toutes les catégories sociales de la population »⁶²¹. Sur la nomination des directeurs ensuite : Jack Lang, n'est pas à proprement parler un « homme de théâtre », puisqu'il n'est pas metteur en scène, mais, fondateur et directeur du festival de Nancy, est cependant immergé dans cet art et participe dans sa ville natale de manière capitale à son développement en France, que ce soit par la mise sous projecteurs de metteurs en scène comme Patrice Chéreau, Antoine Vitez ou Bob Wilson⁶²². Il succède à George Wilson en 1972⁶²³. Il se lance dans un ambitieux projet, tant artistique qu'immobilier, mais n'aura ni le temps ni les moyens financiers de les réaliser : les ministres de la Culture se succèdent (Maurice Druon, Jacques Duhamel) et Michel Guy, membre du nouveau Gouvernement Pompidou et ouvertement en opposition avec le directeur, le renvoie à Nancy dès 1974⁶²⁴ et confie la gestion de Chaillot à André-Louis Périnetty, un ancien de la Cité internationale qui a fait naître le mythe du Grand Magic Circus... de Savary, en programmant en 1971 les aventures de Zartan, le fils mal aimé de Tarzan. Il y restera jusqu'en 1980, dans des conditions difficiles, faute de lieu réellement disponible. Sur l'évolution artistique de l'époque enfin : la résumer en quelques lignes est bien sûr trop réducteur, mais il est vrai qu'à côté de la programmation théâtrale fondée sur les canons maintenant connus de la scène de Chaillot se développent peu à peu des spectacles nouveaux, à l'image justement des chroniques coloniales, divertissants, des farces, créées pour un auditoire nombreux, et rompant avec l'esthétique dépouillée de la scène telle qu'on l'avait découverte avec Vilar. De l'autre côté de l'atlantique, le mouvement hippie est en plein essor, en réaction notamment à la guerre du Vietnam au nom de laquelle de jeunes américains sont envoyés au bout du monde

⁶²⁰ Article 1^{er} du décret n° 68-906 du 21 octobre 1968 portant statut du théâtre national populaire.

⁶²¹ Article 2 du décret du 21 octobre 1968 précité.

⁶²² Nous ne voulons aucunement réduire l'importance capitale qu'a exercé Jack Lang pour cet art, et n'ignorons pas qu'il a créé une troupe à l'université de Nancy, ainsi qu'un festival. Il n'a simplement pas signé de mises en scènes à Chaillot.

⁶²³ Il est nommé en avril et prend ses fonctions en octobre.

⁶²⁴ C'est à ce moment que Jack Lang aurait fait la connaissance de François Mitterrand qui l'aurait activement soutenu. Voir sur ce point l'entretien entre Mme de Saint Pulgent Et Jack Lang, in SAINT PULGENT M. (de), *Jack Lang, batailles pour la culture, Dix ans de politiques culturelles*, Paris : La documentation française, 2013, 254 p., p. 20.

pour combattre un ennemi « qui ne leur a rien fait », et des comédies musicales rock, comme *Hair*, ont aussi un écho considérable sur la culture des jeunes, même en Europe.

Entre temps, en 1972, sur l'initiative de Jacques Duhamel, Chaillot n'est plus titulaire de la dénomination de théâtre populaire qui est désormais supportée par celui de Villeurbanne⁶²⁵ ; c'est cependant l'établissement public Chaillot qui nous intéresse et nous poursuivons le défrichage historique du théâtre.

La perte du sigle ne signifie pas forcément un oubli de toutes les valeurs qui en ont fait la légende. L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 redonne une dynamique à ce lieu : Jack Lang, accusé, nous l'avons vu, de détourner le sens du mot culture, va pourtant nommer à la tête de cette institution Antoine Vitez, comédien et metteur en scène, militant, ancien secrétaire d'Aragon et membre du parti communiste pendant 20 ans, connu pour son attrait pour le théâtre russe (notamment Tchekhov et Maïakovski). Il veut *un théâtre élitaire pour tous* et reprend à son compte le terme *populaire* cher au T.N.P. Il limitera le prix des places, ce qui lui vaudra les foudres de Laurent Fabius, le ministre du Budget, et la programmation artistique sera riche, éclectique, mais aussi exigeante : en 1987 il met par exemple en scène l'intégrale du Soulier de satin de Paul Claudel. Sa mission prend fin en 1988 par sa nomination au poste d'administrateur général de la Comédie-française, en remplacement de son prédécesseur, décédé. Lui succède le sulfureux Jérôme Savary⁶²⁶, metteur en scène excentrique mais qui bénéficie du soutien du Président de la République⁶²⁷. En rupture véritable par rapport à son prédécesseur, il impose un style sans pour autant se rattacher à une mode. Ses spectacles fédèrent un public divers. Ils dépassent le simple cadre du théâtre pour marier plusieurs arts. Nous nous rappelons avec émotion sa mise en scène de La Périchole, de Jacques Offenbach, avec son plateau chargé, son cortège de couleurs et la scène finale du mariage avec le voile de la mariée soutenu par des ballons gonflés à l'hélium, qui ne pouvait qu'enchanter des yeux d'enfant... Jérôme Savary sera reconduit deux fois dans ses fonctions, avant de prendre en 2000 la direction de l'Opéra-Comique.

⁶²⁵ Théâtre très actif et novateur où Roger Planchon œuvre depuis 1957 ; il partagera sa direction avec de grands artistes : Patrice Chéreau, jusqu'en 1981, puis Georges Lavaudant, de 1986 à 1996. Le théâtre est aujourd'hui le seul à pouvoir utiliser le sigle de Jacno.

⁶²⁶ Décret du 16 juin 1988 portant nomination du directeur du théâtre national de Chaillot.

⁶²⁷ Maryvonne de Saint Pulgent cite le théâtre de Chaillot comme illustration de l'exclusivité du Président de la République François Mitterrand dans le choix des directeurs des établissements publics culturels, même lorsque la nomination relève réglementairement de la compétence de son ministre, SAINT PULGENT M. (de), *Le Gouvernement de la culture*, op. cit., p. 117.

Le début du nouveau millénaire correspond à l'achèvement de la ligne artistique de cette dernière période. Chaillot s'imprègne une fois de plus de l'atmosphère créatrice des décennies qui précèdent : la danse contemporaine s'impose de plus en plus au sein de la société. Maurice Béjart produit de grands ballets contemporains populaires, comme *La messe pour le temps présent*, sur une partition de Pierre Henry, présenté à Avignon en 1967, ou *1789 et nous*, créé au Grand Palais pour le bicentenaire de la Révolution ; Pina Bausch développe outre-Rhin un art plus intimiste, fait d'une recherche et d'un travail approfondis sur le corps et le mouvement, visitant la violence des sentiments humains, qui va s'exporter en France⁶²⁸. Un lieu public adapté à la diffusion de la danse manque à Paris et les statuts de Chaillot sont aménagés pour prendre cette nouvelle mission : le T.N.P. puis le théâtre national de Chaillot, étaient chargés depuis 1968 de « la présentation d'œuvres théâtrales appartenant au répertoire classique et moderne, français et étranger, ainsi que [de] la création d'œuvres nouvelles enrichissant ce répertoire »⁶²⁹. À compter de 2002, « le théâtre national de Chaillot a pour mission de favoriser la création théâtrale et chorégraphique contemporaine »⁶³⁰.

Par décret du 15 juin 2000, le metteur en scène Ariel Goldenberg est nommé directeur pour une durée de cinq ans⁶³¹. Cet acte fait suite à de longs mois d'incertitude, puisqu'en début janvier de la même année, la ministre Catherine Trautmann avait annoncé la nomination conjointe de deux directeurs, le metteur en scène Dominique Pitoiset et surtout le chorégraphe José Montalvo, marquant ainsi la nouvelle orientation donnée à la salle, alliant théâtre et danse⁶³². Cette dualité ne sera pourtant effective qu'en 2002 : la refonte du statut détaille les fonctions de directeur qui « est responsable de l'ensemble des activités de l'établissement [et] élabore la programmation artistique »⁶³³, clarifie l'exercice de ses activités artistiques au sein de l'institution, puisque « lorsque [qu'il] exerce au sein du Théâtre national de Chaillot une activité de metteur en scène, de chorégraphe, de danseur, de musicien ou de comédien, sa

⁶²⁸ Le théâtre de la Ville à Paris l'accueillait chaque année.

⁶²⁹ Article 2 du décret du 21 octobre 1968 précité.

⁶³⁰ Article 3 du décret n° 2002-109 du 24 janvier 2002 modifiant le décret n° 68-906 du 21 octobre 1968 portant statut du Théâtre national de Chaillot.

⁶³¹ Le décret en Conseil d'État pris en Conseil des ministres n° 97-807 du 28 août 1997 portant modification du statut des théâtres nationaux de l'Odéon, de Chaillot, de la Colline et de Strasbourg modifie en son premier article les conditions de nomination du directeur. Celui-ci est désormais « nommé par décret pour un mandat de cinq ans renouvelable par périodes de trois ans ».

⁶³² « Le tandem Montalvo-Pitoiset a été nommé jeudi à la tête du théâtre » affirmait Libération en janvier 2000. VERNAY M.-C., LA BARDONNIE M., C'est pas la folie à Chaillot, *Libération*, 29 janvier 2000.

⁶³³ Article 5 du décret du 24 janvier 2002 précité.

rémunération comprend une indemnité forfaitaire annuelle »⁶³⁴ ; elle institue également le poste de directeur artistique « chargé soit de la danse, soit du théâtre »⁶³⁵ ; il est nommé par arrêté du ministre chargé de la culture (le directeur est nommé par décret) et « assiste le directeur dans la définition de la programmation artistique »⁶³⁶. Son statut d'artiste est également pris en compte puisqu'il peut bénéficier, comme le directeur, d'une indemnité forfaitaire annuelle. Cette réforme permet la nomination début 2002 de José Montalvo au poste de directeur artistique chargé de la danse⁶³⁷. Ariel Goldenberg sera renouvelé dans ses fonctions en 2005⁶³⁸, mais en 2008, à la grande satisfaction de l'Association des centres chorégraphiques nationaux qui insistait sur « la nécessité d'obtenir un lieu de diffusion et de production dédié à la danse à Paris »⁶³⁹, après la promesse faite par la ministre Christine Albanel en octobre 2007 « d'offrir à la danse la place qui lui revient »⁶⁴⁰, la chorégraphe Dominique Hervieu, jusqu'alors directrice du centre national chorégraphique de Créteil, forme avec José Montalvo le nouveau tandem, tourné vers la danse, à la tête de l'institution⁶⁴¹. Leur compagnie intègre la programmation du théâtre, qui laisse désormais une place prépondérante à la danse : en 2008, nous avons pu y découvrir *Blanche-Neige*, du chorégraphe Angelin Preljocaj, un grand ballet romantique et contemporain qui revisite le conte des frères Grimm en y apportant toute la gravité de la musique de Gustav Malher ; cette œuvre populaire, digne héritière des créations de Béjart, qui tourne depuis dans le monde entier, n'est cependant qu'une facette de la programmation. Pour l'année 2011-2012, celle-ci s'articule autour de trois pôles ; le plus important est consacré à la danse. 19 spectacles y seront présentés durant l'année. Parmi eux, des valeurs sûres : William Forsythe, pour trois spectacles différents, José Montalvo et Dominique Hervieu y créeront 2 chorégraphies, Hervé Robbe travaillera avec le sculpteur anglais Richard Deacon. Mais également Russell Maliphant, dans une création, ou Carolyn Carlson. À côté de la danse, le théâtre est axé sur des auteurs contemporains, avec 7 spectacles dans l'année. Enfin, les « arts du cirque » enchanteront le public. Evitant

⁶³⁴ Ibid. Il convient de noter que, les directeurs de théâtres nationaux exerçant également des fonctions artistiques, l'ensemble des théâtres nationaux a adopté des dispositions similaires. Voir par exemple l'article 5 du décret n° 83-379 du 6 mai 1983 portant modification du statut du Théâtre national de l'Odéon.

⁶³⁵ Article 7 du décret du 24 janvier 2002 précité.

⁶³⁶ Ibid.

⁶³⁷ Arrêté du 18 février 2002 portant nomination du directeur artistique chargé de la danse du Théâtre national de Chaillot.

⁶³⁸ Décret du 29 juin 2005 portant nomination du directeur du Théâtre national de Chaillot.

⁶³⁹ Chaillot dévolu à la danse : des centres chorégraphiques nationaux satisfaits, *dépêche Agence France Presse (AFP)* du 12 novembre 2007.

⁶⁴⁰ Citée in *Les promesses de l'aube ; la danse à Chaillot*, article de LAFLUTE C., *Evene.fr*, 28 décembre 2008.

⁶⁴¹ Dominique Hervieu est nommée par décret du 16 juin 2008 portant nomination de la directrice du Théâtre national de Chaillot.

soigneusement toute radicalité⁶⁴² qui consisterait à ne présenter uniquement que de la danse, Dominique Hervieu, consciente que "l'art chorégraphique s'est développé et enrichi grâce aux passerelles qu'il a toujours su établir avec les autres arts" souhaite effectivement faire de Chaillot « l'empire du corps au sens large »⁶⁴³, incluant cette transdisciplinarité.

Cette nouvelle orientation artistique tend à s'affirmer encore ces dernières années avec des propositions de nomination et des projets, parfois avortés ou suscitant polémiques⁶⁴⁴, mais tendant tous, avec la nuance que nous venons de relever, vers la spécialisation de ce site vers la danse.

Nommées par l'État, ce sont des figures fortes et reconnues de la scène théâtrale française qui ont forgé l'image artistique initiale de ce lieu, qui était en construction : leur caractère et leurs orientation et engagement artistiques ont compté dans leur désignation. Ils ont développé un projet culturel cohérent, tant pour eux que pour l'institution. Puis, le pouvoir a peu à peu remodelé les attributions de Chaillot et a adapté les nominations à ses exigences et aux contingences. La capacité d'analyse du ministère de la Culture est donc capitale. Il devra trouver la personne capable de répondre à deux exigences : d'une part, celle de suivre le chemin, de s'intégrer à la structure culturelle. D'autre part, cette autorité devra être capable de s'inscrire dans la volonté réformatrice qu'aura la tutelle à l'égard de la politique menée par l'entité culturelle.

B. Jeux de pouvoirs entre le ministère et la présidence, prise en étau des directeurs et arbitrage fragile du monde culturel

Par ces nouvelles illustrations, nous allons encore mettre la lumière sur les différentes modalités pratiques de désignation du directeur d'un établissement public culturel. Nous essaierons cette fois-ci de montrer que sa nomination est la résultante d'un rapport de force politique. Son existence à la tête de la structure culturelle dépendra du ministre de la Culture,

⁶⁴² Les gens du théâtre estimaient lors de l'annonce de cette nomination qu'il s'agissait d'un « mauvais coup pour la diversité » ; voir sur ce point l'article de Céline Laflute, précité.

⁶⁴³ Citée dans l'article de LAFLUTE C., Les promesses de l'aube ; la danse à Chaillot, préc.

⁶⁴⁴ Nous citerons parmi ceux-ci le cas d'Olivia Bozzoni-Fringant, « propulsée par l'Élysée » pour occuper le poste de déléguée à la préfiguration du pôle chorégraphique d'excellence au Théâtre national de Chaillot (par fusion entre le centre national de la danse et Chaillot), mais qui va renoncer à exercer ses fonctions, article de VERNAY M.-C., Le mauvais ballet des nominations à Chaillot, *Libération*, 10 février 2011. Didier Deschamps devrait remplacer Dominique Hervieu à la tête du théâtre, Voir en ce sens Maison de la danse de Lyon : remous après la nomination de Dominique Hervieu, *dépêche AFP*, 22 mars 2010, ainsi que l'article de Marie-Christine Vernay précité.

mais également souvent du chef de l'État, la tutelle technique pouvant être dans ce cas totalement absente du processus de désignation. Le « monde culturel » pourra parfois intercéder dans ce processus. Le théâtre de l'Odéon, la Réunion des musées nationaux et le grand palais des Champs-Élysées, la Villa Médicis et la Villette seront nos différents points d'entrée de notre démonstration.

1) Py et le théâtre de l'Odéon : le fait du Prince

Nouveau champ d'observation, donc, les ministres de la Culture qui font et défont des nominations, toujours dans le spectacle vivant.

L'arrivée d'Olivier Py à la tête du Théâtre national de l'Odéon, comme son départ, peuvent être qualifiés de surprises, et soulignent la puissance, voire les goûts du ministre de la Culture du moment dans le choix des individus à placer à la tête des institutions culturelles.

Sa nomination au poste de directeur⁶⁴⁵ en mars 2007 suscite trois observations initiales. Tout d'abord, elle met fin au troisième mandat de Georges Lavaudant, qui, nommé en 1996, souhaitait pourtant être renouvelé dans ses fonctions. Ensuite, elle est d'autant plus remarquable qu'Olivier Py n'avait pas postulé à cet emploi. Ce jeune metteur en scène, acteur, mais aussi auteur d'une quarantaine d'années, révélé au grand public à Avignon en 1995 par son épopée théâtrale, *La servante, histoires sans fin*, composée de cinq pièces et six dramatiques d'une durée totale de 24 heures, était depuis 1998 à la tête du centre dramatique national d'Orléans et souhaitait le quitter à la fin de son mandat pour le Théâtre national de la Colline, en remplacement d'Alain Françon ; les observateurs misaient plutôt pour le poste de l'Odéon sur un duel entre Georges Lavaudant et Stéphane Braunschweig, alors en poste au TNS. Enfin, si les théâtres nationaux ont chacun la charge d'une mission particulière, l'Odéon-théâtre de l'Europe jouit d'un positionnement singulier, avec un double héritage : historiquement Second Théâtre Français, il détient aussi une dimension européenne. S'il fut le premier théâtre français à accueillir en 1827, alors qu'il était sous la direction de Thomas Sauvage, une troupe venue d'Angleterre pour interpréter en langue originale une pièce de Shakespeare, c'est Giorgio Strehler, fondateur du Piccolo teatro de Milan qui, un siècle et demi plus tard, propose à Jack Lang en 1983 son projet de théâtre de l'Europe ; Il lui semble nécessaire « [d']accueillir ou de co-produire à l'Odéon des spectacles européens, pour affirmer

⁶⁴⁵ Le théâtre est dirigé par un directeur, assisté d'un administrateur, article 3 du décret n° 68-905 portant statut du théâtre national de l'Odéon.

l'identité culturelle des européens, une identité multiple, complexe, contradictoire et qui pourtant est reconnaissable comme le fil rouge qui tramerait notre histoire »⁶⁴⁶. Il devient pour la saison 83-84 directeur artistique du théâtre de l'Europe qui occupe la moitié de la programmation de l'Odéon. Le décret du 1^{er} juin 1990, à la suite de la nomination au mois de mars précédent de Lluís Pasqual, metteur en scène catalan, intègre non seulement au sein de la programmation, mais dans le théâtre même sa dimension européenne : le nouvel Odéon-Théâtre de l'Europe doit « favoriser le travail en commun des metteurs en scène, des comédiens, des écrivains et autres praticiens européens de l'art dramatique en vue de créer des œuvres nouvelles et de vivifier le patrimoine artistique de l'Europe ». C'est donc pour l'accomplissement de cette mission bien particulière à ce lieu qu'est nommé au poste de directeur le metteur en scène Py.

Le ministre de la Culture, Renaud Donnedieu de Vabres, à l'origine de ce choix⁶⁴⁷, rendu public par un communiqué daté du 8 décembre 2006, l'avait justifié en déclarant que Py était « [l']héritier affirmé de la décentralisation théâtrale » et que « ses épopées savent enthousiasmer un public fervent et nombreux qui retrouve à travers lui le sens du théâtre populaire ». Il avait ensuite posé les jalons de la politique à conduire : « de l'Odéon, un théâtre dans la cité, Olivier Py veut faire une « cité du théâtre » ouverte aux poètes d'une Europe élargie aux rives de la Méditerranée et aux frontières orientales. Il y établira un dialogue renforcé et généreux entre écrivains, penseurs interprètes à la tête de compagnies ou d'institutions, accueillis dans la grande salle de l'Odéon ou aux ateliers Berthier, en fonction de leur projet artistique ». Le futur titulaire du poste s'était conformé à cette décision et avait intégré une dimension européenne à sa politique artistique : « il y a, déclarait-il à l'AFP, une nouvelle génération d'artistes en France et en Europe qui vont, je l'espère, trouver grâce à moi un lieu de travail, de création et une audience très grande. Ça me tient très à cœur »⁶⁴⁸. Les saisons du lieu, élaborées par son directeur, durant les cinq années qui allaient suivre, étaient riches de cette dualité : d'un côté des représentations de troupes et d'auteurs étrangers, en langue originale sur-titrée, de l'autre un tout autre théâtre, parfois mis en scène par le directeur lui-même, reprenant les valeurs qui avaient fait sa renommée : nous avons ainsi pu apprécier

⁶⁴⁶ Extrait du site officiel Internet de l'Odéon.

⁶⁴⁷ Elle sera rendue effective par décret du 7 mars 2007. Certains voyaient déjà ce choix comme un « lot de consolation » : « En 2006, Renaud Donnedieu De Vabres, le ministre de la culture d'alors, avait en vain tenté de le propulser à la tête du Festival [d'Avignon] et lui avait offert l'Odéon, à la surprise générale, comme lot de consolation », article de SOLIS R., Et Py quoi encore, *Libération*, 17 avril 2011.

⁶⁴⁸ Citations extraites de l'article de TOUJA J.-B., L'odéon, une cité du théâtre ; portrait d'Olivier Py, *Evene.fr*, 16 décembre 2010.

en 2010 « son » Soulier de Satin, en version intégrale, tandis qu'en 2011, cet homme attaché aux idées de gauche et engagé⁶⁴⁹ créait une pièce de sa composition, *Adagio, Mitterrand, le secret et la mort*, un spectacle retraçant de nombreux épisodes, faits de lumières et d'ombres de la vie du Président durant ses quatorze années de fonctions.

Au début du printemps 2011, le petit monde médiatico-culturel parisien frémit : Olivier Py n'est pas reconduit dans ses fonctions. Le vendredi 8 avril 2011, le ministre de la Culture Frédéric Mitterrand indique qu'il « proposera au président de la République de nommer Luc Bondy à la direction du théâtre de l'Odéon , au terme du mandat d'Olivier Py, en mars 2012 »⁶⁵⁰. Cette annonce surprise a suscité des réactions dans les médias, tant du monde culturel, des collaborateurs du metteur en scène que de celui-ci. Le bilan est salué : les trois personnalités qualifiées présentes au conseil d'administration rappellent dans un communiqué les succès de Py, que sont la fréquentation du lieu, le dépassement des objectifs de recettes, et la qualité particulière de la programmation qui correspond à la mission du théâtre⁶⁵¹. Le Monde du 12 avril publie un texte signé d'une dizaine d'artistes (Pierre Boulez, Patrice Chéreau ou Isabelle Huppert entre autres) présentant Olivier Py comme étant celui qui « a profondément changé cette institution mondialement reconnue pour en faire un lieu non seulement de théâtre, mais du théâtre dans la ville et dans la vie », insistant sur le caractère européen de la démarche et rappelle qu'il a ouvert les portes du théâtre à des penseurs comme George Steiner ou Peter Sloterdijk⁶⁵². Mais on critique aussi la méthode : le metteur en scène déplore l'absence de discussion préalable qui le place devant un fait accompli, non motivé, et sans qu'il puisse défendre son bilan⁶⁵³. Les commentaires vont bon-train, soulignant la stupéfaction : cette nouvelle fait « l'effet d'une bombe dans le milieu du théâtre, de la culture et des médias »⁶⁵⁴, Olivier Py se dit « abasourdi »⁶⁵⁵ par son « débarquement »⁶⁵⁶.

⁶⁴⁹ On connaît l'engagement personnel et artistique du metteur en scène pour dénoncer la situation bosniaque pendant la guerre yougoslave – Il a signé la Déclaration d'Avignon après la chute de Srebrenica

⁶⁵⁰ Communiqué du ministre de la Culture du 8 avril 2011.

⁶⁵¹ Le communiqué, en fait daté du 4 avril 2011, de Claire Chazal, Martine Tridde-Mazloum et Jean-Pierre Vincent souligne que le « succès de fréquentation [est] incontestable, que toutes les générations de créateurs sont représentées, que les objectifs de recettes sont tous dépassés, qu'à côté de textes audacieux sont présents les grands textes du répertoire européen, que cette mission particulière de l'Odéon est remplie avec une inventivité remarquable [...] », article de SALINO B., Débarqué de l'Odéon, Olivier Py se dit « abasourdi », in *Le Monde*, Dimanche 10 – lundi 11 avril 2011.

⁶⁵² Article de ICHER B., SOLIS R., Les artistes se mobilisent, *Libération*, Jeudi 14 avril 2011 ; SOLIS R., Et Py quoi encore, *Libération*, dimanche 17 avril 2011.

⁶⁵³ SALINO B., Débarqué de l'Odéon, Olivier Py se dit "abasourdi", *Le Monde*, Préc.

⁶⁵⁴ Ibid.

⁶⁵⁵ Ibid., SOLIS R., Et Py quoi encore, *Libération*, 17 avril 2011.

⁶⁵⁶ Ibid., Article de SALINO B., Olivier Py débarqué si vite, *Le Monde*, Mardi 12 avril 2011.

Face à cette mobilisation, le ministre de la Culture est contraint de s'expliquer. Dans une interview donnée au quotidien *Libération*, le 14 avril, il motive sa décision et inscrit son choix dans la continuité⁶⁵⁷. S'il souligne le "bon bilan" du metteur en scène, il tempère son jugement en indiquant que la dimension européenne du lieu pourrait être développée et rappelle que les directeurs ne sont en rien titulaires de leur poste sur le long terme⁶⁵⁸.

Replaçons cette situation dans le contexte prédéfini de l'éventuelle tutelle sur la personne qu'exercerait le ministre à l'égard du directeur du théâtre.

Ce choix est perçu, dans le milieu du spectacle vivant, où l'évolution théâtrale d'un lieu prend du temps, et où les directeurs sont en conséquence traditionnellement nommés pour plusieurs mandats, plus à une révocation, comme ce fut le cas pour Jack Lang à Chaillot, qu'à une non-reconduction⁶⁵⁹. Cette « révocation », donc, renvoie à la notion même de tutelle exercée par le ministre. La possibilité pour le directeur de « faire acte de volonté » au nom et pour le compte de l'établissement s'inscrit dans les limites temporelles de son mandat, dont la reconduction pourra être remise en cause si des divergences existent entre l'institution et le ministère. Pourtant, la marque ministérielle semble s'arrêter parfois à l'arbitraire du choix, au simple fait du prince, sans s'inscrire dans aucune vision artistique et politique du ministère sur le long terme qui, d'ailleurs, n'existerait pas. Le renouvellement de la direction à « l'Europe » est effectivement plutôt interprétée par le monde artistique et médiatique comme la conséquence d'une inimitié ou d'une certaine jalousie d'un artiste occupant des fonctions de ministre à

⁶⁵⁷ « Il est important que les directeurs de théâtres nationaux puissent définir avec le ministre une stratégie d'ensemble, ce qui ne veut pas dire une volonté de contrôle de ma part. » Ainsi sont exposés par Frédéric Mitterrand les liens entre le ministère et les théâtres nationaux, article de ICHER B., SOLIS R., « Avec Py, nous n'avons pas pu partager une vision commune », *Libération*, jeudi 14 avril 2011.

⁶⁵⁸ « [...] quand on vous donne un outil formidable et que vous faites quelque chose de bien, cela ne vous rend pas propriétaire de l'outil. », dit Frédéric Mitterrand, in ICHER B., SOLIS R., « Avec Py, nous n'avons pas pu partager une vision commune », préc.

Nous assistons dans le cas présent à un décalage entre la formalisation du point de vue du ministère et celui de son ministre, qui ne le cache pas d'ailleurs : il annonce l'éviction du metteur en scène tout en nous rappelant le bilan plutôt positif (le point sur l'Europe serait à mettre à son passif) de la politique qu'il a mise en œuvre dans l'établissement. Le rapport annuel de performance (RAP) pour l'exercice 2010 établi pour la mission culture souligne quant à lui, dans un ton certes neutre, les bons résultats du théâtre, que se soit dans le remplissage de la salle, la politique de diversification du public ou la programmation d'auteurs étrangers : « Au théâtre national de l'Odéon, l'exercice 2010 conserve un niveau de fréquentation équivalent à celui de 2009, soit 138 605 spectateurs (avec un taux de fréquentation supérieur à 80%). L'établissement poursuit toujours sa politique de diversification des publics (le public scolaire représente 14% de la fréquentation de la saison 2009/2010). La programmation de la saison a été marquée par la valorisation des écritures contemporaines à travers l'accueil d'artistes étrangers. Les travaux sur le contrat de performance ont été lancés en 2010. » Rapport annuel de performance de la mission ministérielle Culture annexé au projet de loi de règlement pour l'année 2010.

⁶⁵⁹ « La décision, pour faire l'objet de rumeurs persistantes depuis plusieurs semaines, détonne, et fait débat. Une règle tacite veut que les directeurs de théâtres nationaux, à l'issue de leur premier mandat de cinq ans, se voient proposer un deuxième mandat de trois ans, voire un troisième, à moins d'avoir notoirement démerité. », *ibid.*

l'égard d'un autre artiste⁶⁶⁰, en somme un règlement de compte personnel, et non comme une décision « de raison » prise par une autorité de tutelle administrative.

Cet acte vient conforter la perception, concernant la politique ministérielle des nominations, d'un « pilotage à vue »⁶⁶¹. Deux éléments renforcent dans le cas présent ce point. Le premier concerne la justification de ce choix, qu'en donne le ministre. S'il l'inscrit dans une certaine continuité ministérielle, celle-ci se caractériserait justement par une absence de doctrine d'État en matière de nomination : ses prédécesseurs, qu'il s'agisse de Michel Guy, Jack Lang ou Renaud Donnedieu de Vabres, n'auraient pas eu de position claire sur le sujet, cherchant simplement « une adéquation entre un talent, une atmosphère et une ambition ». Leurs choix ont pu d'ailleurs également déclencher des polémiques. Il poursuivrait les nominations sur ce seul positionnement, attentif d'abord à l'intérêt général⁶⁶². Il nous semble effectivement opportun de ne pas trop rigidifier le processus des nominations. Chaque lieu d'expression artistique est unique, et c'est d'abord le ressenti entre le ministre, le metteur en scène et le théâtre qui doit entrer en ligne de compte. Cependant, d'une part, Olivier Py, à en croire les administrateurs, remplissait tout à fait ses fonctions ; d'autre part, et c'est le second élément, les processus de nominations, qui ne semblent effectivement assis sur aucune logique, peuvent perturber le fonctionnement institutionnel plus global. Le point final –mais temporaire?- de ce feuilleton printanier réside dans l'annonce ministérielle faite le 14 avril d'offrir « en lot de consolation » Avignon à Olivier Py... en 2014⁶⁶³ ! On ne peut y voir qu'un rétablissement acrobatique du ministère, soucieux de répondre à la « virulence des réactions » suite à la première communication de non-reconduction, une volonté d'apaisement, mais mal contrôlée, qui peut avoir pour incidence de déstabiliser l'actuelle direction du festival qui, à peine renommée, sait qu'elle ne sera pas reconduite dans ses fonctions, quelles que soient la qualité et la réussite de son projet artistique !

⁶⁶⁰ « Troublé par cette décision, le milieu théâtral l'attribue à "l'inimitié personnelle, doublée d'une forme de concurrence littéraire" que nourrissait le ministre de la Culture à l'égard d'Olivier Py. », article de SALINO B., Débarqué de l'Odéon, Olivier Py se dit « abasourdi », *Le Monde*, Dimanche 10 – lundi 11 avril 2011.

⁶⁶¹ Voir notamment la charge du journaliste René Solis, in SOLIS R., ICHER B., « Avec Py, nous n'avons pas pu partager une vision commune », préc. ; SOLIS R., Et Py quoi encore, *Libération*, 16-17 avril 2011 ; SALINO B., Olivier Py débarqué si vite, *Le Monde*, 12 avril 2011. Cette expression est récurrente dans les médias pour dénoncer le manque de vision du ministère (Voir par exemple l'article de EVENO A., Réforme de l'État ; musées, théâtres, opéras : un pilotage à vue, in *La Tribune*, 13 avril 2007), mais se retrouve de manière plus nuancée également dans le rapport de l'IGF pour qui « le pilotage stratégique [par le ministère de la Culture] des opérateurs est encore en chantier. »

⁶⁶² Voir l'interview du ministre de la Culture Frédéric Mitterrand, in ICHER B., « Avec Py, nous n'avons pas pu partager une vision commune », préc.

⁶⁶³ Article de Solis R., Et Py quoi encore, préc.

Cette décision révèle une vision à court terme de la politique de l'établissement public, mais également une absence d'inscription dans un cadre artistique plus large.

Quelle serait la position à adopter par les tutelles en matière théâtrale? Nous citerons, pour réponse, et en guise de conclusion, le metteur en scène Jean-Pierre Vincent. « Ces théâtres, nous apprend le membre des conseils d'administration de l'Odéon et du festival d'Avignon, sont des instruments complexes qu'il faut avoir la force et le temps de maîtriser pour y trouver une liberté artistique réelle, et une utilité sociale spécifique. Un mandat de cinq ans, c'est aussi le temps pour la tutelle de constater que le directeur en question n'est peut-être pas la personne idoine. Aujourd'hui, rien de cela. La récente réunion du conseil d'administration en a témoigné : tous les voyants sont au vert dans le cas présent, pour la saison prochaine et les projets européens à moyen terme. Rien ne justifie ce moment pour casser l'élan et les projets de l'Odéon.

Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de laisser le temps nécessaire aux directeurs, aux équipes, et donc aux théâtres pour mûrir leur projet. »⁶⁶⁴

Les directeurs de théâtre, ces deux illustrations avaient pour vocation de le montrer, doivent allier dans leur activité deux conceptions aux frontières certes floues, parfois juxtaposables, mais clairement énumérables : l'une de gestionnaire de structure culturelle, participant à la définition de l'activité du lieu, à son développement, à la gestion budgétaire et humaine, et une autre conception, cette fois-ci artistique, tenant tant à l'élaboration de la saison – le tempérament du directeur, ses goûts, ses appétences auront clairement une incidence sur le lieu, et c'est d'abord pour cela qu'il est élu- qu'à ses propres créations. Pour ces deux pôles, un seul individu, mais également une tutelle qui regardera nécessairement la gestion du théâtre, et débordera aussi, même de manière indirecte, sur les choix artistiques réalisés (que ce soit par exemple par le suivi du taux de remplissage de la salle en fonction de l'affiche ou de la programmation de la saison, afin de pondérer l'octroi des subventions). Ce gestionnaire artiste est donc « administrativement géré » sur des domaines qui touchent à son âme, à sa sensibilité, et cela peut être décontençant pour un individu qui a fait ses armes et atteint une reconnaissance d'abord sur les planches et non dans un bureau. La non-reconduction, sauf en cas d'incompétence manifeste de gestion, du directeur dans ses fonctions, en plus de déstabiliser la conduite de l'établissement, casse une ligne artistique patiemment dessinée

⁶⁶⁴ Article de VINCENT J.-P., Pour rattraper une bêtise, on en fait une autre, *Libération* 16 et 17 avril 2011.

durant le premier mandat, alors qu'elle n'avait pas atteint son apogée, que ce soit dans ses formes ou dans ses résultats en termes de gestion. La tutelle peut ici dépasser le cadre conscrit de ses fonctions pour, à défaut d'en donner une nouvelle, du moins rompre une démarche. L'acte de la tutelle de non-reconduction ou de révocation d'un directeur, nommé ou non pour des considérations artistiques, aura nécessairement des incidences de cet ordre.

2) La Réunion des musées nationaux et l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées : les limites du pouvoir du ministre de la Culture

Nous allons nous pencher sur deux des personnalités qui ont dirigé lors de périodes clés, au cours de ces dernières années, la Réunion des musées nationaux, aujourd'hui restructurée en Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées. L'exercice de leurs fonctions montre les limites des compétences du ministre de la Culture dans les rapports –parfois de force- qu'il peut avoir avec certains directeurs d'établissements.

L'ancienne directrice de la production au CNAC, Sophie Aurand, est nommée par Jean-Jacques Aillagon, à compter du 1^{er} octobre 2002⁶⁶⁵, administratrice générale de la Réunion des musées nationaux. Sa mission est délicate : elle prend son poste alors que la situation financière de l'institution est désastreuse, l'EPIC, pourtant censé faire commerce pour acquérir des œuvres d'art, ayant perdu de l'argent et n'arrivant pas à combler les déficits depuis une demi-douzaine d'années. Et elle doit s'intégrer à un plan présenté par le ministre de la Culture en conseil des ministres le 4 juin précédent, qui vise à réformer les musées nationaux et la RMN⁶⁶⁶.

Au terme de sa première année en fonctions⁶⁶⁷, elle présente une situation financière de l'établissement certes toujours fragile, mais renouant avec les bénéfices : le succès des expositions « Gauguin-Tahiti » (534 000 entrées – un des plus gros succès de ces quarante dernières années- sur les 1,2 millions de visiteurs qui sont venus au Grand Palais durant l'année), Chagall et Vuillard (respectivement 354 000 et 324 000 spectateurs), pour ne citer que les plus représentatives en terme d'entrées, lui permettent d'engranger 12,2 millions

⁶⁶⁵ Par arrêté du ministre de la Culture du 23 septembre 2002 portant nomination de l'administrateur général de la Réunion des musées nationaux, au JO du 1^{er} octobre 2003..

⁶⁶⁶ Nous reviendrons ultérieurement sur cette réforme.

⁶⁶⁷ Elle est renouvelée dans ses fonctions par décret du Président de la République du 26 août 2003.

d'euros de droits d'accès, affichant sur le compte « expos » un léger excédent de 300 000 euros, pour un bénéfice net l'établissement de 1,4 millions d'euros. L'année précédente s'achevait sur un déficit de 4,9 millions d'euros...⁶⁶⁸ Ce résultat 2003, qui doit être nuancé⁶⁶⁹, repose sur des sacrifices considérables puisque l'institution a diminué sa part de fonds propres consacrés aux acquisitions –pourtant une des raisons d'être de cet EPIC- et a surtout réduit les charges d'exploitation de 20 millions d'euros^{670, 671}.

Un écopage budgétairement nécessaire, certes, mais aux méthodes de l'administratrice générale fortement critiquées : en septembre 2004, le nouveau ministre de la Culture (depuis le mois d'avril) reçoit Mme Aurand pour « évoquer la persistance de problèmes » qui règnent, selon lui, au sein de l'établissement public. Parmi ceux-ci, « la persistance de tensions sociales internes à la RMN, et les difficiles relations avec les autres établissements ». C'est la personnalité de la gestionnaire, son manque de diplomatie, qui retient l'attention du ministère, plutôt que les réformes budgétaires engagées qui, considère-t-il, ne peuvent être conduites sans l'assentiment des collaborateurs. Au sortir de cet entretien, la tutelle est circonspecte puisqu'elle admet avec la gestionnaire « constat[er] un certain nombre de désaccords sur la stratégie à mener et soulign[e] la relativité de la qualité du dialogue social à la RMN »⁶⁷². Bref, elle fait savoir, par le réseau de l'AFP, que de lourds problèmes existent et qu'elle lui aurait signifié son départ. Situation que l'on pense actée uniquement à la fin septembre⁶⁷³, lorsque le ministère annonce que Mme Aurand aurait embelli la présentation des comptes de l'institution, qui faisaient pourtant la fierté du ministre précédent. Le scénario savamment préparé visant à évincer l'indésirable est fait d'annonces aux médias. Pourtant, Thomas Grenon, le directeur de la Cité des sciences et de l'industrie, ne sera nommé à la tête de la RMN que début 2005 : pendant tout un trimestre, le ministère de la Culture va tenter de trouver un successeur, suite au refus du Président de la République de nommer Maryvonne de Saint Pulgent, pourtant annoncée, laissant donc à son poste celle pourtant devenue pour le nouveau ministre inapte à occuper ces fonctions, publiquement remerciée, prolongeant ainsi une crise de gouvernance...

⁶⁶⁸ Chiffres extraits du compte financier 2003 et du rapport d'activité établi pour la même année.

⁶⁶⁹ Il ne prend pas en compte les frais centraux de l'établissement.

⁶⁷⁰ Rapport d'activité pour 2003.

⁶⁷¹ Pour d'autres éléments sur la situation financière de la RMN au tournant des années 2000, confère infra. Voir également COUR DES COMPTES, Rapport public thématique, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, Mars 2011, pp. 22-24.

⁶⁷² Propos rapportés par une dépêche AFP du 14 septembre 2004.

⁶⁷³ Confère le titre évocateur de l'article de Vincent Noce dans le journal *Libération* du 28 septembre 2004, Donnedieu frappe la RMN à la tête.

La seconde période ne concerne plus la restauration de la santé financière de l'établissement, puisque les exercices budgétaires suivants vont tous se solder par des comptes « dans le vert », mais fait suite à la volonté politique, inscrite dans la RGPP, de créer un grand opérateur culturel capable de rivaliser avec ses homologues étrangers les plus connus. Cette réforme est attachée au nom d'un homme : Jean-Paul Cluzel. Cet inspecteur général des finances fait d'abord parler de lui en tant que « victime collatérale » d'un des humoristes de France Inter : il est depuis le 12 mai 2004 à la tête de Radio France qu'il a contribué à réformer en imposant par exemple de jeunes journalistes comme Ali Baddou à France culture ou Nicolas Demorand à la tête de la matinale de France Inter. Son bilan est jugé positif, mais sa fin de mandat est entachée par les facéties d'un intervenant du 7-9 dont la désormais fameuse chronique sur Dominique Strauss-Kahn n'aurait pas du tout été appréciée du Président de la République, qui reprocherait à Cluzel de laisser se développer une liberté de ton d'un goût douteux. Il n'est pas renouvelé dans ses fonctions, qu'occupe à partir du mois de mai 2009 Jean-Luc Hees. Pourtant, ce proche d'Alain Juppé, aux amitiés politiques diverses, ne renie pas son engagement envers Nicolas Sarkozy⁶⁷⁴. Son purgatoire sera de courte durée : en septembre 2009, il est nommé en remplacement d'Yves Saint Geours Président du Grand Palais des Champs-Élysées⁶⁷⁵. Mais le dessein dépasse la *simple* conduite de l'établissement. Par lettre de mission du 3 novembre de la même année, le Président de la République lui assigne la participation et la contribution au repositionnement de la capitale sur la scène internationale culturelle. La complémentarité des activités du Grand Palais et de la RMN est une des pièces fondatrices, pour « faire de Paris l'un des premiers lieux d'expositions, d'évènements de rang international en valorisant les espaces et les expertises conjuguées de ces deux opérateurs, et concevoir puis mettre en œuvre un projet artistique, culturel et scientifique de qualité, capable de rassembler des publics venus d'horizons nouveaux ». Il le charge dans ce but de deux attributs : la Présidence en sus de ses fonctions au Grand Palais du conseil d'administration de la RMN⁶⁷⁶, et « sous l'autorité du ministre de la Culture et de la

⁶⁷⁴ Il avouait au journal d'information en ligne Rue 89 le 6 avril 2009, soit 4 jours après avoir reçu un appel de Claude Guéant lui annonçant que son mandat à la tête de la maison ronde n'était pas renouvelé, « J'ai voté Sarkozy, je ne le regrette pas ».

⁶⁷⁵ Décret du 11 septembre 2009 portant nomination du Président du Grand Palais des Champs-Élysées.

⁶⁷⁶ Rendu effectif par décret du 2 novembre 2009 portant nomination du Président du Conseil d'administration de la Réunion des musées nationaux.

communication, et en [s']appuyant sur les services de la RMN, [il] étudier[a] les modalités de création d'un grand opérateur culturel de niveau international »⁶⁷⁷.

Le 31 mars 2010, Jean-Paul Cluzel rend au Président de la République son rapport *Un Grand Palais rénové, Un nouvel Opérateur culturel*, posant des principes sur lesquels nous reviendrons ultérieurement, et un décret du 20 janvier 2011 le nomme Président du nouvel établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées (RMNGP), créé sur les fondements des principes dégagés dans le rapport précité.

Dès lors, si la tutelle relève bien du ministère de la Culture, l'adoubement du nouveau président est clairement présidentiel : choisi par celui-ci, il est nommé à la suite d'une mission, rondement menée, également ordonnée par Nicolas Sarkozy.

Ces deux présentations de la direction de la RMN illustrent les contraintes auxquelles peut être confronté le ministre de la Culture dès lors qu'il s'agit de la gestion de grands opérateurs culturels à dimension internationale : les nominations de leurs dirigeants concerneront des individus ayant un poids politique, capables de résister aux pressions exercées par la tutelle, ou présentés pour leur nomination directement par le Président de la République, à qui ils auront naturellement plutôt tendance à rendre compte.

3) Versailles ou le fait du Roi

Un signe encore plus patent de cet inégal rapport de forces, allant parfois vers des décisions surprises, entre le ministre de la Culture et le Président de la République dans les nominations, réside dans la direction du vaisseau amiral du patrimoine monumental français : le château de Versailles.

La période que nous jugeons remarquable sur ce point court de la fin de la première décennie de ce nouveau millénaire, avec à la tête de l'établissement Jean-Jacques Aillagon.

Versailles n'a évidemment pas toujours été un musée, de même que la question de sa personnalité morale ne se posait pas jusqu'à il y a peu. La demeure du Roi soleil, initialement simple pavillon de chasse avant que Louis XIV ne découvre la folie des grandeurs de son ministre Fouquet, bâtie dans la seconde moitié du XVII^e siècle, se charge d'une nouvelle destination à partir de la Révolution : accueillant dans un premier temps des musées, le lieu devient le musée historique de Versailles en 1837, la direction de celui-ci étant confiée au

⁶⁷⁷ Lettre de mission du 3 novembre 2009 du Président de la République à Monsieur Jean-Paul Cluzel, Président du Grand Palais.

directeur des musées royaux par décret du 4 mars 1874. Un décret de 1882 le répertorie musée de l'État avant que la loi de finances pour 1895 n'en fasse un musée national. Le classement en 1906 parmi les monuments historiques des palais de Versailles, des deux Trianon, de leurs parcs respectifs et des dépendances ne fait que reconnaître l'exceptionnelle richesse architecturale du lieu, et c'est un décret de 1995⁶⁷⁸ qui crée un établissement public national à caractère administratif chargé de gérer l'ensemble patrimonial du site. Aujourd'hui, le décret n° 2010-1367 du 11 novembre 2010 relatif à l'Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles règle le fonctionnement institutionnel du lieu.

À sa création, l'établissement était doté d'un président du conseil d'administration, et d'un directeur qui dirigeait l'établissement⁶⁷⁹. Depuis une réforme de 1996, les pouvoirs de présidence du conseil et de direction de l'établissement sont réunis en la personne du président de l'établissement public⁶⁸⁰. Cette typologie demeure aujourd'hui encore avec les nouveaux statuts de l'établissement puisque l'article 10 du décret de novembre 2010 précise notamment que le Président de l'établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles « est nommé par décret, sur proposition du ministre de la Culture, pour un mandat de cinq ans dans lequel il peut être reconduit par périodes des trois ans. Il préside le conseil d'administration et dirige l'établissement. »

L'action de Jean-Jacques Aillagon tiendra à la volonté du Président de la République. L'ancien ministre de la Culture et de la communication est nommé pour 3 ans en mai 2007⁶⁸¹ à la tête de l'établissement gestionnaire de Versailles, prenant ainsi la suite de Christine Albanel, appelée aux fonctions de ministre de la Culture et de la communication avant le terme de son second mandat⁶⁸². Si cette nomination, puis l'action menée, ne sont pas exemptes de critiques de la part des professionnels de la culture⁶⁸³ –nous y reviendrons ultérieurement-, le premier mandat n'est pas remis en cause par le Gouvernement. La place cependant prestigieuse fait l'objet de convoitises appuyées et une première banderille est lancée au moment de son

⁶⁷⁸ Décret n° 95-463 du 27 avril 1995.

⁶⁷⁹ Le président du conseil d'administration (article 12 du décret du 27 avril 1995 précité), comme le directeur (article 19), étaient nommés par décret.

⁶⁸⁰ Articles 12 et 18-1 du décret n° 96-1034 du 27 novembre 1996 modifiant le décret n° 95-463 du 27 avril 1993 portant création de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles

⁶⁸¹ Par décret du 6 juin 2007.

⁶⁸² Nommée initialement par décret du 7 juillet 2003 pour des fonctions débutant le 9 juillet, elle est reconduite par décret du 1^{er} juillet 2006.

⁶⁸³ « Ceux qui pouvaient espérer un sursaut pour Versailles et son domaine vont être déçus », David Rykner à propos de l'imminente nomination de Jean-Jacques Aillagon, RYKNER D., Jean-Jacques Aillagon va être nommé Président de l'Établissement public de Versailles, in *La tribune de l'art*, 5 juin 2007.

renouvellement : Le Figaro du 24 mars 2010⁶⁸⁴ indique que Xavier Darcos sera nommé président du lieu au terme du mandat de M. Aillagon. L'ancien ministre du travail, qui est la principale victime du remaniement ministériel organisé après le second tour des élections régionales qui fut fort délicat pour l'UMP, se serait vu proposer le poste directement par le Président de la République, et l'aurait accepté, alors même que le président en place aurait fait part de son intention de briguer un second mandat⁶⁸⁵. D'autres sources de presse rapportent cependant que c'est le « fusible » du Gouvernement Fillon qui aurait fait la demande de ce poste à Nicolas Sarkozy, demande simplement à l'étude et qui sera examinée en concertation avec l'Élysée, Matignon et la rue de Valois⁶⁸⁶. Début juin 2010, les jeux sont faits. Aillagon est reconduit⁶⁸⁷. Alors que le décret de nomination de l'ancien ministre du Travail aurait un temps circulé chez le Premier ministre. Claude Guéant, chargé là encore d'annoncer la mauvaise nouvelle, aurait justifié cette décision par la volonté du Président de ne plus décider directement des nominations dans les domaines de la culture et de la communication⁶⁸⁸...

Aillagon sauvé. Pour peu de temps... On peut quitter son poste parce qu'on déplaît; mais également pour le voir offrir à un membre de la cour. La seconde banderille sera la bonne et atteint sa cible quelques mois plus tard : Madame Catherine Pégard est nommée en conseil du ministre le 31 août à la tête de Versailles à compter du 2 octobre 2011⁶⁸⁹. Si le fait de mettre un terme avant la fin du mandat de son actuel occupant est remarquable, ce sont surtout les origines de la nouvelle venue, et ses conditions de nomination, qui font débat. Par cette décision, on fait simplement valoir « ses droits à la retraite » de Jean-Jacques Aillagon. 65 ans est la limite d'âge au-delà de laquelle une personnalité ne peut plus exercer les fonctions de président de l'établissement public de Versailles. Il s'agit d'une règle qui court dans de nombreux établissements publics. Plusieurs remarques cependant : mettre fin à l'activité d'un individu, nommé *intuitu personae*, en plein mandat, d'un poste à fortes responsabilités, doit être apprécié au regard de la politique qu'il a mise en œuvre et compte développer ; la possibilité de poursuivre jusqu'à la fin un mandat pourrait être envisagé pour des fonctions ne pouvant dépasser, hors renouvellement, cinq années. L'histoire d'un établissement public n'a

⁶⁸⁴ Information extraite de Xavier Darcos serait nommé à Versailles, Dépêche Reuters, *Le Monde*, 24 mars 2004.

⁶⁸⁵ « C'est la raison pour laquelle j'ai fait savoir au Président de la République et au ministre de la Culture et de la communication que je suis candidat au renouvellement de mon actuel mandat », écrit-il dans son blog, in Xavier Darcos serait nommé à Versailles, Préc.

⁶⁸⁶ NOCE V., Xavier Darcos pourrait bien en pas aller à Versailles, *Libération*, 24 mars 2010.

⁶⁸⁷ Décision entérinée par décret du 10 juin 2010.

⁶⁸⁸ BERRETA E., Xavier Darcos furieux, Versailles lui échappe, *Le Point*, 1^{er} juin 2010.

⁶⁸⁹ Décret du 1^{er} septembre 2011 portant nomination de la présidente de l'Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles – Mme Pégard (Catherine).

rien à gagner à ce genre de destitutions, dès lors qu'elles ne sont pas fondées sur des manquements de compétences. Compte tenu de ces considérations, le sort réservé à M. Aillagon laisse planer un fort parfum d'arbitraire : d'abord parce que ses compétences à ce poste ne sont pas remises en cause. Si on ne peut accorder au communiqué du 31 août 2011 du Ministère de la Culture et de la communication que le crédit donné à ce genre de communication officielle, rendant forcément dans un langage policé et chaleureux un hommage appuyé à la gestion du sortant⁶⁹⁰, il souligne néanmoins les points forts de son action (démocratisation culturelle, développement du rayonnement international du lieu, introduction de l'art contemporain)⁶⁹¹, excluant ainsi publiquement toute éviction pour défaut de compétence. La presse spécialisée⁶⁹², pourtant peu amène envers celui qu'elle juge, en tant que ministre, responsable en son temps, outre de la crise des intermittents à l'origine de l'annulation de nombreux festivals d'été, « de la dramatique baisse des crédits pour les monuments historiques »⁶⁹³, et en tant que Président, peu inspiré avec une introduction de l'art contemporain « à un endroit comme Versailles [où il] n'a objectivement rien à y faire », et fautif d'avoir relégué les scientifiques, lors de la dernière modification des statuts « à un rôle somme toute mineur dans la gestion du domaine », s'arrogeant en son endroit des pouvoirs croissants en matière de programmation culturelle et scientifique et des publications, estime cependant que « son bilan n'a rien de déshonorant, surtout comparé à celui de Christine Albanel qui l'a précédé »⁶⁹⁴, qu' « il avait au moins un véritable amour du château et, de l'aveu même des conservateurs, prenait en compte leurs opinions »⁶⁹⁵. Un syndicat, dans un communiqué, souligne d'ailleurs positivement son action⁶⁹⁶. Ensuite, parce que l'argument relatif à la réglementation est en l'occurrence fallacieux. Une modification du décret de l'établissement est nécessaire pour introduire une dérogation sur l'âge de départ à la retraite.

⁶⁹⁰ « Le ministre tient à rendre hommage à l'action exemplaire menée par Monsieur Jean-Jacques Aillagon à la tête [de] (sic) cet établissement. »

⁶⁹¹ « Monsieur Jean-Jacques Aillagon a engagé une politique d'accès pour de nouveaux publics qui s'est traduite par une augmentation substantielle de la fréquentation du domaine. [...] [II] a œuvré au renforcement de l'attractivité et au rayonnement international du domaine, valorisant son patrimoine et créant de nouvelles dynamiques artistiques. [...] [II] a profondément rénové le regard que le grand public et les visiteurs étrangers portent sur le Domaine en associant aux visites des œuvres d'artistes reconnus tels que Jeff Koons, Takashi Murakami et Bernar Venet. »

⁶⁹² Il faut souligner que les articles que nous citons ci-après, tous issus de la Tribune de l'art, sont signés du directeur de publication et rédacteur en chef du magazine.

⁶⁹³ RYKNER D., Jean-Jacques Aillagon va être nommé Président de l'Établissement public de Versailles, *La Tribune de l'art*, 5 juin 2007.

⁶⁹⁴ RYKNER D., Xavier Darcos à Versailles : poisson d'avril ? *La Tribune de l'art*, 26 mars 2010.

⁶⁹⁵ RYKNER D., Le scandale de la nomination de Catherine Pégard à la tête de Versailles, *La Tribune de l'art*, 10 août 2011.

Or, le décret fixant les statuts de l'établissement date du 11 novembre 2010, soit quelques mois seulement avant que la problématique ne se pose factuellement. Aussi critiquable que cela fût, il eût été envisageable à ce moment de modifier les statuts pour arranger la situation personnelle de son Président. Une telle démarche, et c'est le dernier point, s'est encore vue il y a peu. Ce ne fut pas le cas pour Aillagon. Point de règle générale donc, ce qui donne à l'État en tant que tutelle un rôle fort.

La nomination de la nouvelle présidente, Catherine Pégard, surprend le monde de la culture. « Nous ne rappellerons pas ici à quel(s) titre(s) Catherine Pégard mériterait la fonction de présidente de l'Établissement public de Versailles puisqu'elle n'en possède aucun »⁶⁹⁷ note l'incisif Didier Rykner : non issue du sérail des conservateurs des musées ou des historiens de l'art, elle est également débutante dans la gestion d'une structure publique, puisque cette femme de 57 ans au moment de sa nomination est une ancienne journaliste, puis rédactrice en chef du magazine *Le Point*, puis... conseillère du Président de la République dès mai 2007, avant d'être placée à la tête de son « pôle politique ».

Cette nomination cristallise trois critiques : la première tient à l'absence de compétences avérées, ainsi que d'appétence démontrée, au moment de sa nomination à la tête d'un des symboles du rayonnement culturel de la France dans le monde, de l'ancienne journaliste pour les affaires culturelles, la gestion patrimoniale et la direction d'un établissement public.

La deuxième est ce que nous qualifions de fait du roi : le président de la République nomme une de ses proches, semblant ainsi privilégier le positionnement de celle-ci, à l'intérêt de l'établissement, où il n'est apparemment tenu aucun compte d'une recherche de cohérence dans la continuité des directions. Il lui est renvoyé les termes de son discours d'investiture du 14 janvier 2007 pour la présidentielle, lorsqu'il se faisait le chantre de la démocratie irréprochable : « La démocratie irréprochable, ce n'est pas une démocratie où les nominations se décident en fonction des controverses et des amitiés mais en fonction des compétences [...]. Le fait du prince n'est pas compatible avec une République irréprochable ».

⁶⁹⁶ La CFDT rappelle que « [Jean-Jacques Aillagon] a su établir, avec les agents et leurs représentants syndicaux, un dialogue social de qualité, après des années de défiance envers une administration qui a souvent choisi la surdité et l'inertie. », RYKNER D., Xavier Darcos à Versailles : poisson d'avril ?, préc.

⁶⁹⁷ RYKNER D., Le scandale de la nomination de Catherine Pégard à la tête de Versailles, préc.

La troisième est le corollaire de la seconde : cette nomination d'un proche de Nicolas Sarkozy accrédite le fait que ce dernier en serait à l'origine. Il semble que Frédéric Mitterrand n'ait pas eu son mot à dire ; mieux, il n'aurait pas été tenu compte de son avis puisqu'il souhaitait que l'ancien ministre, proposé à ce poste par Christine Albanel, nouveau ministre de l'époque et son prédécesseur à Versailles –quel jeu de chaises musicales !-, puisse terminer son mandat à Versailles⁶⁹⁸. Le ministre de la Culture, exclu de son rôle de désignation, ou au moins de proposition, voit son pouvoir de tutelle limité d'autant.

La nomination à la présidence de Versailles, gros établissement à enjeu, par les considérations tenant à la lauréate, et aux conditions de mise en œuvre, souligne l'implication personnelle que peut avoir le président de la République, reléguant le ministère de la Culture à une simple chambre d'enregistrement.

Parfois, pourtant, la volonté de dégonfler une polémique naissante peut conduire le Président de la République à limiter les prérogatives qu'il s'octroie en la matière, sans pour autant les restituer à son ministre de tutelle.

4) Une commission pour une nomination : la villa Medici, et le dessaisissement du ministère de la Culture

La mise en place d'une commission vertueuse étudiant les candidatures pour le poste de directeur de l'Académie de France, établissement public national à caractère administratif situé à la Villa Médicis à Rome, trouve son origine dans l'empressement d'un pressenti à communiquer sur sa future nomination.

La ville des promenades de Stendhal a toujours fasciné les Français et l'Académie de France à Rome, chargée de « favoriser la création artistique et littéraire dans tous les domaines, le perfectionnement dans les disciplines appliquées à la création artistique et littéraire ainsi que dans l'histoire de l'art, plus particulièrement pour la période s'étendant de la Renaissance à nos jours⁶⁹⁹ », est un établissement prestigieux qui reçoit « des hôtes en résidence, dont l'effectif maximum est fixé à 3, choisis parmi les personnalités françaises ou étrangères du monde des lettres et des arts désignés par le ministre chargé de la culture après avis du directeur et pour

⁶⁹⁸ « Je sais que Frédéric Mitterrand n'était pas hostile à ma prolongation et qu'il a tenté de soutenir cette solution à l'Élysée. Il me l'a dit. », insistait Jean-Jacques Aillagon lors de son interview accordée le 2 septembre 2011 au journal *Le Figaro*.

⁶⁹⁹ Article 2 du décret n° 71-1140 du 21 décembre 1971 portant application du décret du 1^{er} octobre 1926 conférant la personnalité civile et l'autonomie financière à l'académie de France à Rome.

une durée de 1 an »⁷⁰⁰. Les peintres Wateau (1709), Ingres (1800), Henner (1858), les compositeurs Bizet (1857), Massenet (1863), Debussy (1884), Dupré (1914), tous 1^{er} prix de Rome, concours créé en 1663 sous le règne de Louis XIV⁷⁰¹, sont quelques-uns de ces représentants de l'académisme qui résidèrent en ce lieu.

« Le directeur de l'Académie de France à Rome est nommé par décret, sur proposition du ministre de la Culture, pour une durée de trois ans renouvelable deux fois. Il est chargé d'appliquer les délibérations du conseil d'administration. Il assure le fonctionnement de l'établissement. »⁷⁰² Ses directeurs étaient traditionnellement des grands commis de l'État et/ou des artistes dans des disciplines pouvant être récompensées par un prix de Rome. Parmi les derniers en date, nous citerons Jean-Pierre Angremy, directeur de la Villa Medici de 1994 à 1997⁷⁰³ avant de rejoindre la Bibliothèque nationale de France, diplomate mais également homme de lettres connu sous le nom de Pierre-Jean Rémy. Jean-Marie Racine, conseiller d'État, agrégé de lettres modernes et écrivain, prend sa suite en 1997⁷⁰⁴ avant d'être nommé en 2002 Président du CNAC puis de la BNF. Le scénographe, peintre et designer Richard Peduzzi est titulaire du poste en 2002⁷⁰⁵ (il sera renouvelé en 2005⁷⁰⁶), marquant ainsi la reconnaissance tardive mais affirmée au sein de l'Académie de certaines disciplines à qui on n'avait jusqu'à présent jamais associé de caractère artistique.

Le nom de son successeur défie les pronostics. Alors que Michel Schneider et Olivier Poivre d'Arvor étaient sur les rangs, Georges-Marc Benamou annonce le 17 mars 2008 sa propre nomination à la tête de la Villa Médici. Le procédé agace : le fondateur du magazine *Globe*, longtemps proche du Président de la République François Mitterrand, au point de retracer dans un livre les derniers mois de sa vie et le fameux dernier réveillon, avec la dégustation d'ortolans, est devenu un membre de l'équipe de campagne de Nicolas Sarkozy avant d'être nommé, après l'élection de ce dernier, conseiller de la culture et de l'audiovisuel. Il quitte l'Élysée lors du remaniement de l'équipe présidentielle au lendemain des élections municipales du 17 mars 2008, pour un point de chute qu'il annonce lui-même. Son

⁷⁰⁰ Article 3 du décret du 21 décembre 1971 précité.

⁷⁰¹ Depuis 1968, le concours est remplacé par une sélection sur dossier.

⁷⁰² Article 8 du décret du 21 décembre 1971 précité.

⁷⁰³ Décret du 18 février 1994.

⁷⁰⁴ Décret du 10 mars 1997 et du 25 février 2002.

⁷⁰⁵ Décret du 18 juillet 2002 pour une entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2002. Le scénographe avait été proposé au poste par Jean-Jacques Aillagon, le ministre de la Culture et de la communication de l'époque, article de Aillagon J.-J., *Villa Médici : du bon usage d'une commission*, in *Le Figaro*, 12 avril 2008.

⁷⁰⁶ Décret du 3 août 2005.

empressement à en faire part, avant même tout acte officiel, déclenche une fronde anti-Benamou, initiée par Jeanne Moreau : une pétition contre ce « fait du prince » – la nomination d'un proche du président barrant la route aux candidats reconnus comme légitimes – recueille 530 signatures d'artistes et d'intellectuels⁷⁰⁷. Le président va dans les jours qui suivent faire machine arrière, ne communique pas sur la nomination de Bénamou et convoque une commission pour participer au choix du futur directeur. Présidée par Hugues Gall, conseiller d'État et ancien directeur de l'Opéra national de Paris, composée de 9 autres personnalités ancrées dans le monde culturel ou de l'enseignement⁷⁰⁸, elle va auditionner, selon des modalités décrites dans une lettre de mission de la ministre Christine Albanel, les candidats. Elle ne statuera pas mais lui transmettra une courte liste de personnalités jugées aptes à la fonction. La ministre de la Culture, proposera un nom, pour approbation finale, au Premier ministre et au Président de la République.

La présence au sein de la commission de Patrice Chéreau, signataire de la pétition initiée par Jeanne Moreau, et la forte inimitié entre la ministre et l'ancien conseiller, qui l'a longtemps court-circuité lorsqu'il était aux affaires, étant un membre de l'équipe très rapprochée du président, anéantit les chances de voir Bénamou aux commandes. Le lauréat est finalement Frédéric Mitterrand, dont la nomination ne souffre plus, par le mode de désignation utilisé, de contestation, et dont l'expérience servira de tremplin pour quelque temps plus tard occuper le fauteuil de ministre.

Georges-Marc Benamou aura payé son impétuosité dans sa communication. L'attaque du monde culturel, dont beaucoup d'acteurs sont des proches de Carla Bruni-Sarkozy, conduira à sa disgrâce au plus haut sommet de l'État. Le chroniqueur du quotidien *Le Monde* Dominique Dhombres résumait sans fioriture la situation : « par son incompetence et son arrogance, le conseiller a rendu encore plus compliqué le dossier de la suppression de la publicité dans l'audiovisuel public dont il avait, à l'Élysée, le pilotage. Il a aussi déplu, et c'est une litote, aux

⁷⁰⁷ Parmi lesquels Jane Birkin, Clotilde Courau, Patrice Chéreau, Alain Finkielkraut.

⁷⁰⁸ Outre Hugues Gall, son président, conseiller d'État et membre de l'institut, nous retrouvons au sein de la commission :

- Paul Andreu, architecte ;
- Edmonde Charles-Roux, écrivain, Présidente de l'Académie Goncourt ;
- Patrice Chéreau, metteur en scène ;
- Pascal Dusapin, compositeur ;
- Marc Fumaroli, historien et académicien .
- Jean Guéguinou, ambassadeur de France ;
- Maurice Quenet, recteur d'académie ;
- Brigitte Lefèvre, directrice de la danse à l'Opéra de Paris ;
- Muriel Mayette, administrateur général de la Comédie-Française.

amis artistes, souvent de gauche, de l'épouse du Président de la République. Et il a offensé le frère de qui vous savez. Cela fait beaucoup pour un seul homme. »⁷⁰⁹

Nous rajouterons, pour reprendre à son endroit un mot de Stendhal, à propos de la vie romaine, « chacun cherche à s'amuser, mais à deux conditions : sans jamais se brouiller avec sa cour, et sans déplaire au pape⁷¹⁰...

L'ancien conseiller permet également, à son corps défendant, de s'interroger sur l'éventuelle restauration ou au contraire l'amoindrissement de l'autorité de la ministre, écartée des grandes décisions culturelles et de cet acte de nomination. Que représente en effet cette commission ? Sociologiquement, Pierre Bourdieu la définit comme « constitu[ant] une opinion publique éclairée qui va instituer une opinion éclairée en opinion légitime au nom de l'opinion publique »⁷¹¹. Pour appréhender cette définition, il faut convenir, à l'instar de son auteur, que l'opinion publique jouit de deux représentations : l'une patente, qui correspond à l'opinion de tous, et l'autre latente, à savoir « l'opinion de ceux qui sont dignes d'avoir une opinion »⁷¹². La fonction de la commission sera alors d'avoir en son sein des individus socialement reconnus pour exprimer une opinion dans la matière où doit fonctionner cette commission, afin que la décision qui sera prise apparaisse comme légitime aux yeux de l'opinion publique, de l'ensemble des individus intéressés, directement ou indirectement, par cette nomination⁷¹³. La commission Gall a cette fonction : restaurer aux yeux du public la légitimité de l'acte de nomination. Or, cette légitimité avait été perdue par le ministère de la Culture qui s'était trouvé dessaisi de ce pouvoir par le Président de la République. En créant cette commission, on ne le restaure pas. On la transfère à une commission dont on considèrera que les membres – haut fonctionnaires, gestionnaires, ambassadeurs, artistes- sont plus à même, par leurs fonctions ou leur statut, de représenter cette opinion publique. C'est la commission qui dispose de la compétence et de la légitimité ; le ministre sera réduit aux yeux du public à un rôle de signataire.

⁷⁰⁹ Journal *Le Monde*, 1^{er} septembre 2008.

⁷¹⁰ STENDHAL, *Promenades dans Rome*, p. 207.

⁷¹¹ BOURDIEU P., *Sur l'État, Cours au collège de France*, Paris : Seuil Raisons d'agir, 2010, p. 106. Il a auparavant proposé de définir la fonction de la commission comme étant « de produire une vision officielle qui s'impose comme la vision légitime », p. 58.

⁷¹² Ibid., p. 105.

⁷¹³ « La logique des commissions est de créer un groupe ainsi constitué qu'il donne tous les signes extérieurs, socialement reconnus et reconnaissables, officiels, de la capacité d'exprimer l'opinion digne d'être exprimée, et dans les formes conformes », Ibid.

Cette attitude fondera la mise en place d'un système de désignation assez inédit, donnant une assise positionnelle forte au directeur – et pourquoi pas une certaine indépendance puisque sa nomination devrait, avant le choix ministériel définitif, d'abord être validée par un collège indépendant du pouvoir. Cependant, cette commission ne fut pas le premier acte d'un nouveau processus de désignation, et resta isolé. Versailles ou la RMNGP le montrent.

5) L'introduction de la diversité à la Villette : un directeur prisonnier d'une politique de l'État ?

Dernière illustration concrète donnant un éclairage sur les liens pouvant être tissés, à partir de sa nomination, entre un gestionnaire de structure culturelle et l'État : l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette. Créé en 1993, cet EPIC sous tutelle du ministère chargé de la culture « a pour mission d'animer, d'exploiter et de promouvoir l'ensemble culturel urbain du parc et de la grande halle de la Villette »⁷¹⁴. L'astrophysicien Jean Audouze, conseiller technique du Président de la République de 1989 à 1993, est le premier président de l'établissement public, nommé par décret du Président de la République⁷¹⁵, sur proposition du conseil d'administration, parmi 7 de ses membres eux-mêmes nommés par décret^{716,717}. Mais c'est Bernard Latarjet, également ancien conseiller technique pour les affaires culturelles et les grands travaux de François Mitterrand⁷¹⁸, qui occupe durablement le poste⁷¹⁹.

Atteint par la limite d'âge en 2006, alors qu'il vient d'être renouvelé dans ses fonctions⁷²⁰, Bernard Latarjet doit laisser sa place à un successeur qui sera désigné. Un choix audacieux est alors opéré au plus haut niveau de l'État.

⁷¹⁴ Article 2 du décret n° 93-96 du 25 janvier 1993 portant création de l'Établissement public du parc et de la grande halle de La Villette.

⁷¹⁵ Décret du 6 février 1996 portant nomination du président de l'Établissement public du parc et de la grande halle de La Villette.

⁷¹⁶ Prévues par les dispositions combinées des articles 6 et 5 du décret du 25 janvier 1993 précité. Ces sept personnalités sont :

- trois personnalités choisies en raison de leur compétence dans le domaine d'activité de l'établissement, proposées par le ministre chargé de la culture ;
- le président du conservatoire national supérieur de musique ou son représentant ;
- le président de la Cité des sciences et de l'industrie ou son représentant ;
- le maire de Paris ou son représentant.

⁷¹⁷ Dans les faits, un arrêté du 5 février 1993 porte cessation de fonctions à la présidence de la République de M. Audouze, un arrêté du 1^{er} février le nomme au conseil d'administration de l'établissement public avant qu'il ne devienne président par décret du 6 février 1993.

⁷¹⁸ Ce sera également le cas quelques années plus tard de M. Cluzel, auteur d'un rapport de réflexion sur le parc de la Villette,

⁷¹⁹ Il est nommé par décret du 6 février 2006.

⁷²⁰ Par décret du 25 mai 2005.

Sous l'impulsion de Jacques Chirac, le 10 mai devient la journée de la mémoire de l'esclavage. En 2006, première année de commémoration, l'acteur guadeloupéen Jacques Martial précède le Président de la République à la tribune pour dire un texte d'Aimé Césaire. Ce natif de la région parisienne, par sa couleur de peau, est perçu comme un représentant de ce que l'on qualifie alors des « minorités visibles », terme cher au discours politique qui prône leur intégration dans la société et leur ascension sociale. Celui qui s'est fait connaître dans James Bond ou le téléfilm Navarro, au curriculum de gestionnaire vierge, intègre quelques mois plus tard le conseil d'administration de l'établissement public⁷²¹ à la frontière de Paris et de la Seine-Saint-Denis, département de France à la plus forte densité de population immigrée, avant d'en devenir quelques jours plus tard, le 6 novembre 2006⁷²², le nouveau président.

Faut-il y voir une nomination d'un symbole de la politique impulsée par le président, dans un établissement symbolique ?

Bien que réfutant un parachutage imposé par l'Élysée⁷²³, l'intéressé admet que la nomination d'un homme inexpérimenté, noir de surcroît, à la présidence d'un des plus gros opérateurs, a pu choquer⁷²⁴. L'analyse ne peut cependant s'arrêter aux simples considérations de sa nomination, et il nous faut envisager son apport à l'établissement. Cet ancien militant associatif au sein du collectif Égalité aux côtés de la sulfureuse écrivain camerounaise Calixte Beyala, demeure un homme engagé sur les questions d'identité. Le projet qu'il présente pour la Vilette est celui d'en faire un parc « arc-en-ciel » ouvert sur les périphéries, qu'il s'agisse des banlieues des cités, mais aussi des DOM ou des pays du sud. Pour la première fois, en 2009, il est à l'origine, et impulse l'événement Kreyol Factory, la saison créole, au cours de laquelle sont présentés sur le site une série de concerts, pièces de théâtre et débats qui mettent les cultures de la Caraïbe et de l'Océan Indien à l'honneur⁷²⁵. Puis ce sera le hip-hop et d'autres arts de rue, le festival œil sur les rues en 2011.

⁷²¹ Par décret du 21 septembre 2006.

⁷²² Par décret du 6 novembre 2006.

⁷²³ « Le comédien réfute le fait du prince », in De Navarro à La Vilette, *Le Journal du dimanche*, 30 janvier 2010.

⁷²⁴ « Il y a eu de vraies réticences ». « Imaginez ce que cela a pu provoquer, dans une certaine intelligentsia, la nomination d'un Noir, qu'ils n'avaient même pas repéré dans le paysage », Jacques Martial in De Navarro à La Vilette, préc.

⁷²⁵ La thématique de cet événement apparaissait déjà dans son projet puisque l'année 2009 devait être consacrée à l'outre-mer.

Une véritable orientation politique novatrice, ancrée sur la citoyenneté, le vivre-ensemble et la découverte de l'autre, complétant une programmation plus traditionnelle, est donnée peu à peu à la conduite de l'établissement depuis la nomination de son président. Elle est clairement affirmée dans le contrat de performance passé entre l'établissement et le ministère de la Culture, contrat que nous définirons et détaillerons ultérieurement. Cet acte, qui, rapidement résumé, présente les objectifs fixés à l'établissement pour les années à venir, insiste sur la volonté de faire du site un lieu de rencontre des diversités culturelles. Les différentes missions de l'EPPGHV seront explicitement orientées vers ce dessein.

Sans doute parachuté au départ par la présidence – c'est du moins ce que l'on peut rapidement conclure tant le décalage entre le passé de l'homme à l'origine ethnique non métropolitaine, qui fait écho à un slogan politique du moment, et ses nouvelles attributions, est grand-, Jacques Martial, sans renier les fonctions de l'établissement, cherche à impulser une nouvelle dynamique qui correspond à ce qu'il est et aux valeurs qu'il défend. S'il y a fait du Prince –ou du Roi pour reprendre notre distinction-, il ne s'agit pas de placer un proche, mais de mettre un individu apte à endosser l'habit de représentant d'une politique. Et cette capacité ne peut se réaliser que par un rôle actif de son président, œuvrant pour son établissement.

De ces différents points, deux types d'enseignements peuvent être tirés : nous avons montré que l'absence de reconduction pouvait dans certains cas s'assimiler à une révocation, spécialement lorsque le directeur exerce en même temps au sein de l'institution son rôle d'artiste, car la gestion est alors déstabilisée et la ligne artistique cassée. Le second enseignement est relatif au caractère du ministre de la Culture, son pouvoir étant effectivement très relatif. Il pourra être en rivalité directe avec des directeurs, ceux-ci tenant leur puissance souvent du Président de la République. Ce dernier pourra intervenir directement dans ces nominations, desquelles pourra être exclu son ministre. En cas d'opposition ferme et médiatisée du monde de la culture sur l'une d'elles, le chef de l'État pourra revenir sur cette compétence qu'il s'était octroyée, non pour la restituer à son ministre de tutelle, mais, au nom de l'indépendance alors mise en avant, pour en charger une commission, le seul effet étant au contraire de faire apparaître de manière criante l'arbitraire de la majorité des nominations. Enfin, le directeur pourra être le promoteur d'une politique publique plus globale qui dépasse la spécialité de son établissement.

La nomination d'un directeur jouit de l'assentiment du pouvoir central. L'objectif capital du ministère de la Culture sera de mettre à ce poste un individu dont la personnalité rejaillira sur la politique de l'établissement, et dont la compétence lui permettra de mener les orientations qui inscriront la structure durablement dans le paysage culturel. Pourtant, trop souvent, d'autres projets réduisent l'ambition de ce dessein et soulignent dans bien des cas les limites du ministère de la Culture : ces postes à profil pourront être octroyés en mettant en avant des critères différents de ceux qui viennent d'être évoqués, soumettant ces nominations et les autorités qui détiennent ce pouvoir, parfois de manière concurrente, à la critique.

§3. De l'exercice limité du pouvoir de tutelle en dehors d'un projet culturel global

Les points que nous venons d'examiner soulignent chacun, pratiquement, un des traits de la tutelle de l'État sur ses établissements publics lors de la désignation des organes de direction. Avant de conclure, nous pouvons revenir sur certains aspects, simplement cités ou qui ont pu ressortir au gré des développements, afin de compléter notre réflexion sur la tutelle. Ils sont autant de variables d'ajustements qui s'appliquent au cas par cas, sans qu'aucune politique globale au sein du ministère ne se dessine ou qu'une ligne directrice véritable au niveau de l'établissement, ne puisse être décelée. L'acte de nommer peut alors être perçu, non plus seulement comme les prémisses à la détermination d'une politique, mais de plus en plus, se trouve d'abord et essentiellement réduit à une marque du pouvoir de l'autorité administrative centrale sur l'établissement public spécialisé. La tutelle serait donc en conséquence sur ce point incomplète.

A. L'introduction de critères de pure opportunité forçant la décision

L'âge limite au-delà duquel l'exercice de fonctions de direction ne semble plus envisageable, et l'origine professionnelle des dirigeants sont deux de ces éléments qui peuvent justifier la nomination ou au contraire la cessation des fonctions d'un individu. Les modalités d'utilisation de ces règles varient avec le temps ou la personne concernée.

1) Départ à l'âge de la retraite ou possibilité de conclure son mandat

Le président de l'Établissement public de Versailles, Jean-Jacques Aillagon, s'exprima au terme de ses fonctions, en plein mandat, sur ce point. Il regrettait que la règle du départ au moment de sa retraite ne s'applique pas de manière systématique, laissant ainsi s'installer un sentiment d'arbitraire (« Je ne pourrais pas être considéré comme ayant subi une injustice si la règle de la retraite à 65 ans était respectée de façon systématique. [...] [l'] affirmation d'une règle claire, lisible, juste, éviterait que s'installe parfois le sentiment que les choses sont arbitraires »⁷²⁶), et prônait pour une évolution afin que « tout mandat commencé soit poursuivi jusqu'à son terme »⁷²⁷.

Nous avons indiqué qu'il eût été effectivement possible à son Président de poursuivre son activité jusqu'au terme de son mandat, si le décret intervenu en novembre 2010 l'avait prévu. Nous avons à ce moment souligné qu'une telle suggestion, visant à modifier un texte institutif d'établissement pour s'accorder avec une situation personnelle, pouvait prêter à la critique. Il est cependant des cas, contemporains de la problématique versaillaise, pour lesquels une telle modification eut lieu, créant ainsi un sentiment de « deux poids deux mesures », permettant de s'interroger sur la nature de la tutelle exercée.

La limite d'âge dans le secteur est fixée par une loi du 13 septembre 1984⁷²⁸ modifiée en dernier lieu par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites⁷²⁹. Les applications conjointes des articles 7 et 1^{er} de la loi de 1984 fixent respectivement une date de cessation de fonction lorsqu'est atteint l'âge de la retraite⁷³⁰, âge qui sera progressivement repoussé avec la mise en place de la réforme des retraites à 67 ans⁷³¹. En application de cette législation, MM. Angrémy et Latarjet ont quitté respectivement en 2002 la Bibliothèque nationale de France⁷³²

⁷²⁶ Interview exclusive de Jean-Jacques Aillagon au journal *Le Figaro*, 2 septembre 2011.

⁷²⁷ Ibid.

⁷²⁸ Loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public.

⁷²⁹ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

⁷³⁰ Article 7 de la loi du 13 septembre 1984 précitée : « En l'absence de dispositions particulières prévues par les textes législatifs ou réglementaires régissant l'établissement, la limite d'âge des présidents de conseils d'administration, directeurs généraux et directeurs des établissements publics de l'État est fixée conformément au premier alinéa de l'article 1^{er}. [...] »

⁷³¹ Article 1^{er} de la loi du 13 septembre 1984 précitée : « Sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'État, la limite d'âge des fonctionnaires civils de l'État est fixée à soixante-sept ans lorsqu'elle était, avant l'intervention de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, fixée à soixante-cinq ans. »

⁷³² Décret du 7 mars 2002.

et en 2006 l'Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette⁷³³ en cours de mandat pour partir à la retraite, sans qu'ils ne médiatisent leur départ. Les cas similaires sont nombreux, des postes d'importance étant en général confiés à des individus d'âge mur. L'article 7 de 1984 offre cependant aux textes législatifs ou réglementaires des établissements la possibilité de fixer des règles particulières en la matière.

Deux textes récents permettent de déroger au principe de cessation des fonctions.

Nous citerons tout d'abord les statuts du nouvel établissement public RMNGP. Ils intègrent directement le fait que Jean-Paul Cluzel, qui est celui qui guida le projet de sa création, pourtant âgé de 63 à son arrivée à la tête de la structure, puisse exercer l'ensemble de son mandat de cinq années : « Le Président de l'établissement public est nommé par décret en conseil des ministres, sur proposition du ministre chargé de la culture, pour une durée de cinq ans renouvelable. Lorsque le président atteint, au cours de son mandat, la limite d'âge fixée par la loi du 13 septembre 1984 susvisée, il exerce ses fonctions jusqu'à la fin de son mandat en cours »⁷³⁴ mentionne le décret de création du nouvel opérateur culturel.

L'Opéra-Comique, c'est la seconde illustration, voit ses statuts de 2004 modifiés par décret du 28 juin 2011, complétant ainsi le premier alinéa de l'article 16 du décret organisationnel (« le directeur est nommé pour une durée de cinq ans, par décret en conseil des ministres, pris sur proposition du ministre chargé de la culture. Son mandat peut être renouvelé pour une durée de trois ans »⁷³⁵) par les mêmes termes que ceux utilisés dans la RMNGP : « Lorsque le directeur atteint, au cours de son premier ou de son deuxième mandat, la limite d'âge fixée par la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, il exerce ses fonctions jusqu'à la fin de son mandat en cours »⁷³⁶. Un tel enrichissement est clairement contextuel puisqu'il permettra à Jérôme Deschamps, directeur du théâtre depuis le 27 juin 2007⁷³⁷, de poursuivre ses fonctions, bien qu'ayant atteint l'âge couperet au cours de son mandat (il est né le 5 octobre 1947).

⁷³³ Décret du 6 novembre 2006.

⁷³⁴ Article 6 du décret du 13 janvier 2011 précité.

⁷³⁵ Article 16 du décret n° 2004-1232 du 20 novembre 2004 fixant le statut du Théâtre national de l'Opéra-Comique.

⁷³⁶ Disposition introduite par l'article 1^{er} eu décret n° 2011-787 du 28 juin 2011 modifiant le décret n° 2004-1232 du 20 novembre 2004 fixant le statut national de l'Opéra-Comique.

⁷³⁷ Nommé par décret du 27 juin 2007, en remplacement de Jérôme Savary.

Nous ajouterons enfin les cas de Luc Bondy, annoncé par Frédéric Mitterrand comme le futur titulaire des clés de l'Odéon, en 2012, alors qu'il fête en 2011 son 65^e anniversaire, ou de Xavier Darcos, nommé à la tête de Culture France. Ces exemples d'inscrivent dans un schéma de pure opportunité, puisque ces ajouts réglementaires s'appliquent non à une catégorie d'établissements, mais à chaque fois à une structure en particulier, à laquelle on peut rattacher une situation personnelle⁷³⁸.

Point de règle harmonisée relative à la date de fin de mandat ; le caractère hétéroclite prévaut⁷³⁹.

À côté de la situation doctrinale, dans le cadre de l'étendue de la tutelle sur les personnes, de la révocation, que nous avons complétée par l'absence de reconduction à l'issue d'un mandat, peut s'adjoindre une troisième modalité d'exercice de la tutelle : la possibilité d'adapter la réglementation pour permettre la poursuite d'un mandat jusqu'à son terme. Aucune ligne directrice générale, si ce n'est celle peu avouable tenant à la volonté individuelle du politique au pouvoir à un moment déterminé, ne permet cependant de dégager des éléments doctrinaux de cette modalité de gestion.

2) Artistes, issus du sérail, hauts fonctionnaires, hommes politiques, faire-valoir, amis : tous directeurs ?

L'origine des directeurs est, nous l'avons vu, plurielle, même si, pour le moment, certains profils purement privés ne sont pas encore recherchés, à la différence d'autres pays⁷⁴⁰. Le type d'activité pris en charge par le mode de gestion pourra conduire à désigner un cadre d'emploi particulier, mais le principe n'est pas général et tend au contraire à faire prévaloir la diversité. Si aucune de ces origines n'est un critère de qualité, et n'est en conséquence exempte de critiques, il en est certaines qui cristallisent les ressentiments, semblant remettre en cause la compétence, et l'indépendance, de l'autorité exécutive du lieu.

⁷³⁸ Cette évolution du départ de l'âge à la retraite, pour des motifs de pure opportunité, ne touche d'ailleurs pas uniquement le ministère de la Culture. Le texte précédemment évoqué sur la limite d'âge de départ à la retraite, de portée générale, permet dorénavant une cessation de fonctions plus tardive pour les fonctionnaires.

⁷³⁹ Nous rajoutons en guise d'illustration le musée des arts asiatiques Guimet, dont le décret n° 2003-1301 du 26 décembre 2003 portant création de l'établissement public du musée des arts asiatiques Guimet prévoit dans un alinéa 2 de l'article 14 que « la limite d'âge [...] applicable [au président de l'établissement public] est fixée à 68 ans ».

⁷⁴⁰ Nous pensons particulièrement à l'Italie dont le gouvernement a mis à la tête de la direction de la valorisation au ministère des Biens culturels Mario Resca qui était un ancien dirigeant de McDonald's. Voir Culture : des nominations très surveillées, article de BOMMELAER C., in *Le Figaro* du 15 mars 2013.

Les postes de direction des institutions du spectacle vivant sont souvent occupés par des artistes, sans que la réglementation n'en limite les conditions d'accès. Jeanne Laurent, avait souhaité la présence de Jean Vilar, et non d'un gestionnaire, seul capable, estimait-elle, d'insuffler un air nouveau, venu d'Avignon, au jeune théâtre national qui peinait à trouver sa place dans le paysage culturel. Nous pouvons aussi évoquer Jérôme Deschamps à la Comédie-Française ou reparler de Jacques Martial, qui bien que dirigeant un établissement gestionnaire, et non un théâtre, et nommé dans les conditions que nous avons relevées, est d'abord marqué, comme les autres nommés, d'une étiquette d'artiste. Quelle est leur influence réelle dans la conduite de leur établissement ? Notre pratique du lieu et les témoignages que nous avons pu recueillir nous invitent à considérer que Jérôme Deschamps serait surtout centré sur la définition et la conduite artistique du théâtre – tâche déjà fort lourde, qui correspond à l'attente de sa nomination-, tandis que la conseillère d'État Maryvonne de Saint Pulgent, présidente du conseil d'administration, serait « à la manœuvre » en terme de gestion : marquant de son dynamisme tous les pré-conseils d'administration, elle est très présente sur les lieux, en connaît tous les arcanes, et s'y investit concrètement, au point de connaître tout les personnels de l'institution, qu'elle nomme par leurs prénoms... Si cette dualité n'est pas marquée dans les statuts⁷⁴¹, elle apparaît plus clairement dans le cadre juridique de l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette : Jacques Martial, le président, dispose de pouvoirs assez classiques – il représente l'établissement, en assure la gestion, a autorité sur l'ensemble de ses services, est ordonnateur, peut procéder sous certaines conditions à des acquisitions, transferts ou aliénations de valeurs, établit le règlement des visites et peut prendre, entre deux réunions du conseil d'administration, des décisions modificatives de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses⁷⁴². Il est secondé par un directeur général qui, « sous l'autorité du président, [est] chargé de l'administration et de la gestion de l'établissement public. Il prépare et met en œuvre les décisions du président et du conseil d'administration »⁷⁴³. Ce poste technique est depuis 2007 occupé par une gestionnaire d'expérience, l'ancienne conseillère de Dominique de Villepin, Mme Florence Berthoud. Jacques Martial, comme nous l'avons vu, appose son empreinte sur le projet culturel du lieu, fixe le contenu des orientations stratégiques, tandis que sa directrice générale est chargée de coordonner toute l'activité du site, « gère la maison » et reçoit à cet effet une large délégation.

⁷⁴¹ Pour être tout à fait complet sur le sujet, nous rappellerons qu'un administrateur est nommé dans les théâtres nationaux. Sa fonction est proche de celle du directeur général de l'EPPGHV.

⁷⁴² Article 11 du décret du 25 janvier 1993 précité.

⁷⁴³ Article 12 du décret du 25 janvier 1993 précité.

Ces deux premières illustrations soulignent le « bi-céphalisme asymétrique » qui peut régner au sein d'une structure culturelle : la nomination d'un artiste en sera une des vitrines, son rôle étant de l'enrichir de son projet culturel. L'absence de prolongation du contrat d'Olivier Py à l'Odéon brouille ainsi, au nom de critères d'abord personnels, l'image culturelle du lieu. Un administrateur, gestionnaire d'expérience ou grand commis de l'État, mènera quant à lui, le cas échéant, l'institution artistique.

Des spécialistes culturels gèrent encore des institutions culturelles, mais sont de plus en plus supplantées par de hauts fonctionnaires, souvent énarques.

Avant de nous pencher sur quelques illustrations représentatives, il convient de rappeler les conditions de nomination du gestionnaire de la RMN qui prévalaient auparavant. Ici, la qualité de spécialiste culturel ou de haut fonctionnaire a moins d'importance que l'attachement à l'État qui est demandé. Le décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990 relatif à la Réunion des musées nationaux et à l'École du Louvre, créait, aux yeux de l'agent comptable de l'actuel Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées, et dernier agent comptable de la Réunion des musées nationaux, une « situation [...] pour le moins singulière »⁷⁴⁴ puisque le directeur des musées de France cumulait les fonctions de président du conseil d'administration et de gestionnaire ordonnateur de la RMN. C'est en fait l'ordonnance du 13 juillet 1945 portant organisation provisoire des musées des Beaux-arts qui introduisit cette autorité en qualité d'administrateur. Mais la nomination d'une telle autorité à la tête d'un établissement public peut trouver plus de justification lorsque le caractère de celui-ci est administratif, comme l'était la RMN depuis sa création à la fin du dix-neuvième siècle, que lorsqu'il est à caractère industriel et commercial, comme le décret du 14 novembre 1990 le modifiait, Cette situation s'expliquait cependant par la volonté du ministère de la Culture, de la communication, des grands travaux et du bicentenaire que le caractère commercial de l'établissement ne fasse pas disparaître les liens étroits qu'il entretient avec la Direction des musées de France⁷⁴⁵. Il sera mis fin à ce dispositif par décret du 1^{er} août 2003⁷⁴⁶.

⁷⁴⁴ FOURNAND C., la Réunion des musées nationaux, *La Revue du Trésor*, mai 2008, n° 5, p. 320

⁷⁴⁵ Le projet de la loi, bleui après réunion interministérielle du 22 février 1990, de la future loi n° 90-474 du 5 juin 1990 relative à la Réunion des musées nationaux comportait un article 1^{er} confiant la présidence du conseil d'administration au directeur des musées de France. L'exposé des motifs mentionnait que « l'étroite imbrication de ses activités avec celles qui relèvent de la responsabilité propre de l'État dans les musées rend souhaitable le maintien à la présidence de l'établissement du directeur des musées de France » (Compte-rendu de la Réunion interministérielle tenue le 12 janvier 1990, inédit). Cet article n'a cependant pas été conservé et cette disposition figure dans le décret de 1990. Pour permettre une telle désignation, l'article unique de la loi fixe en revanche un

Préserver un lien avec la tutelle est ici la justification d'une telle démarche.

Maryvonne de Saint Pulgent soulignait que « le premier patron » de l'établissement public du musée du Louvre avait obtenu que la présidence de l'établissement soit réservée à ses collègues conservateurs. Ce choix, retracé dans les statuts, apparaissait aux yeux de la conseillère d'État comme un « privilège inouï car contraire à la tradition républicaine qui veut que les nominations décidées par le chef de l'État en conseil des ministres ne soient soumises à aucune condition, excepté l'âge »⁷⁴⁷. Il est en effet exceptionnel qu'un décret institutif mentionne que « le président de l'établissement est nommé par décret sur proposition du ministre de la Culture, pour une durée de trois ans renouvelable, parmi les membres des corps des conservateurs généraux ou des conservateurs du patrimoine »⁷⁴⁸. Des rédactions alternatives, que l'on retrouve principalement dans les textes des musées, insistent, comme pour le Louvre dans ses statuts actuels, pour que les compétences techniques soient le socle fondant la nomination d'un directeur. Les présidents de l'établissement public du musée des arts asiatiques Guimet⁷⁴⁹, de l'établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie⁷⁵⁰, et du nouvel établissement public du musée national Picasso – Paris⁷⁵¹ sont tous nommés « en raison de [leurs] compétences scientifiques ». Cette rédaction semble

régime dérogatoire au droit commun concernant la composition des conseils d'administration des entreprises publiques et des EPIC, comme le prévoit la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

⁷⁴⁶ Décret n° 2003-730 du 1^{er} août 2003 modifiant le décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990 relatif à la Réunion des musées nationaux et à l'École du Louvre.

⁷⁴⁷ SAINT PULGENT M. (de), *Le Gouvernement de la culture*, Paris : Gallimard, Collection Le débat, 1999, p. 242.

⁷⁴⁸ Art. 12 du décret n° 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'établissement public du musée du Louvre, dans sa version initiale. Le décret n° 2003-1298 du 26 décembre 2003 modifiant le décret n° 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'établissement public du musée du Louvre et le décret n° 86-1370 du 30 décembre 1996 fixant les dispositions statutaires applicables à certains emplois de la direction des musées de France modifie la rédaction initiale et élargit les possibilités de recrutement, l'ouvrant à ceux disposant des compétences scientifiques adéquates (« Le président est nommé en raison de ses compétences scientifiques [...] »). Pratiquement, le principe initial prévaut encore puisque le conservateur général du patrimoine Henri Loyrette, qui a succédé depuis 2001 (décret du 28 mars 2001) à Pierre Rosenberg, est régulièrement reconduit et occupe encore aujourd'hui les fonctions de président. Cependant, une brèche est ouverte à la fin de l'année 2012 puisque après quatre mandats, il ne se représente plus. Sylvie Ramond est une des deux candidats proposés par le Président Hollande à la ministre de la Culture. La candidate au poste n'appartient pas au corps des conservateurs généraux, mais est conservatrice territoriale. Voir l'article de NOCE V., Succession sous tension au Louvre, *Libération*, 20 mars 2012. Jean-Luc Martinez sera nommé à la résidence du Louvres.

⁷⁴⁹ Décret n° 2003-1301 du 26 décembre 2003 portant création de l'établissement public du Musée des arts asiatiques Guimet, art. 14.

⁷⁵⁰ Décret n° 2003-1300 du 26 décembre 2003 portant création de l'établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'orangerie, art. 14. Il est à noter que les textes institutifs des musées d'Orsay et de Guimet sont du même jour et que les services à l'origine de ce texte ont retenu dans le processus de nomination la même nécessité de recourir à un « professionnel ». Les motivations ne sont pas précises ; peut-être faut-il y voir le résultat de la pression menée par les conservateurs sur leur direction technique.

assurer la préservation de ces postes à des scientifiques ayant évolué dans la discipline retenue par chaque établissement puisque, actuellement, Olivier de Bernon, qui est spécialiste de la littérature cambodgienne dirige le premier⁷⁵², tandis que l'historien de l'art Guy Cogeval est à la tête d'Orsay⁷⁵³. La conservatrice du patrimoine Madame Anne Baldassari est présidente du musée Picasso⁷⁵⁴. Mais parfois, c'est plutôt une tradition qui donne la responsabilité d'un lieu à un corps de métier. C'est le cas du service à compétence nationale musée national de Malmaison et Bois-Préau, dont le conservateur du patrimoine Amaury Lefébure assure la gestion, ou de Versailles : Pierre de Nolhac est le conservateur qui a fait passer Versailles dans le vingtième siècle puisqu'il a contribué à reconstituer les collections qui avaient été dispersées durant la Révolution. Le conservateur Jean-Pierre Babelon est directeur à compter de 1989 jusqu'en 1996. En 95 cependant, Versailles devient un établissement public de l'État et un président du conseil d'administration est nommé. Quelques mois plus tard, un décret modificatif réunit les deux fonctions en la personne du Président de l'établissement public, et l'administrateur Bernard Hastier prend les rênes du château. L'acquisition de l'indépendance administrative et financière et de la personnalité morale qui vont rompre cette coutume et justifier la mise en place de gestionnaires au sommet de la hiérarchie versaillaise.

Ces grands commis de l'État qui sont à la tête d'institutions culturelles peuvent être nommés pour leur loyauté à l'égard du pouvoir central et leur connaissance de la gestion publique⁷⁵⁵ : ayant un passé professionnel au sein de l'administration ou des grands corps, leur objectif premier sera de remplir la mission pour laquelle ils ont été nommé. Jean-Paul Cluzel en est un exemple. For de son expérience de directeur de diverses entités culturelles, il est « approché »

⁷⁵¹ Décret n° 2010-669 du 18 juin 2010 portant création de l'établissement public du Musée national Picasso – Paris, art. 8.

⁷⁵² Nommé par décret du 24 août 2011, succédant au conservateur en chef et spécialiste en langue et civilisation chinoise Jacques Gies.

⁷⁵³ Nommé par décret du 28 janvier 2008.

⁷⁵⁴ Décret du 7 juillet 2010 portant nomination de la présidente de l'établissement public du musée national Picasso – Paris. Elle prend la suite du conservateur général Gérard Régnier, parti à la retraite, mais qui dirigeait depuis 1989 le musée géré sous forme de service à compétence nationale.

⁷⁵⁵ Beaucoup de choses seraient à dire sur les compétences dont nous les chargeons. Nous renvoyons à la thèse soutenue par Pierre-Henri d'Argenson dans son ouvrage sur l'ENA, qui consacre un chapitre à l'éducation morale des hauts fonctionnaires. « Un haut fonctionnaire, considère-t-il, ne saurait accomplir pleinement sa mission s'il ne se fait pas une certaine idée de la France et du service de l'État : la seule ambition personnelle n'y suffira jamais ». Il revient sur cette éducation morale qui fut une des ambitions des « pères fondateurs de l'ENA », et reprend un précepte de H. D. Thoreau, dans Walden, « la morale, ce n'est pas seulement être bon, mais aussi être bon à quelque chose », ARGENSON P.-H. (d'), *Réformer l'ENA, réformer l'élite. Pour une véritable école des meilleurs*, Paris : L'Harmattan, 2008, pp. 81-98. Si cette école est critiquée, que ce soit dans des ouvrages (voir par exemple GAILLARD J.-M., *L'ENA, miroir de l'État, de 1945 à nos jours*, Paris : Complexe, 1995, 239 p.) ou dans le discours politique, nous renvoyons à cette image générale de serviteur de l'État qui est véhiculée, pour le meilleur ou pour le pire, dans le grand public...

par le chef de l'État afin de réaliser une mission, avant que celui-ci lui ne confie la direction de la nouvelle structure dessinée par ses soins. Il l'obtiendra, à l'appui d'un projet pour l'établissement centré sur le développement culturel mais conjuguant également une forte volonté de rationaliser le fonctionnement institutionnel, qui est un thème traditionnellement dévolu à de purs gestionnaires administratifs. Son objectif est double : d'une part redonner une identité à la RMN qui peine à se spécialiser depuis que Le Louvre, Orsay, Versailles et Fontainebleau se sont détachés d'elle. De gestionnaire de musée, elle voit effectivement son activité réduite à celle de prestataire de services dans le domaine commercial ; d'autre part, en faire un lieu populaire de qualité, en augmentant la cohérence de son fonctionnement interne. Ce le sera en valorisant les espaces afin de générer des sources supplémentaires de revenus propres (la RMNGP reçoit par exemple la délégation de gestion du musée du Sénat pour 8 ans). Ce le sera également en amenant un nouveau public à s'intéresser aux arts. Le Grand Palais et la renommée de sa grande verrière récemment rénovée devient un atout fort de la RMNGP. Sont accueillis dans ce lieu magique des « évènements », comme des défilés de mode, des championnats d'escrime ou un concert du « Roi de la pop », Prince. Ce le sera enfin en augmentant le nombre de lieux de ventes. Au projet artistique défendu par son président se mêle une vision capitale de rénovation institutionnelle très forte, qui est également sienne.

Hubert Hastier, autre exemple, prend la direction de Versailles lors de la création de l'établissement public. On choisit à dessein un haut fonctionnaire ayant une expérience de gestionnaire plutôt que de continuer à nommer des conservateurs, car il doit rénover la gestion du domaine royal, ankylosée par une tutelle de quatre services différents, la RMN, la caisse nationale des monuments historiques, la direction des musées de France et la direction de l'architecture et du patrimoine. Il participera à sa modernisation, même si des soupçons avérés de prise d'intérêt illégal viendront ternir la fin de son mandat⁷⁵⁶. La préfiguration du futur Musée de l'histoire de France est, troisième exemple, confiée à un magistrat de la Cour des comptes, Jean-François Hebert, président depuis sa création du nouvel établissement public de Fontainebleau⁷⁵⁷.

Des ministres seront également nommés. Si on peut y voir dans certains cas la désignation d'une personnalité dont la compétence pour le lieu est avérée, d'autres fois, il semble s'agir

⁷⁵⁶ Article de NOCE V., Astier menait bien la vie de château, *Libération*, 21 novembre 2005.

⁷⁵⁷ Créé par le décret n° 2009-279 du 11 mars 2009 créant l'établissement public du château de Fontainebleau.

plutôt –comme ce fut le cas pour Xavier Darcos- de la volonté de placer un ancien ministre, privé de son activité principale.

Cependant, et c'est le dernier cas qui ressort de nos illustrations, des proches du pouvoir, des membres de la cour du Roi pourront être désignés à ces postes, parfois même à la place de candidats semblant pourtant plus aptes à ces fonctions, alors qu'il ne disposent ni des compétences de gestionnaires, ni d'un vernis culturel minimum pour étouffer les critiques y voyant un parachutage. La tentative Benamou ou la réussite Pégard sont des illustrations de ce qui peut être qualifié de « pantouflage culturel », concourant au discrédit de la fonction, et du rôle du ministère de la Culture, leur seule légitimité pour occuper ce cadre d'emploi venant de leur acte de nomination.

De ce second point, nous pouvant relever trois traits distincts caractérisant les personnalités nommées directeurs : le premier, qu'on retrouve plus particulièrement dans le spectacle vivant, est de désigner à la tête d'une institution un artiste susceptible de laisser son empreinte créative sur l'institution, et suffisamment reconnu pour fédérer un public. Il sera d'abord attendu sur la programmation saisonnière du lieu. Il peut aussi s'agir plus généralement d'un cadre d'emploi spécialisé dans les fonctions attribuées à l'établissement. Le second se focalise d'abord sur l'aménagement structurel : la création de structures juridiques en lieu et place de services de l'État, la mise en œuvre de la réforme générale des politiques publiques qui accroît les fusions ou modifications d'établissements, l'apparition de nouveaux critères « lolfiens » comme l'efficience, la recherche de la rationalisation des crédits dans un contexte de restrictions budgétaires sont quelques-uns des nouveaux enjeux qui doivent se conjuguer avec l'objectif de préservation de l'activité culturelle, voire de son développement afin que la France conserve son rayonnement international en la matière. Une expérience de gestionnaire sera alors recherchée afin de résoudre l'équation, et la haute administration, formée pour être loyale à l'égard de l'État, reconnue pour sa connaissance des règles publiques, sera le vivier idéal, permettant de recourir à des cadres dirigeants connaissant tous les arcanes et les défis du monde culturel⁷⁵⁸. Le dernier trait s'attache, de façon plus brute, d'abord au prestige de la fonction, et aux voies qu'elle peut ouvrir. Les lettres dont on dispose, l'expérience, la reconnaissance du monde culturel, le projet, les qualités de gestionnaires ne seront pas prises

⁷⁵⁸ La presse souligne la richesse de cette double compétence que doit avoir tout gestionnaire et que possède Jean-Paul Cluzel : « un homme de culture derrière le haut fonctionnaire », article de VERDO Y., Jean-Paul Cluzel, de la Maison ronde au Grand Palais, in *Les Échos*, 16 novembre 2009.

en compte –ou le seront de manière accessoire : compteront d'abord aux yeux du pouvoir central la volonté de faire plaisir, de remercier un collaborateur méritant, d'offrir un point de chute temporaire et assez en vue pour qu'il ne puisse être qualifié de placard. La place au sein d'une institution culturelle est en effet enviable, confère à son dépositaire un statut dans le monde intellectuel et les prétendants sont donc nombreux⁷⁵⁹. Ces cas, à défaut d'être exceptionnels, demeurent minoritaires, mais la médiatisation de la bronca suscitée lors de chaque annonce nuit à l'image des autorités de désignation, et de l'établissement public.

L'adaptation de la réglementation est, aux côtés de la nomination et de la révocation, une troisième modalité d'exercice de la tutelle lors de la désignation d'un individu aux fonctions de directeur. Cependant, l'absence de critère permettant de donner une ligne directrice générale à ces dérogations, et l'origine des personnes nommées sont révélatrices du contexte d'opportunité qui détermine les choix opérés, au détriment de la recherche d'une véritable assise politique impulsée par le ministère de la Culture dans la conduite de l'ensemble des établissements. L'acte de nommer se réduit alors à sa plus simple expression : celle d'un acte de pouvoir.

B. L'acte de nommer : un marqueur du pouvoir avant d'être celui d'une politique

L'affirmation de Richer, selon lequel le pouvoir de nomination, - indissociable de son corollaire, celui de révocation, dans l'acception large que nous avons suggérée-, s'appréhende plus comme une volonté de contrôle de la qualité que comme une volonté de centralisation, va ici guider notre réflexion. Ce pouvoir ne peut pas être envisagé uniquement sous le prisme de l'organe sur lequel elle est exercée. L'action culturelle de l'État est mise en œuvre par de nombreux établissements et la tutelle doit donc s'apprécier également à partir de l'autorité qui en a la charge. L'analyse de ces différents points met en exergue l'absence de vision d'ensemble du ministère de la Culture, que ce soit dans le temps ou pour l'ensemble de ses opérateurs. L'acte de nommer se réduit alors souvent à un simple exercice de pouvoir, dénué de toute vision politique d'ensemble.

⁷⁵⁹ « Plus généralement, toute nomination culturelle donne au moins une inscription sur certaines des listes d'invitation de la Rue de Valois ou de ses annexes et la preuve qu'on est quelqu'un à Paris, et fait donc de l'impétrant un obligé du pouvoir », SAINT PULGENT M. (de), *Le Gouvernement de la culture*, op. cit., p. 118.

1) Des nominations non systématiquement liées à la conduite politique de l'établissement

La tutelle est « une arme donnée au pouvoir central à l'encontre des autorités décentralisées », suggéraient en leur temps MM Maspétiol et Laroque⁷⁶⁰. Si la qualification d'autorité décentralisée pour l'établissement public fait, nous l'avons vu, débat, et peut remettre en cause le principe même de l'application de la tutelle telle qu'elle a été individualisée au sein des collectivités locales avant les réformes des années 80⁷⁶¹, en revanche, il n'en demeure pas moins que, par parallélisme, le pouvoir de nomination des dirigeants de l'établissement dont dispose l'autorité centrale est une pression sur l'établissement public culturel. Ce pouvoir est cependant limité : l'acte réglementaire, s'il mentionne son autorité signataire, ne retrace évidemment pas les intérêts qui ont prévalu à la désignation du directeur. Ceux-ci, nous l'avons vu, sont multiples : tantôt la volonté d'inscrire l'institution dans une continuité de gestion sera primordiale, d'autres fois au contraire il s'agira de rompre avec une pratique antérieure ; enfin, fait moins avouable mais pleinement assumé, la satisfaction d'un clan ou d'un individu sera le point de départ ou unique de la décision. Un auteur fait même du choix de la formule juridique établissement public un acte biaisé permettant non pas d'assurer une autonomie au service public considéré mais d'abord d'offrir un poste de direction disposant d'avantages inenvisageables dans les corps administratifs classiques⁷⁶². Quelles que soient ces motivations, le suivi par le ministère de l'activité du directeur sera-t-il le même ? Comment envisager la proposition initiale de Richer quand l'on sait que des directeurs vont être placés à leur poste alors qu'ils ne disposent a priori d'aucune compétence et que ce sont uniquement des accointances politiques ou amicales qui auront dicté cette décision ? Des contrats permettent un suivi de l'activité, mais ils ne sont pas généralisés, et quand bien même ils le seraient, nous avons pu détailler au moins un cas où il était mis fin aux fonctions d'un directeur alors que tous les voyants (remplissage de la salle, rapports des membres du conseil d'administration) étaient "au vert". La nomination, en tant que volonté de contrôle de la qualité, ne peut donc s'exprimer qu'imparfaitement aux cas des directeurs des structures publiques culturelles.

⁷⁶⁰ MADPETIOL R., LAROQUE P., *La tutelle administrative*, Paris : Sirey, 1930, p. 137.

⁷⁶¹ Notamment par Serge Regourd, op. cit.

⁷⁶² Voir PONTIER J.-M., *La personnalité publique, notion anisotrope*, RFDA, 2007, p. 988. Notre veille juridique effectuée ces dernières années nous a permis de constater un accroissement du nombre de créations d'établissements publics dans les mois qui ont précédé l'élection présidentielle de 2007, alors que le Président en fonction avait annoncé qu'il ne se représenterait pas. Peut-être une volonté de placer des membres de son équipe...

2) L'absence de ligne directrice du ministère de la Culture en matière de nomination

S'agit-il pour autant d'une volonté de centralisation ? En changeant de paradigme, et en nous plaçant non plus au cœur de l'établissement, comme nous le fîmes précédemment dans nos illustrations, mais plutôt au sein du ministère de la Culture, la volonté de centralisation ne peut se réduire à la concentration du pouvoir en une autorité centrale. Pour être retenue, il faut y intégrer l'action consciente et délibérée, que représente la volonté, qui doit être vue comme limitant la liberté de l'ensemble des établissements publics sous la tutelle du ministère de la Culture et de la communication. Or, sur l'un comme l'autre point, cette volonté de centralisation est incomplète. En effet, l'acte de nommer fait l'objet de jeux de pouvoirs au plus haut niveau de l'État. Tantôt à la manœuvre, le ministre de tutelle pourra tout à fait être partiellement, voire totalement exclu du processus décisionnel de nomination, ce dessaisissement se faisant, pour des motifs tenant à la personne ou à la renommée de la structure culturelle, à l'initiative et au profit du Président de la République. Cette capacité appartient indistinctement à l'un ou à l'autre, sans qu'aucune règle coutumière générale ne puisse être extraite. De plus, comme nous l'avons relevé dans nos différentes illustrations, aucun critère de nomination ne peut être distingué. Ainsi, l'autorité de tutelle peut être dessaisie de cette compétence. Lorsqu'il la conserve, l'absence de pilotage, justifiée par certains ministres⁷⁶³, ou ce que les observateurs qualifient de pilotage à vue, est criante. Aucun élément en commun susceptible de fonder une doctrine -même mauvaise- ministérielle ne peut être tiré des cas de Chaillot, de l'Odéon, de Versailles, la RMNGP etc., tels que nous les avons identifiés. Trop rigidifier le processus des nominations, en imposant des critères communs à l'ensemble des directeurs, sans tenir compte de la spécificité des diverses activités culturelles et de la nécessaire rencontre entre un lieu, un individu et le ministre serait évidemment un carcan susceptible de limiter l'autonomie de l'établissement. Mais l'absence totale de cohérence du ministère dans la nomination des directeurs de ses établissements permet de douter de son rôle, voire même autorise une remise en cause ou tout au moins une interrogation sur la justification de son existence.

⁷⁶³ Voir sur ce point notre analyse concernant le Théâtre national de l'Europe.

L'acte de nomination est le premier acte de conduite de l'établissement, en général le seul acte de tutelle dont a connaissance le grand public. L'absence de pilotage en fait un acte de pouvoir des organes centraux de l'État dénué de sens lorsqu'il n'est pas assis sur la définition d'une politique, tant au niveau du ministère qu'à celui de l'établissement public.

Les règles de nomination sont extrêmement souples et adaptables : excepté quelques principes « coutumiers », les postes ne sont pas réservés à un cadre d'emploi particulier ; de plus, la réglementation pourra être adaptée au cas par cas pour permettre à un individu d'y accéder. Cependant ces caractéristiques ne sont pas mises au service d'une politique de l'établissement, ni ne permettent de sceller le socle d'une quelconque doctrine ministérielle en la matière. On y voit au contraire souvent qu'un arbitraire, une « pulsion du moment », pour réactualiser le terme de Finkielkraut à l'endroit de la politique menée en son temps par Jack Lang, servant des intérêts souvent bien éloignés de ceux de la sphère culturelle, contribuent à donner des armes à ceux qui affirment l'absence de projet culturel global, et dénoncent une politique du pantouflage qui vise à récompenser trop souvent les courtisans.

La réglementation précise de manière claire la qualité du signataire de l'acte de nomination d'un individu à la direction d'un établissement public national. L'étude des conditions de nomination ne peut cependant se réduire à l'étude de ces actes, et l'analyse des modalités de rattachement d'un individu à ce poste complexifie ce modèle initial en introduisant des variables extérieures à l'établissement, mais qui seront décisives, comme le rapport unissant le président à son ministre de la Culture, l'autorité de ce dernier, la renommée du postulant et ses liens avec le ministère. La restauration de l'intérêt pour l'établissement de cette nomination sera assurée à la condition qu'elle s'inscrive dans une doctrine politique de l'établissement mais également du ministère de tutelle. Or, trop souvent, les mécanismes juridiques qui sont créés pour déroger à la réglementation en vigueur, et ainsi officialiser une prise de fonction le sont au cas par cas, sans que l'intérêt de l'établissement n'entre à chaque fois en ligne de compte.

Conclusion du Chapitre 1

La nomination au poste de directeur est le critère initial permettant de distinguer la tutelle pesant sur l'individu. Il s'agit du premier acte visible et souvent médiatisé exercé sur un établissement public. Y sont adjoints son corollaire, la révocation, et son complément la non-reconduction. Cependant l'examen des conditions de nomination permet de conclure que la tutelle technique peut être totalement exclue du processus de désignation. Il s'ensuit des incidences sur le fonctionnement du mode de gestion culturelle. Trois acteurs ont leur place dans le procédé de nomination du futur directeur : celui qui occupera ce poste, bien sûr, l'autorité qui le nomme, et l'établissement public, auquel nous rattachons les représentants de l'activité culturelle qu'il met en œuvre. Cette association, pour reprendre des termes propres au règne animal, fluctue entre symbiose (association durable et réciproquement bénéfique entre deux organismes vivants d'espèce différente), commensalisme (association d'organismes d'espèces différentes, profitable pour l'un d'eux et sans bénéfice ni danger pour l'autre) ou parasitisme (organisme animal ou végétal qui vit aux dépens d'un autre, appelé hôte, lui portant préjudice, mais sans le détruire), le qualificatif variant suivant les conditions de nomination. La qualité du directeur a une incidence dans les milieux culturels, et la désignation d'un individu, sans titre reconnu dans le domaine d'activité et, de surcroît, nommé pour des raisons qui sembleront être de pure opportunité, étrangère à l'intérêt de l'établissement, aura des répercussions négatives sur ses choix opérés, l'établissement mais également le ministère de la Culture dont l'absence de vision apparaîtra alors criante.

Ainsi, deux points sont hélas remarquables : l'exclusion, parfois, du ministère de la Culture du processus de désignation du futur directeur. Il s'agirait d'un phénomène ancien, relevé par Maryvonne de Saint Pulgent pour l'ensemble des postes culturels durant la période « Mitterrand-Lang » : les choix étaient imposés au ministre de la Culture Jack Lang par le Président de la République François Mitterrand⁷⁶⁴. Népotisme ? La conseillère d'État ne dénonçait cependant pas l'inadéquation qui pouvait exister entre la personne et le cadre de la

⁷⁶⁴ « Un membre du cabinet de Jack Lang a ainsi rapporté que François Mitterrand décidait seul de tous les choix de personnes dans la Culture, y compris de ceux relevant de la compétence exclusive de son ministre, comme la direction du Théâtre de Chaillot ou la présidence de la commission d'avances sur recettes du cinéma, et n'hésitait pas, le cas échéant, à passer outre les objections de la rue de Valois. Le cas est extrême et, en règle générale, les cabinets de Matignon et de l'Élysée sont seulement informés au préalable des principales nominations relevant de la compétence propre du ministre, beaucoup plus nombreux que celles mises à la signature du chef de l'Etat. », SAINT PULGENT M. (de), *Le gouvernement de la culture*, op. cit., p. 117.

fonction, qui est une des marques que nous avons relevées⁷⁶⁵. Le second point est relatif à la vision politique à très court terme du ministère de la Culture. Il s'ensuit une impossibilité à établir une construction d'ensemble dans la nomination des dirigeants de structures culturelles, ceux-ci se retrouvant de facto liés par des choix parfois arbitraires⁷⁶⁶. L'avenir nous dira si la nouvelle majorité présidentielle donne une nouvelle orientation à ces nominations. Les premiers mois d'exercice du pouvoir suscitent quelques interrogations auxquelles les prochaines désignations permettront d'apporter des réponses. Manœuvres présidentielles, manque de lisibilité politique et interrogations sur les compétences sont quelques-unes des critiques qui apparaissent lors de la bataille pour la succession d'Henri Loyrette à la tête du musée du Louvre⁷⁶⁷. Enfin, si nous nous portons notre regard sur le choix de la forme

⁷⁶⁵ Les exemples qu'elle cite tendent plutôt seulement à souligner la limite des compétences d'attribution du ministre de la culture : « Selon [un membre du cabinet de Jack Lang], François Mitterrand aurait imposé Jérôme Savary à Chaillot, Bernard-Henri Lévy à la commission d'avances sur recettes et, parmi les nominations par décret en conseil des ministres, Dominique Jamet à la présidence de l'établissement constructeur de la Bibliothèque de France, Alain Gourdon à la Bibliothèque nationale, Bernard Faivre d'Arcier à la Direction du théâtre, Evelyne Pisier à la Direction du livre. Selon d'autres sources, il aurait également écarté un candidat de Jack Lang pour le Mobilier national, institution pourtant peu médiatique. On sait aussi que le choix de Michel Schneider pour la Direction de la musique n'était pas celui du ministre, mais de Michel Rocard, alors Premier ministre. Jean-Pierre Colin se trompe lorsqu'il écrit dans ses souvenirs que Schneider avait été nommé par la droite, mais cette erreur prouve bien que Jack Lang et son cabinet le considéraient comme un ennemi. », SAINT PULGENT M. (de), *ibid.*, p. 117.

⁷⁶⁶ Le quotidien *Le Monde* réalisait début septembre 2012 une série d'articles sur *les dossiers chauds*, les sept chantiers qui attendent la ministre de la culture. Le dernier est consacré aux nominations des dirigeants des structures culturelles françaises, qu'il s'agisse de ceux gérés sous la forme d'établissements publics nationaux, mais aussi, ce qui ne fut pas abordé dans les lignes qui précèdent, mais dont les réflexions envisagées peuvent être transposables, des structures souvent privées sous contrat avec le ministère de la Culture (scènes nationales, centres dramatiques nationaux, scènes conventionnées). Nombre de mandats arrivent à terme en 2013, où nécessitent, compte tenu de l'obligation d'anticiper la programmation plusieurs années à l'avance (comme pour l'Opéra national de Paris) de procéder bien en amont de la fin du mandat à cette désignation. Le « casse-tête » des nominations auquel est confronté la ministre doit permettre, relève l'article, de répondre à la question suivante : « Arrivé aux affaires, va-t-il [le parti socialiste] renverser la table ou se satisfaire du système en faisant vœu de justice et de transparence ? » Le Syndec milite pour la première solution : le 3 septembre 2012, son conseil national, qui regroupe les directeurs des grands établissements du spectacle vivant a réclamé qu'il soit mis fin au choix discrétionnaire de l'État dans les théâtres nationaux et les établissements publics, et que des jurys soient introduits dans le processus de désignation. Il demande également que là où ces jurys existent (CDN, scènes nationales, scènes conventionnées), les organisations professionnelles soient représentées. Enfin, il souhaite une interdiction du cumul des mandats et un encadrement des rémunérations, certains dirigeants bénéficiant de largesses manifestes. Toutes ces réformes doivent se faire dans un souci du respect de la parité, que ce soit au sein des commissions ou dans les nominations à la tête des institutions, où elle devrait être effective en 2018. Le président de la commission des affaires culturelles à l'assemblée nationale, Patrick Bloche, se demande cependant si la réforme visant à instaurer des commissions est vraiment d'actualité. Loin de dénigrer l'importance des nominations à la tête des grandes institutions culturelles, il estime plutôt que ce serait priver le ministère d'une partie de sa capacité d'action, et que c'est à celui-ci d'être pertinent dans ses choix (article de HERZBERG N., *Et maintenant, affronter le casse-tête des nominations*, in *Le Monde*, 22 septembre 2012, p. 22). C'est cette dernière réflexion, qui milite pour une réelle doctrine de la démarche, qui est, comme nous avons essayé de le montrer, au cœur de la notion de tutelle sur les personnes.

⁷⁶⁷ Le journal *Le Figaro* relayait la rumeur de la nomination de Martine Aubry en remplacement d'Henri Loyrette à la tête du Louvre, dont nous avons vu que les statuts réservaient pourtant cette fonction à une historienne de l'art. Bien que cette idée fût démentie par le gouvernement, cela n'empêchait pas le journal de souligner ce qui devient une rengaine, c'est-à-dire le fait que ces nominations, qui selon le journaliste « restent

juridique de l'établissement public pour gérer un service public, il reposerait selon un auteur sur une hypocrisie ou un mensonge, l'autonomie dont il est censé disposer n'étant « que celle que veut lui attribuer son créateur ».

La tutelle souffre d'imperfections dans deux domaines : on peut s'interroger sur la capacité d'un ministère, qui peut révoquer les directeurs, à respecter la faculté d'initiative de l'autorité sous contrôle, qui est le terme même des limites de la tutelle ; ensuite, cette tutelle semble vraiment incomplète, tant le ministère peine à dégager une doctrine de conduite de ses établissements par cet outil. La tutelle culturelle ne constitue qu'imparfaitement ce cadre conscrit au sein duquel l'autorité exécutive peut effectuer des choix propres.

une prérogative du président de la République et un des derniers pouvoirs du ministère de la Culture », manquent « d'air et de souffle. » Voir Culture : des nominations très surveillées, article de BOMMELAER C. in *Le Figaro*, 15 mars 2013. Quelques jours plus tard, on critiquait la « short list » retenue par le Président de la République dont le corps des conservateurs généraux déplorait qu'un conservateur territorial l'ait intégrée. Voir supra.

Chapitre II : Les limites de la structure GIP appliquée à l'action culturelle

GIP. Un sigle de trois lettres pour trois mots explicites : groupement d'intérêt public. Reprenons-les un à un afin d'avoir une première approche de cette qualification. Un groupement est une « organisation plus ou moins structurée constituée par un ensemble de personnes ayant même intérêt, même idées ou même idéologie »⁷⁶⁸. Première idée : un groupement est une coopération entre personnes. L'acception de ce dernier nom (philosophique, sociologique ou juridique) ne semble pas définie ou limitante et nous déduirons à ce stade qu'à défaut de précision, une personne physique, a fortiori privée, comme une personne morale, publique ou privée, peuvent établir un partenariat au sein d'un groupement. Cette coopération, au terme de cette définition, n'est pas abstraite ou informelle, elle est « plus ou moins structurée ». Ainsi, d'une part, un certain formalisme va entourer sa création (ce formalisme pourra se limiter au simple sentiment d'appartenance qu'en auront les membres mais pourra résulter d'un contrat) ; d'autre part une nouvelle structure, une entité, plus ou moins avancée, mais pouvant aller jusqu'à la création d'une nouvelle personne morale, représentera ses membres. Seconde idée : ces personnes créant un groupement poursuivent un intérêt commun, qu'elles choisissent de réaliser ensemble. Dans notre cas, ce sera un intérêt public. Et cette notion d'intérêt public renvoie directement aux critères de l'intérêt général et à la mission de service public.

Un groupement d'intérêt public serait donc une structure créée par différents membres dans le but de réaliser un objectif commun, remplir une mission de service public. Et la mise en œuvre politique de l'action culturelle, centre de notre étude, qui, comme nous le montrons, est fondée de plus en plus sur des rapports de partenariat, semble particulièrement adaptée au développement de ces groupements.

⁷⁶⁸ Grand dictionnaire encyclopédique Larousse, Tome 5, 1983.

Cependant, un GIP n'est pas seulement la mise en commun de trois mots ; un GIP a une existence juridique. Et il a fait l'objet de nombreux développements en droit administratif depuis sa création. Sa création... Le GIP a donc un acte de naissance ? Et l'établissement public, en a-t-il une ? Nous pouvons citer la création de l'hôpital des quinze-vingt, en tant que premier service public personnifié, qu'on qualifiera par la suite d'établissement public, mais on donnerait donc une date de naissance à la structure juridique GIP (et non à une entité que l'on qualifierait par la suite GIP) ? L'existence juridique préexisterait donc à l'existence effective ? Et il serait spécifique à la culture, ou pourrait-il s'aventurer dans d'autres politiques publiques ?

Si, comme nous l'affirmons, les GIP culture existent, lesquels ont, en droit administratif ou médiatement, une telle importance qu'on puisse les citer ? Le Louvre, Orsay, Versailles... Même des non-juristes pourraient en déduire les critères de l'établissement public... Mais un GIP culture...

Un sigle de trois lettres, donc, pour trois mots explicites... Mais qui suscitent pourtant de nombreuses interrogations...

Nous allons dans un premier temps revenir sur les fondements du GIP culture afin d'en saisir les principales caractéristiques (Section 1). Puis, nous en détaillerons ses modalités d'existence, ce qui nous permettra de revenir sur les obligations, notamment financières, de ses membres, ainsi que les modalités originales de fonctionnement pour mettre en œuvre une politique publique culturelle. Nous n'ignorons pas qu'une réforme, sur laquelle nous reviendrons ultérieurement, a, en 2011, modifié en profondeur la structure GIP. Cependant, nous voulons ici voir si le GIP, tel qu'il a existé pendant une trentaine d'années, était adapté à la mise en œuvre d'une politique culturelle (Section 2).

Section 1. Les fondements du GIP culture

Il convient dans un premier temps d'appréhender les principaux traits de caractère du groupement d'intérêt public (GIP) (§1) avant de se pencher plus spécifiquement sur la création du GIP culture (§2).

§1. Les caractères du groupement d'intérêt public

Nous allons revenir sur l'origine du GIP (A) puis analyser son statut juridique (B).

A. Origine et création de cet instrument de coopération

Un GIP, comme nous l'avons indiqué, permet à des personnes de collaborer pour mettre en œuvre une politique publique. Il est créé selon des modalités précises.

1) Une structure de coopération...

Le groupement d'intérêt public est le résultat administratif d'imprégnations des rapports de la Cour des comptes et du Conseil d'État concernant les associations administratives : si le recours à l'association, qui permet d'échapper aux règles qui s'imposent aux personnes publiques, fait l'objet de critiques, les atouts d'une coopération entre personnes publiques et privées sont en revanche bien appréhendés.

Le Conseil d'État, comme nous l'avons vu précédemment, pose, notamment dans le chapitre VII « Pour plus de vérité en fait d'institutions de forme privée » de son rapport sur la réforme des établissements publics adopté par l'assemblée générale du Conseil d'État le 15 janvier 1971, le problème des créations des associations et fondations qui assurent des missions de service public sans avoir de réalité juridique propre en dehors de l'administration qui les a suscitées. La Cour des comptes, dans son rapport annuel consacré en 1971 aux laboratoires et centres de recherche, dénonce les mêmes pratiques. Cependant, elle établit une distinction entre l'utilisation juridique qui peut être faite de la structure associative, et les possibilités fonctionnelles qu'elle permet : l'utilisation de l'association afin d'échapper aux règles s'imposant aux personnes publiques entraîne la critique, non la coopération entre personnes publiques et privées⁷⁶⁹. Le Conseil d'État, procédant au même distinguo, estime que l'État ne peut mettre en œuvre des pratiques « contraires à ses propres règles »⁷⁷⁰ et propose, afin d'y remédier, que soit engagée dans chaque domaine d'activité une action pour éliminer les fausses institutions privées et, lorsque leur rôle est jugé utile, qu'elles soient remplacées par

⁷⁶⁹ « La Cour croit nécessaire de préciser que ses critiques ne s'adressent en aucune façon aux associations pouvant jouer un rôle bénéfique en constituant un foyer de coopération entre les universitaires et les milieux professionnels. Mais force est de constater que c'est en fait le désir de certains universitaires et chercheurs de se ménager un secteur aux règles selon eux paralysantes de la comptabilité publique qui les a poussés à la prolifération d'associations souvent de pure façade. »

des services jouissant d'une plus grande facilité de gestion, ou par des établissements publics⁷⁷¹.

Des travaux permettant une coopération entre personnes publiques et privées dans des conditions juridiques acceptables sont engagés, et l'expression « groupement d'intérêt public » est employée pour la première fois en 1978 dans le rapport intitulé « le groupement d'intérêt public, solution au problème des démembrements de l'administration »⁷⁷². Ses auteurs, constatant les démembrements de l'administration et l'absence de formule juridique adaptée, concluent à la nécessité de développer un nouveau cadre établissant entre les organismes démembrés et l'administration des liens qui concilient souplesse de fonctionnement et garanties de l'intérêt général et du service public. Le groupement d'intérêt économique⁷⁷³ (GIE) inspire les auteurs du rapport, qui proposent de faire sur le même modèle un GIP destiné « à entreprendre et à exécuter des actions d'intérêt général dans des domaines scientifiques, techniques, social et administratif »⁷⁷⁴.

2) ...créée initialement dans le domaine de la recherche...

La recherche scientifique va être le vecteur essentiel de la création des GIP.

Ce domaine de l'action publique utilise couramment le GIE qui permet de fonctionner selon les termes d'un contrat signé et approuvé par les différents membres, associe laboratoires privés et publics et est perçu comme une solution au cloisonnement des organismes de recherche. Les moyens matériels des différents membres peuvent en corollaire être mis en commun. Si le recours à une telle configuration institutionnelle est une réalité nécessaire dans le cadre de la recherche, son existence n'échappe cependant pas à la récurrence de la critique : faire usage du GIE consiste dans ce cas à accomplir des missions de service public ou à gérer

⁷⁷⁰ CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport sur la réforme des établissements publics*, 1971, p. 71.

⁷⁷¹ Pour des développements complémentaires sur les origines de la formule du GIP : CONSEIL D'ÉTAT, Section du rapport et des études, *Les groupements d'intérêt public*, juillet 1996, pp. 7-12.

⁷⁷² BRUNOIS A., DRAGO R., GORÉ F. et al., *Rapport Le groupement d'intérêt public, la solution au problème des démembrements de l'administration*, 1978, p. 10.

⁷⁷³ Cette structure juridique de droit privé, créée par l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967, concilie « l'individualité, l'autonomie des entreprises et la mise en commun de moyens », et permet « à tous ceux qui y ont intérêt » d'y recourir (CONSEIL D'ÉTAT, Section du rapport et des études, *Les groupements d'intérêt public*, op. cit., p. 9). Le GIE, qui peut être constitué sans apport en capital, est créé par une convention entre les membres par des partenaires, qui peuvent être privés.

⁷⁷⁴ GÉGOUT Y.-L., *Vers une nouvelle formule juridique : les groupements d'intérêt public*, thèse, Paris II, 1985 ; ALFANDARI E., JEANTIN M., *Rev. Trim. De droit commercial*, 1982, n° 15, p. 581.

un service public, sous une forme privée, bien que l'initiative de sa création revienne à une personne publique et qu'une partie de ses membres soit soumis à un régime de droit public⁷⁷⁵.

En avril 81, la Commission du rapport et des études du Conseil d'État adopte un « rapport relatif à la création d'une nouvelle personne morale de droit public » et propose un projet de loi relatif aux groupements d'intérêt public. Elle insiste sur le besoin de trouver une formule adaptée aux problèmes qui se posent à l'administration dans deux domaines :

- la coopération entre personnes morales de droit public par la mise en commun de moyens pour des actions bien définies ;
- la coopération entre personnes morales de droit public et de droit privé, lorsque l'initiative et le contrôle reviennent à la personne publique.

Quand une convention ne permet qu'imparfaitement de répondre aux obligations nées dans ces conditions, l'institution GIP est présentée comme la bonne formule. Le rapport détaille ensuite les modalités de création et de fonctionnement qui, pour la plupart, seront reprises dans les statuts définitifs. Enfin, le Conseil d'État estime que le GIP, en permettant une coopération entre partenaires publics et privés, « donne aux associations, dans tous les domaines, des possibilités élargies et légalement reconnues d'associer leur action à celle des personnes morales de droit public à des fins de service public [...]. La création des groupements d'intérêt public, loin de restreindre l'action associative, lui donne des perspectives nouvelles »⁷⁷⁶. Des associations, structures de coopération de droit privé, devraient pouvoir concourir avec des partenaires publics à un objectif commun au sein d'un GIP, structure de droit public.

Le projet de loi, accompagnant le rapport, qui permet de créer un GIP dans l'ensemble des domaines pris en charge par l'action publique, n'aboutit pas, et c'est une politique publique bien précise, la recherche scientifique et le développement technologique, qui va la première bénéficier de cette nouvelle institution.

⁷⁷⁵ Sur les avantages et inconvénients du GIE, voir CONSEIL D'ÉTAT, Section du rapport et des études, *Les groupements d'intérêt public*, op. cit., p. 9-10.

⁷⁷⁶ CONSEIL D'ÉTAT, Section du rapport et des études, *Les groupements d'intérêt public*, op. cit., p. 12.

Le début des années quatre-vingt correspond à une prise de conscience des professionnels et des politiques de l'importance stratégique de la recherche et de la technologie⁷⁷⁷. La loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique crée juridiquement dans ce cadre d'activité l'institution GIP, instrument de coopération.

Tous les principes fondamentaux du « GIP recherche » sont énumérés dans un article 21⁷⁷⁸ dont les dispositions sont précisées par un décret⁷⁷⁹ : instrument de mise en œuvre d'une politique publique bien définie (la recherche scientifique ou le développement technologique), il exerce des missions dans ce cadre, mais peut également « gérer des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités »⁷⁸⁰. Le GIP est créé par un contrat passé entre des établissements publics (ayant une activité de recherche et de développement technologique), qu'il s'agisse de l'un ou de plusieurs d'entre eux, et une ou plusieurs personnes morales de droit public⁷⁸¹ ou de droit privé, pour exercer *ensemble* l'activité précitée. Structure temporaire⁷⁸², elle ne permet ni la réalisation ni le partage des bénéfices (alinéa 2). Les inconvénients évoqués pour les structures de droit privé ne s'y retrouvent pas : la majorité des voix dans les instances décisionnelles (le conseil d'administration et l'assemblée générale⁷⁸³) doit être détenue par des membres du GIP chargés d'une mission de service public (personnes morales de droit public, entreprises nationales et personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public (alinéa 3)), ce qui leur confère la maîtrise des décisions. Le directeur du groupement est nommé par le conseil d'administration ; il assure, sous l'autorité de ce conseil, le fonctionnement du groupement et il l'engage dans les rapports avec les tiers (alinéa 4). Le GIP est soumis à des contrôles réguliers afin d'éviter toute erreur de gestion : le

⁷⁷⁷ Voir en ce sens le Livre blanc sur la recherche (1980), le rapport du comité de la recherche du VIII^e Plan (1980), les assises nationales de la recherche et de la technologie (1980).

⁷⁷⁸ Article codifié aux articles L. 341-1 à L. 341-4 du code de la recherche, avant la réforme de 2011.

⁷⁷⁹ Le décret n° 83-204 du 15 mars 1983 précise les dispositions de la loi.

⁷⁸⁰ C'est cette fonction qui pourra servir de base à la création des « GIP de préfiguration », structures permettant de préparer la création et le fonctionnement d'une future structure de droit public (en général un établissement public national ou un établissement public de coopération culturelle). Voir infra.

⁷⁸¹ C'est la possibilité de coopérer qui demeure au cœur même des préoccupations concourant à la création d'un GIP. Si celui-ci est le cadre institutionnel de collaboration entre structures publiques et privées, il permet également de nouer des relations entre services publics.

⁷⁸² Le GIP est créé pour « une durée déterminée » (alinéa 1^{er}).

⁷⁸³ Les GIP peuvent avoir de nombreux membres ; afin d'éviter tout blocage de fonctionnement, il peut être décidé dans la convention constitutive de la cohabitation d'un conseil d'administration et d'une assemblée générale : le conseil d'administration, formé des principaux contributeurs par exemple, pourrait statuer sur les actes de gestion courante, tandis que l'assemblée générale, riche de l'ensemble des membres, délibérerait sur les questions les plus importantes et sur celles engageant la vie de l'établissement (adhésion ou exclusion d'un membre, dissolution anticipée du groupement....).

contrôle de l'État est assuré par la nomination auprès du groupement d'un commissaire du gouvernement (alinéa 5) ; un contrôleur économique et financier⁷⁸⁴ vise les décisions grevant le budget du GIP et établit annuellement un rapport. Les comptes annuels seront jugés par la Cour des comptes.

Enfin, si le choix d'un GIP à gestion publique est retenu, des personnes privées participeront à une mission de service public tout en présentant toutes les garanties résultant de l'application des principes de la comptabilité publique, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public ainsi que la séparation de l'ordonnateur et du comptable.

Le GIP doit concilier concentration de moyens provenant d'acteurs publics et privés (les membres participent, par la fourniture de moyens financiers, matériels et humains, au fonctionnement du GIP, cf. infra) et préservation de l'intérêt public (majorité de membres publics, contrôle d'État, nomination d'un commissaire du gouvernement, contrôle de la Cour).

3) par un contrat et par voie réglementaire

La constitution d'un GIP nécessite :

- une loi, qui crée une catégorie de GIP (le GIP recherche) pour mettre en œuvre une politique publique, et fixe le cadre général de son organisation et de son fonctionnement, le partage de la représentation entre les personnes morales de droit public et de droit privé et le contrôle exercé par les autorités administratives ;
- un décret précise les dispositions législatives en donnant des éclaircissements sur les conditions entraînant la création du GIP et sur son fonctionnement, sur la publication de l'arrêté d'approbation, sur les prérogatives du commissaire du gouvernement et du contrôleur d'État, la comptabilité applicable, etc ;
- une convention constitutive : ce contrat⁷⁸⁵ est librement négocié entre les membres fondateurs du GIP⁷⁸⁶. Une fois signée par l'ensemble des membres et le GIP créé, la

⁷⁸⁴ Les modalités du contrôle économique et financier sont fixées par le décret n° 55-733 modifié du 26 mai 1955. Pour des éléments sur le contrôle d'État dans les GIP, se reporter au numéro spécial de la lettre de l'agent comptable, *Lettre d'information de la direction générale de la comptabilité publique*, juin 2004, éditée par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

⁷⁸⁵ Une partie de la doctrine a voulu voir en la convention constitutive un « acte collectif », c'est-à-dire « un concours de volontés tendant vers la réalisation d'une œuvre commune », qui se distingue du contrat, où « les intérêts des parties sont plus ou moins opposés ». Cependant, la jurisprudence administrative dans son ensemble n'a pas retenu cette distinction : elle joue sur la « plasticité » de la notion de contrat et la définit largement comme « tout accord de volontés entraînant un effet de droit, quelle que soit la signification de l'accord [...] et le

convention constitutive sera le « mode d'emploi » du fonctionnement de la structure. Les modalités de son organisation et de son fonctionnement, comme par exemple les conditions d'adhésion de nouveaux membres, de leur retrait, les exclusions possibles, les règles concernant la désignation des membres du conseil d'administration, l'éventuelle rédaction d'un règlement comptable et financier, y sont définies. Ce contrat s'inscrit néanmoins dans les limites posées par la loi et le décret. Il est à noter que cette convention constitutive, si elle crée un GIP dans un domaine entrant dans le cadre de plusieurs administrations, sera signée, au nom de l'État, et bien que celui-ci ne représente qu'une seule et même personne morale, par les différents ministres de tutelles. Son caractère contractuel ne permet pas à la convention d'être déferée au juge de l'excès de pouvoir⁷⁸⁷.

- l'approbation par l'autorité administrative de la convention constitutive : le GIP n'acquiert la personnalité juridique qu'à compter de la publication au Journal officiel de la République française (JO)⁷⁸⁸ de l'arrêté d'approbation de la convention constitutive par l'autorité administrative compétente désignée par le décret d'organisation qui l'intéresse^{789,790}. C'est à compter de cette date de publication (sauf mention contraire de l'arrêté), dans les conditions prévues par la législation⁷⁹¹, que naît le GIP. Elle permettra de déterminer la date d'expiration du GIP ou la date d'entame de la procédure de

contenu ou la nature de l'effet », PETIT J., Note sous CE, 14 janvier 1998, Syndicat départemental Interco 35 CFDT, *AJDA* 1999, p. 165. Nous retenons dans nos développements cette conception et qualifions la convention constitutive de contrat.

⁷⁸⁶ Il faut au minimum deux membres, et parmi ceux-ci au moins une personne morale de droit public, pour créer un GIP. L'État ne peut à lui seul créer un GIP.

⁷⁸⁷ « [...] L'acte constitutif [...] a le caractère d'une convention relative à l'organisation du service public à laquelle l'État est parti et non celui d'un acte administratif unilatéral ; qu'il suit de là [...] que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître en premier et dernier ressort de la requête susvisée [...] », CE, 14 janvier 1998, n° 189350, Syndicat national des personnels des affaires sanitaires et sociales – Force ouvrière, *rec.* p. 9.

⁷⁸⁸ Ou d'un bulletin d'annonces légales pour certaines catégories de GIP (voir infra). À cette non-recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les contrats administratifs existe une exception : des tiers peuvent exercer des recours contre les clauses réglementaires de ces contrats, CE Ass., 10 juillet 1996, Cayzelle, *rec.* p. 274 ; *AJDA* 1996, p. 732, chron. CHAUVAUX D. et GIRARDOT T.-X..

⁷⁸⁹ Il s'agit plus généralement d'un acte de l'administration : le décret n° 83-204 du 15 mars 1983 relatif aux groupements d'intérêt public définis à l'art. 21 de la loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique en France précise dans son art. 2 que le GIP « jouit de la personnalité morale à compter de la publication au [JORF], sous la forme d'un avis, de l'approbation conjointe de la convention constitutive par les ministres concernés ».

⁷⁹⁰ Comme l'ensemble des développements qui vont suivre tentent de le montrer, un GIP ne peut pas entrer dans un cadre rigide et nous devons d'emblée nuancer le principe que nous venons de poser : certes il doit y avoir publicité par publication, mais on peut se borner à publier la convention constitutive, sans qu'aucun arrêté d'approbation ne soit nécessaire : l'agence régionale d'hospitalisation « naît donc bien d'une convention, à compter de la publication de celle-ci au Journal officiel », PETIT J., Note sous CE, 14 janvier 1998, Syndicat départemental Interco 35 CFDT, préc. Il s'agit cependant d'un cas particulier intervenant dans un autre domaine que la culture, que nous ne pouvons en conséquence poser comme principe applicable aux GIP culture (voir infra).

⁷⁹¹ Voir infra.

renouvellement. L'arrêté d'approbation peut être contesté devant le juge et annulé, y compris au motif que la convention constitutive qu'il approuve serait partiellement illégale⁷⁹².

Au terme de ce premier point, nous semblons pouvoir déduire que le GIP est une structure distincte de l'État au mode de création complexe puisque deux interventions sont nécessaires : un acte conventionnel, fruit des acteurs qui prennent part au GIP, et un acte unilatéral de l'administration. Lequel des deux donne naissance à la personnalité morale ? L'action administrative semble à l'origine de la création du GIP. Ceci est représentatif de ce qu'une partie de la doctrine, réfutant les thèses réalistes qui ont pu être développées, qualifie, reprenant la distinction établie au début du siècle dernier par Duguit⁷⁹³, de « permanence de l'acte-condition en droit administratif »⁷⁹⁴ : « plus encore qu'en droit privé, l'acquisition de la personnalité morale en droit public peut être décrite à partir de l'acte condition. La volonté des pouvoirs publics exprimée sous la forme d'un acte unilatéral, s'y distingue d'autant plus nettement. Celui-ci manifeste en effet la décision d'une autorité administrative de déclencher l'application du statut général dont relèvera la future personne morale, et à ce titre, présente la structure de l'acte condition »^{795,796}.

L'apparition de la personnalité morale du GIP est contingente de deux éléments :

⁷⁹² CE, 23 juin 2004, n° 254926, Grossi et autres et Compagnie des Salins du Midi et Salines de l'Est, *rec.* p. 775 ; CE, 1^{er} avril 2005, Syndicat national des affaires culturelles et Union des syndicats des personnels des affaires culturelles CGT, n° 245088, *rec. tables.*, aux conclusions de Stéphane Verclytte.

⁷⁹³ Duguit « s'est toujours résolument refusé à envisager les actes juridiques du point de vue de leur auteur. Dans sa conception, seul devait importer [...] l'effet qu'ils produisent sur l'ordre juridique » (LINDITCH F., *op. cit.*, p. 67). Sous cet angle, il distinguait trois catégories d'actes : l'acte-règle, de portée générale, « fait avec l'intention que se produise une modification dans les règles de droit » (Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, p. 327), l'acte-subjectif qui se contente de mettre « à la charge d'un sujet une obligation spéciale, concrète », (Ibid., p. 328), et « enfin la catégorie la plus originale, dite de l'acte-condition, dont la particularité est de déclencher l'application à un sujet d'un statut juridique préétabli, d'un acte-règle », LINDITCH F., *op. cit.*, p. 67). L'acte-condition peut être appréhendé simplement comme celui « qui a pour effet de rendre effectivement applicable un texte préexistant » (BENOIT F.P., *Le droit administratif français*, Paris : Dalloz, 1968).

⁷⁹⁴ LINDITCH F., *op. cit.*, p. 120.

⁷⁹⁵ Ibid., pp. 120-121.

⁷⁹⁶ Faisant fi de la présentation traditionnelle de la personnalité morale, qu'il considère gouvernée par une vision subjectiviste du droit, « laquelle peut être caractérisée comme la méthode consistant à décrire positives en partant du point de vue de leur bénéficiaire », Florian Linditch, propose « une perspective objectiviste de la personnalité morale » : elle « ne sera plus présentée comme la traduction d'un collectif réel ou fictif, mais simplement comme une série d'effets juridiques, attachés à un acte juridique... ». Il va jusqu'à voir en l'acte-condition « le principe unificateur des différents modes de dévolution de la personnalité morale » (LINDITCH F., *op. cit.*, pp. 67-75). Les développements qui vont suivre se situeront dans cette perspective. Nous verrons ensuite si la création de l'établissement public de coopération culturelle vient conforter cette interprétation de la naissance de la personnalité morale.

- l'impossibilité pour une convention de générer par elle-même la personnalité morale⁷⁹⁷ ;
- sa distinction par rapport aux GIE : alors que pour ces derniers, l'acquisition de la personnalité est le fruit d'une convention puis de son inscription au registre du commerce, c'est-à-dire de deux actes émanant de la volonté de ses créateurs, pour les GIP, « l'intervention de l'autorité de tutelle, étrangère à la convention manifeste clairement l'intention des autorités centrales à la constitution de la personne morale »⁷⁹⁸.

B. Le statut juridique des GIP : des imprécisions tardivement levées

Quelles sont les caractéristiques juridiques du GIP ? Quelle est sa nature ? Bien que sa dénomination laisse préjuger de son appartenance aux entités publiques, la loi de 1982 reste muette sur ce point.

L'objet initial de cette nouvelle personne morale était pour ses promoteurs de permettre « l'institutionnalisation d'une coopération momentanée entre personnes privées ou entre

⁷⁹⁷ Voir sur ce point LINDITCH F., op. cit., p. 135.

⁷⁹⁸ Ibid., p. 135. Si cet acte émane d'une autorité administrative à l'origine de la création, pour mettre en œuvre une politique relevant de sa compétence, peut-on pour autant le qualifier d'acte de tutelle ? « [L'acte-condition] est, voilà l'explication de la dénomination, la condition d'application de règles de droit à un sujet » (EISENMANN C., Cours doctorat Paris, 1953-1954, Paris). « Il n'est que cela », proclame S. Regourd qui, réfutant la thèse du guiste, que nous venons de préciser, et qui sera quelques années plus tard reprise par F. Linditch, de l'acte-condition, ajoute que ce dernier « ne repose que sur le mécanisme original de son édicition. Celui-ci ne paraît pas suffisant pour fonder une catégorie autonome opposable, à partir d'un même critère de classification, aux actes-règles et aux actes-conditions ». Certes, « l'acte de tutelle partage avec l'acte-condition le trait fondamental de faire apparaître des obligations ou des droits, non-définis par lui-même, mais contenus dans un acte préalable ». Cependant, « deux traits fondamentaux interdisent de ranger l'acte de tutelle dans la catégorie des actes-conditions strictement entendue par Duguit. D'une part, l'acte-condition concerne les effets d'un acte déjà inscrit dans l'ordre juridique. Il concerne l'application d'une norme. D'autre part, il a toujours une portée positive, c'est-à-dire qu'il a toujours un effet dévolutif par rapport à l'acte-règle initial. Or, l'acte de tutelle ne réunit jamais cumulativement ces deux caractères. Lorsqu'il a une portée positive, sous forme d'approbation, il concerne l'inscription de l'acte initial dans l'ordre juridique. Il n'est alors dévolutif que de la qualité de norme et non de l'application d'une norme déjà née. Lorsqu'il porte sur une norme, déjà inscrite dans l'ordre juridique, sous forme d'annulation ou de suspension, il a alors une portée négative, c'est-à-dire qu'il n'a d'effet que prohibitif que par rapport à l'acte initial ». En conséquence, « il ne s'agit donc point de retenir que l'acte de tutelle est un acte-condition; mais seulement que ses rapports avec l'acte initial s'organisent selon les modalités de l'acte-condition ». Et S. Regourd de conclure « que tout acte de tutelle est un acte conditionnant les effets juridiques d'un acte préalable [et] que tout acte soumis à tutelle est un acte conditionné c'est-à-dire un acte dont les effets dépendent, soit avant, soit après son entrée en vigueur, de l'édicition d'un acte subséquent », REGOURD S., *L'acte de tutelle en droit administratif français*, op. cit., pp. 485-488. S'il est convenu que le GIP est soumis à une tutelle (dans un GIP culture par exemple, des commissaires du gouvernement aux compétences reconnues siègeront au conseil d'administration), et si nous suivons la thèse de F. Linditch voyant en cet acte d'approbation la condition de mise en œuvre de la personnalité morale et donc d'existence du GIP (en droit positif, les difficultés sont réelles lorsque l'arrêté d'approbation n'est pas pris), adjoindre le qualificatif d'acte de tutelle à cette décision de l'administration ne nous semble pas *a priori* évidente : la doctrine a pu se pencher par exemple sur la liberté fort réduite que possédait l'autorité administrative pour refuser l'approbation d'une convention constitutive.

personnes publiques et personnes privées »⁷⁹⁹. Peut-on considérer, comme le suggère, avant de l'écarter, le professeur Linditch, « [qu'il] y a là comme une invitation à considérer que l'on peut désormais assister à "la création, par voie de convention, d'une personne morale de droit public"⁸⁰⁰ »⁸⁰¹, distincte des établissements publics? Si nos développements précédents mettent en évidence l'importance de l'intervention de l'administration, par la voie d'un acte unilatéral, pour donner naissance à la personnalité morale du GIP, et par conséquent écarte de notre questionnement le positionnement de la convention comme moyen fondateur, l'interrogation tenant à la création d'une nouvelle catégorie de personne morale demeure.

De plus, la nature des missions du GIP, sont-ils créés pour répondre à des missions « administratives », ou bien peuvent-ils avoir un objet industriel et commercial ?, est également à approfondir.

Toutes ces imprécisions vont être levées au fil du temps par le Conseil d'État et le Tribunal des conflits, jusqu'à vingt ans après la création des premiers GIP⁸⁰². Nous apprécierons, après avoir éclairci ces points, s'ils disposent des attributs pour être qualifiés d'opérateur.

Les développements qui vont suivre permettent de situer le GIP dans le corpus des personnes morales de droit public, puis par rapport aux entités contrôlées. Nous y intégrerons de la jurisprudence relative à des nouvelles catégories de GIP (autres que le GIP recherche). Les GIP recherche sont les premiers GIP créés. Face au succès de cette structure de coopération, de nombreuses lois vont permettre son utilisation dans d'autres domaines de l'action publique. Les nouvelles « catégories » de GIP seront détaillées ultérieurement ; mais leurs conditions de création ne peuvent être comprises qu'une fois leurs caractéristiques posées.

⁷⁹⁹ ROHMER-BENOÏT F., Les groupements d'intérêt public, une nouvelle catégorie de personnes morales, *AJDA*, 1986, p. 664.

⁸⁰⁰ *Ibid.*, p. 670.

⁸⁰¹ LINDITCH F., *op. cit.*, p. 135.

⁸⁰² Le professeur Pontier semble s'interroger sur la pertinence non pas de l'interrogation, mais peut-être de la richesse et des fondements du débat qui eut lieu dans les premières années qui suivirent la création du GIP : « On avait longtemps discuté de la nature de ces [GIP], après leur création par le législateur, peut-être un peu comme le sexe des anges. », PONTIER, J.-M., *La personnalité publique, notion anisotrope*, préc., p. 982.

1) La nature publique ou privée

Déterminer l'appartenance du GIP à l'une ou l'autre des catégories de personne morale est capital : des aspects de la vie du groupement en dépendent, tels que, « notamment, les modalités de création des GIP, le régime juridique de leur responsabilité, celui de leurs contrats, le statut de leur personnel propre, la saisissabilité de leurs biens, la compétence juridictionnelle ou encore l'application aux GIP des procédures collectives d'apurement du passif »⁸⁰³.

Les universitaires Drago, Goré et Juglart, auteurs du rapport précité, proposent un GIP, solution aux problèmes nés des démembrements de l'administration, qui soit « une personne morale de droit privé »⁸⁰⁴.

M. Chevènement, ministre d'État, ministre de la Recherche et de l'industrie, déclare au contraire devant les deux assemblées, lors des débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 15 juillet 1982, que le GIP sera une nouvelle personne morale de droit public⁸⁰⁵.

La nature de certains GIP a par ailleurs pu être affirmée ultérieurement par la loi. Ainsi, en 1984, une nouvelle catégorie de GIP intervenant dans le domaine de l'enseignement supérieur est créée : la personnalité morale de droit public est reconnue aux GIP « enseignement supérieur » ; elle est même inscrite à l'article 45 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, dite loi Savary⁸⁰⁶. Il en est de même pour les GIP institués dans les domaines de l'éducation⁸⁰⁷ et du développement local⁸⁰⁸. Rien ne permet cependant d'étendre cette qualification de personne morale de droit public, attribuée à trois catégories, à l'ensemble de ces entités.

⁸⁰³ DAL FARRA T., *Les grands avis du Conseil d'État*, Paris : Dalloz, 1997, pp. 211-218, p. 213.

⁸⁰⁴ ALFANDARI E., JEANTIN M., op. cit. p. 581.

⁸⁰⁵ CONSEIL D'ÉTAT, Section du rapport et des études, *Les groupements d'intérêt public*, op. cit., p. 41. Cette position est identique à celle affirmée déjà à la même période dans une étude du Conseil d'État mentionnée au rapport public pour 1982-1983, qui préconise pour l'exercice des activités à caractère scientifique, éducatif, culturel ou social, ou pour la gestion d'équipements collectifs, la création d'un GIP, qui est une personne morale de droit public d'un type nouveau, EDCE, n° 34, p. 169.

⁸⁰⁶ Cet article, codifié à l'art. L. 719-11 du code de l'éducation avant la réforme de 2011, précise que « un ou plusieurs établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent instituer, pour une durée déterminée, soit entre eux, soit avec d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé, un groupement d'intérêt public, personne morale de droit public, dotée de l'autonomie administrative et financière, afin d'exercer en commun des activités de caractère scientifique, technique, professionnel, éducatif ou culturel, ou de gérer des équipements d'intérêt commun. Les activités doivent relever de la mission ou de l'objet social de chacune des personnes morales particulières.

Les dispositions de l'art. 21 sont applicables aux groupements prévus au présent article. »

⁸⁰⁷ Article 19 de la loi du 10 juillet 1989 sur l'éducation.

⁸⁰⁸ Article 25 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 pour l'aménagement du territoire.

En 1985, le Conseil d'État est saisi par le Gouvernement d'une demande d'avis afin de savoir si l'intervention d'une loi reste nécessaire pour autoriser la création de GIP dans des domaines nouveaux. Jusqu'alors, comme pour les GIP enseignement supérieur, c'est une loi qui crée la possibilité de mettre en œuvre la politique publique qu'elle définit par la création d'un GIP (souvent constitué en référence à l'article 21 de la loi du 21 janvier 1982). Dans un avis du 15 octobre 1985, le Conseil d'État affirme que « les groupements d'intérêt public institués par les lois du 15 janvier 1982, du 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1985 ont le caractère de personnes morales de droit public, ainsi que le spécifie l'article 45 de la loi du 26 janvier 1984, et doivent être regardés, pour l'application de l'article 34 de la constitution, comme assujettis aux mêmes règles que les établissements publics proprement dits »⁸⁰⁹.

Les GIP seraient donc des organismes publics⁸¹⁰.

Cependant, une partie de la doctrine souligne que la spécificité du GIP relevée par l'avis du Conseil d'État suscite « certaines incertitudes et quelques anomalies » et que cette clarification n'est en conséquence « qu'une étape, dans une réflexion qui devra conduire, soit le législateur soit, à défaut, le juge à doter les GIP du régime juridique clair et cohérent qui leur manque aujourd'hui »⁸¹¹.

C'est une décision du Tribunal des conflits qui va « définitivement » clarifier leur statut.

⁸⁰⁹ Conseil d'État (section de l'intérieur), 15 octobre 1985, M. FORNACCIARI, in « Études et documents », EDCE, 1986-1987, p. 189 ; DAL FARRA T., Commentaire de l'avis, *Les grands avis du Conseil d'État*, Paris : Dalloz, 1997, pp. 211-218.

⁸¹⁰ Pour Thierry Dal Farra, les termes apparemment restrictifs de l'avis, qui se réfère explicitement à des catégories de GIP, ne doivent pas conduire à en limiter la portée uniquement aux GIP issus des textes cités (même si en 1985, tous les GIP sont créés sur la base de la loi de 1982), car « le Conseil d'État a considéré implicitement que la disposition incidente de l'article 45 qualifiant les GIP de personnes publiques avait une portée générale, dépassant le domaine spécial de l'enseignement supérieur ». Il rejette les arguments selon lesquels la qualification de personne morale de droit public ne va pas de soi puisque, après la loi de 1984, la loi de 1989 sur l'éducation la précise à son tour, pour privilégier la position jurisprudentielle selon laquelle « la technique du faisceau de critères demeure subsidiaire par rapport à la volonté du législateur » (T. C., 20 novembre 1961, Centre régional de lutte contre le cancer « Eugène Marquis », *Rec.*, p. 879), ce dernier ayant repoussé un amendement prévoyant l'approbation tacite de la convention constitutive du groupement au motif « qu'il est difficile de créer une personne de droit public par approbation tacite » (JO AN, Débats, 22 juin 1982, p. 3732-3733), DAL FARRA T., préc. p. 215-216.

⁸¹¹ Parmi les incertitudes résident notamment l'existence et l'organisation de la tutelle, le contrôle de légalité de leurs actes, et l'éventuelle émission de titres exécutoires ; les anomalies concernent essentiellement la non-soumission au code des marchés publics. DAL FARRA T., op. cit. p. 217-218.

2) Une nouvelle catégorie d'organisme public

Des lois successives ont créé de nouvelles catégories de GIP⁸¹². Cependant, à l'exception des lois précitées, le législateur n'a jamais explicité leur nature. Face à l'augmentation de leur nombre, le Conseil d'État, en 1997, rapporte que « le caractère progressif de la construction du groupement d'intérêt public laisse dans l'indétermination certains aspects de leur statut juridique. [...] Une des questions qui mérite d'être clarifiée est la nature juridique de cette nouvelle personne morale »⁸¹³. C'est concernant un litige relatif à un GIP créé dans une politique publique autre que la recherche que le Tribunal des conflits va clarifier leur nature dans leur ensemble.

Le GIP « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri » contribue, au sens de l'article 1^{er} de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, au relogement de familles et de personnes sans toit ou mal-logées. Il est constitué entre l'État, le Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles et des personnes privées ayant vocation à promouvoir le logement social. Bien qu'intervenant dans le domaine social, il possède toutes les caractéristiques du GIP recherche, détaillées à l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982.

Un litige oppose le GIP à son personnel. La Cour d'appel de Paris rend deux arrêts, le premier admettant la compétence de l'ordre judiciaire pour connaître des litiges entre l'employeur et ses personnels, le second condamnant le GIP à indemniser l'un de ses agents pour un licenciement sans cause réelle et sérieuse. La Cour de cassation, saisie des pourvois formés par le GIP, renvoie au Tribunal des conflits le soin de se prononcer sur la question de l'ordre juridictionnel compétent.

Le Tribunal des conflits, dans une décision du 14 février 2000⁸¹⁴, confirme la nature du GIP, mais positionne également cette structure parmi les personnes morales de droit public : « le législateur, considère-t-il, a entendu faire des [GIP] des personnes morales de droit public soumises à un régime spécifique ».

⁸¹² Voir infra.

⁸¹³ CONSEIL D'ÉTAT, Section du rapport et des études, *Les groupements d'intérêt public*, op. cit., p. 20.

⁸¹⁴ TC, 14 février 2000, Groupement d'intérêt public Habitat et intervention sociale pour les mal-logés et les sans-abri c/ Mme Verdier, **rec.** p. 748 ; *AJDA*, 2000, p. 410, chronique M. GUYOMAR et P. COLLIN ; *JCP* 2000. II. 10031, obs. N. EVENO.

Sur le premier point (la qualification publique ou privée de la nature du GIP), nous pouvons considérer, rejoignant en cela la position du professeur Mathei suivant laquelle « l'intention du législateur paraît être un critère parmi d'autres de la qualification, mais [qu']il est souvent déterminant »⁸¹⁵, que le Tribunal des conflits, après avoir relevé les éléments constitutifs du GIP donnant une place prépondérante aux personnes publiques⁸¹⁶, fait de cette intention le point de bascule vers la détermination de la nature : « [...] qu'il résulte de l'ensemble des ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi, que le législateur a entendu faire des [GIP] des personnes ».

Second point : quelle est cette spécificité ? Ce régime se caractérise, ajoute le Tribunal des conflits, « sous la seule réserve de l'application par analogie à ces groupements des dispositions de l'article 34 de la Constitution qui fondent la compétence de la loi en matière de création d'établissements publics proprement dits, par une absence de soumission de plein droit de ces groupements aux lois et règlements régissant les établissements publics ». Deux éléments sont à extraire de cette analyse : d'une part, par analogie aux établissements publics, chaque nouvelle catégorie de GIP devra être créée par la loi. Si celle de 82 crée la structure GIP, elle ne peut être utilisée que dans le domaine de la recherche ; tout élargissement de son utilisation à une autre politique publique devra faire l'objet d'une loi. D'autre part, l'application des règles des établissements publics s'arrête à l'article 34 de la Constitution : un principe clairement posé pour les établissements publics ne s'appliquera pas de facto à cette nouvelle entité publique⁸¹⁷.

⁸¹⁵ MATHEY N., *Personne publique et personne privée*, in ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF, *La personnalité publique*, Actes du colloque organisé les 14 et 15 juin 2007, Paris : Litec, 2007, p. 73.

⁸¹⁶ « [...] qu'un tel groupement est constitué par une convention soumise à l'approbation de l'autorité administrative ; que les personnes morales de droit public, les entreprises nationales et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public doivent disposer ensemble de la majorité des voix dans l'assemblée du groupement et dans le conseil d'administration qu'elles désignent ; qu'un commissaire du gouvernement est nommé auprès du groupement [...] ».

⁸¹⁷ Cette position relative à la spécificité du GIP, qui apparaissait déjà dans l'avis du Conseil d'État de 1985, rompt avec la doctrine, qui considérait « qu'il n'y a pas de bonnes raisons de leur refuser la qualité, plus précisément et tout simplement d'établissements publics », CHAPUS R., *Droit administratif général*, Paris : Montchrestien, coll. Précis Domat, Tome 1, 13^e édition, p. 186.

Le Tribunal des conflits clôt un débat, certes devenu peu houleux, puisque, bien que des interrogations pussent demeurer, des indices et avis concordaient^{818,819}. Débat qui s'inscrivait dans la problématique doctrinale de la crise de l'établissement public, qui serait alimentée par ces organismes créés pour mettre en œuvre une politique publique, mais dont le législateur n'aurait pas qualifié la nature juridique, ou ne l'aurait pas inscrit dans une catégorie préexistante, et désigne le GIP comme une nouvelle personne morale de droit public⁸²⁰.

Le GIP est une personne morale de droit public, formant une catégorie propre. Malgré quelques interrogations doctrinales et jurisprudentielles, cette position est réaffirmée par le Tribunal des conflits⁸²¹ : leur nature publique est indépendante des personnes qui le composent. Cependant, l'attractivité de cette structure qui doit, rappelons-le, supplanter l'utilisation de l'association, dépendra des règles applicables à son activité, comme celle

⁸¹⁸ Si certains auteurs, pouvaient s'interroger sur l'opportunité de reconnaître les GIP en tant que personne morale de droit public (voir sur ce point la position du professeur Drago, pour qui l'intérêt du GIP disparaîtra s'il est fait application des règles publiques, et notamment celles des établissements publics, facteur de rigidité, in Conseil d'État, Section du rapport et des études, Les groupements d'intérêt public, p. 42 ; la base contractuelle des GIP, et leur objet, pouvant être identique à celui des GIE, associations ou sociétés étaient également des arguments conduisant la doctrine à s'interroger sur la véritable nature des GIP avant cette décision, LAMOTHE D., Les groupements d'intérêt public, CJEG, 1984, p. 170 ; BOURGEOIS F., LECERF M., Quel cadre juridique pour le partenariat secteur public-secteur privé ? Groupement d'intérêt public ou groupement d'intérêt économique ?, *JCP*, éd. E, 2.1995, n° 418), pour d'autres, la création d'une nouvelle catégorie de personnes morales de droit public ressort implicitement de la volonté du législateur (GUYOMAR M., COLLIN P., Régime juridique applicable aux agents de différentes catégories de personnes publiques, *AJDA*, 2000, p. 410).

⁸¹⁹ Il convient d'ajouter que le Conseil d'État avait déjà, quelques années auparavant, reconnu expressément que les GIP et les établissements publics relèvent de deux catégories distinctes : Une agence régionale d'hospitalisation « constituée, en vertu de l'article L. 710-17 du code de la santé publique, non un établissement public de l'État, mais une personne morale de droit public constituée sous la forme d'un [GIP] entre l'État et des organismes d'assurance maladie », CE, 1^{er} décembre 1997, Syndicat national des inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, *rec.*, 1997, p. 453. Nous en limiterons cependant la portée en rappelant que c'est l'article du code de la santé publique qui le qualifiait ainsi : il ne s'agissait donc pas alors d'en généraliser la portée, même si le juge souligne ce caractère (« non un établissement public de l'État »).

⁸²⁰ Certaines incertitudes peuvent encore demeurer, notamment au vue d'un arrêt de la Cour de cassation (Civ, 2 mars 2004, SNATEM, *JCP A* 2004. 1242, obs. O. Renard-Payen) « laissant entendre que la qualité de personne publique ne doit pas être reconnue à l'ensemble des GIP, mais il semble bien que la jurisprudence ait ici apporté une contribution décisive en faveur de la reconnaissance de la personnalité morale de droit public de cette structure », TINIÈRE R., Éléments de définition d'un standard commun aux groupements d'intérêt public, *AJDA*, 2007, p. 842. Voir également sur l'affirmation de la nature des GIP, DEMAYE P., Une nouvelle catégorie de personne morale de droit public : les groupements d'intérêt public, *Petites affiches – La loi*, n° 146, 24 juillet 2001. Cette spécificité du groupement d'intérêt public n'avait pas été prévue par une partie de la doctrine, parmi laquelle René Chapus, qui ne voyait pas de justification pour refuser le caractère d'établissement public aux GIP. Voir PONTIER J.-M., La personnalité publique, notion anisotrope, *préc.*, p. 983.

⁸²¹ « Nonobstant la circonstance que peuvent y adhérer des personnes physiques ou morales de droit privé, ce groupement d'intérêt public est une personne de droit public [...] », Tribunal des conflits, 22 mai 2006, Groupement d'intérêt public pour le droit au logement dans le département de la Moselle (GIPDAL), Inédit.

régissant les activités industrielles et commerciales, proches du droit privé et réputées plus souples que celles régissant les activités administratives⁸²².

3) Le caractère du GIP

Un GIP est-il un instrument de gestion d'un service public administratif, d'un service public industriel et commercial ou peut-il gérer l'un ou l'autre ? Cette question renvoie aux modalités de fonctionnement des GIP, qui pourront en faire leur attrait.

Les groupements d'intérêt public ont une particularité : celle de pouvoir associer partenaires publics et privés. Le Conseil d'État, en 1996, suggère « qu'il pourrait être envisagé d'opérer une distinction, comme pour les établissements publics, entre des groupements d'intérêt public à caractère administratif, composés exclusivement de personnes morales de droit public, et des groupements d'intérêt public à caractère industriel et commercial, associant des personnes privées »⁸²³. La proposition n'est cependant pas retenue, et un auteur, qui souligne que « la nature de l'activité gérée par les [GIP], et donc de leur objet, n'a jamais vraiment été posée, ni par le législateur, ni par la doctrine », se demande si, à la lecture du considérant de la décision du Tribunal des conflits de 2000, précisant, « de façon elliptique », « qu'en raison de son objet comme de ses modalités d'organisation et de fonctionnement le [GIP] Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri assure la gestion d'un service public à caractère administratif », « l'activité gérée par tous les [GIP] existants ne peut pas systématiquement être qualifiée d'administrative »⁸²⁴. Reprenant un à un les trois éléments spécifiant pour le Tribunal des conflits le caractère du GIP, il considère qu'on peut étendre cette décision à leur

⁸²² Voir sur ce point les opinions concordantes du Conseil d'État, in CONSEIL D'ÉTAT, Section du rapport et des études, *Les groupements d'intérêt public*, p. 42, et de Benoît Jorion, pour qui, « la qualification de l'activité gérée par les [GIP] présente donc une importance aussi grande que celle de leur nature juridique », JORION B., *Les groupements d'intérêt public : un instrument de gestion du service public administratif*, AJDA, 2004, pp. 305-306. Il est cependant à noter que l'appellation, ou la qualification, de la structure est choisie avec soin. Notre expérience nous permet de mentionner le cas des agences régionales de santé (créés par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (titre IV)), dont la simple qualification d'établissement public (et a fortiori à caractère administratif) n'avait pas été retenue dans le projet de loi initial portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires. Le ministère de la Santé, craignant sans doute la réticence d'organismes privés (unions régionales de caisses d'assurances maladie et caisses régionales d'assurance maladie) à transférer activités et personnels au sein d'une entité s'affichant comme publique, ne souhaitaient pas qualifier cette structure (à cet argument s'ajoutait la volonté de doter l'ARS d'un conseil de surveillance aux pouvoirs très limités, peu compatible avec ceux dévolus à un conseil d'administration d'un établissement public ; ce point peut cependant faire débat lui aussi, les compétences du conseil d'administration n'étant figées dans aucun texte général).

⁸²³ Conseil d'État, Section du rapport et des études, *Les groupements d'intérêt public*, op. cit. p. 44.

⁸²⁴ JORION B., *Les groupements d'intérêt public : un instrument de gestion du service public administratif*, préc., p. 306.

ensemble et qu'il existe « une présomption d'administrativité des services publics gérés par les [GIP] ». Ce « nouveau type de structure censé renouveler l'action administrative, serai[t] finalement proch[e], au double plan de la qualification de l'organe et de la qualification de l'activité, d'une des formes les plus traditionnelles de l'intervention publique, l'établissement public administratif », et « [son] originalité tient davantage à [son] organisation structurelle qu'au régime juridique qui [lui] est applicable »⁸²⁵.

Le Conseil d'État va cependant être amené à se prononcer, notamment afin de résoudre la nature des contrats liant les personnels à leur employeur, sur l'activité qu'ils gèrent. Dans un arrêt de 2005 relatif à un GIP constitué dans le domaine de la culture⁸²⁶, le Conseil d'État statue sur le recrutement, au sein du GIP pour le cinéma, de personnels sous des contrats régis par le code du travail. Il applique la méthode traditionnelle du faisceau d'indices⁸²⁷ afin d'examiner la proximité du service géré avec la prestation assurée par une entreprise privée. Le GIP pour le cinéma a pour mission, en vertu de sa convention constitutive, « d'assurer le bon fonctionnement et la gestion du bâtiment », « de procéder à la maintenance et à la gestion du système d'information de ce site, d'assurer l'animation de celui-ci ainsi que des activités d'éducation au cinéma », et enfin « de coordonner et de mettre en œuvre des activités à caractère transversal de ses membres » ; pour réaliser son objet, sa principale ressource est constituée « des subventions issues des fonds publics ». Il déduit de ce qui précède que « les activités du GIP pour le cinéma présentent, à titre principal, un caractère administratif, et à titre subsidiaire seulement, un caractère industriel et commercial ».

Cette caractéristique emporte deux conséquences : l'objet d'un GIP peut être à caractère industriel et commercial ; cependant, dans la pratique, il est à considérer que, compte tenu des modalités de création (souvent créées sur l'initiative de personnes publiques, avec une convention constitutive toujours approuvée par un arrêté), de fonctionnement (personnes publiques majoritaires au sein des instances délibérantes) ou de financement (des subventions des membres assurent souvent la majorité du financement), et du domaine d'intervention publique considéré, les groupements seront dans leur grande majorité des structures à

⁸²⁵ *ibid.*, p. 314.

⁸²⁶ CE, 1^{er} avril 2005, Syndicat national des affaires culturelles et Union des syndicats des personnels des affaires culturelles CGT, n° 245088, aux tables du recueil Lebon, aux conclusions de Stéphane Verclytte.

⁸²⁷ CE Ass, 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques, *AJDA*, 1956, p. 489, chron. Fournier et Braibant.

caractère administratif⁸²⁸, soit totalement, soit principalement, puisque cet arrêt, en leur élargissant la notion de double visage⁸²⁹, rappelle qu'une entité administrative peut également avoir des activités industrielles et commerciales (comme la vente d'ouvrages, par exemple). Le Conseil d'État, dans ce dernier cas, ne place pas les deux activités sur le même plan : l'activité administrative est prépondérante, tandis que la seconde est subsidiaire ; il ne spécifie cependant pas la partie de l'activité qualifiée d'industrielle et commerciale, ni les critères ayant permis de la retenir. On pourrait voir dans cette absence de précision au cas présenté la volonté d'étendre cette possibilité de double gestion à l'ensemble des GIP, dès lors que l'activité s'y prête.

La seconde conséquence concerne le cas des personnels recrutés « en propre »⁸³⁰ par le GIP : le Conseil d'État, considère que « eu égard au caractère subsidiaire des activités à caractère industriel et commercial exercées par le [GIP] pour le cinéma, [...] la convention constitutive [...] ne pouvait légalement prévoir le recrutement de personnels propres sous contrat de travail régis par le code du travail, sans limiter cette possibilité de recrutement aux personnels à être affectés à celles des activités du groupement qui présentent un caractère industriel et commercial ». Il autorise ainsi la possibilité de recruter des personnels selon des droits différents – au risque de multiplier les statuts-, prenant ainsi en compte la diversité des fonctions exercées. Il réaffirme par là même la relation contractuelle de droit public de tout personnel non statutaire travaillant pour un GIP gérant un service public administratif⁸³¹, et qu'une convention constitutive ne peut arbitrairement fixer les règles de recrutement applicables différentes.

⁸²⁸ Le Tribunal des conflits va utiliser ces mêmes critères pour déduire l'activité exercée : « qu'eu égard à son objet, à ses ressources, et à ses modalités d'organisation et de fonctionnement, notamment le contrôle exercé par un commissaire du gouvernement délégué par le préfet, le service public qu'il gère présente un caractère administratif », Tribunal des conflits, 22 mai 2006, Groupement d'intérêt public pour le droit au logement dans le département de la Moselle (GIPDAL), Inédit.

⁸²⁹ « La notion d'établissement public à double visage résume aux yeux de la doctrine le fait pour le juge, d'isoler au sein de l'activité d'un établissement public à caractère administratif la gestion d'un service public à caractère industriel et commercial, ou, au contraire, de relever qu'un établissement public à caractère industriel et commercial peut exercer des activités de nature administrative », GENEVOIS B., La nature des activités des établissements publics « à double visage », Conclusions sur Tribunal des conflits, 12 novembre 1984, n° 2338, Société Interfrost C/ F.I.O.M, *RFDA*, 1985, p. 253.

⁸³⁰ Les personnes morales membres du GIP doivent assumer les besoins financiers, en matériel et en personnel des GIP. Ainsi, les personnels de la structure seront majoritairement mis à disposition par les personnes morales membres du GIP. Un certain nombre d'entre eux, minoritaire, peut être recruté directement par le GIP, notamment si les missions exercées, compte tenu de leurs spécificités, ne peuvent être exercées par des personnels détachés.

⁸³¹ Principe posé par la « jurisprudence Berkani », selon laquelle les agents non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif géré par une personne publique sont des agents contractuels de droit public, TC, 25 mars 1996, n° 02991, préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône, *rec. CE* p. 535 ; TC, 3 juin 1996, n° 03018 Gagnant, *Juris-Data* n° 1996-051087 ; *rec. CE* 1996, p. 542.

Cette « décision inédite en matière de GIP »⁸³² reconnaît la possibilité pour ces institutions de coopération d'œuvrer également au sein d'une politique publique en exerçant une activité économique.

Le domaine de l'intervention publique pouvant bénéficier de l'action d'un GIP est, comme nous le verrons, de plus en plus vaste. Cette nouvelle personne morale est créée pour développer les « coopérations publiques privées ». Cette création sera un atout si les règles de fonctionnement sont attractives. Parmi elles figurent les règles comptables et financières. Varient-elles en fonction du caractère de l'activité gérée ?

Au terme de l'article 5 du décret n° 83-204 du 15 mars 1983 applicable aux GIP recherche (et dont il est fait renvoi, ou la rédaction est reprise dans les décrets ultérieurs), « la comptabilité du groupement est tenue et sa gestion effectuée selon les règles du droit privé ». Deux exceptions sont aussitôt apportées par le texte : la soumission aux règles de la comptabilité publique s'impose en cas de participation exclusive de personnes morales de droit public ; d'autre part, les membres peuvent se soumettre volontairement à ces règles. Lorsque cette dernière comptabilité est choisie ou imposée, alors ce sont les dispositions des articles 191 à 225 du règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) qui s'appliquent : les règles comptables des établissements publics à caractère industriel et commercial (M95), elles-mêmes « calquées » sur le Plan comptable général, serviront de base aux gestionnaires, alors même que la mission entrant dans l'objet du GIP pourra être qualifiée par la jurisprudence d'administrative.

La nature de l'activité gérée est donc variée, même si la jurisprudence semble faire, par ses critères de détermination, de l'activité administrative la nature du service public le plus couramment pris en charge. Pour exercer correctement cette activité, même si elle est administrative, des règles souples, faisant appel à la comptabilité privée (avec ou sans agent comptable) sont proposées⁸³³. Il est en effet admis qu'un GIP puisse gérer un service public administratif en dépit des modalités de fonctionnement qui, par certains aspects organiques, le rapprochent d'un service public industriel et commercial.

⁸³² L'arrêt introduirait de la souplesse à la règle précédemment établie de gestion de service uniquement administratif par les GIP, JORION B., Un groupement d'intérêt public peut-il être à double visage ?, *JCP A* 2005, 1321, p. 1423.

⁸³³ Même s'il est laissé un choix par exemple en matière comptable, le ministère du Budget pourra « faire pression » pour que le GIP dont l'État sera membre, s'il a la qualité d'opérateur de l'État et s'il est financé majoritairement par des deniers publics, soit soumis aux règles de la comptabilité publique.

4) Son intégration à la liste des opérateurs

Anticipons sur un point que nous détaillerons dans notre développement relatif à l'opérateur. Nous nous penchons ici sur les critères du GIP qui peuvent en faire un opérateur, et non pas, comme nous le ferons ultérieurement, sur les critères de l'opérateur qui permettent d'intégrer le GIP dans une liste.

Les règles encadrant la création des GIP recherche, et plus tard les autres catégories de GIP, posent des principes peu contraignants qui en permettent une mise en application très libérale : elles précisent les entités qui peuvent contracter entre elles dans un domaine déterminé, mais n'imposent pas toujours le recours à une catégorie de personne publique spécifique. Ainsi, pourront être représentés l'État ou des personnes morales soumises au contrôle financier de l'État. Nous pourrions alors qualifier ces modes de gestion de GIP nationaux. Mais un GIP de la même catégorie pourra très bien être créé par une convention constitutive n'associant par exemple que des collectivités territoriales et des personnes morales de droit privé ; nous l'appellerons dans ce cas un GIP local, avant la réforme de 2011.

L'éventuelle appartenance aux opérateurs ne peut donc être liée à une catégorie particulière : en son sein, certains GIP pourront être qualifiés de locaux alors que d'autres, conduisant la même politique publique, c'est-à-dire créés pour répondre au même objet au terme de la loi, seront des GIP nationaux⁸³⁴.

Le critère d'entité contrôlée par l'État, à l'origine de l'opérateur, permet de déduire que seuls les GIP nationaux, et au sein duquel l'État sera membre, pourraient recevoir cette qualification. L'État, qui n'agit plus unilatéralement, mais qui est au contraire un simple co-contractant, exerce-t-il la même tutelle que sur l'établissement public ?

⁸³⁴ La situation est plus simple lorsque la loi indique explicitement que l'État est membre du GIP (cas des anciens groupements régionaux de santé publique ou agences régionales d'hospitalisation) ou lorsqu'une loi crée un GIP particulier (Le GIP Institut national du cancer (INCa) créé par l'article 33 de la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relatif à la politique de santé publique, codifié à l'article L. 1415-3 du code de la santé publique : « l'institut national du cancer est constitué, *sans limitation de durée*, sous la forme d'un groupement d'intérêt public constitué entre l'État et des personnes morales publiques ou privées intervenant dans le domaine de la santé et de la recherche sur le cancer » ; ou le GIP constitué pour la reconstitution des titres de propriété en Corse, créé par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités (a. 42), et dont les statuts sont fixés par un décret n° 2007-929 du 15 mai 2007 spécifique à ce GIP).

Tous les GIP nationaux disposent de ce point de vue de caractéristiques communes :

- un commissaire du gouvernement est nommé et est présent lors de tous les conseils d'administration ; il représente le ministère technique en charge de la politique mise en œuvre par le GIP ;
- qu'ils soient ou non régis par les règles de la comptabilité publique, ils sont soumis au contrôle économique et financier de l'État dans les conditions du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État ;
- ceux soumis à la comptabilité publique, quelle que soit leur taille, sont invités à respecter les règles budgétaires posées par la circulaire budgétaire relative aux opérateurs de l'État, élaborée annuellement par la direction du budget.

À ces différents points réglementaires, il convient d'ajouter des éléments de contexte : lorsque l'État est membre d'un GIP, il est souvent le financeur majoritaire voire exclusif⁸³⁵, de son activité. Le corollaire est qu'il dirige étroitement, par les dotations qu'il octroie, et par sa représentation au conseil d'administration, la conduite politique, budgétaire et financière de l'établissement.

Ainsi, par le contrôle qu'exerce l'État, le financement qu'il octroie et les objectifs qu'il détermine, les GIP disposent des caractéristiques nécessaires pour être un opérateur. C'est ensuite l'enjeu financier qui déterminera l'entrée ou non d'un GIP dans la liste des opérateurs.

Le GIP est conçu comme une alternative aux associations, fondations et autres groupements d'intérêt économique, dont la création par les administrations était l'objet de critiques récurrentes. Il s'agit de la première structure de droit public à pouvoir associer toutes les personnes morales de droit public entre elles : État, collectivités territoriales, établissements publics nationaux ou locaux⁸³⁶. Il permet également la coopération entre partenaires publics et privés et combine ainsi « les garanties de l'existence d'une institution et les avantages du cadre

⁸³⁵ C'était le cas des anciens groupements régionaux de santé publique.

⁸³⁶ Les anciens GIP qu'ils soient constitués avec l'État, ou une personne morale de droit public soumise au contrôle financier de l'État, ou sans aucun de ces membres, appliquent tous la même réglementation. Les GIP qui n'ont aucune de ces personnes morales peuvent être qualifiés de « GIP locaux ». Les articles D. 1115-1 à R. 1115-15 du CGCT comportent des dispositions spécifiques aux GIP transfrontaliers. La direction générale des finances publiques, au Ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, se répartit entre deux bureaux le suivi des GIP dotés d'un agent comptable et soumis au RGCP : le bureau CE-2B opérateurs de l'État assure le suivi des "GIP nationaux" tandis que le bureau CL-1A suit les « GIP locaux ». Cette distinction entre GIP locaux et GIP nationaux évolue cependant avec la réforme intervenue en 2011 (voir ci-après).

conventionnel »⁸³⁷. Distincts de l'établissement public, ils peuvent néanmoins tous les deux être qualifiés d'opérateurs.

Le succès de cette formule dans le domaine de la recherche va conduire le législateur à autoriser l'utilisation du GIP pour la mise en œuvre d'autres politiques publiques, parmi lesquelles la culture.

§2. Le GIP culture

La création initiale des GIP correspondait à un besoin spécifique à la recherche. Leur nombre croissant dans ce domaine, et la possibilité de résoudre la problématique des associations para-administratives contribuent à étendre par des lois ultérieures leurs champs d'application (A). Parmi ceux-ci figure désormais l'activité culturelle (B). Mais face à cette diversité, des voix réclament la création d'un statut unifié à l'ensemble des GIP (C).

A. Une catégorie parmi tant d'autres

Le succès du GIP dans le domaine de la recherche incite les autorités publiques à s'en saisir pour en élargir le panel d'utilisation, au point que l'on peut se demander avant 2011 s'il est un domaine de l'action publique qui n'y aurait pas recours...

Dès les années qui ont suivi la création des premiers GIP recherche, d'autres catégories ont vu le jour. Différentes caractéristiques peuvent se détacher de ces créations :

- les parlementaires n'ont pas attendu l'avis du Conseil d'État ni la décision du Tribunal des conflits et c'est par leur travail législatif que de nouveaux GIP peuvent intervenir dans le cadre d'autres politiques publiques. À ce jour, plus d'une cinquantaine de lois offrent cette possibilité⁸³⁸. Certaines permettent la création d'un GIP dans un domaine très spécifique, d'autres sont plus générales, au cadre d'action beaucoup plus souple ;
- la plupart de ces lois renvoient à la loi de 82, qui crée pour la première fois le GIP en tant qu'institution, au point que l'on peut parler de « la nature matricielle »⁸³⁹ de l'article 21 ;

⁸³⁷ AUTIN J.-L., RIBOT C., *Droit administratif général*, Paris : Litec, 2004, 4^e édition, p. 90.

⁸³⁸ Le Conseil d'État tient à jour le recensement de ces lois dans son guide de légistique.

⁸³⁹ DAL FARRA T., préc. p. 211. Voir également les analyses de MM. Muzellec et Nguyen Quoc, pour qui « la gestation des GIP résulte toujours de deux opérations successives : la création par la loi, puis la soumission à la loi de 1982 ». Pour ce dernier point, « les formulations varient d'une loi à l'autre mais la technique est toujours la

- toutes les activités gérées par les GIP peuvent être qualifiées d'intérêt général⁸⁴⁰ ; le GIP n'est plus une « institution ambiguë dans ses finalités »⁸⁴¹ ;

Il est donc possible de créer un GIP dans de nombreux domaines. À ce constat s'en ajoutent deux autres, augmentant encore leur champ d'action.

Le premier tient à la possibilité d'annuler la création d'un GIP : si la convention constitutive, en tant que contrat, ne peut être déférée au juge du recours pour excès de pouvoir, l'arrêté d'approbation de la convention peut, en revanche, être contesté⁸⁴². Cependant, le silence des textes fondateurs des GIP conduit à s'interroger sur les motifs dont peut se prévaloir l'administration pour refuser l'approbation d'une convention constitutive. Le Conseil d'État va se pencher pour la première fois sur la problématique en 2005⁸⁴³ et considèrera que les ministres compétents pour prendre l'arrêté d'approbation de la convention constitutive doivent exercer leur contrôle sur trois points : ils doivent d'une part « s'assurer de la légalité du projet de la convention constitutive », d'autre part, « vérifier qu'il entre bien dans le champ d'application de la loi » et enfin « apprécier, sous le contrôle du juge, son contenu au regard de l'ensemble des intérêts généraux dont il a la charge ». Si ces conditions sont remplies, l'arrêté d'approbation doit être pris, au terme de cette jurisprudence. Le pouvoir de l'administration est donc limité et strictement encadré à ces conditions.

Le second découle du précédent et concerne le contrôle effectué par l'administration, dans le cadre des travaux conduisant à la rédaction ou non de l'arrêté d'approbation, de l'objet du GIP, afin de vérifier s'il entre effectivement bien dans le champ de la loi : le Conseil d'État va apprécier le champ d'application de la loi « eu égard à la généralité de ses termes »,

même. [...] La formulation est rituelle : un GIP peut être créé "dans les conditions prévues par l'article 21 de la loi 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France". Parfois, l'expression change mais la démarche est la même. [...] Si, par extraordinaire, c'est-à-dire par exception, la loi ne fait pas référence à la loi du 15 juillet 1982 comme c'est le cas pour la loi 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et à la lutte contre l'exclusion professionnelle, le décret d'application vise la loi de 1982. », in MUZELLEC R., NGUYEN QUOC V., *Les groupements d'intérêt public*, Paris : Economica, ed. Collectivités territoriales, 1993, pp. 35-37.

⁸⁴⁰ On pourrait considérer que le principe selon lequel « toutes les activités des personnes publiques sont susceptibles d'être des services publics » (CHAPUS R., *Droit administratif général*, op. cit., p. 580) s'applique aux GIP. Nous préférons reprendre le raisonnement de Benoît Jorion qui rappelle que si la jurisprudence a seulement qualifié quelques rares GIP « d'organismes d'intérêt général », la loi et la jurisprudence ont déjà reconnu l'intérêt général de tous les domaines dans lesquels interviennent les GIP, Jorion B., *Les groupements d'intérêt public : un instrument de gestion du service public administratif*, préc. p. 308.

⁸⁴¹ ROHMER-BENOÎT F., *Les groupements d'intérêt public, une nouvelle catégorie de personnes publiques*, préc., p. 663.

⁸⁴² CE, 23 juin 2004, n° 254926, *Grossi et autres et Compagnie des Salins du Midi et Salines de l'Est*, *rec.* p. 775.

⁸⁴³ CE, 28 décembre 2005, n° 268411, *Syndicat mixte d'aménagement du bassin de la Vesle*, *rec.* p. 603.

permettant ainsi d'envisager une multitude d'objets pour les GIP créés sur cette base. Cette interprétation est valable pour l'ensemble des catégories de GIP⁸⁴⁴. De plus, au-delà du cas d'espèce, il faut constater que le mode de gestion GIP, et les GIP culture font en cela figure d'exemple, peut opérer dans un vaste domaine (administratif, industriel et commercial, muséal, musical etc.). Enfin, si on revient aux sources, la loi de 82 permet la constitution des GIP « non seulement pour remplir un objet déjà très largement défini par la loi, mais également pour gérer des équipements et activités annexes à ce projet »⁸⁴⁵.

Le nombre croissant des lois, souvent rédigées en termes très généraux, limite le pouvoir d'annulation d'une création de GIP pour défaut d'objet et permet leur développement pour répondre à de multiples tâches. La culture entre tout à fait dans cette volonté d'engluement de son activité par les GIP.

B. Les caractéristiques du GIP culture

Des lois spéciales permettent d'utiliser des GIP ; néanmoins, « le grand tournant dans l'extension des GIP s'opère par la loi n° 87-671 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat dont le domaine est très général⁸⁴⁶ ». Son article 22 permet effectivement de créer un GIP pour exercer « des activités dans les domaines de la culture, de la jeunesse et de l'action sanitaire et sociale, ainsi que pour créer ou gérer ensemble des équipements ou des services d'intérêt commun nécessaires à ces activités ». Cette loi, qui est une conséquence de l'avis rendu en 1985 par le Conseil d'État, constitue une avancée dans l'extension des GIP et répond à un besoin croissant des administrations : le succès de la formule intéresse de plus en plus les diverses administrations de l'État. Or, les GIP sont des établissements publics au sens de l'article 34 de la Constitution : leur création nécessite une loi. Légiférer sur un domaine très vaste permet de développer un statut commun à une grande variété de ces GIP. Ainsi parvient-on à la situation suivante : la loi de 82 établit le régime juridique des GIP, mais cantonne leur utilisation au domaine de la recherche ; celle de 87 permet de généraliser leur emploi à un domaine très large de l'action publique⁸⁴⁷.

⁸⁴⁴ JORION B., Quel contrôle sur le refus d'approbation d'une convention constitutive de groupement d'intérêt public ?, *JCP A*, 2006, 1137, p. 845.

⁸⁴⁵ *ibid.*, p. 845.

⁸⁴⁶ MUZELLE R., NGUYEN QUOC V., *op. cit.*, p. 18.

⁸⁴⁷ L'article 22 de la loi du 23 juillet 1987 précitée applique à ces GIP les dispositions de l'article 21 de la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.

C'est en 1991 qu'est publié le décret d'application de la loi de 1987, relatif aux « GIP culture »⁸⁴⁸. Ne se différenciant que peu dans les principes qu'il pose du décret du 15 mars 1983 relatifs aux GIP recherche, il est cependant remarquable par trois aspects⁸⁴⁹ :

- les GIP exercent des activités « dans les domaines de la culture », et peuvent également gérer les équipements communs à ces activités. Le champ culturel d'action se décline en *des* domaines, ce qui offre une potentialité d'intervention énorme aux GIP constitués : toute la sphère culturelle est concernée ;
- un article 7 rappelle que les membres du GIP doivent, par les moyens qu'ils fournissent, lui permettre de fonctionner en posant le principe limitant selon lequel le recrutement de personnels en propre par le GIP « ne peut avoir qu'un caractère subsidiaire par rapport aux effectifs de personnel mis à la disposition du groupement ou détaché auprès de lui ». De plus, un tel recrutement ne pourra être effectué qu'en raison de la « qualification technique » requise pour l'activité concernée ;
- comme pour la catégorie recherche, l'État peut être membre du GIP, mais ce n'est qu'une faculté ; des GIP locaux peuvent également être créés. Des activités culturelles d'intérêt national comme local pourront être gérées de la sorte.

Le GIP culture, créé par une loi très générale, et au champ d'action macrophagique, a des statuts très proches de ceux des GIP recherche. Par le calque presque parfait sur cette dernière catégorie, il semble que la volonté ait d'abord été d'étendre le champ d'action des GIP, avant de s'intéresser aux réelles spécificités de l'activité culturelle⁸⁵⁰.

⁸⁴⁸ Décret n° 91-1215 du 28 novembre 1991 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans les domaines de la culture.

⁸⁴⁹ MM. Muzellec et Nguyen Quoc voient dans le statut de ces GIP « deux éléments [qui] peuvent être notamment mis en relief » (MUZELLEC R., NGUYEN QUOC, op. cit., p. 21). Nous leur en ajoutons un troisième, qui, bien que classique pour les GIP, sera plus tard déterminant lors de discussions relatives à l'élaboration des statuts de l'établissement public de coopération culturelle.

⁸⁵⁰ Notre activité nous amène à être saisi régulièrement par les ministères sectoriels de projet de création de nouvelles catégories de GIP ou de nouveaux GIP. Il est curieux de constater que, au-delà de ce qui a pu être qualifié de *nature matricielle* du texte de 1982, le maître-mot des travaux préparatoires semble être le « mimétisme » : cette structure, par le caractère succinct des textes qui la crée, et du même coup les grandes possibilités d'interprétation et de gestion qui sont laissées, semble « gêner » les décideurs qui souhaiteraient y avoir recours : plutôt que d'innover (dans le respect bien sûr des principes du GIP, qui sont posés par la loi de 82, puis les différents avis et décisions), afin d'adapter la structure à l'activité, les décideurs se cantonnent souvent de calquer leur projet sur d'autres catégories de GIP existantes, au risque de laisser des dispositions inadaptées (il en est ainsi parfois des règles d'application de la comptabilité publique, souvent sujettes à interrogations, ou des modalités de fin de vie et de dissolution du GIP, qui, couramment mal définies dans le décret, peuvent générer des difficultés d'application) : le GIP est encore jeune et évolue sans cesse. S'inspirer de décrets ou lois créant des structures dont la politique publique est proche de celle que l'on veut développer, mais pris il y a parfois quinze ou vingt ans, n'est peut-être pas un gage de bon fonctionnement. La réforme de 2011 déplace cette difficulté.

Ce mode de gestion, souhaité par l'administration, a-t-il reçu l'adoubement des acteurs culturels ? La diversité des partenaires (absence ou présence de l'État), la nature de la comptabilité (publique ou privée), les différentes possibilités de publication de l'arrêté créant le GIP (JO ou journal d'annonces légales) compliquent toute tentative de comptabilisation. Cependant, les éléments suivants peuvent être apportés :

En juin 2004, les GIP culture représentaient 2% des GIP soumis aux règles de la comptabilité publique⁸⁵¹. Ce chiffre très faible ne semblait pas jusqu'à il y a peu en mesure d'évoluer à la hausse : la possibilité de créer des établissements publics de coopération culturelle, depuis 2002, ne jouait pas en faveur de leur développement ces dernières années. Par ailleurs, aucun GIP culture ne possède un enjeu et une taille suffisants pour intégrer les 5% de GIP⁸⁵² ayant la qualification d'opérateur dans le PLF 2010⁸⁵³.

Les GIP culture, au domaine d'activité très vaste, ne se sont pas beaucoup développés depuis l'élaboration de leur statut général. Ils demeurent peu nombreux et, pour la plupart, de petite taille. Des tentatives d'explication seront données ultérieurement.

C. Vers un statut commun aux GIP culture et à l'ensemble des GIP ?

Après la loi de 87, de nouvelles lois plus spécifiques ou générales ont été prises et les catégories de GIP se sont multipliées. Si des points communs existent entre toutes, les nuances qui font la spécificité de chaque type de GIP permettent difficilement d'avoir une perception univoque de cette structure. Des projets récurrents tentent d'établir un « standard commun » aux GIP. Mais leur intérêt ne réside-t-il pas justement dans leur polymorphisme ?

⁸⁵¹ *La lettre de l'agent comptable*, Juin 2004, op. cit., p. 6. Nous ne disposons pas de chiffres concernant les GIP soumis aux règles de la comptabilité privée ; notre expérience professionnelle (nous sommes les correspondants des contrôleurs économiques et financiers qui exercent leur activité sur l'ensemble des GIP, qu'ils soient soumis aux règles de la comptabilité publique ou à celles de la comptabilité privée) nous conduit à penser qu'ils sont également peu nombreux.

⁸⁵² Se reporter à l'annexe budgétaire *jaune opérateur* au projet de loi de finances 2010 (p. 14). Ce chiffre est en diminution : les agences régionales d'hospitalisation ont perdu la qualité d'opérateur dans le PLF 2010, la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires prévoyant leur suppression courant 2010. Par comparaison, en 2008, les GIP représentaient 9% des opérateurs (jaune opérateur annexé au PLF 2008, p. 12). Documents budgétaires consultables sur le site de la performance publique du ministère du Budget (www.performance-publique.gouv.fr).

⁸⁵³ La Cité nationale de l'histoire de l'immigration, rattachée au programme 124 (démocratisation des savoirs et transmission de la culture la culture) n'est pas, contrairement à ce qui est indiqué dans le jaune opérateur pour l'année 2010, un GIP : il a le caractère d'établissement public national depuis le 1^{er} janvier 2007 (voir infra).

Aujourd'hui, plus de 50 catégories de GIP existent, offrant ainsi une possibilité de coopérer pour mettre en œuvre autant de politiques publiques. Leur fondement, que nous avons précédemment détaillé, est commun à l'ensemble des entités, mais des différences, soit entre certaines catégories, soit au sein même d'une catégorie, existent. Ainsi, par exemple, les agences régionales d'hospitalisation qui préexistaient aux agences régionales de santé étaient créées –ironie du sort- sans limite dans le temps ; il en est de même pour le GIP Institut national du Cancer (INCa)⁸⁵⁴. Certains GIP constituent une catégorie à eux seuls⁸⁵⁵, tandis que d'autres forment un maillage sur l'ensemble du territoire⁸⁵⁶. Enfin, certains GIP sont soumis aux règles de la comptabilité publique, alors que d'autres appartenant à la même catégorie fonctionnent selon des règles privées⁸⁵⁷.

« Le développement du recours à la formule du GIP dans d'autres secteurs de l'action administrative » s'est réalisé « au prix de transformations du modèle initial »⁸⁵⁸. Le Conseil d'État, établissant ce constat, propose en 1996 un avant-projet de loi relatif aux groupements d'intérêt public⁸⁵⁹, véritable « texte-source » d'organisation clarifiant leur statut puisqu'il permettrait de créer ces personnes morales de droit public afin d'exercer « des activités d'intérêt général à but non lucratif ». Ce texte n'a pas été adopté. En 2004, l'article 56 de la loi n° 2004-1343 de simplification du droit prévoit que « le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance les mesures nécessaires pour conférer un cadre législatif général aux groupements d'intérêt public ». Deux projets d'ordonnances n'ont jamais abouti. Fin 2009, une proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit du sénateur Warsmann est déposée à l'assemblée nationale. Elle comporte cette fois-ci des dispositions relatives à un statut unique des GIP. Les termes de l'avant projet de loi du Conseil d'État relatifs aux grands principes sont repris ; des personnels peuvent être directement recrutés par le groupement « à titre complémentaire ». Point notable : les dispositions relatives à la dissolution du groupement, procédure souvent source de difficulté, sont détaillées sur deux articles.

⁸⁵⁴ Cf. l'article L. 1415-3 du code de la santé publique précité.

⁸⁵⁵ Cf. GIP constitué pour la reconstitution des titres de propriété en Corse, précité, note supra.

⁸⁵⁶ Cf. les GIP Centres départementaux d'accès au droit créés par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique (art. 55) ; statuts fixés par le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 (art. 141 à 151).

⁸⁵⁷ Seuls deux GIP maisons de l'emploi (créés par les lois du 17 juillet 1992 et 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation et de cohésion sociale ; statuts fixés par les décrets n° 93-81 du 19 janvier 1993, et n° 2002-209 du 15 février 2002) sur une centaine sont dotés d'un comptable public.

⁸⁵⁸ Conseil d'État, Section du rapport et des études, *Les groupements d'intérêt public*, op. cit. p. 20.

⁸⁵⁹ Yves-Louis Gegout, depuis 1985, plaide en ce sens, GEGOUT Y.-L., *Vers une nouvelle forme de personne morale : les groupements d'intérêt public*, op. cit.

Des décrets en Conseil d'État d'application du texte doivent être pris ; ils n'ont cependant pas pour but d'adapter le statut commun à chaque type de GIP intervenant dans une politique déterminée, mais doivent seulement préciser, pour l'ensemble des GIP, des dispositions prévues par la loi (concernant la convention constitutive, par exemple).

Pourquoi tous les projets précédents n'ont-ils pas abouti ? Le statut général qui est proposé ne serait-il pas adapté à la situation ?

La diversité d'action des GIP s'exprime par la diversité des statuts ; cependant, tous possèdent, pour reprendre l'expression de Romain Tinière, un « standard commun »⁸⁶⁰, un ensemble de règles assez souples, composé d'éléments législatifs, réglementaires ou jurisprudentiels, fixant les grands principes de la structure. Leur développement, que nous avons détaillé, depuis le début des années 1980, permet d'avoir une vision assez précise de leur originalité. Et c'est l'adoption d'un « statut général », qui compliquerait dans le futur toute possibilité d'adapter le mode de gestion à la spécificité de l'action publique, qui « paraît inadaptée à la pratique législative actuelle et contraire à la nature de cette nouvelle catégorie de personne morale de droit public »⁸⁶¹, dont la force même est sa malléabilité.

La cohérence juridique semble ici se heurter à la fonctionnalité de l'outil. Une mise à plat des règles risque de faire perdre leur atout aux GIP, dont le « costume » ne pourrait plus être adapté à l'activité. Cette réforme aurait-elle cependant une incidence sur l'avenir des GIP culture ? Leur déclin peut être considéré comme annoncé par la création de l'EPCC (voir infra) ; il faut également s'intéresser aux modalités d'existence des GIP culture, qui s'adaptent parfois particulièrement mal à la conduite d'une activité culturelle.

⁸⁶⁰ TINIÈRE R., *Eléments de définition d'un standard commun aux groupements d'intérêt public*, préc., p. 844. MM. Muzellec et Nguyen Quoc, quelques années auparavant, analysaient déjà la nature matricielle de la loi de 1982 comme la volonté pour le législateur d'utiliser la technique du standard (définie par M. Rials dans sa thèse de doctorat *Le juge administratif français et la technique du standard*, LGDJ, 1980). L'article 21 a un double caractère dans le processus de création des GIP : il « apparaît comme un ensemble de règles susceptibles de construction ultérieure ou si l'on préfère d'un corpus susceptible de s'adapter aux particularités de la situation. Par ailleurs, l'article 21 de cette loi constitue aussi "un standard" en ce sens qu'il s'analyse comme une technique de délégation du pouvoir de créer et d'organiser les GIP. Ainsi la création relève, on l'a vu, du législateur mais l'organisation incombe au pouvoir réglementaire qui "taille le costume" à chaque catégorie de GIP ainsi qu'à la doctrine administrative. », in MUZELLEC R., NGUYEN QUOC V., op. cit., pp. 38-39.

⁸⁶¹ *ibid.*, p. 845.

Section 2. Quelques pistes pour expliquer le faible recours aux GIP dans le domaine culturel

Tous les éléments précédemment évoqués nous permettent de situer les groupements d'intérêt public agissant dans le domaine de la culture : bien que de nature publique, ils se distinguent néanmoins, dans leurs règles de fonctionnement, de celles régissant l'activité des établissements publics. Le nombre de GIP créés n'est pas à la hauteur des espérances fixées par les statuts, très souples, et le domaine d'action, très large. Il faut tenter de donner quelques pistes afin d'expliquer leur faible usage dans le domaine culturel. L'originalité du GIP recouvre deux aspects : d'une part, les dispositions statutaires posent des principes communs à toutes les catégories, et auxquels les GIP culture doivent se plier (§1) ; dans le même temps, leur existence hors du cadre de l'établissement public génère au quotidien interrogations et difficultés de gestion, qui peuvent handicaper leur développement (§2).

§1. Des dispositions statutaires qui s'accordent mal avec l'activité culturelle

La commission sénatoriale des affaires culturelles, dans ses travaux préparatoires à la création de l'établissement public de coopération culturelle, énumère, sans les détailler, 4 caractéristiques du GIP difficilement conciliables avec la poursuite d'un projet culturel⁸⁶² :

- une création approuvée par arrêté du ministre chargé de la Culture et du ministre chargé du Budget ;
- une durée de vie déterminée et fixée dans l'arrêté ;
- les moyens du GIP, fixés d'apports de ses membres, et constitué sans capital ;
- le recrutement de personnel propre dans des conditions très limitées.

Nous allons tenter d'explicitier ces différents points, appréhender si ce jugement est, ou non, pertinent, et le compléter le cas échéant en soulignant ce qui, à nos yeux, peut perturber le développement d'une telle structure au sein d'une politique publique pourtant depuis longtemps en attente d'une nouvelle forme de gestion. Ces critiques concernent deux axes

⁸⁶² Critiques relevées par le rapport d'information élaboré par I. Renar au nom de la commission des affaires culturelles sur l'application de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'EPCC.

forts, l'un tenant aux conditions d'existence (A), l'autre relatif aux moyens dont dispose le GIP (B).

A. Une existence trop cadrée : les lourdeurs d'une création, pour une durée de vie pourtant limitée

Les conditions de création des GIP constituent-elles une lourdeur de gestion, susceptible de freiner leur développement ? Celles-ci doivent-elles être mises en balance avec une durée de vie limitée, susceptible d'être à l'origine d'une mauvaise gestion, et pas forcément adaptée à l'activité culturelle ?

1) La création d'un GIP culture : une opération lourde ?

La convention constitutive doit être signée par l'ensemble des membres ; mais son entrée en vigueur n'est effective qu'après son approbation par un acte réglementaire. Un arrêté devra être pris conjointement par le ministre de la Culture et celui du Budget, et par les autres ministres compétents dans le cas où un établissement public relevant d'une autre tutelle en serait membre⁸⁶³. Le préfet de région peut cependant par délégation approuver la convention constitutive⁸⁶⁴. Pour les « GIP locaux », le préfet de département peut en avoir la charge⁸⁶⁵. Tous les avenants à la convention constitutive devront prendre la même forme.

Le GIP est le produit d'un contrat est d'un acte réglementaire ; entériner une création par un acte unilatéral de l'administration crée donc un délai supplémentaire, qui peut sembler imposé inutilement à des gestionnaires ou des membres habituellement confrontés à des règles civilistes....

⁸⁶³ art. 2 du décret du 28 novembre 1991 précité.

⁸⁶⁴ Ibid.

⁸⁶⁵ Ibid.

2) Une structure créée pour une durée limitée : les dangers et la limite de son utilisation dans le domaine culturel

Cette opération est d'autant plus lourde que le GIP est créé pour une durée limitée. Tout renouvellement de sa convention devra être largement anticipé dans le temps⁸⁶⁶, afin que l'arrêté d'approbation entre en application au plus tard au terme du dernier jour de la vie initiale du GIP. À défaut, il sera réputé comme ayant cessé ses fonctions, toutes les opérations de fin de vie devront être réalisées et toute continuation de l'activité sera dépourvue de base légale⁸⁶⁷.

La poursuite anormale de l'activité du GIP, après la fin de son existence légale, remet en cause la légalité des actes pris et conduit les gestionnaires à une situation d'une grande délicatesse, à laquelle il n'est pas certain que l'on peut remédier.

La jurisprudence en la matière manque ; cependant, des arguments peuvent être avancés : les actes du GIP pris après expiration de la convention constitutive pourraient être considérés par le juge comme nuls, ou inexistantes, au motif d'incompétence *ratione temporis* de leurs auteurs⁸⁶⁸. Cette incompétence étant un moyen d'ordre public, elle est susceptible d'être relevée d'office par le juge administratif en cas de litige⁸⁶⁹. De plus, l'organisme qui manierait des deniers publics sans habilitation à le faire depuis l'expiration de la convention constitutive, serait alors qualifié de gestionnaire de fait⁸⁷⁰. Le juge des comptes a par exemple pu retenir cette qualification en cas d'absence d'habilitation à ordonnancer des dépenses⁸⁷¹.

⁸⁶⁶ Le guide méthodologique GIP élaboré en 2002 par la direction générale de la comptabilité publique, largement connu des gestionnaires de GIP, propose d'anticiper le renouvellement d'au moins six mois : ce délai permet de mener une réflexion sur les nouvelles modalités de gestion souhaitées (durée, objet), de recueillir l'approbation puis la signature de l'avenant de l'ensemble des membres, puis de procéder à sa publicité.

⁸⁶⁷ Notre activité nous permet de connaître différents GIP continuant de fonctionner alors qu'ils sont dépourvus de toute existence légale : ils sont arrivés à leur terme depuis plusieurs mois, voire années, mais personne n'en a connaissance. Les gestionnaires et les comptables ont parfois des difficultés à se reporter à la convention constitutive qui fixe le cadre légal de fonctionnement. Ils consultent souvent de manière privilégiée une réglementation plus générale, et ne vérifient pas la durée de vie fixée dans l'acte contractuel.

⁸⁶⁸ Le Conseil d'État juge illégale la délibération d'un organe collégial dont le mandat des membres nommés a expiré à la date de la délibération, CE, 18 novembre 1985, Époux Robert, *Les petites affiches*, 20 avril 1986.

⁸⁶⁹ CE, 29 mars 2000, n° 196217, M. Pacha. DEBOUY C., *Les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, Paris : PUF, 1980, 528 p.

⁸⁷⁰ L'art. 60-XI de la loi n° 63-156 de finances pour 1963 du 23 février 1963 dispose que « toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et [...] toute personne qui, sans en avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur » rendent compte au juge financier.

⁸⁷¹ Cour des comptes, 29 novembre 2007, n° 50034, Collectivité d'Outre-Mer de Polynésie française.

Les possibilités de résoudre favorablement une telle situation, si elle venait à exister, seraient pour les gestionnaires très limitées : le GIP naît au jour de la publication de l'arrêté d'approbation de sa convention constitutive. C'est, comme nous l'avons vu, un acte réglementaire qui entérine son existence. Prendre un arrêté d'approbation d'un avenant à la convention constitutive avec effet rétroactif au dernier jour de l'existence initiale du GIP permettrait de donner une base légale aux actes pris durant toute cette période. Il heurterait cependant le principe de non-rétroactivité des actes administratifs⁸⁷² et serait probablement annulé en cas de recours juridictionnel.

Reste que le GIP est également créé par un contrat, et qu'en la matière les règles sont moins contraignantes. Une nouvelle convention constitutive, contenant une disposition qui prévoirait un effet rétroactif limité aux parties contractantes⁸⁷³, pourrait être prise. Les tiers seraient cependant toujours en droit de demander l'annulation des actes pris par le GIP qui seraient de nature à les léser dans leurs intérêts de façon directe et certaine⁸⁷⁴.

Un arrêté préfectoral déclaratif, « ne faisant que constater des situations de fait ou de droit »⁸⁷⁵, porterait approbation de cette convention, elle-même rétroactive ; ses effets se produiraient à compter de l'apparition de la situation de fait qu'il se bornerait à constater. Cette solution, qui permet de pallier l'étourderie de certains gestionnaires qui n'auraient pas pris conscience du caractère temporaire du groupement qu'ils dirigent, ne peut apparaître comme une sécurité permettant de s'affranchir des dispositions relatives à la durée du GIP, inscrites

⁸⁷² Principe général du droit susceptible d'être levé d'office par le juge administratif, Cf. arrêt de principe : CE, 25 juin 1948, Société du journal L'Aurore, *rec.*, p. 289, Dalloz, 1948, p. 437. Le commissaire du Gouvernement Teissier, dès 1907, affirmait « qu'on ne réglemente pas le passé. Les représentants de la puissance publique commettraient, s'ils le faisaient, un excès de pouvoir, un acte d'incompétence ratione temporis si l'on peut dire, en exerçant un droit qui n'appartenait qu'à leurs prédécesseurs », CE, 17 mai 1907, Le Bigot, *DP* 1908.3, p. 126.

⁸⁷³ CE Section, 19 novembre 1999, n° 176261, Fédération syndicaliste Force ouvrière des travailleurs des postes et télécommunications, *rec.*, p. 354 : « Considérant, d'autre part, qu'aucune disposition législative ou réglementaire, non plus qu'aucun principe général du droit, ne fait obstacle à ce que des stipulations du contrat produisent des effets rétroactifs entre les parties, à condition que ces effets ne s'étendent pas à des personnes qui ne seraient pas partie au contrat ; que si le contrat de plan, qui a été conclu pour une durée de quatre ans, du 1^{er} janvier 1991 au 31 décembre 1994, n'a été signé que le 9 janvier 1992, le moyen tiré par la fédération requérante du caractère rétroactif de ses stipulations est inopérant dès lors que les stipulations du titre 4 de ce contrat n'ont pu produire des effets juridiques rétroactifs qu'entre les parties ».

⁸⁷⁴ Nous pensons notamment aux personnes recrutées en propre.

⁸⁷⁵ CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Paris : Montchrestien, Domat, 12^e édition, 2006, p. 555. Voir également sur les actes déclaratifs l'analyse de Daniel Chabanol : « Les actes dits recognitifs, ou encore déclaratifs, qui se bornent à attester d'un état de fait ou de droit, à le reconnaître, sans attribuer à l'intéressé aucun "statut" ou avantage, ne créent pas de droits ». Leur caractère est cependant d'appréciation délicate : « en matière financière [...], on a pu hésiter sur l'attitude à adopter s'agissant des mesures n'impliquant l'exercice d'aucun pouvoir d'appréciation et se bornant donc à tirer des conséquences mécaniques d'une situation juridique qu'elles n'ont pas créée. », in CHABANOL D., *La pratique du contentieux administratif*, Paris : Litec, 7^e édition, 2007, p. 398 et suivantes.

dans la convention constitutive : aucune décision juridictionnelle appliquée au GIP n'est venue confirmer ou infirmer un tel schéma. Cependant, nous ajouterons à la défense de notre analyse que la jurisprudence administrative valide, dans l'intérêt du service comme dans celui des tiers, certains actes administratifs dès lors que l'investissement d'une personne apparaît comme plausible⁸⁷⁶. Si un GIP culture continue de contracter avec les tiers, payer des dépenses et recouvrer des recettes, bref, exercer son activité de manière continue, les tiers, sauf à connaître les statuts précis de leur partenaire, ne peuvent douter de son existence juridique. Mais ceci, nous le rappelons, ne peut rester qu'hypothèse, et ne doit pas être entendu comme une des modalités de gestion du GIP : le principe reste qu'il est créé à compter de la publication de ses statuts, pour une durée qui ne peut en aucun cas, sauf prorogation dans les mêmes formes, excéder ce qui est prévu dans la convention constitutive.

Une durée de vie limitée dans le temps, outre les nécessités de ne pas s'affranchir de la contrainte temporelle mentionnée dans la convention, s'accorde mal avec l'activité culturelle : il est tout à fait envisageable de limiter l'action d'un GIP dans certains domaines. Deux laboratoires de recherche peuvent passer une convention pour développer un projet sur cinq années, par exemple : les sciences appliquées ont besoin d'avoir des objectifs calendaires. Il en est de même de certains GIP relatifs au développement social urbain, qui mettent en œuvre une politique publique bien précise. En revanche, les activités artistiques, comme celles relatives à la gestion du patrimoine, d'un musée, ou d'une école d'art, se satisfont peu d'une gestion sur le court ou le moyen terme. Et cette approbation par un acte réglementaire peut rendre rétifs certains acteurs notamment associatifs.

B. Des moyens pas toujours adaptés : les apports financiers et le recours limité à du personnel recruté « en propre »

Le sénateur Renar insiste sur l'inadaptation de certains moyens dont disposent le GIP pour conduire une action culturelle. Ils sont relatifs d'une part au fait que ce GIP, constitué sans capital, doit être constitué d'apports des membres pour fonctionner ; d'autre part, le recours dans des conditions très limitées à du personnel propre nuit à son efficacité de fonctionnement. Nous allons revenir sur la question des apports du GIP et développerons plus généralement les problématiques liées à la diversité des statuts des personnels.

⁸⁷⁶ CE Section, 16 mai 2001, n° 213717, Préfet de police c/ M. Ihsen Mtimel.

1) Les apports des membres

Rétablissons d'emblée une réalité : un GIP peut être constitué sans capital ; il ne s'agit que d'une faculté prévue par la loi, et non d'une obligation⁸⁷⁷. Dans la pratique cependant, la majorité des GIP sont constitués de la sorte. Le ministère du Budget, qui suit la création des GIP, pose en effet le principe suivant lequel un GIP appliquant le régime budgétaire et financier applicable à des établissements publics administratifs est obligatoirement constitué sans capital⁸⁷⁸. Il étend même cette directive dans la pratique à l'ensemble des GIP soumis aux règles de la comptabilité publique.

Revenons sur la distinction des deux situations, avant de développer les modalités de l'apport des membres. Le corollaire de ces deux points sera, pour le GIP, la difficulté à recourir à l'emprunt pour financer son activité.

a. La distinction du GIP sans / avec capital

La convention « détermine les modalités de participation des membres et les conditions dans lesquelles ils sont tenus des dettes du groupement »⁸⁷⁹. Le ministère du Budget énumère les distinctions entre les deux situations que pourra retenir le contrat :

« Lorsque le GIP est constitué avec un capital :

- la contribution aux dettes des membres du groupement est déterminée à proportion de leur part dans le capital ;
- il est souhaitable d'éviter que l'État ou les établissements publics nationaux prennent une participation au capital d'un GIP afin qu'ils ne se trouvent pas tenus à des engagements supérieurs à ceux prévus par la convention.

Lorsque le GIP est constitué sans capital :

- les droits et obligations de chaque partenaire sont fixés par la convention et peuvent ainsi, notamment pour les personnes morales de droit public, être définis strictement, que ce soit pour le montant de la participation ou pour la forme qu'elle revêt ;

⁸⁷⁷ « Le groupement d'intérêt public [...] peut être constitué sans capital », art. L. 341-1 du code de la recherche.

⁸⁷⁸ Instruction codificatrice n° 02-037-M91 du 30 avril 2002, réglementation financière et comptable des établissements publics nationaux à caractère administratif, tome 1, titre 4, chapitre 1, 4.1. p. 46

⁸⁷⁹ Art. L. 341-4 du code de la recherche

- de plus, dans leurs rapports avec les tiers, les membres sont tenus des dettes du groupement dans les proportions énoncées par la convention constitutive et ses annexes, et leur responsabilité ne peut être solidaire et indéfinie ;
- il est donc particulièrement conseillé d'éviter dans la convention toute clause qui pourrait jouer en défaveur des personnes morales de droit public »⁸⁸⁰.

Pour un GIP constitué avec capital, aucun apport minimum n'est exigé ; s'il est constitué sans capital, il percevra les cotisations de ses membres.

b. Les modalités d'apport

Si le GIP est constitué avec capital, il sera représenté par un apport en nature, en industrie (apport de brevet) ou en numéraire⁸⁸¹. S'il est au contraire créé sans capital, les participations respectives des membres seront fixées dans la convention constitutive. Ceci a des conséquences pour les membres du GIP, et notamment l'établissement public. En effet, son entrée dans le GIP, lorsque ce dernier est constitué avec capital, s'analyse comme une prise de participation dans une autre personne morale. Il doit être autorisé, soit par des dispositions réglementaires qui le régissent, lui ou sa catégorie d'établissement public, soit par les textes instituant la catégorie de GIP concernés et autorisant ce type d'établissement, dans les membres du GIP⁸⁸², à effectuer ces opérations. Si le GIP est constitué sans capital, la situation est plus simple puisque l'approbation par le ministre de tutelle de l'établissement public de la convention constitutive (prévoyant comme membre l'établissement public) suffira.

Nuançons cependant la portée comptable et budgétaire de l'absence de constitution de capital du GIP : ceci ne veut pas dire qu'il ne pourra établir un bilan⁸⁸³ en fin d'année. Les comptes de classe 1 de son plan comptable seront mouvementés : il disposera de biens mis à disposition (compte 102), de réserves constituées en fin d'exercice (106), constituera des provisions (15)... Cela signifie seulement que le compte 101 "capital" qui enregistre à son crédit le montant du capital figurant dans l'acte de la structure ne sera pas ouvert.

⁸⁸⁰ Instruction codificatrice n° 02-037-M91 du 30 avril 2002, réglementation financière et comptable des établissements publics nationaux à caractère administratif, tome 1, titre 4, chapitre 1, 2.4.1.2., pp. 39-40.

⁸⁸¹ L'écriture finale dans la comptabilité du GIP mouvementera, suivant la nature de l'apport, en débit la classe 5 (pour le numéraire), la classe 2 (pour le matériel ou les brevets (apport en industrie)) et en crédit le compte 101 capital (pour les apports en nature et en industrie).

⁸⁸² Ceci devra naturellement être réalisé dans le respect de la hiérarchie des normes régissant l'une et l'autre catégorie de personne juridique.

⁸⁸³ « Toute acquisition de moyens de production (emplois) s'accompagne obligatoirement d'un financement mis à la disposition de l'entreprise (ressources). [...] Le bilan est une représentation des ressources et des emplois dont dispose une entité comptable », *Lefèvre comptable*, op. cit., p. 17.

Le principe général qui demeure, quelles que soient les capacités « capitalistiques » du GIP, est que les personnes morales qui choisissent de coopérer au sein d'un GIP afin de mettre en œuvre, dans les meilleures conditions et pour le meilleur résultat, une politique publique dont elles ont la charge, doivent fournir l'ensemble des moyens à la structure de coopération afin qu'elle réalise sa mission. Il en est ainsi des locaux, des personnels, participation que nous détaillerons ultérieurement, et des moyens financiers. Le corollaire de ce dernier point est que le GIP ne peut contracter des emprunts.

c. L'absence de recours à l'emprunt

Les GIP ne recourent pas par principe à l'emprunt. Cet énoncé, qui souffre cependant des exceptions, s'appuie sur trois éléments : comme nous venons de le voir, les membres du GIP doivent assurer eux-mêmes le fonctionnement du GIP. Il ne s'agit que d'une coopération sous forme structurelle, et les différents acteurs, qui délèguent dans cette nouvelle personne morale l'exercice d'une partie de leurs compétences, doivent lui fournir les moyens financiers pour lui permettre de réaliser son objet. Par ailleurs, un GIP ne réalise généralement pas d'opérations d'investissement qui nécessiteraient de contracter des emprunts. Enfin, la durée de vie du GIP, et les possibilités de dissolution anticipée, sont deux éléments difficilement conciliables avec le plan de remboursement des annuités d'emprunts, qui est fixé dès la contraction du prêt, et dont la durée dépendra du montant emprunté.

Un recours exceptionnel à l'emprunt reste possible : la procédure doit être expressément prévue dans la convention constitutive et la tutelle financière donnera son accord, ce qu'elle fait en général dans des conditions très limitées. L'évolution de la politique financière publique permet cependant de s'interroger sur l'intangibilité du principe initial de non-recours à l'emprunt : les annonces successives de réduction de la dette publique et la pression financière de plus en plus forte sur les opérateurs de l'État ou les organismes divers d'administration centrale, limitent de plus en plus les possibilités de financement des GIP par leurs membres ; les objectifs qui leurs sont assignés vont peut-être les contraindre à trouver d'autres modes de financement : l'ouverture de lignes de trésorerie ou la contraction d'emprunt à court terme (moins d'un an) sont des nouvelles modalités de financement des missions des GIP qui vont sans doute se développer dans le futur.

L'apport des membres peut revêtir des formes diverses : il peut s'agir d'une participation financière au budget annuel, de la mise à disposition de locaux ou de matériels qui restent la propriété du membre, et de personnels. Il ne nous semble pas utile de doter le GIP d'un capital. Au-delà des arguments précédemment énoncés, nous ajouterons qu'il n'est d'aucun intérêt vis-à-vis des tiers : le GIP est une personne morale de droit public constituée elle-même d'au moins une personne morale de droit public, et demeure ainsi toujours solvable. Il n'est pas besoin de constituer un capital comme gage de la bonne santé financière de la structure. Les GIP aménageurs, compte tenu de leur objet même, sont la seule catégorie à être créée avec capital.

Cependant, dans le domaine culturel, cela signifie qu'il ne pourra être propriétaire d'aucun bien : c'est un atout en cas de liquidation et de répartition de la richesse à l'issue de la liquidation, mais qui peut bloquer les gestionnaires dans leur politique de développement. Les modalités de mise à disposition des biens tendent cependant à nuancer cette problématique.

L'absence de participation au capital ne nous semble pas handicapant ; par contre, créer un GIP signifie lui donner les moyens de fonctionner, ce qui peut contraindre la gestion de la structure, et freiner les appétences de certains partenaires du futur projet.

2) Le personnel du GIP

Nous rappellerons ici les principes, précédemment évoqués, posés par la loi et la réglementation :

L'article L. 341-1 du code de la recherche, pose le principe de la mise à disposition par les membres du GIP de leurs personnels⁸⁸⁴. La réglementation relative aux GIP culture complète le dispositif en limitant le recours à des personnels recrutés en propre par le GIP à titre subsidiaire ; elle attribue également à ce choix un critère qualitatif : c'est pour répondre à des besoins spécifiques, compte tenu des tâches qui doivent être effectuées, qu'un tel recrutement est autorisé⁸⁸⁵. Le recrutement en propre est donc effectivement encadré ; cependant, les possibilités offertes sont ouvertes pour justement permettre de doter des emplois spécifiques de personnels qualifiés. C'est donc plus le besoin pour les membres de mettre à disposition du

⁸⁸⁴ Art. L. 341-1 du code de la recherche : la convention constitutive précise « les conditions dans lesquelles [les membres] mettent à disposition du groupement des personnels rémunérés par eux ».

⁸⁸⁵ « Le recrutement de personnel propre par le groupement [...] ne peut avoir qu'un caractère subsidiaire par rapport aux effectifs du personnel mis à la disposition du groupement ou détaché auprès de lui et ne peut concerner que des agents dont la qualification technique est indispensable aux activités spécifiques du groupement », art. 7 du décret du 28 novembre 1991 précité.

personnel que les limites –forts réduites si la nécessité se fait sentir- du recours à du personnel recruté directement par le GIP qui se fait sentir.

En revanche, la multiplicité des statuts pourra complexifier la gestion d'un GIP culture : aux agents des différents membres du GIP mis à disposition ou détachés dans l'organe de coopération, il faut ajouter les contractuels qui pourront être soit soumis aux règles du droit public, soit au code du travail⁸⁸⁶ selon leur activité.

Les lourdeurs évoquées par les détracteurs des GIP, ainsi que l'inadaptation de leurs moyens de fonctionnement, doivent être relativisées. Certes, des règles existent, et elles se distinguent des modalités de fonctionnement de l'établissement public, qui peuvent pour le cas apparaître comme plus souples. Il ne faut cependant pas oublier que la création d'un GIP n'a pas le même objet que la création d'un établissement public que l'on qualifierait de classique (que nous distinguons de l'établissement public de coopération culturelle) : on établit un partenariat au sein d'un GIP ; et ceci implique les conséquences que nous venons d'évoquer.

§2. Les difficultés d'une existence hors du cadre de l'établissement public

Les groupements d'intérêt public, nous l'avons vu, recourent à différentes catégories de personnels pour accomplir leurs missions. À côté du personnel d'exécution, c'est-à-dire les salariés chargés de faire fonctionner l'institution et mettant en œuvre la politique de l'établissement, l'agent comptable, lorsque le GIP est soumis aux règles de la comptabilité publique, fait partie avec l'ordonnateur des organes de direction. Le traitement de cet agent, qui exerce sa fonction de comptable sur le même fondement réglementaire que ceux des établissements publics nationaux⁸⁸⁷, va être cependant sujet à interrogation : la rémunération perçue peut-elle être assimilée à celle d'un agent comptable d'établissement public ? La Cour de cassation va trancher cette question (A). Deux autres problématiques viendront compléter une représentation qui dépeint les différences de traitement juridique, voulues ou non, entre

⁸⁸⁶ Un avocat fait un point intéressant sur la situation des personnels soumis régis par le code du travail. Elle aurait des conséquences juridiques sur l'employeur, soumis par exemple au contrôle de l'Inspection du travail, à la convention collective de l'activité gérée et aux conditions de représentation des personnels, GOURET J.-C., Le statut social des salariés des groupements d'intérêt public, *JCP E*, n° 39, septembre 2010, pp. 33-38.

⁸⁸⁷ Ils appliquent tous les deux les principes posés par le règlement général sur la comptabilité publique.

des mêmes catégories de personnels, selon le type d'établissements publics⁸⁸⁸ qui les emploie (B).

A. L'agent comptable de GIP : ses conditions d'exercice et de rémunération

Les GIP sont en général des organes de coopération de taille, ou plutôt d'activité réduite : rien de comparable pour la majorité d'entre eux à celle du Centre des monuments nationaux ou du Louvre. Cette activité influe sur le dimensionnement de l'agence comptable, lorsque le GIP est soumis aux règles de la comptabilité publique : l'agent comptable sera en général un cadre du Trésor public (aujourd'hui des finances publiques), au grade d'inspecteur (1^{er} grade de la catégorie A⁸⁸⁹) ; de plus, si cette activité est effectivement limitée, il sera le seul effectif de l'agence comptable et exercera sa fonction en adjonction de service⁸⁹⁰ : présent sur le site une demie ou une journée par semaine, en tant que comptable et payeur, cet agent de l'administration aura une activité principale, par exemple chef de service en direction départementale ou régionale des finances publiques (anciennement trésoreries générales de département et de région) ou percepteur, qu'il exercera à plein temps.

Les agents comptables de GIP exerçant leur activité en adjonction de service perçoivent dans ce cadre une rémunération sous la forme de deux indemnités :

- l'indemnité de caisse et de responsabilité⁸⁹¹ ;
- l'indemnité pour rémunération de services⁸⁹².

⁸⁸⁸ Nous employons ici à dessein le terme d'établissement public, tel qu'il est envisagé par la Constitution, c'est-à-dire comme englobant l'ensemble des personnes morales de droit public distinctes de l'État et des collectivités locales. Notre objectif est de montrer, dans le cas que nous développerons en dernier point, l'ineptie qui parfois consiste à traiter de manière différente des individus pourtant employés sous le même régime juridique de contrat, simplement parce que leur employeur, public, sera qualifié par la loi de groupement d'intérêt public et non d'établissement public.

⁸⁸⁹ Plus l'activité sera importante et l'agence comptable de grande taille, plus l'agent en cadre de cette fonction aura de l'ancienneté : il pourra s'agir d'un receveur percepteur, un trésorier principal, un trésorier-payeur général (depuis la création de la direction générale des finances publiques, leur dénomination est inspecteur divisionnaire, administrateur des finances publiques, administrateur général des finances publiques).

⁸⁹⁰ Possibilité prévue en application du décret n° 88-132 du 4 février 1988 relatif à l'indemnité pour rémunération de service allouée aux agents comptables d'établissements publics nationaux, de comptes spéciaux du Trésor, de budgets annexes, d'établissements publics locaux d'enseignement agricoles et d'écoles de formation maritime et aquacole.

⁸⁹¹ Instituée par le décret n° 73-899 du 18 septembre 1973 relatif aux indemnités de caisse et de responsabilité allouées aux agents comptables des services de l'État dotés d'un budget annexes, et aux agents comptables d'établissements publics nationaux.

⁸⁹² Instituée par le décret du 4 février 1988 précité.

Cette énumération et les règles les concernant sont clairement présentées dans le guide méthodologique des GIP élaboré en 2002 par la direction générale de la comptabilité publique⁸⁹³, faisant référence chez de nombreux gestionnaires et agents comptables de GIP, mais également au sein même des bureaux ministériels chargés de mener une réflexion sur l'outil adéquat à développer pour atteindre les objectifs assignés à une politique publique : au terme de cet ouvrage, ces deux indemnités sont imposables au titre de l'impôt sur le revenu. Elles sont, de plus, soumises à la cotisation sociale généralisée (CSG), à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et à la contribution exceptionnelle de 1%. Il n'est fait mention d'aucune autre cotisation ou charge sociale⁸⁹⁴.

Dans l'affaire qui sera tranchée en cassation, l'union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale (URSSAF) du Haut-Rhin, à l'issue d'un contrôle intégrant la symptomatologie des GIP, va contester cette appréciation édictée par le ministère du Budget et mise en application par un GIP : l'URSSAF a procédé à la réintégration dans l'assiette des cotisations du régime général des indemnités versées à l'agent comptable du GIP Groupement pour l'informatisation du livre foncier d'Alsace Moselle (GILFAM)⁸⁹⁵ pour la période courant du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2002. Le code de la sécurité sociale précise en effet les cotisations auxquelles sont assujettis les employeurs vis-à-vis de leurs travailleurs ; un article D. 171-3 dispose à ce titre que « les employeurs, pour le compte desquels les travailleurs mentionnés à l'article D. 171-2 exercent, à titre accessoire, une activité salariée ou assimilée relevant du régime général de sécurité sociale, sont redevables de l'intégralité des cotisations mises à la charge de l'employeur par la réglementation en vigueur ». L'article D. 171-11 pose certes des exceptions au principe qui vient d'être posé, mais ne cite pas les GIP parmi

⁸⁹³ Voir note supra.

⁸⁹⁴ Ce guide est destiné aux praticiens et donne les informations nécessaires à leur activité. Concernant l'indemnité de caisse et de responsabilité, après avoir rappelé son fondement juridique, détaillé en différents points le barème général et les règles applicables à chaque catégorie, et rappelé qu'un arrêté spécifique fixe « en fonction du montant du compte de résultat prévisionnel » du GIP le taux applicable à l'agent comptable concerné, il précise les impôts et contributions auxquelles est soumise cette indemnité : « [elle] est imposable au titre de l'impôt sur le revenu [...] [elle] est soumise à la cotisation sociale généralisée (CSG) (...) [elle] est soumise à contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) [...] [elle peut être assujettie à la contribution exceptionnelle de solidarité de 1% instituée par la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 modifiée. Conformément à la circulaire du Premier ministre n° 1751 SG du 15 février 1983 [...], "chaque ordonnateur détermine lui-même si l'agent est assujetti et assure (le cas échéant) le précompte sur la somme qu'il verse". Chaque employeur apprécie séparément s'il y a lieu de procéder au précompte de 1% ». La même construction rédactionnelle et les mêmes précisions concernant les impositions et contributions auxquelles est assujettie l'indemnité pour rémunération de service sont détaillées, *Guide méthodologique sur les GIP*, Direction générale de la comptabilité publique, 2002, pp. 37-41.

⁸⁹⁵ GIP créé par arrêté ministériel du 7 mars 1995 d'approbation de la convention constitutive en application de la loi n° 94-342 du 29 avril 1994. Depuis le 1^{er} janvier 2006 lui est substitué l'établissement public Livre foncier informatisé d'Alsace (loi n° 2002-306 du 4 mars 2002).

celles-ci : « Les dispositions des articles D. 171-3 à D. 171-10 ne sont pas applicables aux fonctionnaires titulaires et stagiaires de l'État et aux agents permanents des collectivités locales ne relevant pas, au titre de leur activité principale, des dispositions du livre IV du présent code, lorsqu'ils exercent une activité accessoire au service de l'État, d'un département, d'une commune ou d'un établissement public ». Les catégories de personnels faisant exception au principe sont ciblées : ce sont notamment les agents de l'État qui exercent leur activité au service d'un établissement public. Dans leur cas, poursuit l'article précité, « aucune cotisation n'est due, au titre de l'activité accessoire par l'administration, la collectivité ou l'établissement employeur, ni par l'intéressé [...] ». C'est sur l'application de cette réglementation que URSSAF et GILFAM s'opposent.

Ce dernier a formé un recours devant le Tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) le 16 novembre 2004 à l'encontre de la décision de refus implicite de la commission de recours amiable d'annuler le redressement : il conteste d'une part la compétence de l'URSSAF dans l'exercice du contrôle du GIP « dont les ressources proviennent exclusivement de fonds publics, dont la mission est un service public et dont la comptabilité est tenue conformément aux règles de droit public par un agent comptable désigné par le ministre du Budget » ; en conséquence, « au regard du principe de séparation entre les autorités administratives et judiciaires, seule la Cour des Comptes [serait] habilitée à effectuer un tel contrôle ». D'autre part, il estime que son agent comptable ne peut être assujéti aux cotisations du régime général de la sécurité sociale car il demeure affecté à plein temps à la Trésorerie générale du Haut-Rhin, est sous l'autorité du Trésorier-payeur général et n'exerce son activité au GILFAM qu'en adjonction de service, ce dernier ne pouvant en conséquence être considéré comme son employeur.

Dans sa décision du 13 décembre 2005, le TASS va justifier la position de l'URSSAF :

Sur le premier point, il reconnaît la compétence de l'organisme de recouvrement : il rappelle « qu'en application de l'article L. 243-7 du code de la sécurité sociale⁸⁹⁶, [...] le contrôle de l'application du présent code par les employeurs, personnes privées ou publiques, et par les travailleurs indépendants est confié aux organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général » pour ensuite constater « que toutefois, le contrôle de l'application de la

⁸⁹⁶ Art. L. 243-7 du code de la sécurité sociale : « Le contrôle de l'application des dispositions du présent code par les employeurs, personnes privées ou publiques, et par les travailleurs indépendants est confié aux organismes chargés du recouvrement des cotisations du régime général.

« [...] »

« La Cour des comptes est compétente pour contrôler les administrations centrales de l'État. [...] »

législation sociale par les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État, pour les contributions et cotisations dont ils sont redevables envers le régime général, est assuré par la Cour des comptes ». En application de ces dispositions, et « en raison de la nature juridique du GIP », le GILFAM entre dans le champ de compétence de l'URSSAF. Par cette décision, les premiers juges constatent la spécificité du GIP⁸⁹⁷ sans préciser quel élément de celle-ci leur permet de retenir un tel choix.

Sur le fonds, bien que l'agent comptable exerce en adjonction de service et reste affecté à plein temps à la direction départementale des finances publiques (anciennement trésorerie générale) sous l'autorité du directeur départemental des finances publiques (anciennement Trésorier-payeur général), « il n'en demeure pas moins, juge le Tribunal, qu'en raison de sa nature de groupement d'intérêt public, [le comptable] ne peut prétendre aux exonérations susvisées, les règles propres à la comptabilité publique étant sur ce point sans emport ».

L'application d'une telle décision, qui légitime la position de l'URSSAF du Haut-Rhin⁸⁹⁸, serait lourde de conséquence : bien que s'appliquant sur des sommes minimes, elle remettrait en cause les modalités de retenues s'appliquant à la rémunération de l'ensemble des agents comptables de GIP en adjonction de service.

Le GILFAM interjette appel de la décision le 13 janvier 2006. Il ne discute pas l'originalité de l'institution GIP, et s'intéresse de nouveau à la situation statutaire de l'agent : l'absence de lien de subordination de l'agent comptable vis-à-vis du GILFAM ne permet pas de le considérer comme un salarié ; les indemnités qu'il perçoit ne peuvent être assujetties aux cotisations du régime général. L'intimant réplique en rappelant à nouveau que l'article D. 171-11 ne s'applique pas à une activité accessoire exercée au sein d'un GIP. La chambre sociale de la Cour d'appel de Colmar⁸⁹⁹ va d'abord constater qu'« il n'existe aucun lien de subordination entre le groupement et l'agent comptable ». Puis elle va adopter une position médiane, tout à fait pertinente : au GILFAM qui ne s'y référait pas, il va opposer le recours à l'article D. 171-11 précité pour l'examen du litige qui lui est soumis ; mais alors que l'URSSAF se fondait sur cet article pour justement en exclure l'application au GILFAM, au motif que sa structure

⁸⁹⁷ Il établit une distinction vis-à-vis de l'établissement public : « Qu'en l'espèce [...] un établissement public de l'État ne se substituera au [GIP] qu'à compter du 1^{er} janvier 2006 ».

⁸⁹⁸ Nous rappellerons que les URSSAF constituant autant de personnes morales distinctes, la décision prise par l'une d'elles n'engage pas les autres, Cass. Soc., 29 juin 1995, *Bull. civ. V.*, n° 225 ; D. 1996, *Somm.* 44, obs. Prétot.

⁸⁹⁹ Arrêt du 10 mai 2007.

juridique n'est pas explicitement citée, la Cour d'appel, tout en respectant la spécificité des GIP, va retenir l'originalité du statut de son comptable qui demeure d'abord un agent de l'État : « Même si le GILFAM n'est pas un établissement public, l'agent comptable a le statut de fonctionnaire soumis aux règles de la comptabilité publique et de par ce statut, est une émanation de l'État ». En conséquence, l'article D. 171-11 peut être retenu pour ne pas l'assujettir aux cotisations du régime général, et le jugement du TASS doit être réformé sur ce point.

Dans son pourvoi en cassation, l'URSSAF va contester l'absence de constatation de fait de la Cour d'appel pour déduire l'inexistence du lien de subordination entre le comptable et le GIP, et va considérer que « la Cour d'appel n'a pas tiré les conséquences légales de ses propres constatations et, partant, a violé l'article D. 171-11 du code de la sécurité sociale » qui exonère de cotisations sociales seulement « l'État, le département, la commune, ou un établissement public qui emploie à titre accessoire un fonctionnaire ou un agent public ». Le juge de cassation⁹⁰⁰ va cependant confirmer la décision de la Cour en insistant de nouveau, d'une part sur le caractère public du GIP et les conditions de nomination de l'agent comptable, et d'autre part sur l'absence de lien de subordination de ce dernier à l'égard du GILFAM⁹⁰¹.

Par cet arrêt, la Cour de cassation permet l'application d'un texte relatif à l'État et à ses établissements publics à un GIP. Elle ne fonde pas son argumentaire sur une hypothétique – mais dorénavant contestable- analogie entre le GIP et l'établissement public ; elle se place sur le terrain du lien entre une personne et la structure qui l'emploie en adjonction de service. Cependant, le résultat est d'étendre –dans des conditions certes bien précises- l'application d'un texte destiné à l'État et à ses établissements publics au GIP. On peut y voir une évolution du raisonnement de la Cour : quelques années auparavant, dans une espèce similaire – l'URSSAF de Paris a réintégré dans l'assiette des cotisations et rémunérations versées aux directeurs et agents comptables successifs du GIP Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (SNATEM)-, la première chambre civile de la Cour de cassation a

⁹⁰⁰ Cass., 2^e Civ., 12 mars 2009, URSSAF du Haut-Rhin contre GILFAM.

⁹⁰¹ « Mais attendu, selon l'article 4 du décret n° 94-662 du 24 juillet 1994, que la comptabilité du GILFAM est assurée selon les règles du droit public ; que les dispositions du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique sont applicables au GILFAM et que l'agent comptable de celui-ci est nommé par arrêté du ministre chargé du budget ;

Et attendu qu'ayant fait ressortir que l'agent comptable du GILFAM demeure sous la seule autorité du Trésorier-payeur général, ce qui exclut tout lien de subordination de l'intéressé à l'égard du GILFAM, la cour d'appel a, par ce seul motif, légalement justifié sa décision ».

dénié à la SNATEM le caractère d'établissement public, reconnaissant ainsi son impossibilité à bénéficier des dispositions de l'article D. 171-11⁹⁰².

De telles décisions ne contreviennent pas dans leur démarche argumentaire, à notre avis, à la position du Tribunal des conflits depuis 2000, bien que se contredisant dans la décision rendue : la spécificité des GIP se caractérise « par une absence de soumission *de plein droit* de ces groupements aux lois et règlements régissant les établissements publics »⁹⁰³. La Cour de cassation, dans son arrêt « SNATEM », refuse de faire du GIP un établissement public ; l'arrêt GILFAM rétablit une égalité de traitement entre l'agent comptable en adjonction de service de GIP et celui d'établissement public. Une disposition applicable à un établissement public fera l'objet, en vertu de la jurisprudence du Tribunal des conflits, d'un examen avant de conclure si elle peut ou non être étendue aux GIP.

B. Les personnels des GIP : une spécificité de gestion empreinte d'interrogations

La distinction entre l'établissement public et le GIP se poursuit, notamment sur le statut des personnels. Les exemples sont nombreux. Nous porterons une attention particulière sur deux cas qui soulignent les difficultés pour l'administration d'intégrer toutes les conséquences de la jurisprudence du Tribunal des conflits⁹⁰⁴.

Premier exemple : la possibilité pour les agents des GIP recrutés en propre de bénéficier de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). Instaurée en 2008⁹⁰⁵, elle doit compenser une perte du pouvoir d'achat sur les années 2003 à 2007 consécutive à la forte inflation des prix qui touche la France. Elle concerne, d'après le guide « mode d'emploi » de la GIPA élaboré par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), « tous les fonctionnaires titulaires civils, des trois versants de la fonction publique, [...] et les agents non titulaires employés de manière continue »⁹⁰⁶. L'article 1^{er} du décret du 6 juin 2008 qui détaille les conditions d'application, précise que cette GIPA s'applique « aux agents non titulaires de l'État, des régions, des départements, des communes [...] et de leurs

⁹⁰² Cass., 1^{ère} civ., 2 mars 2004, SNATEM contre URSSAF de Paris.

⁹⁰³ TC, 14 février 2000, préc.

⁹⁰⁴ Et notamment ses deux points que sont la distinction du GIP vis-à-vis de l'établissement public, et l'absence de transposition de plein droit des règles de l'une à l'autre.

⁹⁰⁵ Décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat.

⁹⁰⁶ http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/GIPA_qr_20081127.pdf

établissements publics, y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires et des collectivités territoriales, recrutés sur contrat à durée indéterminée et rémunérés par référence expresse à cet indice ». Les GIP ne sont pas cités. Leurs personnels recrutés en propre sur contrat de droit public peuvent-ils profiter de la GIPA ? La direction du budget va relayer au cours de l'année 2009 auprès de la DGAFP (alors encore dépendante du ministère du Budget) les interrogations et réticences des contrôleurs économiques et financiers qui, pour la plupart, refusent de à viser les décisions de versement de la GIPA à cette catégorie de contractuels, faute, selon eux, de texte juridique approprié pour le faire : le décret de 2008 cite de manière limitative les bénéficiaires et cette aide, sans évoquer à aucun moment les GIP. La GIPA n'est donc pas applicable aux agents contractuels de droit public des GIP.

Cette situation est ubuesque à deux aspects : au sein d'une même structure, des agents pourront bénéficier de certaines prérogatives (pourtant à vocation générale, à la lecture du texte) alors que d'autres en seront exclus, car leur contrat n'entre pas dans le cadre reconnu. De plus, des agents recrutés sous même contrat (ici de droit public) seront soumis à des régimes différents selon que l'un sera employé par un GIP, et l'autre par un établissement public.

Ces exemples marquent peut-être la limite de l'énumération des catégories de personnels : il est souvent rajouté dans les textes, afin de mieux les cibler, les catégories de personnes morales qui les emploie (« l'État et ses établissements publics »), alors que les statuts sont déjà multiples (fonctionnaires, contractuels de droit public ou de droit privé). Or, le développement de nouvelles personnes morales ou des personnes *sui generis* augmente les possibilités d'énumération, et donc les oublis.

Dans notre premier cas, une solution a été actée afin de ne pas léser cette catégorie d'agents : un avenant à leur contrat de travail devait être pris afin que la rémunération attendue s'ils avaient bénéficié de cette aide leur soit versée. Aurait-il pu en être autrement ? Le Tribunal des conflits indique l'absence de soumission de plein droit des GIP aux règles des établissements publics. Le ministère du Budget aurait pu prendre le risque de cette ouverture laissée par la jurisprudence pour y inclure, au nom du principe d'égalité, l'extension du bénéfice de cette disposition aux GIP⁹⁰⁷. C'eût été cependant marquer son intention de

⁹⁰⁷ Une lecture de cette disposition pourrait limiter l'examen d'une éventuelle extension aux GIP des seules règles qui auraient été édictées avant 1982, date de la création de cette nouvelle catégorie de personne morale : on pourrait dans ce cas voir dans le terme *établissement public* la reconnaissance de toute personne morale distincte

considérer dans certains cas le GIP comme un établissement public, ce que, nous semble-t-il, elle ne souhaite pas faire.

Le second exemple porte sur la durée limitée de l'emploi des agents recrutés « en propre » : l'article 7 du décret du 28 novembre 1991 précité autorise, comme nous venons de le montrer, le recrutement de contractuels. Dans un second alinéa est cependant ajouté que « ces personnels ainsi recrutés [le sont] pour une durée au plus égale à celle du groupement ». Ces agents sont recrutés par contrat à durée déterminée (CDD) et leur emploi est reconduit ci-besoin par de nouveaux CDD

Or, une directive européenne⁹⁰⁸ vise à prévenir l'abus de successions de CDD et à faire du contrat à durée indéterminée la forme générale des relations de travail entre le salarié et l'employeur, quel qu'il soit⁹⁰⁹. Elle a été transposée en droit français par une loi du 26 juillet 2005⁹¹⁰. Son article 13 précise les modalités d'application :

« lorsque l'agent, recruté sur un emploi permanent, est en fonction à la date de publication de la présente loi ou bénéficie, à cette date, d'un congé, en application des dispositions du décret mentionné à l'article 7⁹¹¹ de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, le renouvellement de son contrat est soumis aux conditions prévues aux quatrième, cinquième et sixième alinéa de la présente loi ;

« lorsque, à la date de publication de la présente loi, l'agent est en fonction depuis six ans au moins, de manière continue, son contrat ne peut, à son terme, être reconduit que par décision expresse et pour une durée indéterminée ».

de l'État et des collectivités territoriales et apprécier l'utilité de la règle étudiée au regard du GIP. Selon cette lecture, les dispositions post 82 ne pourraient être étendues aux GIP.

Une autre lecture –et c'est celle-ci que nous soulignons en dernier lieu- consiste à apprécier pour chaque règle son extension au GIP. Une telle interprétation aurait cependant pour conséquence de calquer peu à peu les règles du GIP sur celles de l'EP, et peut-être appauvrir ses spécificités.

⁹⁰⁸ Directive européenne 1999/70/CE du Conseil 28 juin 1999.

⁹⁰⁹ Cette directive précise notamment que « les parties au présent accord reconnaissent que les contrats à durée indéterminée sont et resteront la forme générale des relations d'emploi entre travailleurs et employeurs ».

⁹¹⁰ Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

⁹¹¹ Art. 7 : « Le décret qui fixe les dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État recrutés dans les conditions définies aux articles 4 et 6 de la présente loi est pris en Conseil d'État après avis du Conseil supérieur de la fonction publique. [...] » Voir infra pour les conditions d'application de cet article 7 et les dispositions de l'article 4.

Cependant, la spécificité des GIP ne leur permet pas de faire entrer leurs personnels dans le champ du statut général des fonctionnaires défini à l'article 2 de la loi Le Pors du 13 juillet 1983⁹¹². Par extension, les agents recrutés en propre sur des besoins permanents à temps complet sur les GIP ne sont pas recrutés sur le fondement de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 précitée⁹¹³ et ne bénéficient donc pas de plein droit des dispositions de cet article relatives à la reconduction des contrats en CDI.

Nous voilà donc face à la situation suivante : la réglementation des GIP culture pose le recours à des CDD comme principe. Une directive communautaire, qui doit faire l'objet d'une transposition en droit français, fait du CDI le contrat de travail à utiliser par les employeurs. Or, la loi de transposition en droit français s'applique aux seuls employeurs publics soumis au régime général des fonctionnaires (dont ne font donc pas partie les GIP) de la directive

⁹¹² Art. 2 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « La présente loi s'applique aux fonctionnaires civils des administrations de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics y compris les établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, à l'exclusion des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire. Dans les services et les établissements publics à caractère industriel et commercial, elle ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire. »

⁹¹³ La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État étend dans un article 2 le champ d'application de l'article 4 aux « [...] personnes qui, régies par les dispositions du titre Ier du statut général, ont été nommées dans un emploi permanent à temps complet et titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'État, des services déconcentrés en dépendant ou des établissements publics de l'État ».

L'article 4, modifié par la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique intègre les prescriptions de la directive communautaire et pose les conditions de recours à des agents contractuels :

« [...] des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants :

1° Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'État à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services les justifient ;

Les agents ainsi recrutés sont engagés pour des contrats à durée déterminée, d'une durée maximale de trois ans. Ces contrats sont renouvelables, par reconduction expresse. La durée des contrats successifs ne peut excéder six ans.

Si, à l'issue de la période maximale de six ans mentionnée à l'alinéa précédent, ces contrats sont reconduits, ils ne peuvent l'être que par décision expresse et pour une durée indéterminée.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas aux contrats conclus pour la mise en œuvre d'un programme de formation, d'insertion, de reconversion professionnelles ou de formation professionnelle d'apprentissage.

Pour l'ensemble des règles de droit applicables aux agents non titulaires qui occupent des emplois sur le fondement du présent article, le recrutement de ces personnels particuliers est une entrée au service, et la fin de leur engagement, une sortie de service. »

Ne sont pas mentionnés à l'article 2 les GIP dont les personnels ne peuvent donc bénéficier par ce des prescriptions de l'article 4, qui pose notamment le principe de la « Cdisation ».

Il convient de noter que cette loi est modifiée par la loi n° 2012-347 du 2 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant des dispositions relatives à la fonction publique.

communautaire⁹¹⁴. La loi serait donc moins précise que la directive dont elle est pourtant censée retranscrire les principes.

La Cour de justice de l'union européenne a néanmoins confirmé dans un arrêt de 2006⁹¹⁵ que la directive communautaire de 2005 s'appliquait à l'ensemble des relations de travail existant dans le secteur public⁹¹⁶. Elle indique également qu'en cas de transposition tardive de la directive européenne en droit interne, l'interprétation des règles nationales les plus conformes à la réalité doit être effectuée⁹¹⁷.

Si l'administration accepte le recours à des agents en CDI dans les GIP, ce sera en application des directives et de la jurisprudence communautaire, et non de la réglementation nationale qui, soit omet de citer cette catégorie de personnel, soit pose des règles paraissant hostiles à un tel assouplissement.

Les illustrations que nous venons de développer soulignent que la réglementation organisant le fonctionnement des GIP n'est pas encore fixée.

Le GIP est une structure de coopération capable d'intervenir dans le domaine culturel. Pourtant, une certaine lourdeur dans la mise en place du GIP, des moyens qui ne sont pas toujours adaptés à la gestion culturelle, et des interrogations sur les règles de gestion sont autant d'éléments qui peuvent freiner le développement du GIP dans une activité qui demande justement de la souplesse de gestion.

Le GIP est une structure souple. On s'accorde à le reconnaître d'autant plus qu'elle est aujourd'hui qualifiée juridiquement. Nous ajouterons pour notre part que cette affirmation a justement des limites qui peuvent freiner le développement de cette personne morale : au nom

⁹¹⁴ Cf. art. 13 et 15 de la loi du 26 juillet 2005 précitée.

⁹¹⁵ Cour de justice de l'union européenne, Adeneler, 4 juillet 2006, *JOUE* 212/2, 2 septembre 2006.

⁹¹⁶ « Dans les circonstances telles que l'affaire au principal, l'accord-cadre sur le travail (conclu le 18 mars 1999, qui figure en annexe de la directive 1999/70/CE du Conseil, du 28 juin 1999, concernant l'accord cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée précité, note de l'auteur) doit être interprété en ce sens que, pour autant que l'ordre juridique interne de l'État membre concerné ne comporte pas, dans le secteur considéré, d'autre mesure effective pour éviter et, le cas échéant, sanctionner l'utilisation abusive de contrats à durée déterminée successifs, ledit accord-cadre fait obstacle à l'application d'une réglementation nationale qui interdit d'une façon absolue, dans le seul secteur public, de transformer en un contrat à durée indéterminée une succession de contrats à durée déterminée qui, en fait, ont eu pour objet de couvrir des "besoins permanents et durables" pour l'employeur et doivent être considérés comme abusifs. »

⁹¹⁷ « Dans l'hypothèse de la transposition tardive dans l'ordre juridique de l'État membre concerné d'une directive ainsi que de l'absence d'effet direct des dispositions pertinentes de celles-ci, les juridictions nationales sont tenues, dans toute la mesure du possible, d'interpréter le droit interne, à partir de l'expiration du délai de transposition, à la lumière du texte et de la finalité de la directive en cause aux fins d'atteindre les résultats poursuivis par cette dernière, en privilégiant l'interprétation des règles nationales la plus conforme à cette finalité pour aboutir ainsi à une solution compatible avec les dispositions de ladite directive. »

de cette souplesse, l'introduction du GIP dans une nouvelle politique publique sera souvent l'occasion de reprendre les statuts préexistants (jusqu'à la convention constitutive) sans véritablement s'interroger (du moins, c'est ce que cela laisse paraître à la lecture de certaines d'entre elles) sur ce qu'il conviendrait de faire évoluer pour réaliser efficacement cette mission. On va donc dénoncer l'élaboration d'un statut commun qui, certes, tout en généralisant l'emploi du GIP à l'ensemble des politiques publiques, fige dans un statut unique leur emploi, mais a néanmoins l'avantage d'éclaircir, affirmer ou reconnaître certains points (la qualité de personne morale de droit public, la durée dans le temps, le recrutement des personnels...). Nous serons donc beaucoup plus nuancés sur la critique à opérer.

Autant les établissements publics disposent tous de règles assez strictes dans leur application, mais sont tellement nombreux qu'il est difficile d'en faire un inventaire, et on peut se perdre facilement dans les nuances de leurs modalités de fonctionnement, autant le GIP, structure pourtant beaucoup plus malléable, fonctionne selon des schémas plus grossiers que l'on retrouve avec une grande récurrence dans la majorité des entités créées.

Conclusion du Chapitre 2

Si la structure GIP est souple, il nous semble que c'est d'abord parce qu'elle permet une coopération étendue dans un domaine lui aussi large ; il s'agit du premier outil de partenariat entre le public et le privé. Cependant, une réflexion est encore à mener sur ses modalités de fonctionnement : le manque de précision de la réglementation sur les GIP se heurte frontalement à d'autres textes catégoriels qui définissent leur champ d'application de plus en plus précisément, avec les risques que nous avons relevés ; les conventions constitutives des GIP culture manquent par ailleurs souvent d'audace, les gestionnaires n'osant se prévaloir de champs de liberté cachés dans le silence de textes laconiques. Ainsi, aucune coopération de l'État avec des partenaires dans un GIP n'a d'incidence financière assez importante pour être qualifiée d'opérateur. Leur nombre est par ailleurs très faible. Ayant du mal à trouver sa place dans l'échiquier des personnes morales, il est depuis 2002 en concurrence directe avec l'EPCC qui permet de réaliser ce pour quoi on créait un GIP culture : coopérer.

La proposition de loi du député Warsmann, nous le verrons, résout certaines de ces difficultés (en autorisant le recours à l'emprunt, la création sans limite dans le temps et l'embauche de personnels par CDI), mais contribue à faire des GIP des sortes d'établissements publics, alors que l'objet de leur création est totalement différent : l'établissement est la conduite d'une mission de service public par une entité distincte de la collectivité qui l'a créée, mais qui lui reste soumise par l'exercice de la tutelle ou du pilotage. Le GIP permet la mise en œuvre, ensemble, pendant une durée limitée, d'une politique publique ; par commodité on matérialise ce contrat par la création d'une structure juridique, point de liaison entre tous les acteurs dans la conduite de la mission.

Non, le GIP culture n'est pas en voie d'extinction ; mal adapté à une gestion classique culturelle, il est peut être le point ultime de la réflexion mêlant définition d'une politique publique et outils permettant de la matérialiser. L'apparente simplicité n'est qu'un miroir aux alouettes : les gestionnaires, attirés par celle-ci, n'ont pas su l'adapter à leurs attentes, et ont contribué à rigidifier un système qu'il convient de moderniser et de réorienter.

Conclusion du Titre 2

La tutelle sur les établissements publics ne répond qu'imparfaitement aux exigences attachées à la déclinaison d'une politique publique en actes : son exercice par le ministère de la Culture conduit à limiter la marge d'autonomie du président de l'établissement ; par ailleurs, cette tutelle ne permet pas une réelle conduite efficace de la politique culturelle.

C'est en fait l'absence de ligne directrice générale qui manque : le « pilotage à vue », maintes fois dénoncé et sur lequel nous sommes revenus, est facteur de contraintes pour l'établissement et le signe d'une difficulté pour le ministère à exercer son autorité sur des structures souvent au rayonnement et au budget considérables, et présidées par des personnalités en vue.

La coopération souffre elle aussi d'insuffisances : la structure généraliste créée en 1982, le GIP, n'a pas été adoptée par le ministère de la Culture comme l'instrument public idéal pour assurer les relations de partenariat, bien qu'il dispose d'une sécurité juridique réelle. Aucune politique d'ampleur d'origine ministérielle n'est venue réformer les structures privées pré-existantes pour les transformer en ce nouveau mode de gestion.

La création d'un statut commun à l'ensemble des GIP, souvent envisagée avant 2011, fait craindre chez certains observateurs une perte de souplesse. Nous pensons que c'est d'abord le manque de connaissance de la part des acteurs culturels qui limite le recours à toutes ses particularités, parmi lesquelles sa souplesse de gestion. On la délaisse, tout en insistant sur ses contraintes de gestion. Une réforme pourrait être l'opportunité de mettre le GIP sous un nouvel éclairage.

Conclusion de la Partie I

La tutelle de l'État sur ses établissements publics, bien qu'elle puisse susciter interrogation et scepticisme chez les observateurs, a cependant une assise juridique. Elle est un outil de conduite d'une politique publique. Elle ne sera efficace que si son corollaire, l'autonomie concédée au gestionnaire par ses conditions de désignation et l'octroi de la personnalité morale à la structure qu'il dirige, est reconnue et préservée. La coopération n'est quant à elle pas délimitée juridiquement. Son intérêt réside surtout dans la détermination et l'étude des instruments juridiques qui sont développés pour accueillir une coopération, qu'il s'agisse de la contractualisation ou d'institutions spécifiques.

Nous avons montré dès le début de nos développements que les deux liens qui se sont développés depuis la création du ministère de la Culture s'exerçaient dans des conditions imparfaites. Ainsi, les services centraux du ministère, comme ses organes déconcentrés, sont modifiés dans leur organisation et leur fonctionnement par l'imprégnation de nouveaux principes du droit budgétaire. Un décalage naît entre ceux-ci, dont la présentation fonctionnelle est une déclinaison, et une tutelle limitée à une vision purement administrative, et dont l'exercice est défectueux puisqu'il peut conduire à limiter dans sa gestion l'autonomie du directeur de l'établissement public. Par ailleurs, nous avons souhaité centrer notre étude sur la coopération matérialisée par la création de rapports institutionnalisés et avons fait ressortir l'absence initiale d'une structure sécurisée comme l'établissement public. Les acteurs traditionnels de cette coopération étaient des structures privées, l'association, ou la personne morale de droit public groupement d'intérêt public, qui n'a pas eu dans le domaine culturel le succès escompté.

Un des enjeux de cette thèse sera d'établir que la notion de tutelle, qui jusqu'à présent s'exprime de manière imparfaite au ministère de la Culture, pourra être enrichie de cette nouvelle démarche de gestion publique. La question qui se pose alors est de savoir si une réforme touche également le domaine de la coopération.

Il convient maintenant d'approfondir les modifications intervenues sur la notion de l'établissement public en charge de la politique culturelle, qu'elles soient d'origine purement administrative, par la création de nouvelles entités, ou issues des réformes budgétaires. Nous pourrons ainsi déterminer si une autre conduite de la politique culturelle est possible.

Partie II : L'établissement public acteur de la gouvernance culturelle

La LOLF et la révision générale des politiques publiques, aujourd'hui « remplacée » par la modernisation de l'action publique, mettent les enjeux financiers au cœur de chaque politique publique. Nous sommes désormais sommés de faire mieux avec moins. L'inédite recherche du résultat est à ce prix. Cette nouvelle gestion publique, dérivée de la LOLF, s'applique à l'État. Cependant, l'importance de l'investissement de celui-ci sur des structures dotées d'une autonomie juridique et la nouvelle mouture de son budget conduisent les pouvoirs publics à développer des mécanismes afin que la gestion de ces entités ne soit pas déconnectée de toute vision étatique, et que ses résultats lui soient restitués. Des notions administratives classiques se trouvent enrichies de critères budgétaires. Dans le même temps, l'action culturelle se dote de nouvelles institutions de coopération permettant une participation plus intégrée de l'État à des projets, tout en en sécurisant les moyens juridiques. La prise en compte des enjeux de la décentralisation culturelle, qui substituent à une logique d'action de l'État par la voie de commandement une démarche plus contractuelle, et la modernisation d'un outil très malléable donnent à l'État la possibilité de contracter avec des collectivités au sein de deux institutions distinctes.

Il ne s'agit donc pas ici de se débarrasser de l'établissement public, mais au contraire d'en adapter les contours afin que ces modes de gestion modernisés ou qui se doteront d'une nouvelle carapace puissent répondre au mieux aux nouveaux impératifs budgétaires et à une dimension d'intervention sécurisée. Les modes de gestion traditionnels et les moyens de coopération utilisés dans la conduite d'une politique culturelle sont donc en rénovation (Titre 1).

L'objet de l'adaptation des modes de gestion à la contrainte politique et juridique, qu'elle s'inscrive dans la politique culturelle ou dans la nouvelle gestion publique, est la recherche de nouveaux rapports que ces entités pourraient entretenir avec l'État. Celui-ci va poser le socle d'une nouvelle gouvernance, qu'il assoira sur un nouveau modèle de recherche orienté vers la performance. Il conviendra de voir comment celle-ci, qui est une dérivée de l'application de la nouvelle constitution financière, s'exprime dans le champ culturel. Son entrée dans l'établissement public national est légitimée par la contractualisation des rapports entretenus avec l'État. Un nouveau vocable apparaît, le directeur devenant aussi un gestionnaire, tandis qu'une dialectique se développe entre celui-ci et le responsable du programme budgétaire au sein duquel l'établissement évolue. Mais la question se pose également de l'introduction de la performance au sein des structures de coopération. Est-elle effectivement un moyen d'améliorer la gestion d'un établissement ou peut-elle être au fondement de la recherche d'une nouvelle direction à donner à la politique culturelle de l'État ? Déterminer les indicateurs soumis à performance permet d'envisager la perception qu'a l'État de la conduite de sa politique publique (Titre 2).

TITRE 1 : L'ADAPTATION DES MODES DE GESTION CLASSIQUES À LA CONDUITE DE LA POLITIQUE CULTURELLE

La conduite de la politique culturelle évolue aujourd'hui dans un environnement complexe. Tutelle sur les établissements publics, développement de la coopération entre l'État et les collectivités locales au sein de structures sont quelques-uns des outils qui devraient permettre au ministère de diffuser sur le territoire ses orientations culturelles. Mais l'État est soumis depuis plusieurs décennies maintenant à des pressions qui ont une incidence directe sur la conduite des politiques publiques. Les crises budgétaires successives, nos déficits publics créent des contraintes gouvernementales nouvelles. Se développent en réponse de nouveaux référentiels qui génèrent des glissements sémantiques, l'apparition de nouvelles appellations. Parmi eux, l'agence est actuellement un terme à la mode⁹¹⁸. Pourtant, il ne peut être question d'un recours à son utilisation dans la thèse que nous défendons. Sa définition n'est pas à ce jour fixée et les différentes approches ne permettent pas de déterminer un socle commun d'appartenance. De plus, elle ne prend en compte qu'un certain mode d'intervention de l'État, tout en excluant un grand champ de mise en œuvre de la politique culturelle.

Avant de revenir sur deux rapports récents qui ne font qu'alimenter l'approche que nous retenons, envisageons quelques écrits qui, quoi que récents, leur sont antérieurs. Philippe Marini, comme l'ensemble de la doctrine, insiste sur l'origine anglo-saxonne des agences. Celles qui existent en France peuvent être dénuées de personnalité morale ou en être dotées. Un point commun dans ses illustrations : le terme « agence » revient généralement dans les

⁹¹⁸ Le sénateur Philippe Marini regrette « l'agencisation [...] trop rapide [...] de l'État » qui risque de compromettre tous les efforts de régulation de la dépense publique demandés par le chef du Gouvernement aux différents ministres, MARINI P., Rapport général fait au nom de la commission des finances du Sénat *sur le projet de loi de finances pour 2007*, 23 novembre 2006. L'agence répond « à un effet de mode, mais qui comporte, aussi, certaines références managériales, voire idéologiques, alors qu'on observe qu'elle recouvre des formules juridiques hétérogènes », Olivier Schrameck in DOMINA X., FATÔME É., JÉGOUZO Y. et al., préc., p. 1238.

différentes dénominations⁹¹⁹. Thomas Gauthier, qui écrit dans la revue française des finances publiques, nous enseigne sur les agences anglo-saxonnes, dépourvues de la personnalité morale⁹²⁰, tandis que Gérard Marcou souligne que l'on n'a jamais pu identifier « l'agence à un modèle institutionnel précis », et que cette dénomination est une réponse aux nouvelles « prescriptions managériales » qui se développent⁹²¹. Deux mille douze fait date : deux « grands corps de l'État » réalisent chacun un rapport consacré aux agences. Assisterait-on à la naissance d'une nouvelle catégorie juridique ? La lecture de ces documents permet d'éluder rapidement la question : les critères de la définition ne sont pas les mêmes et le périmètre est très largement différent. L'Inspection générale des finances confesse le recours au « terme générique d'agence », celle-ci n'étant pas définie juridiquement et administrativement de manière rigoureuse, pour lui adjoindre deux caractères : les agences exercent des missions de service public non marchand et un faisceau d'indices permet d'en faire des entités contrôlées par l'État. 1244 entités distinctes se détachent alors. La majorité sont des EPA, 143 sont dépourvues de personnalité morale (42 autorités administratives indépendantes, 101 SCN)⁹²². La même année, le Conseil d'État retient dans son étude un périmètre fort différent de celui établi par l'IGF : l'agence est définie comme « un organisme autonome, exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale ». Cette autonomie est reconnue aux établissements publics nationaux, ainsi qu'aux SCN. Mais l'agence n'est pas qu'un simple intervenant au sein d'une politique publique ; elle « structure » le domaine au sein duquel elle évolue, soit par son rôle normatif, soit parce qu'elle est l'acteur exclusif ou très dominant de la mise en œuvre d'une politique publique. 101 agences sont alors dénombrées⁹²³.

Si cette absence de délimitation du cadre juridique de l'agence exclut tout recours à cette notion, en revanche, la démarche qui conduit à l'utilisation de ce terme reste exportable. Il s'agit en effet non plus de considérer la structure juridique comme le support d'un cadre d'action, mais au contraire de trouver une base stabilisée permettant la mise en œuvre de

⁹¹⁹ Agence France Trésor, Agence des participations de l'État, et pour celles dotées de la personnalité morale, l'agence nationale de la rénovation urbaine, agence nationale pour la recherche, l'agence nationale des titres sécurisés etc., in MARINI, *Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2007*, préc.

⁹²⁰ GAUTHIER T., Highways agency : un exemple d'agence exécutive en Grande-Bretagne, *RFFP*, 2009, n° 105.

⁹²¹ MARCOU G., Les équivoques de la réforme de la gestion publique à la lumière des expériences françaises et étrangères, *RFFP*, 2009, n° 105, pp. 149-188, p. 149.

⁹²² INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *L'État et ses agences*, Mars 2012, 63 p.

principes politiques déterminés. À une époque où la soutenabilité des finances publiques devient un projet politique, la recherche d'un cercle défini d'entités dont la conduite peut avoir une incidence notable sur le redressement des finances publiques devient un enjeu déterminant ; de même, cette nouvelle démarche peut être spécifiquement exportable au domaine culturel où la notion même d'établissement public, et ses attributs qui le caractérisent, se trouvent revisités.

Ainsi, les modes de gestion culturels classiques se transforment.

D'une part, on assiste au développement de nouvelles appellations qui fondent des rapports renouvelés avec l'État. La notion d'établissement public, qui conserve bien sur toute sa pertinence juridique, se voit pour l'exécution des politiques publiques diluée au sein d'autres appellations, dont l'opérateur, notion née des finances publiques mais rayonnant dans le droit public, sera le premier représentant (Chapitre 1). D'autre part, le domaine culturel devient un lieu d'expérimentation de nouvelles formes de l'établissement public. Celui-ci est aménagé pour devenir peut-être un nouveau terrain de ce qui permet l'existence d'une politique culturelle sur l'ensemble du territoire : l'établissement public classique se transforme pour magnifier la coopération entre l'État et les collectivités (Chapitre 2).

⁹²³ CONSEIL D'ÉTAT, Les agences : une nouvelle gestion publique ?, Les rapports du Conseil d'État, pp. 57-58.

Chapitre I : L'Établissement public en dilution

Il ne s'agit pas ici, par le recours volontairement provocateur au vocable dilution, de montrer que l'établissement public n'a plus d'assise juridique. L'objet des développements qui vont suivre est d'insister sur la détermination pour la mise en œuvre d'une politique publique d'un nouveau périmètre de structures dont le point commun n'est plus fondé sur l'analogie de la forme juridique, mais plutôt sur des nouveaux critères jugés en meilleure adéquation avec les objectifs attendus. Une telle démarche a permis le développement du terme opérateur.

Une étude sur ce thème se justifie aisément par le poids important des opérateurs dans le budget de l'État. Ils sont aujourd'hui des acteurs indispensables dans la mise en œuvre d'une politique publique⁹²⁴. Il convient cependant de noter que les implications juridiques de ce thème issu des finances publiques n'ont à ce jour pas été explorées en profondeur d'un point de vue doctrinal. Nous essaierons, dans le cadre de notre étude, d'en saisir les principales incidences.

L'opérateur, dont nous apprécierons ultérieurement l'étymologie du terme, jouit encore aujourd'hui d'une double perception. Il est un terme générique pouvant être utilisé pour nommer toutes ces entités non centrales ou déconcentrées qui participent à la mise en œuvre et à l'exécution d'une politique publique. On peut l'envisager au même titre que l'agence. Mais l'opérateur, dont la qualification naît de manière indirecte de la LOLF, a également une définition stabilisée ou, nous le verrons, en cours de stabilisation. La littérature des finances publiques s'intéresse depuis quelques années à ces nouvelles entités, qui n'intègrent cependant pas encore les réflexions en droit administratif.

⁹²⁴ Pour l'année 2008, « l'annexe jaune au projet de loi de finances pour 2008 indique que les subventions budgétaires de l'État s'élèvent à hauteur de 22,4 milliards d'euros en AE et 21,7 milliards d'euros en CP. S'il était une mission de l'État, le budget des opérateurs représenterait le 4^e budget civil après l'enseignement scolaire, les charges de la dette, la recherche et l'enseignement supérieur. », Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1058 du 16 juillet 2008 déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), 124 p., p. 43.

Si des critères précis permettent de les caractériser, la détermination des opérateurs de la culture dépend cependant d'abord de choix politiques. Pourtant, dans tous les cas, l'opérateur est le siège de nouveaux rapports établis entre la tutelle technique, le directeur de l'opérateur, et celui-ci. Se développe un nouveau pilotage des opérateurs dont nous apprécierons les caractéristiques (Section 1). Mais il est aussi un nouvel outil pour réintroduire des structures autonomes au cœur de la politique d'assainissement des finances publiques de l'État. La réforme de la mise en réserve d'une partie des crédits affectés aux opérateurs en est peut-être la représentation la plus forte (Section 2).

Section 1. L'opérateur de l'État comme fondement initial d'une nouvelle gouvernance

Ces opérateurs permettent de changer de cadre, de modèle de référence, pour ne plus penser en structures indépendantes les unes des autres, mais en entités porteuses d'une politique publique pour laquelle des crédits sont affectés (§1). L'opérateur est le socle d'une nouvelle gouvernance. Son recours permet de modifier la cible des entités concernées. L'État agit en opportunité afin de centrer son action sur celles dont il considère qu'elles ont un enjeu (§2).

§1. Les opérateurs de la Culture : vers un élargissement du périmètre

Le terme opérateur a intégré le langage politique, avant d'être décliné juridiquement. On le retrouve par exemple dans une circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la réforme de l'État. La première acception est alors large, puisque les « opérateurs », dont le rôle « consiste à gérer, à appliquer des réglementations ou à servir des prestations », sont définis par opposition à l' « État régulateur »⁹²⁵.

C'est cependant la LOLF qui va indirectement lui donner ses lettres de noblesse (A). L'étude de ce terme nous permettra de déterminer si l'opérateur est une structure juridique ou une simple qualification. Devient-on un opérateur dès lors que l'on répond à différents critères organiques ou, comme les EPIC, lorsque le faisceau d'indices permet de l'affirmer ou bien

est-ce juste une qualification technique née d'un besoin budgétaire, politique et comptable ? Dans ce dernier cas, quels effets entraîne cette qualification ? Il faut relever qu'après une volonté de définir réglementairement l'opérateur, sa nature s'est retrouvée extraite de tout acte réglementaire, ce qui offre à l'État des possibilités nouvelles (B).

A. La nécessaire émergence de la notion d'opérateur

Ces éléments font depuis quelques années l'objet de nombreux développements dans le domaine des finances publiques⁹²⁶ ; il convient cependant d'y revenir, non pas par simple souci historique, mais toujours sous le prisme des rapports entre l'État et les organismes distincts. L'opérateur est-il dès sa naissance créé sous la houlette particulière de l'État ? Nous relèverons que dans le monde de la culture, des choix précis et originaux sont opérés, avec un dessein bien particulier.

1) La nouvelle mise en œuvre des politiques budgétaires :

Sous l'ère de l'ordonnance du 2 janvier 1959, le budget de l'État est établi par ministère. Le chapitre budgétaire n'est plus l'unité de vote⁹²⁷. En revanche, il demeure l'unité d'exécution du budget. La budgétisation s'effectue par nature de dépenses et il n'existe pas alors d'examen de la performance des politiques publiques⁹²⁸.

La loi organique du 1^{er} août 2001, nous l'avons vu, dans son rôle de restauration de l'activité parlementaire, établit un nouveau cadre budgétaire. Son article 7 introduit des regroupements de crédits originaux : il substitue au cadre précédemment évoqué une logique de budgétisation par destination et par dépenses ; le budget n'est plus établi par ministère mais l'est dorénavant selon une nomenclature Mission-Programme-Action⁹²⁹. La mission devient l'unité de vote ; elle peut être interministérielle. Elle « comprend un ensemble de programmes [au moins

⁹²⁵ INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DES AFFAIRES CULTURELLES, Rapport d'audit et de modernisation sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture, Avril 2007.

⁹²⁶ Ainsi, deux revues de finances publiques viennent de consacrer chacune en début d'année 2009 un numéro au thème des opérateurs : Les opérateurs de l'État, *Revue française des finances publiques*, n° 105, février 2009 ; *Gestion et finances publiques*, n° 3-4, Mars-Avril 2009.

⁹²⁷ La répartition des décrets par chapitre relève du pouvoir exécutif. Le Parlement peut cependant, lors du vote du budget, amender en détail la répartition des crédits proposés par le Gouvernement dans son projet de budget. Sur ce point, voir BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, 8^e édition, LGDJ, 2006, pp. 329 et s.

⁹²⁸ Malgré l'évolution vers la notion d' « agrégat budgétaire », confère supra.

⁹²⁹ Pour des compléments sur ce point, voir BARILARI A., BOUVIER M., *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 2004, 207 p.

deux] concourant à une politique publique définie ». Le programme est l'unité de spécialité des crédits et est attaché à un ministère⁹³⁰. Il représente « la clef de la réforme »⁹³¹ : à chaque programme sont associés des objectifs précis « définis en fonction de l'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. »⁹³² Enfin, l'action fera l'objet d'une présentation dans un projet annuel de performance (PAP). Comme le souligne le sénateur Alain Lambert, ce nouveau schéma, qui subroge un budget de résultat à la logique de moyen existant précédemment, est « une notion fondatrice, qui sera opposable au Parlement et au Gouvernement, qui servira à la construction de la structure budgétaire. Cette définition est donc constitutive de la réforme. »⁹³³

La nouvelle architecture vise à mieux appréhender les résultats de conduite d'une politique publique. À chaque programme sont fixés des objectifs précis. Un responsable de programme, chargé de sa conduite et de sa réalisation, bénéficie d'une certaine liberté d'action – notamment grâce au principe de fongibilité de crédits-, mais est également responsable des objectifs à atteindre.

Cependant, de nombreux organismes distincts de l'État participent à l'exécution des différentes politiques publiques et s'inscrivent dans les programmes budgétaires⁹³⁴. Certains de ceux-ci sont même exécutés majoritairement par ces organismes distincts de l'État. Ne pas en tenir compte dans la réalisation des objectifs attachés aux programmes conduirait à fausser l'image de la conduite des politiques publiques.

Le passage d'une logique de moyen à une logique de résultat nécessite d'intégrer tout acteur participant à la mise en œuvre et l'exécution d'une politique publique.

⁹³⁰ Il « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis », art. 7.

⁹³¹ BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., op. cit., p. 295

⁹³² Art. 7.

⁹³³ Rapport du Sénat n° 343-2001

⁹³⁴ « La mise en œuvre des politiques publiques retracées dans les missions et les programmes du budget de l'État est parfois confiée à des organismes juridiquement distincts, dans des conditions étroitement définies par l'État et avec le concours de son financement », INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DES AFFAIRES CULTURELLES, Mission d'audit de modernisation, *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, avril 2007.

2) Une nécessité budgétaro-comptable :

La notion d'opérateur va résulter de la nécessité d'assurer une cohérence entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale de l'État.

a. L'absence de la notion d'opérateur du cadre budgétaire :

La nouvelle constitution financière s'applique à l'État. Elle détaille notamment, d'un point de vue budgétaire, les règles d'élaboration, de conduite et de contrôle des politiques publiques. Il n'est pas fait mention des acteurs –autre que l'État- concourant à la mise en œuvre de ces politiques. Son article 5 énumère pour leur réalisation les dépenses à la charge de l'État. Parmi elles, il identifie les « subventions pour charges de service public » inscrites au titre des dépenses de fonctionnement (titre 3). En 2001, aucun élément ne précise qui sont les bénéficiaires de ces subventions⁹³⁵. Ce n'est qu'en 2005 qu'une loi organique⁹³⁶ introduit un article 51-5° f qui institue une annexe présentant les emplois rémunérés par les *organismes* bénéficiaires de subventions pour charges de service public.

Ainsi, un auteur déduit des éléments qui précèdent qu'une subvention pour charges de service public « ne peut être affectée qu'à des organismes dont le fonctionnement dans la continuité est indispensable à la mise en œuvre des services publics »⁹³⁷. L'imprécision de cette délimitation ne permet cependant pas de définir ou dresser une liste de ces organismes : la loi n'offre qu'une approche par catégorie de missions et non par organismes.

b. La réforme comptable introduite par la LOLF : un nouveau système d'information financière

La LOLF, en formalisant au sein de la sphère étatique de nouvelles règles comptables, impose aux autorités administratives de donner une traduction comptable aux bénéficiaires de subventions pour charges de service public.

⁹³⁵ J. P. Milot, chef de la mission normes comptable à la direction du budget au ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique rappelle l'opposition entre l'administration et le Parlement sur la dénomination « subvention pour charges de services publics » : ainsi l'administration avait intitulé cette dépense subvention aux organismes chargés d'une mission de service public. Les parlementaires ont finalement adopté l'intitulé que l'on retrouve aujourd'hui dans la loi, les organismes dont il est question pouvant également exercer d'autres missions. MILOT J.-P., *Le périmètre des opérateurs*, *RFFP*, n° 105, février 2009, p. 44.

⁹³⁶ Loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁹³⁷ BARILARI A., *Les opérateurs de l'État : difficulté et ambiguïté d'une définition*, *RFFP*, n° 105, février 2009, p. 32.

i. Le dualisme comptable et la définition de la subvention pour charges de service public

La LOLF réforme l'approche comptable puisqu'elle introduit deux comptabilités distinctes. Son article 27 pose le principe d'une double comptabilité et établit une distinction entre la comptabilité budgétaire d'une part, et la comptabilité d'exécution, la comptabilité générale de l'État d'autre part⁹³⁸. L'émergence de l'opérateur est le prolongement de cette approche.

La comptabilité budgétaire retrace les opérations de dépenses et de recettes du Budget de l'État. Les prévisions budgétaires, comme leur exécution, sont retracées selon le principe dit « de caisse » (art. 28 de la LOLF). Introduite en 2006, la comptabilité générale de l'État (CGE) est fondée « sur le principe de la constatation des droits des obligations » (art. 30 de la LOLF).

Le professeur Bouvier concède « qu'à première vue, [...] la solution choisie, celle d'une double modalité des enregistrements, n'est pas la plus simple »⁹³⁹. Cependant, elle demeure « certainement la plus adaptée »⁹⁴⁰. Le dualisme en vigueur, qui consiste à budgéter dans un langage et à comptabiliser dans un autre langage, permet un meilleur compte-rendu de l'exécution, tant d'un point de vue budgétaire que comptable. Les différentes comptabilités doivent cependant s'articuler entre elles afin de répondre au principe de sincérité des comptes.

C'est en recherchant une corroboration entre comptabilité budgétaire et CGE, et conformément aux prescriptions de la LOLF⁹⁴¹, qu'un travail de définition des normes applicables à la CGE a été effectué⁹⁴². Le Comité des normes de comptabilité publique dresse

⁹³⁸ L'article 27 complète le dispositif comptable en prévoyant que l'État tient en outre « une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ». Il s'agit donc en fait « d'une comptabilité à trois dimensions », comme le note le professeur Bouvier, in BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., op. cit., p. 414. L'objet de cette dernière comptabilité est de déterminer les coûts des politiques publiques. Il est sans objet dans le cadre de notre présente démonstration et n'est pas développé.

⁹³⁹ Ibid.

⁹⁴⁰ Ibid. Voir également MILOT J.-P., Les nouvelles normes comptables de l'État, *la Revue du Trésor*, n° 8-9, août septembre 2004, p. 511.

⁹⁴¹ Voir art. 30.

⁹⁴² L'article 136 de la loi de finances pour 2002 (loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) crée le comité de normes de comptabilité publique devenu Conseil de normalisation des comptes publics (CnoCP) et en précise les missions : il est compétent pour traiter des règles comptables applicables à l'État, aux établissements publics administratifs et organismes assimilés, et doit parvenir à la définition d'un nouveau référentiel comptable, compromis entre les règles applicables aux entreprises et celles adaptables à la sphère publique. Ce comité, dont l'organisation, la constitution et les modalités de fonctionnement sont précisées par arrêté du 19 mars 2002 (JO du 5 avril 2002), est présidé par M. Michel Prada et composé de représentants de l'administration et de la Cour des comptes, du président du Conseil national de la comptabilité, de professionnels de la comptabilité privée et de personnalités qualifiées. Pour des compléments sur ce point et sur les incidences administratives de cette réforme financière introduite par la LOLF : HERTZOG, R., Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif, *AJDA*, 13 mars 2006, notamment p. 536.

une liste de treize normes comptables retranscrites dans le *recueil des normes comptables de l'État*, adopté par arrêté du 21 mai 2004⁹⁴³. Le recueil « constitue le socle [du] nouveau référentiel comptable »⁹⁴⁴. Son objectif est double : établir une concordance entre comptabilité budgétaire et CGE, et doter cette dernière des règles applicables à la comptabilité privée⁹⁴⁵.

La norme n° 2 est consacrée aux charges. Elle identifie notamment au sein des charges de fonctionnement les subventions « pour charges de service public »⁹⁴⁶. Ces charges indirectes⁹⁴⁷ sont alors définies comme « des versements effectués par l'État au profit des *opérateurs* participant à la mise en œuvre des politiques directes de l'État pour financer les charges liées à leur fonctionnement »⁹⁴⁸.

ii. Des états financiers reflétant la situation patrimoniale et financière de l'État

Au terme de l'article 27, l'État doit connaître avec précision sa situation patrimoniale, qui sera présentée au bilan. Ce patrimoine est défini dans le recueil des normes comptables de l'État comme l'ensemble des droits et obligations détenus par l'État.

Le périmètre de l'État « rassemble tous les services, établissements ou institutions non dotées de la personnalité morale »⁹⁴⁹. L'image patrimoniale de cette évaluation pourra-t-elle être sincère ?

MILOT J.-P., Les nouvelles normes comptables de l'État, *La Revue du Trésor*, août-septembre 2004, notamment p. 510.

⁹⁴³ Depuis cette date, les règles relatives à la CGE ont fait l'objet de deux séries de modification, adoptées par arrêtés de 17 avril 2007, et 13 mars 2008.

⁹⁴⁴ MORIN N., La qualité comptable, un enjeu méconnu mais primordial pour la réussite de la LOLF, *La Revue du Trésor*, n° 10, octobre 2005, pp. 493-500, p. 494.

⁹⁴⁵ Ces deux articulations ne sont cependant pas réalisables en intégralité. Ainsi, par exemple, différentes charges comme les dotations aux amortissements, ou aux provisions sont des opérations non budgétaires. Voir *le Recueil des normes comptables de l'État*, Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, p. 36. De la même manière, le principe de non affectation des recettes aux dépenses, et la nature des recettes fiscales ne représentent pas la valeur ou le prix des services délivrés par l'État. Ils rendent les produits indépendants des charges et ne permettent pas d'attribuer au résultat de l'exercice la même valeur que celui d'une entreprise privée, dont la mesure la plus générale du résultat implique un principe de rattachement permettant de mettre en rapport les charges et les produits. MILOT J.-P., préc., p. 274, *Recueil des normes comptables de l'État*, préc., p. 8.

⁹⁴⁶ Les trois autres spécificités relatives aux charges de l'État sont les charges d'intervention, le périmètre des charges financières de l'État, et l'absence de catégorie de charges exceptionnelles ou de charges extraordinaires pour l'État.

⁹⁴⁷ Au sein des charges de fonctionnement directes sont enregistrées les rémunérations de personnels et les dépenses relatives aux achats de produits et services, BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., op. cit., p. 417

⁹⁴⁸ *Recueil des normes comptables*, op. cit., p. 36.

⁹⁴⁹ BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., op. cit., p. 416

De nombreux organismes dotés de la personnalité juridique concourent avec l'État à la mise en œuvre des politiques publiques.

La participation qu'il détient sur ces entités est distincte de celle applicable aux entreprises, dont le critère de délimitation procède pour ce dernier cas d'une matérialisation par des titres⁹⁵⁰. Elle s'analyse plutôt selon le Comité des normes de comptabilité publique comme des *droits* détenus sur d'autres entités et qui créent un lien durable. Ces droits peuvent découler d'un contrôle de l'État⁹⁵¹. La mise en place d'une comptabilité patrimoniale implique d'intégrer dans le bilan de l'État toutes ses participations au sein d'organismes mettant en œuvre des politiques publiques. Ces organismes sont ceux qui bénéficient des subventions pour charges de service public. L'opérateur en est la traduction comptable.

3) Une exigence politique : l'information du Parlement

La nouvelle budgétisation permet un meilleur contrôle parlementaire et un pouvoir d'amendement élargi, l'exécution budgétaire s'analysant au regard des résultats obtenus pour chaque programme, au sein d'un rapport annuel de performance.

Cependant, lors de l'entrée en vigueur de la LOLF, deux aspects pouvaient obscurcir cette lisibilité dans l'exécution de l'action publique : la nouvelle discipline des plafonds d'emplois des ministères s'appliquait à compter de 2006. Il devenait nécessaire de trouver une solution permettant de limiter le glissement des effectifs vers les organismes publics sous tutelle de l'État et non soumis à cette nouvelle donne⁹⁵². Par ailleurs, la recherche d'une image fidèle du patrimoine de l'État et de ses états financiers concourrait à circonscrire les entités participant aux missions de l'État, rattachées à un programme budgétaire et fonctionnant grâce au patrimoine de l'État et à ses financements.

⁹⁵⁰ L'art. L. 233-2 du code de commerce précise que « lorsqu'une société possède dans une autre société une fraction du capital comprise entre 10 et 50%, la première est considérée [...] comme ayant une participation dans la seconde. » La participation, dans le cadre des entreprises, peut se définir comme « la détention de titres de propriété dont la détention durable est estimée utile à l'activité de l'entreprise, notamment parce qu'elle permet d'exercer une influence sur la société émettrice de titres ou d'en assurer le contrôle ». MONTIER J., GRASSI O., *Techniques de consolidation*, Paris : Économica, 2^e ed., 2006, p. 17. Voir également MILOT Jean-Paul, *Les nouvelles normes comptables de l'État*, préc., p. 515.

⁹⁵¹ Voir sur ce point la norme n° 7- Les immobilisations financières, *Recueil des normes comptables*, op. cit., p. 106.

⁹⁵² Le Professeur Etienne Douat considère que « la question des opérateurs de l'État fait partie des lacunes de la loi organique relative aux lois de finances », le texte initial de la loi, avant sa révision de 2005, n'ayant rien prévu sur ce point et laissant donc tout un pan de la mise en œuvre des politiques publiques en dehors de son application. L'information du Parlement risquait de se trouver biaisée, du fait notamment de l'absence de connaissance réelle des personnels de l'État au sein de ces structures publiques. DOUAT É, La transparence relative aux opérateurs de l'État, question de méthode, *Gestion et finances publiques*, n° 3-4, Mars-avril 2009, notamment p. 281.

Non présents initialement dans la LOLF, les opérateurs de l'État en sont pourtant l'immanence : les principes budgétaires réaffirmés, et les nouvelles exigences posées, nécessitent de déterminer ces bénéficiaires des subventions pour charges de service public, qui participent à la mise en œuvre des politiques publiques de l'État, et de donner une traduction comptable à cette notion afin, in fine, d'offrir une information la plus complète au Parlement. Les opérateurs ne visent pas au départ une catégorie d'organismes ou un statut juridique mais bien une catégorie de missions. Ils restent symboliquement l'entité porteur d'une politique publique dont l'action est financée par cette subvention.

Il convient donc d'identifier les organismes juridiques exerçant ces missions, et susceptibles d'obtenir cette qualification. Au-delà de ce point, l'opérateur peut-il devenir une notion juridique ? Quelle sera dans ce cas l'évolution des rapports de tutelles entre l'État et des catégories de personnes morales distinctes et dont toutes les entités de ladite catégorie n'intégreront pas le périmètre des opérateurs ?

B. L'émergence des critères de qualification de l'opérateur, la détermination et la délimitation de son périmètre

La nécessaire complémentarité des différentes comptabilités coexistantes, ainsi que l'exigence de sincérité des comptes de l'État, posée par l'article 27 de la LOLF, impliquent de délimiter la notion d'opérateur. Ses contours doivent être établis et des critères de qualification déterminés. Le ministère du Budget⁹⁵³ va à partir de là déterminer un périmètre des opérateurs de l'État. Enfin, une liste des opérateurs, actualisée chaque année, viendra compléter le dispositif permettant d'appréhender cette catégorie d'entités.

1) Les critères réglementaires de qualification comptable

Dans sa version antérieure, le recueil des normes comptables, en introduisant et définissant l'opérateur, traduit comptablement la notion budgétaire d'organismes bénéficiant de « subventions pour charges de service public ». La norme comptable n° 7, consacrée aux immobilisations financières, traite des participations de l'État, et des créances rattachées à ces

⁹⁵³ Les dénominations de l'actuel ministère de l'Économie et des finances évoluant beaucoup, nous pourrions utiliser plusieurs d'entre elles, en tenant compte de la date à laquelle nous faisons référence, mais nous pourrions également nous centrer sur le la direction du ministère qui a été porteuse du projet, comme, ici, la direction du budget.

participations. Elle établit une distinction catégorielle au sein des entités contrôlées et met en exergue les caractères conduisant à la qualification d'opérateur.

a. L'opérateur de l'État est une entité contrôlée

La norme doit déterminer le périmètre des entités qui seront à inscrire à l'actif du bilan de l'État. Elle fait de « la notion classique de contrôle »⁹⁵⁴ la première approche de classification de ces entités. Le contrôle est « la capacité de l'État à maîtriser l'activité opérationnelle et financière d'une autre entité de manière à en retirer un avantage et/ou à assumer les risques de cette activité »⁹⁵⁵.

Cette définition établit une première distinction entre les entités contrôlées par l'État et les entités non contrôlées. Cependant, cette approche n'est pas assez fine pour retracer de manière distincte, au sein du bilan annuel et de l'annexe, toutes les participations de l'État : parmi les entités contrôlées, il convient de distinguer les liens établis entre l'État et les entités qui mettent en œuvre des politiques publiques définies par l'État, des liens entre celui-ci et les autres entités, qui possèdent une plus grande marge de manœuvre et jouissent d'une indépendance renforcée. Le degré de proximité varie tant au niveau financier qu'au niveau des objectifs inhérents à leur création. Certaines entités⁹⁵⁶ ont des missions relevant de l'État ; elles sont financées et encadrées par lui. Leur distinction comptable, au sein des entités contrôlées par l'État, se justifie particulièrement

La consolidation des comptes de l'État aura vocation à intégrer les entités contrôlées. Une consolidation avec les comptes d'entités particulièrement « proches » de l'État devrait permettre au Parlement d'exercer son activité de contrôle avec une particulière acuité. De plus, ces entités constituent des « instruments privilégiés de l'action de l'État »⁹⁵⁷ ; elles peuvent aussi être regroupées selon d'autres critères, « notamment *au regard des objectifs qu'elles poursuivent*. On peut, de manière schématique, distinguer au sein des entités contrôlées, celles qui peuvent être qualifiées d'opérateurs des politiques de l'État, et celles qui n'entrent pas dans cette définition »⁹⁵⁸.

⁹⁵⁴ *Recueil des normes comptables*, op. cit., p. 106.

⁹⁵⁵ Ibid. BARILARI A., Les opérateurs de l'État : difficulté et ambiguïté d'une définition, *RFFP*, n° 105, février 2009, p. 39.

⁹⁵⁶ Il s'agira du premier cercle des participations.

⁹⁵⁷ *Recueil des normes comptables*, op. cit., p. 108.

⁹⁵⁸ Ibid. p. 107.

Une entité non contrôlée par l'État ne peut être qualifiée d'opérateur. Les opérateurs, dont il faut maintenant reconnaître les signes de détermination, ne constituent qu'un sous-ensemble d'entités contrôlées.

b. Les critères de qualification

Trois qualités cumulatives doivent permettre de déterminer l'éventuel rattachement d'une entité à la notion d'opérateur.

La norme comptable précise que l'entité doit appartenir au secteur non-marchand. 50% au moins de l'activité de l'entité doit être principalement couvert par des subventions⁹⁵⁹. L'activité doit être étroitement encadrée par l'État. Celui-ci fixe les missions et objectifs de l'entité, et alloue des moyens peu ou pas négociables. L'opérateur est enfin soumis à un contrôle effectif.

Ces critères sont une première approche de la distinction des opérateurs au sein de la comptabilité de l'État. Ils sont publiés au journal officiel par arrêté du 21 mai 2004 modifié les 17 avril 2007 et 13 mars 2008 portant adoption des règles relatives à la comptabilité générale de l'État. Ils ont donc valeur réglementaire et les juridictions de contrôle pourront fonder leur expertise sur ces critères. Le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique doit à partir de ces éléments définir un périmètre des opérateurs.

2) La délimitation budgétaire du périmètre des opérateurs de l'État : la fin d'une qualification réglementaire

La direction du budget est conduite, dans sa préparation du projet de loi de finances pour 2006, à répertorier des entités intégrant le périmètre des opérateurs. Elle va, pour cela, être amenée à concilier une approche budgétaire et une approche comptable, qui ne se recoupent pas complètement, et à tenir compte de la spécificité de l'État : l'exercice de ses activités régaliennes, et ses spécificités financières pourront conduire à modeler en conséquence la liste des entités intégrant le périmètre des opérateurs. Un examen de ce catalogue et de ses évolutions permettra de souligner la complexité des modalités d'application des différents signes formalisant l'appartenance à la catégorie des opérateurs.

a. La liste des opérateurs de l'État

On ne naît pas opérateur. On le devient. Telle pourrait être la devise de l'opérateur. Pour intégrer le périmètre, jusqu'à la réforme intervenue, l'entité doit en effet franchir deux étapes : elle doit tout d'abord répondre favorablement aux critères de qualification précédemment évoqués⁹⁶⁰ ; puis, le ministère du Budget doit l'inscrire dans la liste des opérateurs qu'il élabore annuellement. Il inclura certaines structures, en exclura d'autres, sans le justifier à chaque fois, ce qui vaudra des remarques de la Cour⁹⁶¹.

Le périmètre des opérateurs a été arrêté par la direction du budget et la direction de la réforme budgétaire pour la première fois en février 2005 pour le PLF 2006. Composée de plus de 750 entités au départ, la liste est réduite pour 2009 à quelque 665 entités. Deux constats principaux, justifiant cette évolution⁹⁶², peuvent être évoqués : des entités qualifiées d'opérateurs peuvent être supprimées en cours d'année (c'est le cas par exemple des instituts universitaires de formation des maîtres intégrés aux universités) ; d'autres vont être créées. Les critères d'appréciation ne sont par ailleurs pas toujours bien pris en compte. Ils vont être enrichis.

Quelques remarques ensuite sur les liens budgétaires entre l'État et les opérateurs. Plus de la moitié des programmes comprennent des opérateurs de l'État. Pour 20 de ces programmes, plus de 50% des crédits, en autorisation d'engagement et/ou en crédits de paiements, est affectée aux opérateurs. Certains d'entre eux sont même mis en œuvre exclusivement par des opérateurs⁹⁶³.

Ce poids relatif des opérateurs au sein des programmes a plusieurs incidences : des rapports devront se nouer entre le responsable du programme, qui a des objectifs à réaliser et des comptes à rendre, et l'(ou les) ordonnateur(s) de (ou des) opérateur(s) qui mettent réellement en œuvre une politique qui aura des conséquences sur l'exécution du programme⁹⁶⁴ ; la

⁹⁵⁹ Cette notion d'organisme non-marchand est extraite de la comptabilité nationale (SEC 95), qui détermine notamment l'appartenance aux administrations publiques et donc l'application des critères de convergence du Traité de Maastricht.

⁹⁶⁰ Nous verrons ultérieurement que ces critères peuvent être malléables ou faire l'objet d'interprétations.

⁹⁶¹ Voir infra.

⁹⁶² Cette liste varie effectivement tous les ans : ainsi, le PLF 2007 incluait dans le périmètre des opérateurs 782 entités. Circulaire d'information relative aux opérateurs dans les projets annuels de performance, de la Direction du budget 4BCJS-06-2001 du 7 juin 2006.

⁹⁶³ Confère Météo-France qui reçoit l'intégralité des crédits du programme 170 Météorologie.

⁹⁶⁴ « Dans la nouvelle gestion publique induite par la LOLF, les moyens arbitrés pour chaque politique publique identifiée par un programme, sont mis au service des objectifs de ce programme. Les indicateurs doivent permettre de mesurer les progrès réalisés et de les comparer aux cibles de résultats. Le responsable de programme porte la responsabilité de ces résultats », BARILARI A., préc., p. 34.

conduite du programme se faisant en majorité, voire en totalité, par les opérateurs, des modalités de contrôle de ces structures sont nécessaires, afin d'être en cohérence avec les principes développés par la LOLF. Le responsable de programme « doit pouvoir s'assurer que toutes les entités qui concourent au programme agissent au mieux »⁹⁶⁵ ; l'exercice de la tutelle de l'opérateur par l'État devra en conséquence être réformé pour s'adapter à ces nouvelles orientations.

- b. Les critères de délimitation du périmètre et la recherche d'un compromis entre la définition comptable et les impératifs budgétaires

La première liste établie par la direction du budget annexée à la LFI 2006 va évoluer. Intégrant les enjeux comptables, elle doit aussi tenir compte d'impératifs budgétaires. Les gestionnaires se réservent aussi des marges d'opportunité dans l'élaboration de la liste. La subvention pour charges de service public ne devient plus qu'un des éléments permettant de définir cette catégorie. La direction du budget va élaborer des qualifications susceptibles d'être retenues pour établir une liste avant de compléter celle-ci. Les critiques soulignent la perfectibilité qui existe dans la recherche des critères de délimitation du périmètre. Une dernière évolution semble clore le débat puisque l'opérateur est exclu depuis la fin de l'année 2012 du recueil des normes comptables. Sa qualification n'a donc plus de base réglementaire, ce qui offre au Gouvernement une plus grande latitude dans l'élaboration de la liste.

- i. L'opérateur selon la direction du budget :

La direction du budget procède à l'énumération des opérateurs. Elle va établir une délimitation du périmètre de deux manières : elle définit des critères, faisant du contrôle le caractère d'identification initial, puis établit une liste. La mission d'information de l'Assemblée nationale relative à la mise en œuvre de la LOLF a demandé, par amendement à la loi de règlement pour 2005 adopté après avis favorable du Gouvernement, à disposer à compter du PLF 2007 d'une information plus large que celle visée à l'article 51-5°6f) de la LOLF^{966,967}. Ce « jaune budgétaire », permet de fixer pour l'année les trois critères cumulatifs de qualification :

⁹⁶⁵ Ibid., p. 34.

⁹⁶⁶ L'art. 51-5°-f° de la LOLF, modifiée par la loi organique du 12 juillet 2005 précitée prévoit une nouvelle annexe au projet de loi de finances présentant de manière indicative « les emplois rémunérés par les organismes

- « *Une activité de service public*, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et se présenter selon la nomenclature par destination selon le découpage mission-programme-action ;
- *Un financement* assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales. Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire ;
- *Un contrôle* direct par l'État, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier « mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration. »⁹⁶⁸

Voici donc, pour l'année 2009, la définition de l'opérateur, née d'un concept politique et budgétaire et enrichie d'éléments comptables, qui sera retenue. Ces quatre critères (nous y ajoutons naturellement le critère de la personnalité morale) sont au fondement de la qualification de l'opérateur. Ils ont évolué et se sont affinés depuis 2003. L'opérateur n'est plus uniquement cet organisme « bénéficiaire de subventions pour charges de service public », mis en exergue par la LOLF, et duquel est né le concept initial : organisme soumis à un contrôle de l'État, il bénéficie d'un financement de l'État sous forme de subventions ; il peut également être le bénéficiaire d'un financement indirect de l'État, « via des ressources affectées, notamment fiscales ». Cette dernière possibilité, non prévue initialement par les différents articles de la LOLF relatifs à cet organisme, découle cependant d'un certain pragmatisme et de la logique même de la loi organique.

Inhérent à la LOLF, répondant à ses principes posés, le concept d'opérateur est incontournable dans la conduite des politiques publiques. Sa définition est-elle cependant définitivement fixée ? Permet-elle d'inclure sous le terme opérateur toutes les structures répondant aux enjeux budgétaire, politique et comptable tels que nous les avons préalablement exposés ? De plus, la direction du budget applique-t-elle rigoureusement les critères de l'opérateur pour inclure ou exclure une structure de la liste ? Les critiques, que

bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public [...] et la justification des variations par rapport à la situation existante ».

⁹⁶⁷ Loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005

⁹⁶⁸ Ibid. pp. 7-8.

nous évoquerons brièvement, permettent de constater que le concept d'opérateur tel qu'envisagé ici n'est qu'une étape dans sa détermination.

ii. La critique de la Cour des comptes

Le point initial de toutes les critiques et de toutes les volontés de parfaire les critères, ou, tout au moins, la liste des opérateurs, est peut-être cette pierre d'achoppement issue de l'annexe budgétaire qui, in fine, propose, rappelons-le, une qualification fort différente du critère initialement posé : dans un premier temps fondée sur les crédits (les subventions pour charges de service public, proposées dans la LOLF), répondant ainsi à « cette consolidation [des comptes, qui] se place dans une perspective liée aux crédits et non aux organismes »⁹⁶⁹, l'approche est aujourd'hui centrée justement sur les organismes. Mais les possibilités d'appartenance à cette catégorie et les ressources dont ils peuvent bénéficier suscitent également interrogations. Ainsi, certaines structures juridiques pourront être exclues des opérateurs en raison de leurs liens distendus avec l'État, alors même que celui-ci contribue fortement d'un point de vue financier à l'activité de la structure, laissant ainsi tout un pan de la mise en œuvre d'une politique publique hors de ce champ. Deux moments relatifs à l'inscription d'une structure en tant qu'opérateur doivent retenir l'attention : l'élaboration initiale du périmètre, puis l'actualisation annuelle.

Rappelons brièvement les choix qui ont prévalu pour déterminer la première liste des opérateurs applicable à l'exercice 2006 et qui regroupait près de 800 entités. Le contrôle exercé a été l'enjeu déterminant et a permis d'écarter certains organismes bénéficiant d'une indépendance éditoriale (les organismes de l'audiovisuel), ou gérés de manière paritaire (organismes de la sphère sociale), les réseaux consulaires dont les dirigeants sont élus par leurs pairs et qui jouissent ainsi d'une autonomie d'action assez large, ou les établissements d'enseignement privés sous contrats, considérés plutôt comme des partenaires. La prise en compte du financement majoritaire de l'État, ensuite, ne s'est pas limitée à l'octroi de subventions pour charges de service public. Les financements peuvent être indirects, un opérateur pouvant bénéficier d'une fiscalité affectée, comme c'est le cas des agences de l'eau. Enfin, certaines positions spécifiques ont été actées, comme celle consistant à écarter les 8000 établissements publics locaux d'enseignement⁹⁷⁰.

⁹⁶⁹ MILOT J. P., *Le périmètre des opérateurs*, op. cit., p. 45.

⁹⁷⁰ Pour des développements sur les règles concourant à circonscrire ce premier périmètre, se reporter au *Jaune Opérateur* annexé au projet de loi de finances pour l'année 2007 (p.5).

L'article 47 de la Constitution confie à la Cour des comptes une mission d'assistance du Parlement. L'article 58 de la LOLF complète cette orientation en précisant que « cette mission comporte notamment [...] la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. ». C'est en application de cette nouvelle procédure de certification des comptes de l'État, réalisée pour la première fois en 2007 sur les comptes de l'année 2006, que la Cour va se prononcer sur les opérateurs, et notamment sur le bien-fondé de la liste.

Pourquoi intervient-elle, alors que les établissements publics, qui forment le gros des opérateurs, sont des entités distinctes de l'État ? La certification est une assurance supplémentaire donnée au Parlement de la fiabilité de l'information financière. Or, il lui faut connaître toutes les participations significatives que l'État détient sur ces entités, et qui sont comptablement retracées dans le compte 26 de son bilan. Les enjeux avoisinent 50 milliards d'euros, et l'élaboration de la liste devra donc retracer fidèlement la réalité retranscrite par les critères apparaissant dans la norme comptable n° 7.

La Cour des comptes ne se limitera pas à cet unique examen, et ses observations porteront également sur la qualité des comptes des opérateurs ou le délai de communication de ces comptes. Cependant, nous choisissons de nous centrer sur cette liste. À partir de la certification des comptes de l'État pour l'année 2007, la Cour fait une observation sur le recensement des opérateurs. Elle déplore l'instabilité et le manque de formalisation de l'interprétation des critères de classement de la norme n° 7 qui ne permettent pas d'assurer la pérennité de la liste⁹⁷¹. Elle relève en effet que l'administration n'a pas été en mesure de justifier certains mouvements d'entrée et de sortie du périmètre au cours de l'année 2007, le nombre d'opérateurs étant cette année là passé de 789 (chiffre retenu lors de la certification des comptes 2006) à 802 entités. Certains figurent dans cette liste alors qu'ils ne répondent pas aux critères normatifs, tandis que d'autres, qui devraient obtenir cette qualification, manquent. L'absence de base de donnée et de recoupement avec d'autres listes d'entités répondant à ces critères, ainsi qu'un défaut de traçabilité des décisions de classement sont autant de lacunes qui affaiblissent la pertinence du recensement.

⁹⁷¹ COUR DES COMPTES, Certification des comptes de l'État de l'exercice 2007, disponible sur le site Internet de la Cour des comptes 68 p., p. 33. Pour l'ensemble des observations sur la liste des opérateurs, se reporter p. 33 et s. de ce document.

L'observation sur le recensement des opérateurs, en dernière position en 2007 sur le point concernant les opérateurs, est remontée en première position pour l'exercice 2008⁹⁷². L'examen des comptes de l'année 2009 conduit la Cour des comptes à formuler une *réserve* n° 3, dans laquelle elle intègre une observation sur la qualité des comptes de nombre d'entre eux⁹⁷³. Pour l'année 2010, elle lève une partie de la réserve substantielle concernant les modalités d'établissement de la liste⁹⁷⁴. Le certificateur retient en effet que les incohérences entre les opérateurs recensés au 31 décembre 2010 et la liste annexée au PLF pour 2011 ne sont plus significatives⁹⁷⁵. Pour l'exercice 2011, dans son rapport rendu le 30 mai 2012, elle ne fait plus d'observation sur l'énumération des opérateurs⁹⁷⁶.

iii. L'extraction de la notion d'opérateur des normes comptables pour intégrer les enjeux de pilotage budgétaire

La définition comptable de la notion d'opérateur diffère de celle envisagée par la direction du budget par deux aspects. Nous avons tout d'abord montré que les critères retenus par le jaune budgétaire n'étaient pas tout à fait les mêmes que ceux énumérés dans la norme comptable n° 7. De plus, les listes élaborées annuellement par le ministère du Budget pouvaient intégrer des structures ne répondant pas à l'ensemble des qualificatifs explicités, ou au contraire en excluaient certaines qui auraient pourtant dû l'intégrer, si l'on avait fait une application stricte des règles posées.

La Cour des comptes, dans son rôle de certificateur, n'hésitait pas à relever le décalage existant entre les entités répertoriées et les injonctions posées par les normes comptables, et qui ont une valeur réglementaire. Elle émettait donc à l'égard de l'État des réserves sur ce point.

La direction du budget a pu cependant souligner que la définition comptable de l'opérateur ne permettait pas de répondre aux nouveaux enjeux de gouvernance budgétaire qui étaient posés par la LOLF, alors même que cette nouvelle entité en était devenue, comme nous le verrons,

⁹⁷² COUR DES COMPTES, Certification des comptes de l'État pour l'exercice 2008, disponible sur le site Internet de la Cour des comptes, 77 p., p. 23,

⁹⁷³ COUR DES COMPTES, Certification des comptes de l'État pour l'exercice 2009, disponible sur le site Internet de la Cour des comptes, 85 p., p. 29

⁹⁷⁴ COUR DES COMPTES, Certification des comptes de l'État pour l'exercice 2010, disponible sur le site Internet de la Cour des comptes, 78 p., p. 10

⁹⁷⁵ Ibid., p. 13.

⁹⁷⁶ COUR DES COMPTES, Certification des comptes de l'État pour l'exercice 2010, disponible sur le site Internet de la Cour des comptes, 97 p., p. 10.

une notion structurante⁹⁷⁷ : se fonder uniquement sur des critères comptables amènerait à exclure des entités par exemple non majoritairement financées par l'État, mais qui participent activement à la conduite d'une politique au niveau national. Nous pensons à la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées, EPIC dont la grande majorité de ses recettes est constituée de ressources propres, mais qui est budgétairement et par son action une formidable institution culturelle. Ne pas faire d'une telle structure qui, par ses boutiques notamment, irradie sur l'ensemble du territoire français, un opérateur de la culture, serait un non-sens.

Il a donc été décidé, après avis favorables du Conseil national de normalisation des comptes publics (CnoCP)⁹⁷⁸ et de la Cour des comptes⁹⁷⁹, que l'opérateur ne serait plus défini dans la norme 7 du recueil des normes comptables de l'État à compter de la construction du projet de loi de finances pour l'année 2013. Un arrêté de la ministre du Budget du 16 novembre 2011 entérine cette exclusion⁹⁸⁰. Il s'ensuit de cette décision deux évolutions : la fiabilisation du périmètre des opérateurs ne sera plus intégrée dans le processus de certification des comptes de l'État ; par ailleurs toute entrée ou sortie de la nomenclature pourra être appréciée au regard des enjeux de pilotage budgétaire et stratégique. Ainsi, si une entité qui respecte les trois caractères présentés dans le jaune opérateur devra intégrer la liste, des organismes ne répondant pas complètement à cette énumération, « mais considérés comme porteurs d'enjeux importants pour l'État »⁹⁸¹ pourront y figurer. Pourront donc par exemple être également envisagés, mentionnent les circulaires budgétaires des 30 janvier et 9 août 2012, le poids de l'organisme dans les crédits du programme, ou les objectifs, l'exploitation des biens patrimoniaux de l'État.

En libérant l'opérateur des normes comptables, on l'oriente de plus en plus vers un instrument de régulation budgétaire s'intégrant pleinement à l'action de l'État.

⁹⁷⁷ Voir la circulaire de la direction du budget 1BPB-12-3282 du 30 janvier 2012 relative au lancement de la procédure budgétaire 2012 – Réunions techniques- qui, dans son annexe VIII, informe les tutelles et les dirigeants d'opérateurs de la réforme envisagée. Voir également la circulaire de la direction du budget 2MPAP-12-3094 du 09 août 2012 relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux pour 2013 (pp. 6-8).

⁹⁷⁸ Voir avis 2011-02 du 15 mars 2011 disponible sur le site du CnoCP.

⁹⁷⁹ Nous pouvons relever, à la lecture du point précédent, que la Cour des comptes avait pu souligner l'évolution positive d'élaboration de cette liste. Ceci a pu être un des arguments avancés (peut-être en plus de la réalité qui impose de ne pas exclure certaines entités participant activement à la conduite d'une politique publique) pour ne pas s'opposer à la réforme qui allait avoir lieu.

3) Les opérateurs de la Culture ou l'apparition d'une déconcentration fonctionnelle

Les opérateurs du ministère de la Culture ne répondent pas forcément aux critères de qualification. Il n'en demeure pas moins que le nombre de ces structures permet de s'interroger sur leur positionnement par rapport à leur ministère de rattachement.

a. Une liste aux critères incertains.

L'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles relevaient lors de l'examen de la liste des opérateurs du ministère de la Culture établie pour l'année 2007 qu'un certain nombre d'entre eux ne répondaient à aucune des conditions retenues ni dans la définition budgétaire, ni dans la définition comptable⁹⁸². Ainsi, le taux de financement par l'État d'une douzaine d'opérateurs sur les 78 répertoriés était minoritaire dans leur budget⁹⁸³.

Sur le plan comptable, 8 des 78 opérateurs ont un taux d'autofinancement supérieur à 50%, une fois les subventions de l'État, des autres collectivités publiques et les ressources fiscales

⁹⁸⁰ Arrêté du 16 novembre 2011 portant modification des règles relatives à la comptabilité générale de l'État (art. 2).

⁹⁸¹ Circulaire du 9 août 2012 précitée, p. 8.

⁹⁸² INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DES AFFAIRES CULTURELLES, Rapport d'audit et de modernisation sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture, préc., Annexe 5.

⁹⁸³ Taux de financement par l'État des opérateurs du ministère de la Culture
Subvention de l'État /budget net total exécuté

Opérateurs	Taux de financement par l'État
Musée Rodin	0%
Centre national du livre	1,8%
Centre national de la cinématographie	2,4%
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	5,7%
Centre des monuments nationaux	7,6%
Musée du domaine national de Versailles	15,0%
Réunion des musées nationaux	16,0%
Institut national de recherches archéologiques préventives	18,1%
Musée Moreau	35,4%
École du Louvre	41,0%
Musée d'Orsay	42,3%
Orchestre de Paris	48,0%

Source : Rapport de l'IGF et de l'IGAAC, avril 2007

Le Musée Rodin ne bénéficie d'aucun concours de l'État, la Réunion des musées nationaux est subventionné par l'État à hauteur de 16% de son budget.

affectées déduites ; ce nombre est ramené à 5 quand est pris en compte la rémunération par l'État de certains personnels⁹⁸⁴.

Nous ajouterons que la lecture des statuts des entités pouvait également interroger : s'ils sont variés et comprennent notamment des structures associatives, on y trouve aussi un nombre non négligeable d'EPIC. Il faut cependant relever qu'un certain nombre d'entre eux sont, à l'image de la Cité de la musique, de faux EPIC, dont l'autofinancement est minoritaire.

Les corps d'inspection ne prônaient en 2007 pas le retrait systématique des entités dont l'autofinancement serait majoritaire, car il faut effectivement tenir compte de la remise en dotation par l'État d'un patrimoine historique, comme c'est le cas à Versailles, ou artistique, concernant le musée Rodin.

Ces observations des corps d'Inspection résultent en fait de la position du ministère de la Culture sur ses établissements publics.

984

Taux d'autofinancement des opérateurs de la culture
Budget net total – (subventions publiques + recettes fiscales affectées) / budget net total

Opérateurs	Taux d'autofinancement
Musée Rodin	100,0%
Centre des monuments nationaux	91,3%
Musée et domaine national de Versailles	85,0%
Réunion des musées nationaux	84,0%
Musée Moreau	64,6%
École du Louvre	58,7%
Musée d'Orsay	57,7%
Institut national de recherches archéologiques préventives	51,1%

Source : Rapport de l'IGF et de l'IGAAC, avril 2007

Le rapport proposait cependant d'étendre la définition comptable en incluant la valorisation des personnels rémunérés par l'État. La liste des opérateurs dont l'autofinancement est majoritaire tombe alors à 5 entités.

Taux d'autofinancement des opérateurs de la culture
Budget net total – (subventions publiques + ressources fiscales affectées + valorisation des personnels rémunérés par l'État) / Budget net total

Opérateurs	Taux d'autofinancement
Musée Rodin	100 ;0%
Réunion des musées nationaux	84,0%
Centre des musées nationaux	73,1%
Musée et domaine national de Versailles	63,2%
Institut national de recherches archéologiques préventives	51,1%

Source : Rapport de l'IGF et de l'IGAAC, avril 2007

b. Des opérateurs de la culture aux contours incertains

Nous avons dans un premier temps étudié la naissance du concept d'opérateur, puis la délimitation progressive des critères d'appartenance. Nous savons donc maintenant ce qu'est un opérateur : il s'agit d'un organisme contrôlé et financé majoritairement par l'État, le plus souvent sous forme de subventions pour charges de service public. Mais qui est-il ? Quelles sont, dans le domaine culturel, les structures qui entrent dans cette catégorie ? Il s'agit ici de souligner que la dévolution du caractère d'opérateur aux organismes culturels pose question : de nouveaux rapports pourraient-ils s'établir entre eux et l'État ? Cette incertitude tient à deux faits : d'une part le recours historique à un grand nombre de structures dotées de la personnalité morale pour conduire une politique culturelle étatique et d'autre part leur caractérisation en opérateur.

Sur le premier fait, nous avons vu qu'un nombre important de structures culturelles d'envergure préexistaient au ministère. Celles-ci se sont vues attribuer souvent le statut d'établissement public national, qui leur confère une autonomie vis-à-vis de l'État. Les plus grands d'entre eux jouissent de plus d'un prestige international et d'une capacité budgétaire qui peuvent accentuer ce sentiment. À cela s'ajoute le « faste » des fonctions de direction, et les personnages qui sont nommés à leur tête peuvent parfois sembler faire au moins jeu égal avec le ministre. Le ministère de la Culture reste donc un petit ministère qui déconcentre, en quelque sorte, son action. Le projet avorté de l'établissement du Centre national de la musique était une illustration de plus dans cette volonté de transférer des activités dévolues au ministère au sein d'une structure juridique propre. Or, et c'est le second fait, le rapport précité des deux inspections souligne que le ministère de la Culture a décidé « d'inclure l'ensemble des établissements publics dans la liste des opérateurs, quel que soit leur taux de financement public, et de n'examiner le critère des ressources propres que pour les entités ayant un autre statut juridique. »⁹⁸⁵ La tutelle ministérielle choisit donc de traiter selon les mêmes procédures des établissements bénéficiant très diversement de l'aide financière de l'État.

⁹⁸⁵ INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DES AFFAIRES CULTURELLES, Rapport d'audit et de modernisation sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture, préc., Annexe 5.

La notion budgétaire de l'opérateur fait donc ici long feu : quelle comparaison offrir entre le musée Rodin qui ne bénéficie d'aucune aide budgétaire de l'État, et le musée Henner dont l'intégralité des ressources proviennent d'une subvention pour charges de service public ? Tous deux sont pourtant des opérateurs. C'est bien d'abord le statut juridique qui confèrera le titre d'opérateur, prévalant ainsi sur des aspects budgétaires ou comptables.

Quelle peut en être la raison ? En acceptant d'ôter d'un texte normatif les critères comptables de l'opérateur, la Cour des comptes mettait en avant l'importance pour l'État de pouvoir suivre des entités distinctes juridiquement de l'État mais participant activement à la conduite d'une politique publique. Le ministère de la Culture décerne donc le titre d'opérateur à toutes les structures publiques sur lesquelles elle exerce une tutelle, englobant ainsi l'ensemble de son champ d'action politique. Or, nous allons maintenant le voir, ce statut d'opérateur n'est pas neutre puisqu'il est le socle d'un nouveau pilotage budgétaire qui vient s'ajouter à la tutelle que nous avons précédemment définie. Un auteur n'a en conséquence pas hésité à parler à leur endroit de déconcentration fonctionnelle⁹⁸⁶.

L'opérateur substitue une approche fonctionnelle à une approche organique. Il est défini pour délimiter un périmètre de l'action publique et se justifie initialement par une approche financière. Mais ce périmètre est sensible, car les structures ne disposent pas des mêmes contraintes que l'État. Ainsi, les principes de la LOLF, nous l'avons vu, ne s'appliquent pas initialement à eux. En 2009, J.-P. Milot considère que l'opérateur peut être le moyen de déroger, de façon plus large qu'au travers le recours limité aux autorisations d'engagement, au principe de l'annualité budgétaire, réaffirmé dans la LOLF⁹⁸⁷. De nouveaux instruments se mettent néanmoins en place pour y inscrire une approche managériale forte.

⁹⁸⁶ « Le ministère de la Culture dispose de 80 opérateurs – ce qui est sans doute beaucoup trop – et a même théorisé cette situation en parlant de "déconcentration fonctionnelle". », in BOUVARD M., La nécessaire intégration des opérateurs de l'État dans la démarche de performance de la LOLF, *RFFP*, 2009, p. 15.

⁹⁸⁷ J. P. Milot souligne que c'est surtout pour les dépenses de personnel que la LOLF a prévu explicitement que les autorisations d'engagement seraient prises, comme les crédits de paiement. Afin de pallier cette disparition de l'engagement pluriannuel de l'État, et pour prendre en compte les conséquences financières de recrutement, la LOLF impose de déterminer des plafonds d'emplois par ministère. Cette budgétisation doit respecter le rapport entre plafonds d'emplois et crédits disponibles. Cependant, une telle approche est limitée au périmètre de l'État et les organismes dotés de la personnalité morale peuvent constituer « un point de fuite » dans le dispositif. L'approche strictement fondée sur les crédits doit donc céder la place à « une approche englobant les organismes bénéficiaires » dans le cadre d'une nouvelle orientation centrée sur la maîtrise des crédits. MILOT J. P., *ibid.*, p. 46.

§2. Un nouveau pilotage qui s'inscrit dans la gouvernance de l'État

Nous avons présenté l'opérateur. Sans être défini au niveau législatif ou réglementaire, la détermination de son caractère (cette structure est-elle un opérateur de l'État ?) peut être complexe, car elle reste tributaire de critères susceptibles d'appréciation et de l'appartenance à une liste. L'opérateur est de plus en plus utilisé dans la gestion des organismes en charge de la mise en œuvre d'une politique publique, et est le socle d'une notion de performance introduite par la LOLF (A).

Catégoriser des structures en dehors du cadre défini par la Constitution, qui mentionne l'établissement public, poursuivre l'objectif d'une politique publique inscrit dans une norme, telles sont les notions que nous allons développer : d'utilisation plus contingente, elles peuvent néanmoins avoir des incidences notables sur la conduite d'un établissement public culturel. Ainsi seront étudiées la notion d'organisme divers d'administration centrale, dont le recours servira à encadrer les capacités d'emprunt de certaines structures, puis nous reviendrons sur la notion d'agence avant, dans un dernier point de schématiser les recoupements qui peuvent exister entre toutes ces notions (B).

A. Le pilotage s'intègre dans la gouvernance budgétaire

La nouvelle gouvernance tend à inclure les opérateurs dans le cadre formaté de la nouvelle gestion publique de l'État. La tutelle pesant sur les établissements publics est enrichie par la création des opérateurs, qui justifie ce nouveau pilotage. Le directeur est dans ces entités le canal d'entrée d'une dimension performantielle.

1) De la gouvernance des finances publiques au pilotage des opérateurs

La gouvernance comme le pilotage ne profitent pas d'une définition juridique ou budgétaire établie, le langage administratif semblant même parfois entretenir une certaine confusion. Nous prendrons donc comme point de départ les significations qu'en donne un dictionnaire de la langue française avant, dans nos développements, de les restituer dans les domaines d'activité qui nous intéressent. La gouvernance est une « manière de gouverner, [un] exercice du pouvoir pour gérer les affaires nationales. » Le pilotage est une « manœuvre, [un] art du

pilote, une action de diriger un aéronef »⁹⁸⁸ Ces deux termes ne renvoient pas à une même matière dans la langue française. Relative au pouvoir politique pour la première, soulignant la spécificité technique pour l'autre, ces énoncés nous éclairent pourtant sur leurs qualifications une fois retranscrits dans le domaine qui est le nôtre. La gouvernance s'incorporera à la politique financière globale, et donc à l'État, tandis que le pilotage, qui en est une déclinaison, sera relatif à l'opérateur. Un lien peut donc déjà être établi entre le pilotage des opérateurs et la gouvernance de l'État.

a. La gouvernance comme cadre du pilotage

La gouvernance est le socle d'une nouvelle manière d'appréhender l'exécution d'une politique publique : elle est effectivement intimement liée aux finances publiques, et aux enjeux actuels de maîtrise de la dépense publique, tandis que la pratique qui en découle en est le pilotage⁹⁸⁹. Le modèle de gouvernance, en lien avec les opérateurs, est développé par le ministère du Budget. Cette gouvernance peut être présentée comme la capacité à « faire évoluer les modalités d'exercice de la tutelle de l'État pour que les opérateurs participent davantage à l'objectif de maîtrise des finances publiques et à la performance des politiques publiques. »⁹⁹⁰ Elle vise à inclure les entités autonomes, par le recours à l'opérateur, au cœur des enjeux des finances publiques de l'État. L'objectif recherché est le respect par les opérateurs de la trajectoire des finances publiques imposée à tous les ministères.

Les opérateurs sont devenus un sujet d'enjeu majeur pour le Gouvernement. Très tôt ont été posés des principes pour mieux les connaître : il s'agissait tout d'abord d'améliorer la qualité de l'information sur les opérateurs, par la création d'un jaune opérateurs ; il convenait ensuite de consolider le périmètre des opérateurs, et enfin d'en limiter leur nombre⁹⁹¹. Le 3 décembre 2009 étaient pour la première fois réunis à l'initiative du ministre du Budget les directeurs et présidents de l'ensemble des opérateurs de l'État, afin que leur soit présentée la nouvelle gouvernance⁹⁹². Le ministre rappela le contexte de crise financière et budgétaire, et les

⁹⁸⁸ Dictionnaire Le nouveau Petit Robert de la langue française, 2011.

⁹⁸⁹ « Assurer la gouvernance des finances publiques, propose Frank Mordacq, c'est donner les moyens aux pouvoirs publics de pouvoir répondre aux enjeux de la soutenabilité par des modes de gestion appropriés. », in MORDACQ F., *Les finances publiques*, Paris : PUF, Que sais-je ?, 2^e édition, 2012, p. 41.

⁹⁹⁰ JOSSE P. (directeur du budget), édito in Budget infos, in *La lettre de la direction du budget*, n° 4, juin-juillet 2008.

⁹⁹¹ Ibid.

⁹⁹² Ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Réunion de présentation de la nouvelle gouvernance aux opérateurs de l'État, 3 décembre 2009, disponible sur le site Internet du ministère du Budget.

objectifs attendus de l'État en termes de réduction des déficits. Il insista sur la réforme entreprise dans les administrations⁹⁹³ et sur la nécessité d'intégrer les opérateurs aux réformes envisagées. Il souhaitait en conséquence mener une réflexion sur le rôle des tutelles pour le faire ensuite évoluer.

Il ne s'agit donc pas ici de se focaliser spécifiquement sur la gouvernance interne de l'opérateur, mais d'intégrer celle-ci dans les lignes directrices globales d'une politique publique de l'État. La rénovation de la gouvernance s'envisage donc dans l'ensemble que constituent tous les acteurs qui mettent en œuvre une politique publique.

En vertu de ces préceptes, le Premier ministre publia début 2010 une circulaire relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État⁹⁹⁴. Elle s'adresse à l'ensemble des opérateurs puisque le ministère du Budget n'envisage pas un traitement spécifique de ces structures en fonction de la politique publique exercée, mais les inclut dans un ensemble commun de solutions pour les restituer dans le contexte global des finances publiques.

La nouvelle gouvernance s'articule autour de deux axes : d'une part développer un véritable pilotage stratégique des opérateurs, et d'autre part appliquer les mêmes règles de fonctionnement qu'à l'État aux opérateurs.

b. Le pilotage des opérateurs par les gestionnaires

Le pilotage peut se concevoir selon deux approches complémentaires. Il peut être dans un premier temps perçu comme une déclinaison de la gouvernance, appliquée aux opérateurs ; mais, second point, il permet de mettre au cœur du processus de gouvernance les gestionnaires.

Le pilotage des opérateurs, tel qu'il est présenté dès 2008, consiste « à déterminer et à suivre les objectifs de la politique publique mise en œuvre par un opérateur de l'État. »⁹⁹⁵ Le ministre, en 2009, décline 10 mesures qui constituent la nouvelle gouvernance⁹⁹⁶. Les cinq engagements pris par la tutelle constitueront le pilotage stratégique. Ils réforment la tutelle, à

⁹⁹³ Le ministre du Budget était également ministre de la réforme de l'État.

⁹⁹⁴ Circulaire du Premier ministre n° 5454/SG du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État.

⁹⁹⁵ L'exercice de la tutelle financière sur les opérateurs de l'État, focus, in *La lettre de la direction du budget*, n° 4, juin-juillet 2008.

⁹⁹⁶ Voir la présentation du ministre du Budget du 3 décembre 2009 précitée.

commencer par celle exercée sur la personne du directeur : il recevra dorénavant une lettre de mission tandis que sa rémunération sera en partie indexée sur les résultats obtenus compte tenu d'objectifs annuels déterminés. La notion de performance sera introduite dans la conduite de l'opérateur puisqu'un contrat sera passé. Plus généralement, la gouvernance sera revue : les ministères devront être unis dans leur dialogue avec l'opérateur, tandis que le rôle du conseil d'administration sera consolidé⁹⁹⁷. Les 5 autres mesures sont des engagements que les opérateurs doivent prendre vis-à-vis des tutelles : un premier volet de deux mesures concerne les personnels, puisque les opérateurs doivent participer à la réduction des effectifs, mais sont également chargés de respecter le principe d'égalité d'accès ainsi que la diversité des publics. Le second train de mesures est budgétaire et financier : baisse des dépenses de fonctionnement, en mutualisant les fonctions support, respect des règles de l'État en matière immobilière et renforcement de la qualité des comptes et des délais de production.

Le pilotage tel qu'il est ici envisagé renvoie à la notion de responsabilité des acteurs d'une politique publique. Ainsi, pour Xavier Inglebert, il « est la capacité pour un responsable de prendre une décision, qu'il s'agisse d'une décision initiale (tendre vers un objectif permettant la réalisation de la mission) ou d'une décision correctrice (se donner les moyens de réaliser son objectif, même si – ou lorsque – mes conditions changent). »⁹⁹⁸ Si le terme responsable sera largement abordé dans les développements ultérieurs, nous pouvons cependant ici compléter le présent point en indiquant que deux acteurs semblent déterminants. D'une part le gestionnaire de l'établissement, et d'autre part une autorité au sein de la sphère État, un représentant du ministre, qui peut s'envisager comme le responsable du programme budgétaire au sein duquel évolue l'opérateur.

Le pilotage des opérateurs est une déclinaison de la gouvernance. Ce nouveau vocable « popularisé » par le Premier ministre et le ministre du Budget est une conséquence de l'application de la LOLF et de la nécessité de réguler les finances publiques, qui interfèrent directement sur la conduite d'une politique publique.

⁹⁹⁷ Le ministre pose effectivement à cette occasion les principes suivants :

- la rédaction d'une lettre de mission à l'attention de chaque dirigeant ;
- une rémunération du dirigeant comportant une part variable reposant sur des objectifs fixés et évalués tous les ans ;
- la contractualisation de la performance ;
- la désignation d'un chef de file ministériel, afin que la tutelle s'exprime de manière cohérente et audible ;
- le renforcement des conseils d'administration, par la formation des personnes qualifiées et la fixation de règles précisées dans un règlement intérieur.

⁹⁹⁸ INGLEBERT X., *Manager avec la LOLF, pratiques de la nouvelle gestion publique*, Paris : Groupe revue fiduciaire, collection Réforme de l'État, 2009, p. 402.

2) D'une tutelle budgétaire renforcée à l'introduction de critères de performance pesant sur le directeur

Approfondissons les modalités de cette nouvelle gouvernance. Notre volonté n'est pas ici d'en inventorier l'ensemble des mesures, mais de souligner les orientations souhaitées par la tutelle. Le directeur doit adhérer au cadre général qui lui est signifié dès son entrée en fonction et dont la performance constitue l'assise d'une nouvelle dimension de l'action publique. Soulignons ici d'emblée que le discours administratif, dans son traitement qui va suivre, aura parfois recours au vocable établissement public, et non à celui de l'opérateur. Nous admettrons cependant aisément que sont concernés plutôt les établissements publics qualifiés d'opérateurs, et que les points de vigilance ci-dessous relatés sont des conséquences de l'exécution de la LOLF, de laquelle est né justement ce concept d'opérateur. Il demeure donc au cœur de la démarche. Mais ici apparaît cependant en filigrane une limite sur laquelle nous reviendrons à la fin de notre étude : il est en effet difficile d'appliquer les règles publiques identiques à l'ensemble des opérateurs dont les structures juridiques sont fort diverses. Le critère organique ne disparaîtrait donc pas forcément complètement...

a. Le renforcement de la tutelle budgétaire

Nous mentionnerons l'enjeu que constitue la certification des comptes, ainsi que les travaux de comptabilisation réalisés sur le patrimoine des opérateurs culturels. Il s'agit ici d'assurer une cohérence entre la gestion de l'État et celle de ses opérateurs qui, rappelons-le, sont des entités contrôlées dont les résultats comptables de leurs gestions apparaîtront in fine dans les bilans de l'État via le compte 26 – Participations et créances rattachées à ces participations.

i. La certification des comptes des opérateurs

La Cour des comptes est chargée d'une mission de certification des comptes de l'État depuis l'entrée en vigueur de la LOLF⁹⁹⁹. Elle s'inscrit dans sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle et l'exécution des lois de finances¹⁰⁰⁰. Son mandat consiste à s'assurer de la régularité et la sincérité des comptes de l'État, qui doivent retracer fidèlement son patrimoine et sa situation financière¹⁰⁰¹. Nous avons vu que la Cour des comptes avait fait des réserves substantielles portant non seulement sur le recensement mais aussi sur la valorisation des opérateurs. Pour répondre à cette seconde observation, qui

⁹⁹⁹ En application de l'art. 58 de la loi organique relative aux lois de finances.

¹⁰⁰⁰ Art. 47-2 de la Constitution.

¹⁰⁰¹ Art. 27 de la LOLF

mettait notamment en évidence une mauvaise fiabilisation des hauts de bilans (retranscription du patrimoine immobilier à l'actif entre autres) ainsi que des incertitudes issues des réconciliations des dettes et créances réciproques entre l'État et ses opérateurs, une démarche de certification des comptes des opérateurs a été lancée.

La loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 a étendu l'obligation de consolidation et de certification des comptes aux établissements publics non soumis aux règles de la comptabilité publique, quelle que soit leur activité, lorsqu'ils dépassent certains seuils¹⁰⁰², ainsi qu'à tous les établissements publics de l'État qui contrôlent ou exercent une influence notable sur une ou plusieurs personnes morales, à la condition que là encore ils dépassent certains seuils¹⁰⁰³. C'est sur cette base que l'Établissement public du musée et du domaine National de Versailles certifie ses comptes. Mais les établissements peuvent aussi s'engager dans une démarche de certification de leurs comptes à titre volontaire¹⁰⁰⁴.

Lors de la « journée opérateurs » organisée à Bercy le 13 décembre 2010, le ministre du Budget a indiqué souhaiter élargir le périmètre des opérateurs certifiés. La Cour des comptes souhaitait également que les grands opérateurs culturels suivent un tel engagement¹⁰⁰⁵.

Le commissaire aux comptes concourt à la fiabilisation de l'information financière ; auditeur externe et indépendant, il ne se substitue pas à l'agent comptable, lorsque l'opérateur est soumis aux règles de la comptabilité publique : alors que le fonctionnaire des finances, en plus des fonctions de payeur, tient au sein de l'établissement notamment la comptabilité, le commissaire aux comptes intervient annuellement et émet un avis sur la régularité et la sincérité des comptes.

La certification est donc pour les tutelles le moyen de connaître la santé d'un établissement d'un point de vue comptable. Elle est in fine un point de plus dans la connaissance concourant à établir des comptes de l'État de manière sincère.

¹⁰⁰² Le décret n° 85-295 du 1^{er} mars 1995 modifié fixe comme seuil un bilan supérieur à 1,55 M€, chiffre d'affaires HT supérieur à 3,1 M€, et des effectifs moyens de salariés permanents supérieur à 50.

¹⁰⁰³ Bilan supérieur à 15 M€, chiffre d'affaire HT supérieur à 30 M€ et effectif moyen de salariés permanents supérieur à 250 (décret n° 86-221 du 17 février 1986 modifié).

¹⁰⁰⁴ Pour compléter le dispositif permettant de certifier les comptes, nous noterons que les décrets statutaires de certaines entités prévoient expressément la certification des comptes (comme c'est le cas du GIP Institut National du Cancer (INCa)), et que la loi relative aux libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007 contraint les universités accédant à l'autonomie à certifier leurs comptes.

¹⁰⁰⁵ Cour des comptes, certification des comptes de l'État de l'exercice 2010.

ii. La comptabilisation du patrimoine des opérateurs culturels

Deux problématiques seront ici évoquées, dont le traitement permet à l'État de mieux connaître le patrimoine de ses opérateurs.

La première concerne l'alignement de la politique immobilière des opérateurs à celle de l'État. Depuis quelques années, il réduit ses coûts, tant directement par une meilleure gestion de son patrimoine (rationalisation des implantations, meilleure utilisation des surfaces, cession des immeubles devenus sans usage et contribution à la production de logements), qu'indirectement par l'amélioration des conditions de travail de ses agents. Les mêmes règles devaient en toute logique s'appliquer aux organismes nationaux et une circulaire du 28 février 2007 du Premier ministre¹⁰⁰⁶ transpose aux opérateurs les exigences et les outils de gestion affectés à l'État. L'inventaire physique des biens des opérateurs, prémisses indispensables à toute valorisation comptable, a été relancé par une circulaire du 26 décembre 2008, pour un résultat attendu au 31 mars de l'année suivante. Ce patrimoine a été fiabilisé, tant en ce qui concerne la vérification du patrimoine recensé que la légalité des titres d'occupation des immeubles. Enfin, l'évaluation physique a eu lieu. Seconde grande étape : l'instauration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) afin d'adapter la politique immobilière de chaque opérateur avec ses missions, en décidant notamment d'une gestion performante concernant l'occupation des surfaces, le coût, l'environnement mais aussi les conditions de vie au travail¹⁰⁰⁷. Les jeunes opérateurs successifs mentionnent l'avancée de ces SPSI, au même titre que la contractualisation de la performance.

La seconde problématique est spécifique au patrimoine culturel puisqu'elle est relative à la comptabilisation des biens historiques et culturels au sein des établissements publics nationaux. Pour pouvoir les inscrire dans un bilan comptable, trois caractéristiques doivent être précisées : le type de bien concerné, l'entité en charge de sa comptabilisation et la valeur à laquelle il sera comptabilisé.

De nombreux établissements publics culturels présentent au public des œuvres d'art, ou offrent un accès privilégié à des monuments historiques. C'est le cas par exemple du musée du Louvre, du château de Versailles, mais aussi du théâtre de l'Odéon ou de l'Opéra de Paris :

¹⁰⁰⁶ Circulaire relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État.

¹⁰⁰⁷ Sur l'ensemble de ces points, se reporter à TESSIER A., *La politique immobilière des opérateurs de l'État*, in *Bien public, Bien commun, Mélanges en l'honneur du professeur Etienne Fatôme*, Paris : Dalloz, 2011, pp. 435-442.

les biens contenus dans ces bâtiments, qu'ils soient présentés ou non au public, sont divers ; des œuvres picturales, recensées dans leur diversité (citons-en les œuvres les plus emblématiques que sont La Joconde ou le plafond de Chagall de l'Opéra Garnier), des sculptures, gravures, du mobilier du Roi (commode, lit). Mais les bâtiments eux-mêmes peuvent être classés ou inscrits, ces termes faisant l'objet d'une définition précise dans des codes. Ces biens peuvent être soit la propriété de l'établissement, soit celle de l'État, celui-ci les mettant à disposition afin que, dans sa vocation muséale par exemple, l'établissement le présente au public ; une structure juridique peut également être créée à dessein pour valoriser le patrimoine. Qui aura dans ce cas la charge de sa comptabilisation ? Le propriétaire ou le gestionnaire ? Enfin, quelle règle retenir pour fixer le montant ? Si celui-ci semble être déterminable lorsqu'il s'agit d'une acquisition récente, que penser des bâtiments appartenant depuis longtemps à l'État, ou des œuvres acquises lorsque l'artiste n'avait pas encore la renommée qu'il possède aujourd'hui ? Quelle est par ailleurs la valeur des tableaux qui sont dans nos musées nationaux ? Les Van Gogh du musée d'Orsay, La Joconde du Louvre, des manuscrits conservés à la Bibliothèque nationale de France ont-ils seulement une valeur ? Patriotiquement, nationalement, certaines de ces œuvres sont « inestimables », valent « tout l'or du monde », puisque certaines d'entre elles représentent même la France dans le monde. Sur un plan commercial, difficile de leur donner un prix, alors qu'elles sont exclues de tout marché. Peut-on aujourd'hui envisager que le musée Rodin se sépare de La Danse de Camille Claudel ou que le musée de Versailles soit cédé à un promoteur d'hôtels de luxe ?

Cependant, le patrimoine de l'État et de ses établissements publics contrôlés doit être comptabilisé de manière sincère et fidèle. Des règles comptables devaient donc être déterminées. Le Conseil de normalisation des comptes publics (CnoCP) a émis un avis en octobre 2012¹⁰⁰⁸ sur les modalités de comptabilisation des biens historiques et culturels. Si une instruction le retranscrit dans le domaine des EPN et des GIP¹⁰⁰⁹, cet avis homogénéise les règles de comptabilisation puisque les principes dégagés s'appliquent aux comptes de l'ensemble des entités publiques.

¹⁰⁰⁸ Avis n° 2012-07 du 18 octobre 2012 du Conseil de normalisation des comptes publics (CnoCP) relatif aux modalités de comptabilisation des biens historiques et culturels, ainsi que des dépenses ultérieures y afférentes, dans les comptes des entités du secteur public.

¹⁰⁰⁹ Instruction du 7 février 2013 de la direction générale des finances publiques relative à la comptabilisation des biens historiques et culturels dans les établissements publics nationaux et groupements d'intérêt public nationaux.

Sont ainsi énoncées les règles retenues pour connaître l'entité qui comptabilisera le bien historique, ce terme étant par ailleurs défini¹⁰¹⁰ : les biens historiques et culturels mobiliers et immobiliers seront retracés dans les comptes de l'établissement qui les contrôle, c'est-à-dire celui qui en maîtrise les conditions d'utilisation ainsi que le potentiel de service et / ou des avantages économiques futurs dérivés de cette utilisation. Des biens appartenant à l'État mais dont il laisse le contrôle à un établissement public apparaîtront dans les comptes de ce dernier.

L'instruction revient ensuite sur les modalités de comptabilisation, qui varieront selon l'antériorité ou non de l'acquisition au regard de l'entrée en vigueur de ses dispositions. Ainsi, un bien historique ou culturel contrôlé mais non encore enregistré sera comptabilisé à l'euro symbolique. Est-ce brader financièrement La Joconde ? Il s'agit naturellement plutôt de rattacher des biens d'évaluation délicate car ne pouvant apparaître sur un quelconque marché à une personne morale. Il s'ensuit qu'un tel tableau, comme le château de Versailles, est retracé dans les comptes de leurs établissements respectifs pour cette valeur¹⁰¹¹.

La gestion de l'opérateur s'inscrit dans celle de l'État ; des instruments de mise en cohérence sont donc développés pour parvenir à une certification des comptes consolidés de l'État.

b. Le directeur comme canal d'entrée de la performance au sein des opérateurs

Il s'agit ici de revenir sur la lettre de mission adressée par le ministère de la Culture au dirigeant de l'établissement. Elle contient les germes de la performance qui deviendra un des socles de la gestion de l'opérateur et un critère d'évaluation de la part variable de la rémunération du directeur.

i. La lettre de mission

La circulaire du 26 mars 2010 précitée fixe dans le cadre du pilotage stratégique la confection de lettres de missions pour les opérateurs. Le 13 décembre 2010, le ministre indique que 65%

¹⁰¹⁰ Nous renvoyons sur ce point à l'instruction du 7 février 2013 précitée qui en dresse une énumération. Nous noterons que d'autres personnes morales que celles sous tutelle du ministère de la Culture peuvent avoir l'usage de biens culturels.

¹⁰¹¹ Nous nuancerons nos propos en rajoutant que des dépenses relatives à certaines tâches effectuées sur ces biens pourront être inscrites au compte d'immobilisation de l'entité (comptabilisation par composant), augmentant d'autant sa valeur comptable.

des 65 « principaux opérateurs » disposent d'une lettre de mission¹⁰¹². Dès 2007, les corps d'inspection des finances et de la culture insistent sur l'intérêt de doter tous les opérateurs de la culture d'une lettre de mission¹⁰¹³.

Les lettres de mission constituent un vecteur essentiel des relations entre la tutelle et ses opérateurs. Elles sont adressées par le ministre de la Culture au dirigeant d'un établissement nouvellement nommé ou renouvelé dans ses fonctions. La lettre de mission sera donc une reconnaissance de la qualité du nouveau dirigeant et du projet qu'il défend. Mais il sera d'abord le moyen pour le ministre d'inscrire la politique du dirigeant et l'action de l'organisme dans une démarche. Ainsi, plusieurs temps forts peuvent se distinguer dans les lettres de mission¹⁰¹⁴. Le projet du directeur doit s'inscrire dans la politique défendue dans l'établissement ; ses grandes orientations, qui font la spécificité de ces structures sont rappelées. Mais l'établissement est également contextualisé dans son environnement politique culturel : il est un des acteurs de la mise en œuvre de la politique culturelle développée par le ministre de tutelle. Doivent donc être fixées des priorités en nombre limité au dirigeant, dont il sera rappelé la durée du mandat et les éventuelles modalités d'une rémunération liée à la performance.

L'orientation souhaitée par les corps d'inspection est de doter ces lettres d'un contenu suffisamment précis, pouvant même mentionner des indicateurs de performance, pour en faire de véritables outils de pilotage. Son élaboration est réalisée conjointement entre le dirigeant et le ministère, pour associer les différents acteurs à la démarche.

La lettre de mission adressée aux directeurs est considérée comme un instrument essentiel du pilotage des opérateurs de l'État par la tutelle, et doit être adressée aux directeurs d'opérateurs culturels. Elle s'insère au sein d'autres éléments de cadrage, et peut être considérée comme la première pierre de l'introduction par la contractualisation de la performance au sein de l'établissement¹⁰¹⁵.

¹⁰¹² Ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Révision générale des politiques publiques, réunion des dirigeants d'opérateurs, 13 décembre 2010, disponible sur le site de la performance publique de l'État.

¹⁰¹³ Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration des affaires culturelles, *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, préc.

¹⁰¹⁴ Nous avons eu accès à plusieurs d'entre elles.

¹⁰¹⁵ Pour un point précis sur les différences entre les trois instruments de pilotage que sont le contrat de performance, le cahier des charges de l'établissement et la lettre de mission, se reporter à l'annexe 13 – Les contrats de performance du rapport précité d'avril 2007 sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture. Nous ne reviendrons pas dans nos développements sur le cahier des charges, dont les deux corps d'inspection à l'origine de ce rapport mentionnent la possibilité de faire « double emploi » avec le contrat.

ii. L'introduction d'une part variable dans la rémunération

L'introduction d'une logique d'objectifs et de résultats dans la conduite d'une politique publique crée une nouvelle responsabilisation des gestionnaires, qui ne conduisent plus uniquement une politique publique, mais doivent également l'inclure dans des engagements, dont un certain nombre sont financiers.

C'est dans cette perspective que le ministre du Budget a adressée le 6 octobre 2007 une lettre à l'ensemble des ministres et secrétaires d'État leur demandant d'inscrire la rémunération des dirigeants des « établissements publics de l'État à caractère administratif et assimilés » dans une logique de résultats : ces structures deviennent « des opérateurs de programme » soumis aux mêmes enjeux que les administrations de l'État et la rémunération de leurs dirigeants doit être fixée en tenant compte des fonctions exercées mais aussi des résultats obtenus et de la carrière réalisée¹⁰¹⁶.

Le contrat signé avec ces dirigeants, qu'ils soient contractuels, fonctionnaire en position de détachement ou hors cadre, ou non titulaires, détaillera cette rémunération, qui sera constituée d'une part fixe et d'une part variable. La part fixe est composée d'une part fonctionnelle et éventuellement d'une part individuelle, propre au dirigeant et non reconductible au successeur, qui permettra d'intégrer dans la rémunération sa « valeur », qu'elle soit en terme de rémunération ou professionnelle¹⁰¹⁷. La part variable n'excèdera pas 30% de la part fonctionnelle et son versement tiendra compte des résultats obtenus au regard des objectifs fixés annuellement.

B. L'extension de principes budgétaires-comptables à d'autres entités que les établissements publics ou les opérateurs

Si les opérateurs sont des acteurs phare de l'introduction d'une nouvelle gouvernance, ils n'en constituent cependant pas l'unique levier. La démarche, caractéristique de l'opérateur, consistant à se délivrer d'une approche purement juridique des personnes publiques, s'est développée dans des textes juridiques, et de nouvelles dénominations, dont les caractères permettront de déterminer cependant des entités souvent qualifiées d'opérateur, seront

¹⁰¹⁶ Direction du budget, Lettre circulaire SD2-07-1851 du 8 octobre 2007 relative à la rémunération des dirigeants des établissements publics de l'État à caractère administratif et assimilés.

¹⁰¹⁷ La circulaire l'exprime par « le niveau de carrière », « les fonctions exercées précédemment », « les rémunérations antérieurement perçues ».

employées. Ainsi, les règles de la comptabilité publique viennent d'être récemment réformées, et toute référence à l'établissement public dans son périmètre d'application est supprimée, pour privilégier un terme à la fois plus englobant et plus en cohérence avec la démarche financière publique ; les contraintes financières croissantes ont par ailleurs conduit le Gouvernement à prendre des mesures drastiques pour limiter le recours à l'emprunt dans la sphère publique. Ici, c'est la notion d'organismes divers d'administration centrale qui est mise en avant.

1) La réforme budgétaire et comptable et la notion d'organisme public

Après le décret du centenaire, le décret du cinquantenaire : le règlement général de la comptabilité publique de 1962 (RGCP) marquait une rupture avec le précédent régime financier introduit par décret un siècle plus tôt¹⁰¹⁸ ; une date anniversaire symbolique marquerait d'autant plus fortement la naissance d'un nouveau socle budgétaire et comptable, et c'est en fin d'année 2012, tout comme ce fut d'ailleurs le cas 50 ans plus tôt pour le RGCP, que le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) fut adopté.

Avant de détailler brièvement les incidences sur les organismes publics et les finances publiques apportées par ce nouveau décret, dont l'application progressive se fait à compter du 1^{er} janvier 2013, il convient de revenir sur son champ d'application, qui est le fruit d'une évolution remarquable¹⁰¹⁹.

- a. Un champ d'application s'inscrivant dans la logique de celle concourant au développement de l'opérateur

Le RGCP, qui a régi la comptabilité des personnes publiques pendant cinquante ans, se divisait en trois parties. La première posait des principes fondamentaux, parmi lesquels la sacro-sainte séparation de l'ordonnateur et du comptable, ou l'étendue des fonctions et des contrôles exercés par ce dernier. La seconde partie était consacrée à l'État, tandis que la dernière s'intitulait Établissements publics nationaux. Après avoir posé quelques règles

¹⁰¹⁸ Voir sur ce point notamment KOTT S., La construction du droit de la comptabilité publique, *Gestion et finances publiques*, 2012, p. 19 et s.

¹⁰¹⁹ Voir AKHOUNE F., *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique*, Paris : LGDJ, 2013, 260 p. ; voir également un numéro complet de la revue *Gestion et finances publiques* consacré à ce nouveau décret (*Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3).

communes, elle distinguait en deux titres les établissements publics nationaux à caractère administratif des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial.

Le GBCP se décline également en trois parties : après un titre liminaire détaillant le champ d'application du texte, un titre 1^{er} énumère les principes fondamentaux, le suivant est consacré à la gestion budgétaire et comptable de l'État. Le titre III concerne maintenant la gestion budgétaire et comptable « des organismes mentionnés à l'article 3 ». Ce renvoi sibyllin est révélateur, comme nous le verrons, de l'ensemble du texte, qui se voit libéré de toute mention à l'établissement public.

Cette nouvelle présentation, qui ne privilégie plus pour les organismes distincts de l'État une approche de nature juridique, tire son origine, selon deux acteurs du projet, de plusieurs considérations répondant à l'application du principe « à fonds publics, gestion publique »¹⁰²⁰. La pertinence de la distinction EPA / EPIC dans un décret comptable et budgétaire se trouve d'autant plus limitée que les modes de financement sont souvent similaires, et que la nouvelle approche par opérateur ne tient plus compte de cette frontière. De plus, privilégier la nature juridique, sans mettre en avant l'origine des fonds détenus, devenait difficile à justifier auprès des acteurs et des observateurs de finances publiques. Enfin, la distinction existant dans le RGCP laissait une place excessive à l'opportunité dans le choix des modes de gestion d'entités pourtant majoritairement financées par l'État. Le GBCP prend donc en considération l'importance du régime du fonctionnement, au détriment de la nature de l'activité dans la qualification par les autorités publiques du caractère de l'établissement public¹⁰²¹.

L'appartenance aux administrations publiques (APU), au sens du règlement CE n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1986 relatif au système européen de comptes nationaux et régionaux dans la Communauté est donc retenu comme socle de soumission au GBCP. Les APU regroupent « l'ensemble des structures et organismes financés majoritairement par des fonds publics, et notamment à partir de prélèvements obligatoires ou de concours de l'État. »¹⁰²² Le champ du décret, en application de son article 1^{er}, recouvre donc comme précédemment l'État, les collectivités locales, les établissements publics de santé et les établissements publics,

¹⁰²⁰ Nous pensons ici à Anne Duclos-Grisier, sous-directrice Politique salariale, contrôle budgétaire, systèmes d'information, performance de la gestion publique à la direction du budget et François Tanguy, sous-directeur Dépense de l'État et opérateurs à la DGFIP. Voir leur article, DUCLOS-GRISIER A., TANGUY F. préc., notamment p. 57 et s.

¹⁰²¹ Voir sur ce dernier point les conclusions in CONSEIL D'ÉTAT, *Les établissements publics*, Paris : Conseil d'État, Les études du Conseil d'État, 2009, p. 13.

¹⁰²² Ibid., p. 58.

apparaissant sous le vocable « les autres personnes morales de droit public », dont une liste est établie par arrêté conjoint des ministres chargé de l'Économie et chargé du Budget¹⁰²³. Mais il inclut également dans son application toutes les autres personnes morales de droit public n'appartenant pas à la catégorie des APU, à condition que leurs statuts n'en disposent autrement, et les personnes morales de droit privé, après avis conforme du ministre chargé du Budget et lorsque leurs statuts le prévoient. Une mention particulière est faite pour les GIP soumis au nouveau statut commun : ils appliqueront le GBCP, selon des modalités particulières et si leur convention constitutive le prévoit expressément¹⁰²⁴.

Le recours à l'organisme public permet d'intégrer dans le socle budgétaire et comptable public les entités publiques, dans leur diversité.

b. Les réformes envisagées

Nous approfondissons dans ce point les conséquences de cette réforme sur les opérateurs de l'État soumis aux règles de la comptabilité publique. Nous n'avons pas l'ambition de les retracer de manière exhaustive, mais schématisons simplement les avancées qui nous semblent les plus remarquables pour notre démonstration.

La première est bien évidemment l'emploi du terme « organismes publics » sans la détailler plus avant au sein de cette troisième partie du décret, et qui permet de gommer dans ses aspects comptables et budgétaires toute distinction selon le caractère de l'activité. Ainsi, les EPA disposent d'un budget, aux crédits limitatifs, tout comme maintenant les EPIC (sauf si leur décret propre en dispose autrement) qui jusqu'à l'entrée en vigueur du GBCP élaboraient un état prévisionnel des recettes et des dépenses ; comme son nom l'indique, cette présentation ne procédait qu'à une évaluation des crédits. C'est aussi la possibilité d'inclure des personnes morales distinctes des établissements publics, comme les GIP, dès lors que la convention constitutive prévoit l'application de règles budgétaires et comptables publiques.

¹⁰²³ L'arrêté du 1^{er} juillet 2013 fixant la liste des personnes morales de droit public relevant des administrations publiques mentionnées au 4^o de l'article 1^{er} du [GBCP] s'inspire de la liste des ODAC établie par l'INSEE.

¹⁰²⁴ Nous reviendrons ultérieurement sur ce point mais nous pouvons mentionner d'ores et déjà que la loi du 17 mai 2011 institut ce nouveau statut renvoie à la liberté contractuelle le choix de déterminer les règles de comptabilité applicable. Si la convention constitutive mentionne la soumission aux règles de la comptabilité publique, le GBCP, en application d'un décret du 26 janvier 2012, pourra n'appliquer que pour partie le GBCP.

La seconde est également remarquable et apparaît directement dans le titre. Ce nouveau décret ne se réduit pas à des aspects comptables, et intègre également une dimension budgétaire. Celle-ci permet d'introduire au sein des entités concernées une réforme notable puisque, à compter de la gestion 2016, deux comptabilités distinctes, autonomes et complémentaires, coexisteront dans les systèmes d'information et retraceront les mêmes événements de gestion selon des principes différents : une nouvelle comptabilité budgétaire, tenue par l'ordonnateur, permettant de suivre l'autorisation budgétaire votée par l'organe délibérant et une comptabilité générale, en droits constatés, tenue par le comptable, retraçant de façon exhaustive les droits et obligations de l'organisme et établissant son résultat et sa situation patrimoniale. Cette réforme, qui crée une comptabilité budgétaire selon le principe de caisse, permet de disposer d'une vision sur l'ensemble des engagements pris par l'organisme y compris s'agissant des projets pluriannuels. Cette comptabilité rend compte de la réalité de certaines opérations financées par des recettes fléchées ; le budget précise les prévisions de recettes qui seront encaissées et de dépenses qui seront payées. Il s'agit donc d'une avancée notable mais qui pourra ne pas s'appliquer aux structures aux enjeux limités.

Sur un plan comptable, les différences qui perduraient ces dernières années entre les EPA et les EPIC n'existent plus ; la principale avancée que nous retiendrons concerne le compte financier : il sera enrichi de nouveaux états permettant de mieux appréhender l'exécution de l'année écoulée, et les délais de production des documents financiers seront réduits. L'arrêt du compte par le conseil d'administration sera réduit à deux mois¹⁰²⁵, et l'approbation par les tutelles se fera dans le mois qui suit.

Les dépôts financiers ont été par ailleurs réformés : alors que certains établissements bénéficiaient d'une dérogation, un autre décret modifiant les textes renvoyant aux décrets abrogés par le GBCP accompagnait le nouveau texte budgétaire et comptable¹⁰²⁶. Il a été l'occasion de supprimer quelques exceptions et de généraliser au maximum l'obligation de dépôt sur les comptes de dépôt de fonds au Trésor public, sans rémunération.

¹⁰²⁵ Avant l'entrée en vigueur du GBCP, deux règles distinctes énoncées dans le GBCP prévalaient suivant l'activité exercée : les comptes des EPA devaient être approuvés avant l'expiration du 6^e mois avant une transmission des comptes « mis en état d'examen » (après des contrôles de cohérence effectués par les directions locales des finances publiques) avant la fin du 10^e mois. Pour les EPIC, les comptes devaient être produits à la Cour à la fin du 4^e mois. Un régime transitoire permet de réduire progressivement le délai fixé à trois mois pour les deux prochains exercices (art. 232 du GBCP).

¹⁰²⁶ Décret n° 2012-1247 portant adaptation de divers textes aux nouvelles règles de la gestion budgétaire et comptable publique.

Cette réforme permet à l'ordonnateur, aux tutelles et au contrôleur de disposer de l'ensemble des outils de pilotage de la gestion au sein de l'organisme avec la combinaison des éléments issus de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale.

c. Les incidences de ces choix

Il s'agit de permettre à ces organismes de conserver leur spécificité, tout en s'appropriant des modalités de gestion de la sphère État. Cela peut sembler d'ailleurs troublant : alors que les établissements publics ont adopté au fil des ans des modes de gestion comptables proches de ceux du secteur privé¹⁰²⁷, la dernière réforme instaure un dualisme comptable tout à fait inédit et propre à l'État.

Faut-il alors considérer cette démarche comme une involution ou une avancée ? Ce choix opéré dans le GBCP est un nouvel outil permettant de lier le champ de la gestion publique à la nouvelle gouvernance des finances publiques. Le comptable public est affirmé comme le garant de la qualité des comptes produits, et le décret permet de répondre à l'objectif de fiabilité des comptes proclamé par la Constitution¹⁰²⁸. Mais il intègre également un environnement plus vaste puisque le nouveau cadre de gestion doit permettre de mieux piloter la dépense publique au regard des engagements internationaux. Ainsi, ceux de la France dans les traités européens sont consacrés par le périmètre des administrations publiques.

Le recours à un nouveau vocable expurgé de toute référence juridique classique fondée sur un critère organique permet de conserver dans le champ d'application de la comptabilité publique les établissements publics, mais les inscrits dans une acception financière, et les intègre dans d'autres catégories de personnes morales pour lesquelles l'application d'une nouvelle gestion financière, budgétaire et comptable publiques est affirmée.

¹⁰²⁷ Nous pensons notamment aux nomenclatures comptables M9 proches du plan comptable général, à la possibilité de passer à un contrôle hiérarchisé de la dépense, à celle offerte par la circulaire Parly en avril 2002 de nommer des agents comptables chefs des services financiers (circulaire considérée dépourvue de fondement juridique par la Cour des comptes, et dont le principe est aujourd'hui inscrit dans le GBCP).

Sur la spécificité de la convergence entre norme comptable publique et norme comptable privée, inscrite dans le décret de 1962 (RGCP), voir MILOT J.-P., Comptes publics et soutenabilité budgétaire, *Revue française de comptabilité*, n° 438, décembre 2010, pp. 54-57. L'auteur souligne cependant que ce rapprochement repose sur un socle idéologique « plus technique que conceptuel » : il s'agit en effet d'une implantation « plus ou moins mécanique, de la nomenclature du PCG dans les organismes publics. » (p. 54)

¹⁰²⁸ L'art. 47-2 de la Constitution précise en effet que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

2) Les limites du recours à l'emprunt et la notion d'ODAC

C'est une véritable réduction du « train de vie de l'État », selon l'expression du ministre du Budget François Baroin¹⁰²⁹, qu'ont entériné la loi de finances pour 2011 et la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Dans un contexte de finances publiques dégradées, l'État qui évolue sur une scène internationale « fragilis[e] par la problématique des dettes souveraines et où se succèdent les sommets de la dernière chance »¹⁰³⁰, s'engage dans le chantier du redressement de ses comptes publics afin de conserver sa crédibilité vis-à-vis des investisseurs étrangers (avec en ligne de mire la préservation du sésame que représente le fameux "triple A"), et respecter les critères de convergence des traités européens. L'objectif politique formulé à l'époque est de ramener le déficit public à 3% en 2013 avec un retour à l'équilibre à l'horizon 2016 ou 2017.

Parmi les mesures prises pour limiter l'endettement, il est décidé de réglementer strictement le recours à l'emprunt de certains organismes. Le critère de détermination de ces entités est celui du droit européen puisque l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014¹⁰³¹ pose le principe de l'interdiction pour les organismes française relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens d'un règlement du Conseil de 1996, de contracter un emprunt ou d'émettre des titres de créances d'une durée supérieure à 1 an¹⁰³².

Revenons sur les mesures envisagées avant d'identifier les entités concernées.

¹⁰²⁹ MONTECLER M.-C. (de), Un budget de réduction du train de vie de l'État, *AJDA*, 2010, p. 1796.

¹⁰³⁰ FLEURY B., Les collectivités territoriales au régime sec ? – À propos du rapport de la Cour des comptes du 2 juillet 2012 intitulé Situation et perspectives des finances publiques, *JCP A*, 16 juillet 2012, n° 28, pp. 3-4.

¹⁰³¹ Pour une vue d'ensemble de cette loi dont l'objectif est de réduire les déficits et la dette publique, MATTRET J.-B., Le budget quadriennal des finances publiques, *RFFP*, n° 113, février 2011, pp. 267-271.

¹⁰³² Art. 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 : « I- Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leurs sont applicables, ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à 12 mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, autres que l'État, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique et la Société de prise de participation de l'État. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction ».

a. Les mesures envisagées

Avant l'entrée en vigueur de cette nouvelle norme, au 1^{er} janvier 2013, il n'existe pas de règle générale de niveau législatif visant à restreindre l'endettement des organismes publics. Le dispositif doit limiter celui des organismes existants et empêcher ceux qui seront créés de recourir à cette faculté. La règle s'applique même si les statuts de ces organismes mentionnent d'autres mesures.

b. Les personnes morales concernées : l'identification des ODAC

Le règlement relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté auquel se réfère la loi de programmation définit l'endettement public comme « l'endettement total des administrations publiques vis-à-vis de tiers privés »¹⁰³³. Or, le législateur français souhaite le concentrer sur un ensemble limité d'acteurs : l'État, les collectivités territoriales et la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). L'endettement pour les autres ne doit servir qu'à couvrir des besoins de trésorerie. Il va donc utiliser les termes du règlement européen pour identifier un périmètre.

Le règlement définit les administrations publiques centrales, qui constituent le périmètre d'application de l'article 11 de la loi (dont on extrait l'État notamment) comme comprenant « tous les organismes administratifs de l'État et autres organismes centraux dont la compétence s'étend normalement sur la totalité du territoire économique, à l'exception des administrations de sécurité sociale et de l'administration centrale »¹⁰³⁴.

L'objectif est d'appliquer sur un champ cohérent l'interdiction de recourir à l'emprunt dans les conditions que nous venons de rappeler. Ce périmètre doit s'accorder avec nos engagements européens (dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance) et doit également être proche du champ des opérateurs de l'État, qui est l'outil privilégié de mise en œuvre dans la mise en œuvre de la LOLF, et dont une cinquantaine sont endettés auprès d'établissements bancaires.

¹⁰³³ Ibid.

¹⁰³⁴ Point 2.71. du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, JO des communautés européennes du 30 novembre 1996, p. 50.

i. Les ODAC, comme pendant des administrations publiques centrales

Les critères retenus sont larges et excèdent le cadre des personnes morales de droit public à caractère administratif dont l'établissement public national exerçant de telles fonctions est l'exemple type. Les administrations publiques centrales doivent trouver leur qualificatif en droit français.

Le rapport sur la programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2011¹⁰³⁵ rappelle qu'il faut entendre les administrations publiques centrales (APUC) comme regroupant l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC).

ii. Définition des ODAC, au sens de la comptabilité nationale

Les ODAC sont une catégorie développée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pour la tenue des comptes de la nation. Ils regroupent les organismes auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Contrôlés et financés majoritairement par lui, ils ont une activité principalement non marchande. Il n'en existe aucune définition réglementaire.

Une liste des ODAC est établie pour la France par le comptable national. Plus de 700 entités y sont référencées comme ODAC. Leurs statuts sont variés, ils sont généralement dotés de la personnalité morale, leur compétence fonctionnelle est du ressort national ; ils sont contrôlés et financés majoritairement par l'État et leur activité est principalement non marchande.

L'endettement auprès des établissements bancaires des seuls ODAC dotés d'un comptable public s'élevait à 120 M€ au 31 mars 2008 et à près de 140 M€ au 31 décembre 2009¹⁰³⁶. L'ODAC est donc pour le comptable national le pendant de l'administration publique centrale développée au niveau communautaire.

iii. Leur identification dans un arrêté d'application

Si le rapport annexé à la loi identifie effectivement les ODAC comme transcription dans la construction administrative française des organisations publiques centrales, la loi elle-même, comme nous l'avons indiqué, ne fait référence qu'au terme communautaire ; il convient donc

¹⁰³⁵ Annexé à la loi, JORF du 29 décembre 2010, pp. 22888 et s.

¹⁰³⁶ Chiffres issus du rapport sur la programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2011 à 2014, annexé à la loi du 28 décembre 2010, préc.

de retranscrire juridiquement ce lien et de distinguer par arrêté, comme le prévoit la loi¹⁰³⁷, les structures intégrant cette catégorie.

Après une longue gestation, la liste exhaustive des organismes dorénavant soumise à des règles plus sévères d'emprunt est présentée annexée à l'arrêté du 28 septembre 2011 fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter un emprunt ou d'émettre un titre de créance dont le terme est supérieur à douze mois auprès d'un établissement de crédit¹⁰³⁸. Le lien APUC-ODAC est ainsi juridiquement établi.

L'énumération, si elle se veut exhaustive (les organismes qui ne sont pas mentionnés ne sont pas soumis aux prescriptions de la loi) mériterait cependant une mise à jour, puisque, à titre d'exemple l'établissement public du parc de la Villette, dissous depuis la fin de l'année 2000¹⁰³⁹, figurait encore dans la liste en 2008. De nombreuses structures culturelles publiques y sont présentes.

3) Opérateurs et ODAC : de ressemblances en dissemblances

De nombreuses structures publiques pourront être qualifiées d'ODAC et d'opérateur de l'État. Jean-Pierre Milot, qui fut particulièrement concerné par la problématique¹⁰⁴⁰, revient sur les caractères de chacun ne permettant pas un chevauchement des deux listes¹⁰⁴¹.

L'utilisation de l'ODAC ou de l'opérateur de l'État vise dans les deux cas à minimiser les conséquences comptables de l'existence de démembrements de l'État qui restent cependant liés à lui économiquement et budgétairement. Mais si les objectifs sont identiques, les approches diffèrent et justifient la confection de listes différentes. Un établissement public national déterminé est ou n'est pas opérateur. Ne pas recevoir cette qualification ne le vide cependant pas de sa substance. En revanche, en comptabilité nationale, il faut, pour prendre une expression imagée et banale, mais fort évocatrice ; faire entrer les organismes (les unités

¹⁰³⁷ Art. 12 de la loi du 28 décembre 2010 précitée : « Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction. »

¹⁰³⁸ Cette liste est modifiée par l'arrêté du 6 septembre 2012 modifiant l'arrêté du 28 septembre 2011 fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée.

¹⁰³⁹ Voir ci-après.

¹⁰⁴⁰ Il fut le chef de la mission normes comptables à la direction du budget.

¹⁰⁴¹ « Par de nombreux aspects la notion d'opérateur est poche de celle d'ODAC. Les objectifs poursuivis par la définition de ces catégories sont très voisins [...] Pourtant les deux listes ne coïncident pas et comportent même des écarts importants [...] [M]ême si les objectifs sont identiques, les approches sont différentes. » in MILOT J.-P., Le périmètre des opérateurs, préc., p. 51 ; voir également pp. 51-53.

institutionnelles) dans la case correspondante (ODAC ou son pendant dans le secteur local, ODAL par exemple) : l'appartenance à une liste l'exclut de fait des autres, avec les conséquences qui s'ensuivent en termes de charges et d'obligations attachées à chacune. Enfin, les définitions divergent : les ODAC sont d'abord définis, non par la notion de contrôle, qui est un attribut phare de l'opérateur, mais par la notion de sous-secteur, les administrations publiques centrales étant le sous-secteur des administrations publiques. L'opérateur se définit quant à lui par rapport à une politique publique (une activité de service public qui puisse explicitement se rattacher à la mise en place d'une politique définie par l'État), ce qui n'est pas envisagé dans le cadre de l'ODAC. Le critère de financement (majoritairement issu de l'État) est par contre le même.

Comment envisager alors les cas de non-recoupement entre les listes ? Un opérateur de l'État administration publique mais non ODAC marquerait « une divergence sur le rattachement de l'organisme, liée à une différence en termes de contrôle [l'opérateur] et une approche en termes d'agrégation [l'ODAC] ». La qualification d'opérateur pour un organisme qui ne serait pas APU et la non-inscription d'un ODAC sur la liste des opérateurs « traduisent en revanche une analyse substantiellement différente »¹⁰⁴², puisque l'opérateur contient une notion de finalité (être porteur d'une politique publique de l'État) qui est absente de la notion d'ODAC ou d'APU (qui s'attachent au critère d'activité).

Opérateurs et ODAC se ressemblent sur bien de points : leur définition ne caractérise pas une situation juridique précise mais englobe un ensemble de personnes morales pouvant être fortement dissemblables juridiquement (personne publique et personne privée par exemple). Répondre aux critères d'énumération ne suffit par ailleurs pas à l'entité pour entrer dans l'une ou l'autre des catégories : à ces conditions limitantes mais néanmoins susceptibles d'interprétation, et donc d'appréciation, il faut ajouter la confection de la liste attribuant ou non l'une ou l'autre des dénominations. Mais au-delà, même si de nombreux opérateurs sont ODAC, et vice-versa, les différences sont essentielles. L'une porte dans sa définition les germes des politiques publiques qui font l'action de l'État, quand l'autre se rapporte à une notion d'activité beaucoup moins forte ; l'une est surtout issue d'une réforme budgétaire, et devient un instrument privilégié d'action de l'État, pouvant s'exercer précisément ou par programme auquel il se rapporte, quand l'autre est un critère servant à une agrégation dans le cadre de l'élaboration des comptes nationaux. Pourtant, les ODAC, comme nous venons de le

¹⁰⁴² Idem, p. 52.

montrer, dépassent le seul cadre de l'INSEE puisque le législateur peut s'en emparer pour mener une opération de grande envergure d'assainissement des finances publiques : leur déclinaison des critères européens et dans le cas présent un atout, en ce qu'il offre une visibilité à une action politique.

Plutôt que de la qualifier de notion concurrente à celle de l'opérateur, nous préférons intégrer l'ODAC parmi ces critères qui viennent modifier ou affaiblir, ou enrichir, c'est ce que nous essayons de voir, le critère de l'établissement public, et de l'établissement public culturel. Cette simple structure juridique demeure un instrument d'action de l'État, mais trop limité au regard de toutes ses possibilités d'actions qui lui sont offertes.

La circulaire budgétaire pour l'année 2007 insistait sur la nécessité que la dévolution du caractère de l'opérateur à un organisme n'en affectât pas la « situation juridique »¹⁰⁴³. Pourtant, n'est-ce pas le cas ? Les rapports entre l'établissement public national qualifié d'opérateur et l'État ne sont-ils pas modifiés ? Le jaune opérateurs pour l'année 2007, renvoyant aux travaux de la mission de soutien de l'inspection générale des finances sur les opérateurs, reconnaissait l'existence d'effets résultant de la qualification d'une entité comme opérateur, ceux-ci constituant « la conséquence logique de la reconnaissance d'une filiation immédiate entre l'État et des tiers mobilisés pour optimiser la mise en œuvre de sa politique. »¹⁰⁴⁴ A. Barilari rappelle par ailleurs l'origine latine du terme, *operari*, qui signifie « accomplir un travail, exécuter une action. »¹⁰⁴⁵, qui nous semble renvoyer à l'idée d'exécutant, l'initiative étant laissée à une autorité. Enfin, l'hebdomadaire *Marianne* insistait il y a quelques années sur leur caractère « docile »¹⁰⁴⁶.

Le développement de l'opérateur tel que nous l'avons envisagé est le produit de la nouvelle constitution financière dont un des objectifs est de mieux appréhender le patrimoine de l'État et les participations qu'il détient. La maîtrise des dépenses publiques passe par le développement d'une nouvelle gouvernance à l'égard des entités en charge d'une politique publique, et dont l'opérateur est le représentant. À la tutelle telle que nous l'avons définie et envisagée précédemment s'adjoint un nouveau pilotage budgétaire.

¹⁰⁴³ Circulaire du 31 juillet 2006 précitée.

¹⁰⁴⁴ Jaune Opérateur annexé au projet de loi de finances pour l'année 2007, p. 6.

¹⁰⁴⁵ BARILARI A., Les opérateurs de l'État : difficulté et ambiguïté d'une définition, préc., p. 32.

¹⁰⁴⁶ LÉVY E., Opérateurs de l'État : des administrations bis tellement plus dociles que les vraies, *Marianne*, 12 avril 2010.

Section 2. La mise en réserve d'une partie de la subvention octroyée aux opérateurs

Dans le cadre de notre étude sur les rapports existants entre le ministère de la Culture et les structures dotées de la personnalité morale et de tous les attributs que nous avons précédemment détaillés (autonomie financière et administrative), nous cherchons à déterminer les compétences de chacun dans la conduite de la politique culturelle. Si la politique culturelle globale est définie par le ministère, chaque structure distincte de l'État dispose d'autorités qui détaillent annuellement –ou parfois, pour plusieurs années-, les directions qu'elles entendent donner aux attributions dont elles sont dépositaires.

Cette autonomie, affirmée notamment par la possession d'une personnalité morale propre, est-elle réelle ?

Conditions de nomination du directeur, présence de membres des administrations de tutelles au sein des conseils d'administration, organes chargés de contrôler la soutenabilité budgétaire de la dépense, agent comptable issu de la direction générale des finances publiques... la chaîne de gestion est longue ! Et nombre de ces chaînons ont un lien étroit avec les organes ministériels.

Par ailleurs, ne sont-ce pas ceux qui disposent des crédits qui sont maîtres du budget ? La majorité des grandes structures culturelles françaises ayant un rayonnement international ont la qualité d'opérateurs -peu d'établissements culturels ont en effet une vocation purement commerciale-. Bien que disposant du pouvoir de voter leur budget, les dirigeants seront totalement dépendants de la subvention pour charges de service public, leur principale recette, calculée et octroyée annuellement par l'État. De plus, une pratique déjà initiée, de manière parfois cachée, depuis au moins 1959, se trouve réaffirmée et sanctuarisée sous l'empire la LOLF, et étendue aux opérateurs : il s'agit de la possibilité pour l'État de geler, ou de mettre en réserve une partie des crédits votés en loi de finances. Cette mise en réserve, initiée dorénavant dès la confection budgétaire, et non plus lors de l'exécution, limite-t-elle le rôle des gestionnaires de l'établissement dans l'exécution de leur politique ? La gestion ne relève-t-elle pas du ressort du responsable de programme, qui aura la responsabilité de fixer les différents taux ? Le risque n'est-il pas enfin, sous couvert de gestion sur le long terme, de réduire inexorablement les budgets des opérateurs de l'État ?

La LOLF n'a encore à ce jour que peu d'années de fonctionnement pour appréhender toutes les possibilités d'utilisation de cet instrument financier et embrasser l'ensemble des prolongements politiques. Ces questions ne peuvent en conséquence recevoir un début de réponse qu'après s'être penché sur les raisons qui poussent à mettre en réserve des crédits (§1). Alors seulement, nous pourrons voir les conséquences de cette modalité budgétaire sur la gestion des opérateurs du ministère de la Culture (§2).

§1. De l'annulation à la mise en réserve : la précarisation des crédits dévient un instrument de la régulation budgétaire

S'intéresser aux différentes techniques modifiant le montant des crédits escomptés dans le temps, et plus précisément au cours de l'année budgétaire, impose que l'on ait au préalable déterminé la nature de l'autorisation budgétaire qui est retracée tous les ans dans la loi de finances : quel effet juridique accompagne cette autorisation ? Quelle obligation met-elle à la charge du Parlement ou du Gouvernement, et quel droit confère-t-elle à l'entité qui attend de recevoir les crédits votés en loi de finances de l'État¹⁰⁴⁷? Le budget est-il « essentiellement un acte politique »¹⁰⁴⁸ ou son inscription au sein d'une loi de finances en fait un acte juridique contraignant ?

L'article 34 de la Constitution, en laissant le soin aux « lois de finances [de] détermin[er] les ressources et les charges de l'État », inscrit le processus budgétaire dans un cadre législatif. Des lois de finances sont votées annuellement, permettant ainsi l'exécution budgétaire de l'année à venir. Un texte intervenant dans le domaine législatif (une ordonnance, en application de l'article 38 de la Constitution, puis dorénavant une loi organique, la LOLF) fixe les grands principes budgétaires, les conditions et réserves que ces lois de finances devront respecter et auxquelles elles devront se conformer.

Le budget, élaboré par l'exécutif et voté par le Parlement sous la forme d'une loi de finances, est une « prévision d'activités »¹⁰⁴⁹ de l'année à venir. En application de la LOLF, comme

¹⁰⁴⁷ Nous nous intéresserons ici principalement à l'autorisation de dépenser qui est inscrite dans le budget de l'État ; elle pourra ainsi se traduire par l'octroi d'une subvention pour charges de services publics, dont bénéficient les opérateurs.

¹⁰⁴⁸ Déclaration de G. Jèze en 1922, in BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, LGDJ, 9^e édition, 2008, p. 251.

¹⁰⁴⁹ Ibid., p. 252.

c'était le cas précédemment sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959¹⁰⁵⁰, la traduction budgétaire d'une dépense -une charge pour l'État- est retracée dans la loi de finances pour l'année en une « ouverture de crédits ». Cette dernière constitue pour l'État une « autorisation juridique de dépenser »¹⁰⁵¹. Que recouvre exactement cette autorisation juridique ?

La dépense est constituée de deux éléments : son objet et son montant. L'objet -une dépense pour financer quoi ?- constitue cette autorisation juridique de dépenser ; le montant – combien ?- est évaluatif et ne peut être considéré comme liant juridiquement l'État. Ainsi, le montant des subventions pour charges de service public, inscrit en charges dans le budget de l'État, est une prévision de dépenser de l'État envers ses opérateurs.

C'est sur le montant de la dépense, et non sur l'autorisation de dépenser, que portent les annulations de crédits. Cette technique s'est développée lors de l'exécution du budget en application de l'ordonnance de 1959 (A). Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, la mise en réserve des crédits devient un véritable instrument de pilotage (B).

A. L'annulation de crédits avant l'entrée en vigueur de la LOLF : son inscription dans une politique budgétaire à moyen terme

L'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit la possibilité, en cours d'exécution budgétaire, de bloquer ou supprimer des crédits pourtant votés par le Parlement en loi de finances. Les procédés utilisés, en s'inscrivant dans une démarche plus large de régulation de la gestion publique dans un contexte financier détérioré, deviennent des outils essentiels sur le moyen terme, mais voient leur objet initial détourné, et leur légitimité juridique, de fait, remise en cause. Une partie des structures publiques ne sont pas concernées par ces procédés, ce qui limite les incidences.

1) Le critère des crédits devenant « sans objet »

L'ordonnance du 2 janvier 1959 pose le principe de l'annulation des crédits en cours d'année. Cependant, les conditions d'utilisation prévues vont être, dans la pratique, étendues et détournées.

¹⁰⁵⁰ Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

¹⁰⁵¹ BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., op. cit., p. 263.

Son article 13 précise que « tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par autorisation du ministre des Finances après accord du ministre intéressé ». Cette annulation de crédits est donc subordonnée à deux conditions : l'une tenant à l'utilité de la dépense (qui devient sans objet), l'autre relative à la période au cours de laquelle cette appréciation est réalisée (en cours d'exécution budgétaire). L'ordonnance n'apporte cependant aucun élément permettant d'évaluer le moment à partir duquel des crédits deviennent sans objet. La Cour des comptes va préciser cette notion : sont sans objet des « crédits qu'il est, par excès dans les prévisions ou par survenances d'évènements imprévus lors du vote de la loi de finances initiale, impossible, et non seulement inopportun, d'utiliser ou du moins d'utiliser intégralement aux dépenses en vue desquelles ils ont été ouverts »¹⁰⁵². Une mauvaise appréciation lors des prévisions, ou des modifications imprévisibles de la situation initiale, rendant non seulement caduque l'utilisation des crédits votés, mais encore « impossible », sont les conditions pour retenir une telle qualification. Des caractères externes (l'impossibilité) mais également internes (une décision politique) permettent de retenir ce critère.

Or, les différents Gouvernements vont généraliser l'utilisation de cette technique « à toute volonté régulatrice »¹⁰⁵³ : un crédit ouvert sera sans objet dès lors que le Gouvernement considérera sa suppression opportune pour limiter le déficit d'exécution budgétaire de l'année. Ce critère pourra être déconnecté de l'objet de la dépense -élément pourtant essentiel selon l'article 13 de l'ordonnance- puisque des gels pourront être pratiqués de manière forfaitaire. De même, des crédits annulés en cours d'année par cette technique pourront être de nouveau ouverts, pour la réalisation du même objet, au cours du même exercice¹⁰⁵⁴. On ne supprime plus des crédits parce qu'il devient inopportun de les utiliser, mais parce qu'il est opportun de le faire : l'objet de la dépense semble moins entrer en jeu que l'intérêt de l'économie générée pour nos finances publiques.

L'interprétation de la Cour des comptes, faisant de l'article 13 un instrument d'ajustement en cours d'année des dépenses aux circonstances nouvelles, est délaissée au profit d'une vision de régulation budgétaire de nos finances publiques¹⁰⁵⁵.

¹⁰⁵² Rapport sur l'exercice 1986, Doc. Ass. Nat. N° 1149.

¹⁰⁵³ Voir sur ce point les développements du Professeur Orsoni, in ORSONI G., Les pratiques de régulation budgétaire, *RFFP*, n° 68, 1999, p. 36.

¹⁰⁵⁴ En 1996, 15 % des dépenses ordinaires et 25 % des mesures nouvelles en équipement sont gelées dans tous les ministères. *Ibid.*, p. 37.

¹⁰⁵⁵ La Cour des comptes résume ainsi le désaccord existant entre elle et le Gouvernement autour de la qualification « sans objet » : « Celui-ci considère comme sans objet et donc annulable tout crédit dont il estime, par simple opportunité, ne pas devoir faire emploi ; celle-là ne considère comme tel que les crédits qu'il est par

2) La régulation budgétaire et ses instruments de mise en œuvre

La régulation budgétaire, « terme plus familier aux économistes qu'aux juristes »¹⁰⁵⁶, peut être entendue comme l'« inflexion en cours d'année du rythme de la dépense budgétaire pour des motifs qui peuvent tenir au réglage conjoncturel de la situation économique ou de la maîtrise de la dépense publique »¹⁰⁵⁷. Cette pratique, qui intervient essentiellement comme « une régulation a posteriori »¹⁰⁵⁸, a pour objectif prioritaire de contenir, lors de l'exécution budgétaire, l'évolution des dépenses, et par voie de conséquence le déficit public.

La régulation peut donc apparaître comme l'engagement ou le non-engagement sur l'année des crédits votés dans la loi de finances. Les formes de modification de l'autorisation donnée en loi initiale sont variées, mais ne sera vue ici que la non-utilisation des crédits.

Deux techniques, concurremment utilisées, permettent au ministère du Budget de pratiquer cette régulation budgétaire :

- la technique des reports de crédits permet de retarder le plus possible leur utilisation par les services. Elle déroge au principe de l'annualité budgétaire, qui veut que les crédits soient utilisés au titre de l'exercice pour lequel ils ont été attribués.
- La technique du blocage, de la mise en réserve, ou du gel des crédits, régulièrement suivie d'annulations, a pour but par exemple de financer des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement, et non prévues par la loi de finances initiale. Cette technique -comme la précédente- tient compte du fait que l'ouverture de crédits ne crée pas d'obligation juridique qui rendrait l'État débiteur.

La procédure de régulation est ancienne¹⁰⁵⁹. Les procédés d'annulation avec blocage ou mise en réserve des crédits se sont cependant complexifiés au fil des ans, pour en faire des instruments incontournables de régulation de l'activité budgétaire sur le court terme¹⁰⁶⁰.

excès dans les prévisions ou par survenance d'évènements imprévus, impossible, et non seulement inopportun, de consommer intégralement. » Réponse faite à la Cour des comptes à la commission des finances à l'Assemblée nationale, relative à la régulation budgétaire. Annexe au rapport A. Richard sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 1990. Doc. A.N. n° 2786, seconde session ordinaire 1991-1992, p. 201, cité par CONAN M., La régulation budgétaire en quête de légitimité, *RFFP*, 1994, n° 48, p. 196.

¹⁰⁵⁶ Ibid., p. 197.

¹⁰⁵⁷ *Le budget de l'État*, Les éditions de Bercy, 1996, p. 84.

¹⁰⁵⁸ BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., op. cit., p. 399.

¹⁰⁵⁹ Une régulation du budget en cours d'année serait déjà réalisée par des méthodes similaires dès le début des années 1930. CONAN M., La régulation budgétaire en quête de légitimité, préc., p. 211.

¹⁰⁶⁰ Le professeur Orsoni dresse un inventaire de ces pratiques et de leur évolution au fil des ans. Le premier instrument, utilisé régulièrement dès 1989, est le gel des crédits, préalable, sans que cela soit automatique, à une annulation. Pour un détail de ces pratiques "multiformes", voir ORSONI G., Les pratiques de régulation

3) Nécessité de la régulation budgétaire ; critique et limite de ses instruments de mise en œuvre

La politique de régulation budgétaire est contingente de l'époque au cours de laquelle elle est apparue puis s'est développée. Sous l'ère de l'Ordonnance de 1959, c'est avec la rigueur budgétaire qu'elle a pris toute son ampleur. L'impératif croissant de la maîtrise des finances publiques, à partir de 1994, et la nécessité de réduire les déficits publics dans un cadre européen, rendent aujourd'hui la légitimité de cette régulation difficilement contestable.

Mais, bien que les instruments utilisés aient une incidence uniquement sur le budget en cours d'exécution, la régulation budgétaire s'inscrit dans un objectif plus large de régulation des finances publiques sur le moyen terme, dans un contexte de dégradation financière de nos institutions¹⁰⁶¹.

La Cour des comptes a considéré que la technique des annulations de crédits « procédait d'un fondement juridique inapproprié » ; elle représente donc un détournement de procédure dès lors que la condition de *défaut d'objet* requise par l'article 13 de l'ordonnance de 1959 n'est pas remplie¹⁰⁶².

De plus, ces « procédés complexes et confidentiels »¹⁰⁶³ amoindrissent l'autorisation accordée par le Parlement lors du vote de la loi de finances : la gestion budgétaire devient détachée de l'autorité parlementaire : les gels sont décidés par le ministre du Budget, et les parlementaires n'en auront pas connaissance en cours d'exécution. Ces modifications n'apparaîtront que lors du vote de la loi de règlement, bien après le terme de l'exécution budgétaire. C'est le rôle du Parlement, dans toute la phase d'élaboration budgétaire, qui est amoindri.

Enfin, la portée de cette régulation est circonscrite au cadre strict de l'État : l'annulation des crédits touche traditionnellement les dépenses de fonctionnement du budget de l'État. Les subventions accordées aux établissements publics ne sont pas concernées. Or, l'accroissement du nombre de ces structures spécialisées, qui prennent en charge des missions autrefois réalisées par les administrations de l'État, contribue à limiter l'efficacité de cet outil.

budgétaire, préc., p. 34 et s. Voir également CARREZ G., Rapport Assemblée Nationale n° 2377 du 15 juin 2005 sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

¹⁰⁶¹ FABIUS L., MIGAUD D., *Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins*, janvier 1999, Tome 1, p. 89.

¹⁰⁶² Voir sur ce point BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., op. cit., p. 399.

¹⁰⁶³ Remarque de la Cour des comptes, in ORSONI G., *Les pratiques de régulation budgétaire*, préc., p.37.

La régulation budgétaire, instrument indispensable pour tout gestionnaire politique, se trouve placée « au cœur de la gestion budgétaire »¹⁰⁶⁴. Les critiques juridiques auxquelles ses instruments de mise en œuvre sont confrontés ont conduit les parlementaires à réformer ce système, afin de l'inscrire dans le processus parlementaire d'adoption de la loi de finances, et d'en augmenter la portée.

B. La loi organique de 2005 et l'officialisation d'un nouvel outil de régularisation comme instrument de pilotage de l'exécution budgétaire

Le vote, puis l'entrée en vigueur de la nouvelle « constitution budgétaire » de l'État, entérinent cette nouvelle conception de la régulation des finances publiques. De nouvelles règles, lui donnant une légitimité juridique et politique, vont être formalisées.

1) Un nouvel instrument de pilotage du Gouvernement nécessite d'informer au préalable le Parlement de son utilisation

La régulation budgétaire, et ses procédés de mise en œuvre, perçus, dans le cadre de l'ordonnance de 1959, comme un mépris de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement, ne sont cependant pas remis en cause, depuis 2001 et le vote de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances. Le député Carrez justifie cette position en rappelant que « contrairement à ce qui est trop souvent affirmé, la régulation budgétaire n'est pas rendue nécessaire par un éventuel écart entre les prévisions initiales de recettes et les encaissements effectifs, en vue d'éviter un dérapage du déficit. Dans la logique budgétaire retenue par l'actuelle majorité, la régulation se justifie par la nécessité absolue de contenir la dépense dans les limites fixées par le Parlement ». La lutte contre les déficits apparaît dès le vote de la loi de finances, notamment par exemple par l'adoption d'un budget de rigueur, et « la régulation est [alors] un outil de pilotage de la dépense et non de l'équilibre. Elle fait de l'autorisation parlementaire en matière de dépenses l'horizon indépassable de la gestion [...] »¹⁰⁶⁵. La régulation devient un outil de pilotage de l'exécution budgétaire, dont les prévisions sont votées par le Parlement. Cette régulation, en application de l'article 21 de la Constitution, qui charge le Premier ministre de l'exécution des lois, relève bien de la compétence du

¹⁰⁶⁴ MIGAUD D., *Rapport sur le règlement du budget 1995*, Doc. Ass. Nat., n° 933, 1998, p. 72.

¹⁰⁶⁵ Carrez G., *Rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget pour 2003*, n° 1789, octobre 2004, p. 28.

Gouvernement¹⁰⁶⁶. Ces ajustements gouvernementaux s'inscrivent dans les limites budgétaires posées par le Parlement.

Compte tenu des réserves précédemment évoquées, le respect de deux principes est indispensable à la réalisation de la régulation budgétaire qui respecte l'autorisation du Parlement et laisse une marge de manœuvre suffisante au Gouvernement :

Le premier tient à l'information du Parlement, qui doit avoir connaissance des mesures de régulation prises par le Gouvernement. La LOLF consacre ce droit à l'information préalable du Parlement, et différentes mesures de régulation le respectent : ainsi, les annulations de crédits ne sont plus seulement autorisées pour les dépenses devenues sans objet ; elles le sont désormais à titre préventif, pour prévenir une éventuelle détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances¹⁰⁶⁷. Les commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat reçoivent par ailleurs communication de « tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre les crédits indisponibles »¹⁰⁶⁸.

La gestion publique ne doit ensuite pas être entravée au quotidien par ces mesures qu'il convient de limiter. L'activité du pouvoir réglementaire est encadrée : le montant des crédits annulés ne peut dépasser 1,5% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours. Tous les actes ayant pour effet de rendre des crédits indisponibles (comme le gel des crédits) sont transmis pour information à la commission des finances et aux autres commissions concernées. Cependant, ces annulations en cours d'année par le pouvoir réglementaire limitent la visibilité des responsables de programmes : ils ne sont pas informés dès le début de l'exercice des coupes budgétaires.

¹⁰⁶⁶ Dans un avis du 21 décembre 2000 sur les questions relatives aux conditions dans lesquelles peut être modifiée l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, le Conseil d'État estime que « les arrêtés portant annulation ou suspension en cours d'année des crédits ouverts aux ministres entrent dans les compétences propres du pouvoir réglementaire déléguées au ministre des finances pour l'exécution de la loi de finances ».

¹⁰⁶⁷ Art. 14-1 de loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

¹⁰⁶⁸ Art. 14 III de la LOLF. Le Conseil Constitutionnel a précisé qu'il « était loisible au législateur organique, dans le respect de l'habilitation qu'il tient du dix-huitième alinéa de l'article 34, de prévoir ces formalités ; [...] en effet, eu égard aux conditions dont elles sont assorties, celles-ci ne portent pas atteinte aux prérogatives constitutionnelles du pouvoir exécutif, mais se bornent à assurer le respect des exigences de consentement à l'impôt et de suivi de l'emploi des fonds publics inscrites à l'article 14 de la Déclaration de 1789 », 2001-448 DC, 25 juillet 2001.

Le Gouvernement peut modifier son action budgétaire en cours d'année par différents moyens. Il lui manque cependant un instrument global dont les modalités d'exécution seraient connues dès le début de l'exercice. La loi organique de 2005, en introduisant la réserve de précaution, inscrit pleinement la logique de régulation budgétaire au sein de la LOLF.

2) L'introduction d'une réserve de précaution au sein de la loi de finances

Non présente dans le projet de loi organique modifiant la LOLF, l'information du Parlement en loi de finances de l'année sur les mises en réserve de crédits a été inscrite par amendement du Gouvernement¹⁰⁶⁹ au sein d'un article additionnel à une loi de réforme, la loi organique du 12 juillet 2005.

Son apport est de prévoir, *dès le stade de l'élaboration de la loi de finances de l'année*, une présentation, à titre informatif, des modalités du pilotage de l'exécution budgétaire. Une mise en réserve des crédits, inscrite en loi de finances¹⁰⁷⁰, permettra d'informer le Parlement, non plus lors de l'exécution budgétaire, comme c'est le cas des autres dispositifs prévus par la LOLF¹⁰⁷¹, mais dès le moment de la discussion précédant le vote. Une inscription à une telle date offrira également une plus grande visibilité aux responsables de programmes¹⁰⁷² sur leur gestion des crédits alloués.

L'amendement, adopté, vient in fine, par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005, modifier la LOLF, en introduisant à l'article 51 un 4° bis qui précise qu'est dorénavant joint à la loi de finances « une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu

¹⁰⁶⁹ Voir sur ce point et sur les justifications de l'ensemble du projet de loi organique, CARREZ G., Rapport de l'assemblée nationale n° 2377 du 15 juin 2005 fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique, modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. L'amendement dont il est question ici fait suite à une proposition de MM. D. Migaud et A. Lambert, parlementaires alors en mission, auprès du ministre chargé du budget, sur la mise en œuvre de la LOLF.

¹⁰⁷⁰ Le Conseil Constitutionnel valide cette démarche, CC, 2004-511 DC, 29 décembre 2004.

¹⁰⁷¹ Voir supra.

¹⁰⁷² La responsabilisation des responsables de programme est le point clef de cette réforme. Comme le rappelle le député G. Carrez, « l'articulation de la LOLF et de la procédure de mise en réserve est très importante [...]. Toute la difficulté est de concilier la nécessité de cette réserve de précaution avec la démarche même de la LOLF, qui est de responsabiliser les directeurs de programmes par rapport à leurs objectifs. », Réunion de la commission des finances du 25 janvier 2005, compte-rendu n° 36, cité par Carrez G., in rapport de l'assemblée nationale n° 2377 du 15 juin 2005.

pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ».

La souplesse du dispositif, tout en restaurant les droits du Parlement dans le suivi des gels des crédits, affirme le caractère discrétionnaire des choix du Gouvernement et responsabilise le gestionnaire de programme.

La discussion sur le projet de loi de finances se déroulera dans une grande transparence : le volume des crédits mis en réserve sera annoncé à ce moment. Contrairement à ce qui passait sous l'égide de l'ancienne ordonnance, le Parlement connaîtra lors du vote de la loi le taux de mise en réserve. Cette indication ne remet néanmoins pas en cause la compétence du Gouvernement dans la fixation et dans l'évolution de ce taux : l'amendement initial, prévoyant un « taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts [...] », a fait l'objet d'un sous-amendement remplaçant « prévu » par « retenu », afin, estiment des parlementaires, de « garantir que les taux présentés restent purement rédactionnels »¹⁰⁷³ et puissent évoluer. Le taux appliqué pourra donc être différent du taux voté. La solution retenue se limite à offrir au Parlement une information prévisionnelle sur les modalités anticipées de la régulation, avec la présentation indicative de deux taux de mise en réserve¹⁰⁷⁴. Le premier concerne l'ensemble des crédits ouverts sur le titre II consacré aux dépenses de personnels, le second s'applique aux crédits limitatifs hors titre II. Le dispositif proposé s'appliquera à chaque programme. Le responsable d'un programme disposera donc au sein de son enveloppe de crédits d'une tranche ferme et d'une tranche conditionnelle. Cette mise en réserve pourra être soit dégelée, soit annulée. D'autres gels pourront aussi être décidés sur décision gouvernementale en cours d'année. Ainsi, toute la gestion du responsable de programmes devra tenir compte de ce critère qu'il connaît au départ, et qui influera notamment sur les dotations pour charges de services publics qu'il destinera à ses opérateurs.

¹⁰⁷³ Sous-amendement présenté par le Président Michel Bouvard et Gilles Carrez, rapporteur, in CARREZ G., Rapport de l'assemblée nationale n° 2377 du 15 juin 2005, préc.

¹⁰⁷⁴ Une autre option, défendue initialement par le Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, consistait à faire légitimer par le Parlement un taux unique de mise en réserve, ce qui aurait donné un poids supplémentaire à ce ministère face aux ministères dépensiers dans la conduite de la régulation. Cette position a cependant été délaissée au profit d'une solution, fruit d'une concertation entre le Gouvernement et les parlementaires, « plus conforme à la répartition des pouvoirs » puisqu'elle confie à l'exécutif la responsabilité de la gestion infra-annuelle des autorisations données par le Parlement, tout en améliorant l'information de ce dernier. Alain Lambert, in CARREZ G., *Rapport de l'assemblée nationale n° 2377* du 15 juin 2005, préc.

Ce nouveau dispositif, par sa souplesse, s'intègre pleinement au schéma directeur de la LOLF : loin de les modifier, il renforce au contraire les rapports existants entre le Gouvernement et le Parlement, dans l'exécution de la loi de finances. La communication sur les mises en réserve s'inscrit dans la droite ligne de la volonté de parfaire l'information du Parlement, pour lui permettre de débattre de la façon dont le Gouvernement va s'assurer de la bonne exécution de la dépense afin de respecter le plafond voté, et intervient dans notre recherche sur l'opérateur en complément du jaune budgétaire qui lui est dorénavant consacré. Il permet également d'assurer en amont aux responsables de programmes la visibilité indispensable à la gestion de leurs crédits, afin de leur permettre de notifier leurs budgets aux gestionnaires dès le début de l'année.

L'objet de la mise en réserve est de donner la capacité à l'État, même en fin d'exercice budgétaire, de financer des mesures d'urgence en cas de survenue d'évènements exceptionnels, sans dépasser le budget voté. Cet outil de pilotage budgétaire, qui peut être perçu comme « fondé sur le principe de la solidarité nationale »¹⁰⁷⁵, s'applique en conséquence à tous, c'est-à-dire qu'il porte sur tous les programmes et toutes les entités financées sur le budget général.

Mais le choix d'appliquer les mises en réserve sur l'ensemble des programmes influe sur le montant des dotations pour charges de services publics, qui constituent souvent la principale ressource des opérateurs pour financer leurs dépenses de fonctionnement, d'investissement, mais également des dépenses de personnel de même nature que celles du titre 2 de l'État. On peut dès lors s'interroger sur la pertinence de ce choix de gestion, alors que l'on externalise de plus en plus de services publics au sein de structures autonomes. Les opérateurs de la culture ne risquent-ils pas de pâtir, dans leur mission de service public, d'une construction budgétaire intégrant nécessairement cette réserve ?

¹⁰⁷⁵ *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, Mission d'audit et de modernisation de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles, avril 2007, annexe 8, l'application de la réserve de précaution aux opérateurs, p. 71.

§2. Les opérateurs de la culture à l'épreuve de la mise en réserve : une perte d'autonomie de leurs gestionnaires ?

Les opérateurs de l'État, nous l'avons vu, exercent principalement des activités à caractère administratif, ou, en tous les cas, ne disposent pas de ressources suffisantes pour assurer eux-mêmes le financement de leurs activités, et vivent principalement des ressources qui leur sont octroyées par l'État. Ces subventions sont versées par le ministère de la Culture, après accord avec la direction du budget. Ce versement sera cependant minoré du montant de la mise en réserve, dont les règles de liquidation et l'opportunité de leur fixation ne sont pas de la compétence de l'opérateur. Peut-on en déduire que cet outil budgétaire réduit les pouvoirs de décision et de conduite de la politique de structures culturelles « nationales » dont jouissent leurs dirigeants ?

L'impact de la mise en réserve sur les opérateurs ne peut être étudié avec pragmatisme qu'après avoir intégré dans notre raisonnement les aménagements entrepris au sein de l'État, afin de mettre en œuvre des règles de gel des crédits qui s'adaptent aux spécificités des personnes morales financées majoritairement par lui.

A. Les incidences de l'existence des opérateurs de l'État sur l'application de la mise en réserve

Les taux définitifs de mise en réserve appliqués au budget de l'État figurent dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour l'année à venir.

Année d'exécution budgétaire	Taux de mise en réserve ¹⁰⁷⁶	
	CP* et AE** ouverts sur titre 2	CP et AE ouverts hors titre 2
2006		5,00%
2007	0,15%	5,00%
2008	0,50%	6,00%
2009	0,50%	5,00%
2010	0,50%	5,00%
2011	0,50%	5,00%
2012	0,50%	6,00%
2013	0,50%	6,00%
2014		7,00%

* Crédits de paiements ; ** Autorisations d'engagement.

¹⁰⁷⁶Ces taux sont rappelés dans les circulaires relatives à la préparation des budgets des opérateurs de l'État des années à venir (la circulaire 2MPAP-08-1823 relative à la préparation budgétaire de l'année 2009 rappelle par exemple les taux de mise en réserve appliqués en 2008).

Le cas particulier des opérateurs, qui n'appliquent pas « directement » la LOLF, n'a pas été pris en compte dans l'élaboration de ces nouvelles règles qui permettent au seul État de moduler les taux en fonction de la nature de la dépense. Des ajouts ultérieurs et spécifiques à cette « catégorie de personnes morales »¹⁰⁷⁷ sont nécessaires afin de traiter de manière homogène des catégories de dépenses identiques.

1) Des opérateurs non pris en compte dans l'élaboration de ces nouvelles règles

Les crédits alloués aux opérateurs du ministère de la Culture correspondent pour l'essentiel aux subventions pour charges de service public, imputées sur le titre 3-2 du budget de l'État et, marginalement, à des transferts budgétés sur le titre 6 (c'est le cas du financement des bourses des étudiants des écoles rattachées au ministère de la Culture, comme les écoles d'architecture, ou les conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse). L'ensemble de ces crédits doit donc, en principe, faire l'objet d'une mise en réserve au taux de 5% pour l'année 2010 par exemple.

Cependant, ces charges de service public vont permettre à l'opérateur de couvrir à la fois ses dépenses de fonctionnement, mais aussi les dépenses de personnel directement financées par lui¹⁰⁷⁸. Une application stricte de la règle conduirait à traiter différemment une catégorie identique de dépenses -les charges de personnel-, selon que celle-ci est imputée directement sur le budget de l'État, ou qu'elle se retrouve sur les comptes d'une structure bénéficiant en grande majorité d'une subvention de l'État, la subvention pour charges de service public. Le taux de mise en réserve sur les crédits correspondants aux personnels rémunérés par les opérateurs serait alors très supérieur à celui appliqué aux crédits des personnels rémunérés par l'État.

¹⁰⁷⁷ Le terme « catégorie de personnes morales » est employé à dessein entre guillemets : notre étude tente notamment de montrer que l'opérateur n'est au départ pas une catégorie spécifique de personne morale, car elle naît d'une approche budgétaro-comptable et est juridiquement constituée de structures distinctes. Cependant, les modalités de fonctionnement de ces entités, d'un point de vue budgétaire, et leur financement, peuvent justement conduire à s'interroger sur l'éventuelle naissance d'une distinction entre l'opérateur et le non-opérateur, et sur les caractéristiques des critères juridiques qui pourraient le cas échéant en découler, faisant de ces entités une nouvelle catégorie de personnes morale.

¹⁰⁷⁸ La subvention pour charges de service public prévue par exemple au PLF 2007, est consacrée à 45,12% au financement de ces dépenses de personnel (la part de la subvention couvrant des dépenses de personnel est calculée au prorata de la part de la subvention dans le budget des opérateurs). *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, op. cit., annexe 8, l'application de la réserve de précaution aux opérateurs, p. 71.

2) Le traitement homogène des dépenses de même nature : l'application par le ministère de la Culture de la modulation de la mise en réserve

Le nouveau dispositif de mise en réserve des crédits, prévu par l'article 51 de la loi organique, entre en vigueur pour le budget 2006. Dès cette date, les ministères, et notamment le ministère de la Culture, souhaitent traiter de manière homogène des dépenses de même nature, qu'elles apparaissent au budget de l'État ou dans celui de l'opérateur. La direction du budget, dans les différentes circulaires budgétaires qu'elle édicte, va élaborer, modifier puis développer des principes et méthodes de calcul traduisant la volonté du législateur : elle va autoriser la modulation des taux au sein de chaque programme, selon la destination de la dépense. Mais cette modulation, dans le respect des taux globaux prévus pour chaque programme, s'avèrera contre-productive et obligera le responsable de programme à revoir les taux des programmes comportant des opérateurs.

La circulaire budgétaire du 31 juillet 2006¹⁰⁷⁹ propose d'appliquer pour le budget 2007 des mesures de régulation au taux de mise en réserve fixé globalement pour l'année à venir, « sur un périmètre recouvrant l'ensemble des dotations que l'État verse à ses opérateurs »¹⁰⁸⁰. Les subventions seront notifiées aux opérateurs pour leurs budgets initiaux, pour un montant qui sera minoré, soit du taux de 5% hors titre 2 et 0,15% sur les crédits du titre 2, soit d'un taux modulé en fonction du choix de répartition de la mise en réserve au sein des programmes. Les opérateurs d'un même programme pourront donc avoir un taux réduit, soit identique pour chaque opérateur du programme, soit variable. Cette variation au sein de chaque programme se fera « dans le respect du taux global de 5% sur les crédits hors titre 2 et 0,15% sur les crédits du titre 2 »¹⁰⁸¹.

Ces mesures, proposées en juillet 2006 par la direction du budget, reprennent le principe posé dès le 15 novembre 2005 et d'application pour le budget 2006 : elles consistent à moduler la mise en réserve au sein de programmes qui, eux, demeurent à taux constants¹⁰⁸². Cette prise

¹⁰⁷⁹ Direction du budget, Circulaire 4BCJS-06-2856 du 31 juillet 2006 relative à la préparation des budgets des opérateurs pour l'année 2007.

¹⁰⁸⁰ Circulaire du 31 juillet 2006, p. 18.

¹⁰⁸¹ *ibid.*, p. 18.

¹⁰⁸² Le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie adresse le 15 novembre 2005 une lettre n° 4BCJS-05-4595 à l'ensemble des ministres dont l'objet est « la mise en œuvre de l'article 51-4 bis de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 – additif à la circulaire du 1^{er} août 2005 relative à la préparation des budgets des établissements publics nationaux à caractère administratif, industriel et commercial, et scientifique et technologique, ainsi que des groupements d'intérêt public ». Outre les principes repris dans la circulaire budgétaire de 2006, elle propose que les établissements qui ont déjà voté leur budget y intègrent, compte tenu du

en compte de la spécificité des subventions pour charges de service public apparaît cependant dépourvue de toute fonctionnalité au sein du ministère de la Culture.

Conformément aux directives énoncées, le ministère peut décider de ne pas appliquer le taux de mise en réserve sur les crédits ouverts hors titre 2 à la totalité de la subvention pour charges de service public versée à ses opérateurs : la part couvrant les dépenses de personnel sera soumise à un taux réduit. Les taux de chaque programme étant constants, le ministère de la Culture dispose de deux alternatives pour compenser le taux inférieur appliqué aux opérateurs :

- augmenter le montant de la réserve de précaution sur les autres crédits du programme ;
- majorer le taux de la réserve de précaution supérieure sur la part de subvention pour charges de services public qui ne finance pas de dépenses de personnel.

L'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC) ont montré que ces deux choix étaient « peu réalistes » car ils « pénaliseraient fortement soit les opérateurs soit les services du ministère de la Culture »¹⁰⁸³ : à partir du montant total de la subvention pour charges de service public et du calcul de son gel, puis en reprenant le budget du ministère de la Culture en crédits de paiement (CP) inscrit au PLF 2007, elles ont en effet établi qu'une compensation de la subvention pour charges de service public hors titre 2 reviendrait, pour l'année 2007, à mettre en réserve 9,12% des autres crédits des opérateurs rattachés aux quatre programmes du ministère de la Culture et qu'une compensation sur les autres crédits nécessiterait la mise en réserve de 6,68% des crédits ouverts au PLF 2007 en crédits de paiement hors titre 2 et hors subvention pour charges de service public (c'est-à-dire des crédits des services ministériels hors opérateurs)¹⁰⁸⁴.

Ces directives, dommageables soit pour l'opérateur, soit pour le ministère de la Culture, n'entrent pas en vigueur pour l'année 2007 : la direction du budget, soucieuse de stabiliser en gestion ses dépenses au niveau voté par le Parlement, prévoit, par lettre du 7 décembre

caractère tardif de ces instructions, par décision modificative « les ajustements à [...] apporter en cours de gestion en fonction des décisions que [les ministères] arrêteront ». C'est cependant la circulaire budgétaire de 2006, qui, la première, propose des règles de calcul de la mise en réserve.

¹⁰⁸³ *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, op. cit., annexe 8, l'application de la réserve de précaution aux opérateurs, p. 72.

¹⁰⁸⁴ Pour un détail des calculs conduisant à ce résultat : *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, op. cit., annexe 8, l'application de la réserve de précaution aux opérateurs, p. 72.

2006¹⁰⁸⁵ adressée aux ministres, la mise en œuvre pour l'année à venir de nouvelles mesures. Après avoir rappelé les taux inscrits au PLF 2007 et le montant de la mise en réserve résultant de ces taux, elle précise que cet objectif « sera toutefois réduit par rapport à ce montant pour tenir compte, sur les programmes concernés, de la capacité contributive effective des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs, qui financent en partie des dépenses de personnel de même nature que celle du titre 2 de l'État ». Le taux global de mise en réserve d'un programme au sein duquel figureront des opérateurs sera en conséquence réduit¹⁰⁸⁶. Cette minoration sera calculée pour chaque programme auquel sont rattachés les opérateurs. Puis, la répartition se fera librement en son sein, ce qui permettra de moduler le taux de mise en réserve soit entre les différents opérateurs du programme, soit entre les crédits destinés aux opérateurs et les autres crédits « hors titre 2 » du programme.

Il est donc acté la nécessité d'appliquer un taux de mise en réserve minoré pour les opérateurs. Ce choix implique de minorer également le taux de chaque programme contenant des opérateurs. La ventilation de ces variations se fera ensuite, soit entre les différents opérateurs, soit entre les crédits destinés aux opérateurs et les autres crédits hors titre 2. Les circulaires budgétaires annuelles ultérieures reprennent ces principes posés, qui demeurent applicables à ce jour.

B. Les incidences de la mise en réserve sur les opérateurs du ministère de la Culture

Avant l'entrée en vigueur de la LOLF, les budgets des établissements publics à caractère administratif et des organismes financés par l'État étaient construits sur la base du versement intégral de la subvention ; des gels, dans les faits, ne les touchaient qu'à la marge. Depuis 2006 lui est substitué un système inverse, qui impose aux opérateurs de construire leur budget à partir d'un montant minoré de la subvention. Les crédits non octroyés pourront être dégelés

¹⁰⁸⁵ Lettre 1BRE/2MPAP-06-4089 du 7 décembre 2006 du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie aux ministres et ministres délégués, ayant pour objet la mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses de la loi de finances pour 2007.

¹⁰⁸⁶ La direction du budget justifie également dans ce courrier la réduction du taux global de mise en réserve retenu au niveau d'un programme concerné par l'adaptation nécessaire au financement de mesures nouvelles qui résulteraient d'amendements gouvernementaux au projet de loi de finances. Cette baisse du taux de mise en réserve du programme préservera cependant une marge de manœuvre suffisante au nouveau gouvernement issu des élections présidentielle et législative. D'autre part, la direction du budget rappelle que cette échéance ne doit pas faire peser des contraintes supplémentaires sur les engagements des crédits, qui conduiraient à un relèvement du taux de mise en réserve. Il y aurait dans ce cas absence de conformité au projet de loi de finances 2007, et elle serait donc non-conciliable avec les objectifs mêmes de la LOLF.

en cours d'année. Ces nouvelles modalités budgétaires ont des incidences sur l'ensemble des acteurs.

L'application des règles de mise en réserve -surtout les premières années, lorsqu'elles n'étaient pas encore clairement fixées- met particulièrement en exergue les divergences d'intérêt entre le ministère du Budget, soucieux de rationaliser l'utilisation des crédits qu'il octroie, et le ministère de la Culture, qui ne peut s'affranchir des contingences du terrain. Elle les place, et le responsable de programme, au cœur du processus budgétaire de l'opérateur du ministère de la Culture, ce qui conduit à s'interroger sur la réelle capacité du conseil d'administration à définir un véritable projet pour son établissement, et sur celle du gestionnaire à la mettre en œuvre.

1) Une opposition initiale entre la direction du budget et le ministère de la Culture

Le ministère du Budget développe des règles qui sont applicables à l'ensemble des ministères dépensiers. Cependant, dès la mise en œuvre du budget 2006, le ministère de la Culture, les jugeant confuses, et décrétant « la lourdeur que représente pour le budget des opérateurs de l'État, fortement rigides, la mise en place de la réserve de 5% »¹⁰⁸⁷, procède à leur aménagement, permettant ainsi une baisse du taux global de mise en réserve appliqué aux opérateurs.

La direction de l'administration générale du ministère de la Culture estime pour l'année 2006 que les solutions de modulation à taux constant de la mise en réserve sont trop pénalisantes, et demande une différenciation des taux applicables à la part de la subvention pour charges de service public couvrant les dépenses de personnel et à celle couvrant les autres dépenses des opérateurs : la subvention est selon elle d'abord destinée à financer les dépenses de personnel. Elle donne instruction aux opérateurs de voter leurs budgets primitifs sans tenir compte de la mise en réserve, alors même que la direction du budget a fixé un taux de mise en réserve de 5% des crédits du titre 3-2. Cette consigne conduit le Premier ministre à se positionner : une baisse de 23 millions d'euros du montant de la mise en réserve applicable à la subvention pour charges de service public est arbitrée. Cet allègement consiste à appliquer un taux minoré à la part de la subvention destinée à couvrir les dépenses de personnel, qui est calculé au prorata

de la subvention dans le budget des opérateurs, pour tenir compte du fait que les emplois ne sont pas uniquement financés par la subvention, mais le sont aussi sur leurs ressources propres.

Pour les budgets primitifs de l'année 2007, la direction de l'administration générale, faisant fi de la circulaire budgétaire pour l'année 2007 (la lettre du 7 décembre 2006 n'est pas encore parue)¹⁰⁸⁸, décide de nouveau de différencier les taux, en appliquant un taux de 0,15% à la part de la subvention pour charges de service public destinée à financer les dépenses de personnel, en excluant les dépenses de personnel couvertes par les ressources propres de l'opérateur, et de 5% à la part de subvention destinée à financer les autres dépenses. Cependant, le ministère de la Culture va aller encore plus loin et notifie aux opérateurs le montant de leur subvention sans tenir compte, une nouvelle fois, de la mise en réserve ; ces derniers sont invités à présenter leur budget sur la base de l'intégralité des crédits escomptés, tout en mentionnant au sein d'une annexe budgétaire les postes sur lesquels seraient effectuées les coupes en cas d'annulation définitive des crédits mis en réserve. Une telle position, en opposition avec les règles posées par la direction du budget prévoyant que les opérateurs confectionnent leur budget sur la base du montant de la subvention minorée des réserves¹⁰⁸⁹, fait l'objet, sous la pression de celle-ci, de décisions modificatives des organes délibérants en début d'année.

Une opposition existe donc initialement dans l'application du principe de mise en réserve budgétaire. Cependant, y voir une simple divergence de vue entre un ministère soucieux des deniers publics, et un autre cherchant à s'affranchir de toute règle budgétaire serait une approche trop simpliste qui ne peut, à ce niveau de notre étude, être retenue. L'IGF et l'IGAAC soulignent que l'évolution des règles et leur stabilisation tardive « ont créé une certaine confusion chez les opérateurs du ministère de la Culture ». Les deux corps de contrôle déplorent le manque de réactivité de la direction du budget, qui n'a proposé de nouvelles règles de modulation des taux de mise en réserve pour les programmes qu'en décembre 2006, qui ne pourront en conséquence « guère s'appliquer aux budgets primitifs 2007 des opérateurs du ministère de la Culture, qui ont en grande partie déjà été adoptés par

¹⁰⁸⁷ Réponse du ministère de la Culture et de la communication MCC à l'inspection générale des finances : courrier du 26 mars 2007 du directeur général de la modernisation de l'État au chef de service de l'inspection générale des finances, *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, op. cit.

¹⁰⁸⁸ Voir note supra.

¹⁰⁸⁹ Les circulaires budgétaires mentionnent que « le budget prévisionnel de l'opérateur doit être construit sur la base de la SCSP communiquée par le responsable de programme après déduction de la mise en réserve ».

leurs conseils d'administration »¹⁰⁹⁰. Ils n'exonèrent pas pour autant le ministère de la Culture de toute responsabilité dans la mauvaise application de ces règles, et dressent un bilan sévère des « consignes contradictoires des administrations de tutelle [qui] fragilisent les avis rendus sur les budgets primitifs par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, qui peuvent difficilement se prononcer sur la soutenabilité réelle des budgets »¹⁰⁹¹ pour se conformer aux injonctions des finances.

2) La mise en réserve met les ministères au cœur du processus budgétaire de l'opérateur

Le ministère du Budget et le ministère de la Culture interagissent sur le calcul de la mise en réserve applicable à une subvention pour charges de service public. Leur compétence varie au cours de ce processus et sera parfois limitée à l'application de règles posées par la Direction du budget. Le ministère du Budget et celui de la culture auront également l'occasion de faire des choix.

La direction du budget fixe dans les circulaires budgétaires des règles de calculs particulièrement complexes conduisant à déterminer la réduction de la mise en réserve au niveau de chaque opérateur, et dont il charge les responsables de programmes des ministères techniques de procéder à ces opérations. Elles s'effectuent en deux temps :

Le responsable de programme va d'abord calculer la réduction de l'objectif de mise en réserve pour chaque programme. Pour cela, il applique à la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'opérateur un taux de mise en réserve minoré qui prend en compte la part des dépenses de personnel, en année n-1, dans le budget de l'opérateur, financé par la SCSP. L'addition de la réduction des mises en réserve des différents opérateurs au sein d'un programme donné permet d'obtenir la mise en réserve ajustée au niveau de ce programme. Dans un second temps, il va moduler le taux de mise en réserve au sein du programme, soit entre chaque opérateur, soit entre les crédits destinés aux opérateurs et les autres crédits hors titre 2 du programme. Il en informe le contrôleur budgétaire et comptable ministériel qui vérifiera la soutenabilité de cette répartition, mais au regard uniquement de l'objectif de mise en réserve global sur le programme.

¹⁰⁹⁰ Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture, op. cit., annexe 8, l'application de la réserve de précaution aux opérateurs, p. 75.

¹⁰⁹¹ Ibid., p. 74

Le responsable de programme qui a arrêté le montant de la subvention pour charges de service public devant être pris en compte dans le budget de chaque opérateur en informe les gestionnaires et « également le contrôleur de l'organisme ainsi que le bureau sectoriel correspondant à la direction du budget »¹⁰⁹². Dans les faits, les relations entre les deux ministères sont les suivantes¹⁰⁹³ : chaque responsable de programme réalise un tableau avec les opérateurs de son portefeuille (par exemple le programme patrimoine) ; ce tableau retrace pour chaque opérateur le ratio dépenses de personnel / dépenses totales (élément important puisque c'est lui qui permet de minorer le taux de mise en réserve), la subvention (détaillée en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) pour le fonctionnement et l'investissement) prévue en loi de finances initiale, le montant de la mise en réserve, les ajustements qui devraient ci-nécessaire obérer cette mise en réserve (voir infra). Finalement, une dotation ajustée est présentée. La direction du budget travaille avec le responsable de programme sur les ajustements budgétaires à effectuer sur ce tableau, puis valide ces chiffres, une fois un accord trouvé, par simple mail.

Les tutelles sectorielle et budgétaire interviennent de manière active dans cette phase du processus budgétaire, puisqu'elles déterminent le montant de la mise en réserve pour chaque opérateur. La tutelle technique aura, du point de vue réglementaire et des règles d'application de la LOLF posées par le ministère du Budget, toute liberté pour, une fois calculé le montant global de la mise en réserve de chaque programme, moduler les taux de réserve entre les opérateurs. Des appréciations d'opportunité pourront entrer en ligne de compte. La direction du budget, compte tenu de sa compétence, mais aussi de ses faibles effectifs, se limitera à un rôle de contrôle de la prévision budgétaire ; elle ne mettra pas le montant de la mise en réserve au regard de l'offre culturelle de l'établissement. Il n'en demeure pas moins que ce sont ces deux autorités qui fixent et informent les opérateurs du montant de la mise en réserve.

¹⁰⁹² Citation extraite des différentes circulaires budgétaires. Voir par exemple la circulaire 2MPAP-09-3013 du 31 août 2009 relative à la préparation des budgets des opérateurs de l'État, p. 25.

¹⁰⁹³ Ces informations nous ont été transmises en avril 2010 par le bureau sectoriel à la direction du budget, suite à un entretien avec le rédacteur chargé du suivi du programme patrimoine. Même si ces éléments ne font l'objet d'aucun détail au sein de circulaires ou d'instructions, il semble qu'il s'agisse d'une manière habituelle de fonctionner entre ce bureau et les responsables de programmes au MCC.

3) Gel et dégel des crédits : contraintes et marges de manœuvre du gestionnaire de l'opérateur

La mise en réserve signifie que l'opérateur devra réduire, lors de l'élaboration de son budget, le montant de sa principale ressource de 5%, au maximum, de sa valeur. Ces structures ne font pas exception à cette règle de gestion qui s'applique à l'État. Et l'ordonnateur de l'établissement n'a pas la compétence pour fixer ce taux. Cela constitue donc un handicap pour l'opérateur qui reste une structure dotée d'une compétence spécifique, créée pour remplir un objet déterminé, et qui pourra difficilement délaissier une mission pour en développer une autre.

Dépassons cependant cet inconvénient, certes réel (il est toujours préférable d'aller au marché avec 100, plutôt que, non pas laisser 5 à la maison pour faire des économies, mais de partir avec 95, sans savoir si on récupérera 5 avant la fin de son marché), critiqué par le ministère de la Culture et par ses opérateurs, mais imposé à ces derniers comme à l'ensemble de l'État, pour tenter d'analyser si les marges de manœuvres des gestionnaires s'en trouvent réduites, au profit des ministères qui « gardent » le contrôle de la gestion des crédits : leur gel, dans la mesure où il est admis qu'il s'applique à tout organisme public, est-il doté de règles complémentaires pour limiter ses effets sur les opérateurs, lorsqu'il grève leur budget ? D'autre part, le corollaire de la mise en réserve est la possibilité pour l'opérateur de voir ses crédits dégelés ; les gestionnaires ont-ils la possibilité de libérer leur établissement de cette contrainte budgétaire ?

Le ministère de la Culture critique, en 2007, le gel des crédits. Il considère que la mise en réserve constitue une lourdeur pour l'opérateur, dont les budgets sont fortement rigides. Trois traits de sa mise en application retiennent son attention : il insiste sur la nécessité d'anticiper les discussions, nécessaires à la détermination de toute mise en réserve, entre lui et la direction du budget. La circulaire budgétaire annuelle, socle de toute élaboration des budgets primitifs des opérateurs, publiée en août pour une application affective l'année suivante, devrait l'être alors que les opérateurs connaissent déjà le montant de la subvention pour charges de service public qui sera gelée. Un budget primitif sincère ne pourra être voté qu'en respectant de telles conditions. À défaut, c'est toute la prévision qui s'en trouvera amoindrie, et les gestionnaires seront de fait mis en difficulté pour fixer la priorité des missions en fonction des financements. Ensuite, c'est l'application du principe même de la mise en réserve que le ministère de la Culture juge sévèrement : à l'Inspection générale des finances, qui

préconise que le ministère notifie les subventions après mise en réserve au sein du programme, pour une construction budgétaire par chaque opérateur sur cette base, il rétorque que la mise en réserve s'est traduite en 2006, première année d'utilisation de cette méthode, par une diminution effective des subventions pour charges de service public destinées aux opérateurs. Cette opération, qui n'aurait pas dû avoir d'impact réel sur les budgets exécutés, en a eu dans les faits, et au détriment des opérateurs¹⁰⁹⁴. Leur capacité financière s'en trouve durablement réduite. Enfin, les modalités de détermination du montant de la mise en réserve sont analysées : celle-ci est d'autant plus pénalisante qu'une modulation sur la partie des subventions pour charges de service public finançant des dépenses de masse salariale n'est pas (comme c'était le cas lors de la détermination du principe de la mise en réserve) ou est mal effectuée : alléger la réserve de précaution sur les mesures de personnel au sens strict (comptes 64 (charges de personnel), 631 et 633 (impôts, taxes et versements assimilés sur rémunération, respectivement de l'administration des impôts et des autres organismes)) désavantage les opérateurs qui, par mesure d'économie ou de rationalisation, ont externalisé des prestations.

La problématique des personnels, intégrée dans la liquidation de la mise en réserve, fait tantôt l'objet d'un véritable bras de fer entre le ministère de la Culture, ses opérateurs, et la direction du budget, alors qu'un consensus est trouvé sur certains aspects.

Cette notion renvoie directement à la spécificité des opérateurs de la culture, dont la quasi-totalité accueillent du public, et dont bon nombre exercent des activités de musée et emploient en conséquence des personnels spécialisés dans des activités très spécifiques ; le recrutement ne se fait pas toujours de manière traditionnelle et certains établissements publics ont passé des contrats de prestations avec des partenaires privés. Ainsi, par exemple, le musée du Quai Branly, comme la Cité de l'architecture et du patrimoine, ont sous-traité l'accueil du public et la surveillance de leurs locaux à des entreprises. Des contrats forts onéreux couvrant la réalisation de ces missions créent de très lourdes charges pour les établissements. Or, ces

1094

	Avant la mise en œuvre de la réserve de précaution				Avec la mise en réserve
	2003	2004	2005	M 2003-2005	2006
Régulation	12,46	0,90	10,85	24,20	23,66
Dotation initiale	723,85	777,24	819,58	2329,67	869,81
% de régulation	1,70%	0,12%	1,32%	1,04%	2,72%

Les opérateurs ont été plus « régulés » en 2006 qu'au cours des trois années précédentes. Réponse du ministère de la Culture et de la communication MCC à l'Inspection générale des finances : courrier du 26 mars 2007 du directeur général de la modernisation de l'État au chef de service de l'inspection générale des finances, *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, op. cit.

charges ne peuvent être imputées comptablement sur des comptes de personnel, et n'apparaissent en conséquence pas, dans le calcul, en déduction du montant de la mise en réserve¹⁰⁹⁵. Le ministère de la Culture souhaiterait que ces contrats « entrent » dans le montant de la masse salariale ; la direction du budget s'y refuse, craignant un effet de contagion aux autres opérateurs du secteur, puis à l'ensemble des personnes morales susceptibles de s'en prévaloir, ce qui conduirait à vider la mise en réserve de sa substance¹⁰⁹⁶.

Le transfert de la gestion des personnels du ministère à l'opérateur est traité différemment. Les statuts des personnels des opérateurs de la culture sont multiples : contractuels de droit public ou de droit privé, titulaires. La rémunération de ces derniers peut être effectuée soit par l'opérateur lui-même, soit sur les crédits du ministère de la Culture. Or, ces « titulaires culture » peuvent être transférés en totalité sur le budget d'un opérateur, qu'il rémunère ensuite en propre, avec ses crédits. Le musée du Louvre a effectué cette opération en 2009, et demeure à ce jour dans cette situation, qui mérite cependant d'être approfondie. Une application stricte des règles de calcul définies par les circulaires budgétaires annuelles aurait conduit à augmenter fortement la mise en réserve. Afin que le musée ne soit pas pénalisé par ce transfert, la masse salariale correspondante est « retraitée » avant calcul de la mise en réserve.

Les deux tableaux comparatifs reproduits ci-dessous permettent de comparer le montant de la mise en réserve applicable au musée du Louvre avant retraitement, et une fois ces correctifs apportés :

¹⁰⁹⁵ Les comptes (nomenclature comptable M9 applicable aux EPN) sur lesquels sont comptabilisés de telles opérations sont le 604 achats d'études et de prestations de services (incorporés aux ouvrages et aux produits) et 611 sous-traitance générale pour les autres achats de sous-traitance.

¹⁰⁹⁶ Éléments recueillis suite à un entretien en mai 2010 avec l'adjoint du chef du bureau 4BCJS à la direction du budget.

MISE EN RESERVE 2010 : METHODE PRORATISEE EN FONCTION DE LA PART PERSONNEL DANS LE BUDGET TOTAL, ET SANS DISTINCTION PERSONNELS EX-TITRE 2 ET PERSONNELS CONTRACTUELS EP

	Subvention				Dépenses de fonctionnement 2008 (réalisé)	Masse salariale 2008 (réalisé)	Poids de la masse salariale	Mise en réserve*	
	AE		CP					AE	CP
Fonctionnement	108 119	233 119	108 119	233 119	189 146 049	95 324 052	50,40%	2 957 072	2957 072
Investissement	12 645 000		11 667 000					623 250	583 350
Total	120 119	878	119 119	900				3 589 322	3 540 422

* Taux : 0,5% personnel et 5% fonc/inv

MISE EN RESERVE 2010 : METHODE CONSTITUANT L'ASSIETTE AVANT TRANSFERT DES PERSONNELS DE L'ÉTAT AU LOUVRE (DISTINCTION PERSONNELS EX-TITRE 2, GEL A 0,5% ET SOLDE DE SUBVENTION PRORATISE EN FONCTION DE LA PART CONTRACTUELS DANS LE BUDGET TOTAL

Masse salariale des titulaires 2008 (CF)	61 465 526	0,5%	307 328
--	------------	------	---------

	Subvention				Dépenses de fonctionnement 2008 (réalisé)	Masse salariale 2008 (réalisé)	Poids de la masse salariale	Mise en réserve	
	AE		CP					AE	CP
Fonctionnement	46 767 593		46 767 593		127 680 523	33 858 526	26,52%	1 780 294	1 780 294
Investissement	12 645 000		11 667 000					632 350	580 350
Total	59 412 593		58 434 593					2 719 872	2 670 972

* Taux à 0,5% personnel et 5% fonc/inv.

ECART	- 869 450
-------	-----------

Source : direction du budget, non publié

Cette approche différenciée permet d'appréhender l'importance d'un tel retraitement : le calcul étant effectué à partir de l'année n-1, une application stricte de la règle induirait une surévaluation du montant de la mise en réserve des opérateurs dont les personnels autrefois sur le budget de l'État viennent de leur être transférés. Dans le cas présent, la distinction entre les personnels rémunérés sur le titre 2 du budget de l'État et les contractuels payés directement par le musée du Louvre permet de baisser le montant de la mise en réserve de presque 870 000 euros, et d'obtenir une dotation ajustée correspondante.

Si des retraitements sont possibles, ceux-ci sont limités aux transferts de personnels de l'État vers les opérateurs. Une démarche visant à intégrer dans le calcul de la baisse de la mise en réserve les services externalisés (comme le gardiennage ou l'accueil), pourtant nombreux pour les établissements sous tutelle du ministère de la Culture sont cependant exclus : outre des problèmes de comptabilisation¹⁰⁹⁷, une telle ouverture aurait des effets contre-productifs sur la mise en réserve¹⁰⁹⁸.

Comment les gestionnaires des opérateurs appréhendent-ils la mise en réserve ? Si aucun sondage n'a à notre connaissance été effectué –sondage d'ailleurs bien inutile, car il est facile d'imaginer le résultat-, la perception qu'en a la Cité de la musique, et sa traduction budgétaire, sont sans doute assez représentatives de celles des autres structures du ministère du Budget, mais également assez originales. Rappelons la spécificité de cette structure, qui exerce à la fois des activités muséales, de gestionnaire de salles de concert et de programmation artistique. Elle est rattachée au programme création.

Pour l'année 2010, la mise en réserve grève la subvention publique de l'établissement d'environ 0,670 millions d'euros. Loin de suivre les directives officielles¹⁰⁹⁹, le directeur a présenté fin 2009 au conseil d'administration le budget de la Cité de la musique, qu'il a préparé¹¹⁰⁰, « en déséquilibre », « avec un déficit prévisionnel de fonctionnement de

¹⁰⁹⁷ Comptablement, nous avons vu qu'une telle réforme imposerait d'intégrer pour le calcul de la mise en réserve des comptes de charge autres que les 64 et 63.

¹⁰⁹⁸ Voir *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, op. cit.

¹⁰⁹⁹ Le ministère du Budget propose qu'une annexe précisant à titre indicatif l'utilisation qui serait faite des crédits éventuellement débloqués soit jointe au budget. *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, op. cit.

¹¹⁰⁰ Art. 12 2° du décret n° 95-1300 du 19 décembre 1995 portant création de l'Établissement public de la Cité de la musique.

0,640 millions d'euros »¹¹⁰¹, soit, à peu de chose près, le montant gelé. Par cet acte, le directeur général semble affirmer le rôle qu'il entend mener sur une pratique qu'il conteste :

Il agit en responsabilité, en évitant de voir son budget non approuvé par les tutelles : sur-évaluer le montant de la subvention pour charges de services publics, en y incluant la mise en réserve, aurait sans doute conduit les ministères de la Culture et du Budget à refuser, en tant que membre du conseil d'administration¹¹⁰², à voter le budget, puis, en tant que tutelle à l'approuver¹¹⁰³, pour absence de sincérité budgétaire. En déséquilibrant son budget¹¹⁰⁴, le directeur général souligne les limites de ses marges de manœuvre en matière budgétaire, et rappelle qu'il doit disposer de l'ensemble des crédits pour réaliser les missions pour lesquelles l'établissement a été créé. Une grande partie des charges, comme celles de personnel, sont en effet fixes ou augmentent d'année en année, indépendamment de l'offre de service proposée. Une telle orientation reflète également la crainte qu'ont certains gestionnaires de voir leur subvention diminuer année après année, ce qui les conduirait, soit à réduire les missions de l'opérateur, soit à diminuer la qualité du service rendu.

Cependant, si le budget est voté en déséquilibre, l'exécution budgétaire devra être réalisée suivant les principes financiers¹¹⁰⁵. Pour cela, l'établissement « espère un dégel, courant 2010, comme ce fut le cas les deux années précédentes, des crédits mis en réserve » ; c'est la raison pour laquelle « les opérations de fonctionnement sont présentées, pour la troisième année consécutive, en déséquilibre »¹¹⁰⁶.

Les gels ne vaudraient donc d'exister que si le dégel est au bout de cette vision d'austérité ? La Cité de la musique se révèle être -à son corps défendant?- pour l'année 2010 un des acteurs essentiels de ce qui semble bien être un cycle, du moins jusqu'à présent, pour certains programmes du ministère de la Culture.

¹¹⁰¹ Note de présentation de l'état prévisionnel de recettes et de dépenses pour 2010, élaborée par l'agent comptable, document non publié

¹¹⁰² Sur la composition du conseil d'administration, voir l'article 4 du décret du 19 décembre 1995 précité.

¹¹⁰³ Art. 9 du décret du 19 novembre 1995 précité.

¹¹⁰⁴ Alors que le code général des collectivités territoriales impose aux collectivités le vote de leur budget en équilibre, aucune réglementation ne pose une telle contrainte sur les opérateurs de l'État. Il n'y a pas d'obligation d'équilibre lors du vote du budget. Budgétairement, un déséquilibre se traduira par une insuffisance d'autofinancement de la section de fonctionnement, qui apparaîtra comme un emploi dans le tableau de financement prévisionnel. In fine, la variation prévisionnelle du fonds de roulement sera impactée.

¹¹⁰⁵ Voir sur ce point l'article 12 2° du décret du 19 décembre 1995 précité : le directeur général veille à ce que le budget comme les décisions modificatives « soient exécutés en équilibre ».

¹¹⁰⁶ Note de présentation de l'état prévisionnel de recettes et de dépenses pour 2010, document non publié.

Pratiquement, la prise de décision concernant la levée des réserves se fait au niveau du programme : l'accord est donné -ou non- au responsable de programme par la direction du budget. La répartition des crédits entre les opérateurs relève de la compétence du responsable du programme. La communication envers la direction du budget varie selon les programmes concernés : la transparence est totale sur le programme patrimoine ; l'opacité règne sur le programme création.

Plusieurs facteurs peuvent concourir au dégel des crédits :

- la spécificité d'un opérateur : la conduite d'une politique spécifique sera favorisée en débloquent très tôt dans l'année les crédits ;
- la tradition d'un secteur : un dégel partiel ou total est, dans les faits, systématique pour les opérateurs du spectacle vivant ; aucun dégel n'est généralement accordé aux opérateurs du programme patrimoine ;
- une décision politique : le financement de la compensation Gratuité s'est fait sur la réserve du programme Patrimoine.

Enfin, c'est tout le secteur culturel qui peut bénéficier d'une décision relative à la mise en réserve. Le 7 janvier 2010, le Chef de l'État, lors de ses vœux au monde de la culture adressé depuis la Cité de la musique, proclame que « 2010 sera une grande année » et annonce le dégel du budget du ministère de la Culture pour l'année, afin d'« accomplir toutes les réformes, et assumer tous les projets ». Volonté de redorer la vitrine culturelle française ou de diversifier l'offre culturelle offerte aux citoyens lors de cette période de crise ? Compréhension des inquiétudes particulières des dirigeants des structures culturelles publiques, et des directeurs du ministère, ou résultat de la pression qu'ils auraient exercée ?

Peut-être faut-il d'abord y voir la volonté de faire aboutir la révision générale des politiques publiques, qui peine à démarrer au ministère de la Culture, plus de trois ans après son lancement. Des efforts de restructuration vont être demandés à certains opérateurs (comme par exemple la Réunion des musées nationaux). Ce dégel serait un moyen de donner plus de marge de manœuvre aux opérateurs, tout en demandant à leurs gestionnaires de mettre en œuvre une politique gouvernementale.

Plus que la qualité du gestionnaire, il semble que ce soit donc plutôt une politique du moment qui décide de libérer les crédits au sein d'un programme. Rappelons que le dégel est décidé par programme, puisqu'il peut être réparti entre ses opérateurs. C'est d'abord le responsable de

programme qui est placé au cœur de ce processus ; le gestionnaire de l'établissement est tributaire des choix globaux qui seront réalisés. Mais, pour 2010, tous les opérateurs de l'État du ministère de la Culture profiteront de l'intégralité de leur subvention pour charges de services publics. La Cité de la musique voit ainsi son budget équilibré.

« Lourdeur » pour le ministère de la Culture, « outil de pilotage du budget de l'État fondé sur le principe de la solidarité » pour l'Inspection générale des finances, la mise en réserve qui « doit s'appliquer à tous »¹¹⁰⁷ fait débat.

La mise en réserve est placée au carrefour de deux notions qui peuvent fonder une politique : tout d'abord, la régulation budgétaire aura un impact d'autant plus fort sur nos finances publiques qu'elle sera généralisée à l'ensemble des dépenses et qu'elle touchera toute la sphère publique. Il est donc primordial de faire participer à cet effort les opérateurs, alors que de plus en plus de services publics sont gérés, et des politiques publiques mises en œuvre, par leur intermédiaire. Mais, deuxième idée forte, la gestion d'un tel service public limite fortement les marges de manœuvres budgétaires : créées pour remplir des missions définies par voie réglementaire, les opérateurs sont des structures spécialisées ; leurs charges fixes limitent leurs possibilités d'aménagement budgétaire. Geler une partie de leur principale recette, c'est peut-être remettre en cause la qualité du service public rendu.

Dans ce débat relatif à la mise en réserve, ces deux orientations font émerger deux hommes : le responsable de programme, de par sa position au sein de la tutelle sectorielle, contribue à la politique de régulation budgétaire ; le gestionnaire doit d'abord faire fonctionner son établissement qui met en œuvre une politique culturelle. Mais il ne peut que s'insérer dans cette pratique plus générale de régulation budgétaire. En déduit-on qu'une vision strictement budgétaire de nos dépenses publiques a pris le pas sur la vision plus traditionnelle de la conduite de nos politiques publiques ? Et que la mise en réserve amoindrit le rôle des gestionnaires d'établissements publics culturels ?

Sur le papier, le constat semble clair : la mise en réserve s'applique à tous ; et sa mise en œuvre la première année a conduit à réduire les crédits accordés aux opérateurs du ministère de la Culture. Cependant, il serait faux de dire que la mise en réserve a vocation à réduire

¹¹⁰⁷ Nouvelles observations de la mission, suite à la réponse du ministère de la Culture et de la communication MCC à l'inspection générale des finances, *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, op. cit.

chaque année le montant de la subvention pour charges de services publics : la base de calcul de la subvention pour chaque opérateur est établie pour l'année n en reprenant le montant octroyé en n-1, *avant mise en réserve des crédits*. S'il y a une réduction de la subvention, ce ne peut être par application de la mise en réserve, qui n'entre pas dans le calcul de la liquidation. Mais le gestionnaire de l'établissement reste tributaire, en matière de gel, de décisions administratives prises par les administrations de tutelles, et en matière de dégel, de décisions politiques.

Le gel devient la norme, et le dégel est un acte politique vu forcément de manière positive. Même si ce gel touche un faible pourcentage des crédits, il intervient dans un environnement budgétaire -celui des opérateurs- fort contraint qui ne peut que limiter les marges de manœuvre des gestionnaires.

Conclusion du Chapitre 1

Peut-on considérer que les opérateurs subrogeront les établissements publics en leur place ? Peut-on envisager, comme nous l'avons suggéré, que les opérateurs sont les représentants d'une déconcentration fonctionnelle ? Celle-ci va-t-elle de pair avec une déclinaison de l'autonomie ? La tutelle, notion de droit administratif, est-elle modifiée, ou enrichie, par le pilotage, notion issue du droit budgétaire ? Ces opérateurs se trouvent-ils dans la conduite d'une politique publique dilués dans d'autres acceptations qui peuvent englober des régimes juridiques divers ?

Si l'on assiste inmanquablement à la constitution de nouveaux rapports, envisager ce pilotage comme une perte de l'autonomie ne nous semble pas à ce moment de notre étude d'une grande pertinence. Nous avons essayé de montrer que ces nouvelles modalités visent à responsabiliser les gestionnaires qui ne se trouvent pas, loin de là, rejetés à un simple rôle d'exécutant. Si le pilotage intervient comme le fait la tutelle, alors un pilotage fort pourra éventuellement permettre de concilier autonomie et responsabilité. L'établissement public national est également restitué dans un nouvel environnement puisqu'on considère qu'il doit participer à l'assainissement des finances publiques de l'État.

L'opérateur est la traduction de cette démarche participative, affirmée avec d'autant plus de force que ses critères d'appartenance sont désormais indépendants des normes comptables. La création de cette notion ne se fonde plus sur des critères juridiques précis et limités mais d'abord sur une dimension budgétaire. Les nouvelles modalités de la mise en réserve d'une partie de sa subvention pour charges de service public sont représentatives des enjeux ambitieux que le ministère du Budget fait peser sur eux. Ce dernier est au cœur de la nouvelle dynamique dont l'opérateur est le concept phare. La liste des opérateurs sera in fine validée par lui, et servira de fondement à une série d'actions pour assainir les finances publiques de l'État. Mais il faut pour cela que se mette en place de manière pertinente, grâce à l'action conjointe du budget et de la culture, le nouveau précepte issu de la nouvelle gestion publique que constitue la performance¹¹⁰⁸.

¹¹⁰⁸ Une des missions de la direction du budget est d'« améliorer la performance [...] des organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public », art. 2-I du décret du 27 mars 2007 précité.

Chapitre II : L'établissement public en mutation

Le domaine de la coopération est un terrain adapté à la création de nouvelles formes institutionnelles, ou à de nouvelles utilisations qui peuvent être faites de structures préexistantes. L'État et les collectivités territoriales doivent disposer d'un instrument juridique approprié pour développer une démarche culturelle commune. Le recours aux formes institutionnelles privées ne peut plus être aujourd'hui la solution communément retenue, tandis que le groupement d'intérêt public créé sur les bases du GIP recherche n'a pas reçu la consécration pour développer et mettre en œuvre une politique publique culturelle.

Vont être créées à 10 années d'intervalle deux nouvelles formes institutionnelles de coopération originales capables d'accueillir l'État et les collectivités. L'établissement public de coopération culturelle (EPCC) créé au début de ce siècle est un outil original de mise en œuvre d'une politique publique spécifique. Le GIP, depuis une réforme intervenue en 2011, est une structure rénovée ; la doctrine s'est encore peu penchée sur ses évolutions depuis l'entrée en vigueur de l'ensemble du corpus réglementaire. Nous prenons le parti d'appréhender ces deux modes de gestion comme des adaptations de l'établissement public, dont ils possèdent certains caractères, et que l'on dote des atours de la coopération. Nous ne souhaitons effectivement pas traiter d'une manière totalement différenciée ces deux structures. Si elles sont distinctes, l'une étant généraliste tandis que l'autre est adaptée à l'activité culturelle, elles sont toutes les deux des instruments de la décentralisation culturelle (Section 1). Ces structures offrent des possibilités rénovées de l'intervention dans le champ de la culture. L'État se saisit de la structure locale EPCC ; sa refondation fait du GIP une nouvelle entité ; elle lui offre une nouvelle lisibilité et une actualité qui lui permettront peut-être de se développer dans le domaine de l'action culturelle, notamment en tant que structure de préfiguration (Section 2).

Section 1. La recherche de nouvelles formes de gestion de l'activité culturelle

L'établissement public de coopération culturelle (EPCC) va être créé pour développer une action spécifique à l'activité culturelle (§1). Une réforme touche par ailleurs les groupements publics et les dotent de caractéristiques originales dont disposent les établissements publics (§2).

§1. La délimitation du cadre institutionnel de l'établissement public de coopération culturelle

L'établissement public de coopération culturelle n'est pas un nouvel ovni apparu dans la sphère publique, comme peuvent l'être ces structures spécifiques et non définies dont on constate l'émergence de temps à autres¹¹⁰⁹. Ce nouvel outil juridique –car c'est bien d'un outil dont il s'agit ou d'une « coquille » adaptée à la gestion d'une activité relevant d'une politique publique– n'est ni le fruit du hasard, ni une structure *sui generis*. Cette nouvelle personne morale n'est pas vouée à alimenter la crise de la notion d'établissement public que l'on peut déceler¹¹¹⁰ ; son objet est au contraire d'offrir une porte de sortie à des collectivités dont l'alternative de gestion d'une activité culturelle se limite alors à des structures pouvant conduire ces projets, mais aux formes rigides ou à des structures privées, non dépourvues de risques juridiques. Né au début de l'année 2002, l'établissement public de coopération culturelle est le résultat, enfin abouti, d'une proposition de loi qui concrétise un projet maintes fois abordé ces dernières années, mais jamais conduit à son terme auparavant. Il est un établissement public dont les modalités d'organisation doivent répondre aux nécessités de mener des opérations relevant d'une politique publique particulière. Le choix de la formule juridique retenue, qui apparaît déjà dans les précédentes tentatives de création d'un nouvel

¹¹⁰⁹ Nous rappellerons les cas précédemment évoqués du statut particulier des groupements d'intérêt public, mais aussi de structures plus spécifiques, comme la grande chancellerie de la légion d'honneur, personne morale de droit public *sui generis* dont le régime est fixé par le décret n° 2005-1406 du 15 novembre 2005 ou encore l'Institut de France, personne morale de droit public également *sui generis* dont le régime financier, pris sur la base de l'article 38 de la loi n° 2006-450, est fixé par le décret n° 2007-811 du 11 mai 2007. L'établissement public de coopération culturelle ne relève pas de ces principes. Nos développements auront pour trait de souligner, justement, que son intérêt réside dans la création d'une personne morale adaptée à la réalisation de projets culturels, mais qui entre dans un cadre juridique extrêmement précis et préexistant. Souplesse de gestion, mais aussi rigueur juridique semblent concourir à l'élaboration de cette nouvelle catégorie d'établissement.

¹¹¹⁰ Voir sur la notion de crise de l'établissement public, DRAGO R., *Les crises de la notion d'établissement public*, thèse d'État, 1950 ; MELLERAY F., Une nouvelle crise de la notion d'établissement public, la reconnaissance d'autres personnes spécialisées, *AJDA*, 2003, pp. 711-717.

outil de gestion, souligne cette volonté (A). La possibilité de gérer conjointement des activités culturelles diverses est une des résolutions retenues par cette loi (B).

A. Un nouvel outil culturel : acte de naissance attendu après d'autres gestations interrompues

Si la nécessité de créer un nouvel outil existait depuis longtemps, de nombreux projets n'ont pu aboutir. Rapports, projets et propositions marquent tous la volonté de substituer aux difficultés structurelles sécurité et souplesse de gestion. La naissance de l'EPCC est marquée par cet impératif de rupture.

1) L'échec des projets préexistants

La recherche d'une nouvelle forme juridique adaptée à l'activité culturelle se poursuit depuis plusieurs années. Des rapports, projets et propositions de loi se sont succédé sans jamais aboutir, jusqu'à l'année 2002. Ces tentatives permettent cependant, par les différents thèmes qu'elles abordent, de dessiner les contours de ce que sera l'établissement public de coopération culturelle. Députés et sénateurs, membres du Gouvernement, à l'origine des propositions et projets de lois, hauts fonctionnaires, parlementaires ou politiques auteurs de rapports, mais aussi universitaires et chercheurs¹¹¹¹ fixent, par la constance de leur choix, la nature de la structure juridique qui accueillera et conduira une activité culturelle. Si son caractère généraliste ou spécialisé, la nature des activités exercées ou les personnes publiques qui en seront à l'origine varient selon les textes, le souhait de construire une structure pérenne, capable de recevoir des financements divers, se dessine.

¹¹¹¹ M. Rizzardo insiste sur le rôle de l'Observatoire des politiques culturelles dont une des premières missions en 1990 « concerne la question des modes de gestion comme réponse aux nouvelles problématiques des politiques culturelles et des projets des établissements culturels ». Cette recherche « donne lieu à un colloque à Amiens en 1991, à une publication, à des séminaires thématiques, dont l'un, organisé sur les musées avec la DMF [direction des musées de France], consacrera la proposition de créer des établissements publics culturels locaux, qui fera l'objet d'un chapitre de la loi sur les musées déposée par le gouvernement Bérégovoy au Sénat en janvier 1993. », RIZZARDO R., Les modes de gestion à l'épreuve de l'évolution des politiques culturelles et de leurs acteurs, in BARON E., FERRIER-BARBUT M. (dir.), *Modes de gestion des équipements culturels*, Grenoble : PUG, 2003, p. 11.

Depuis la dernière décennie du siècle dernier, de nombreux projets n'ont pu être menés à terme¹¹¹². Nous nous attarderons sur 4 projets et propositions de lois déposés durant cette décennie devant le Parlement et qui n'ont pas fait l'objet d'un vote définitif. Le premier de ces textes est un projet de loi relatif aux musées, aux établissements publics territoriaux à vocation culturelle et aux restaurateurs du patrimoine du 23 décembre 1992¹¹¹³. Il n'est « jamais venu en discussion »¹¹¹⁴, tout comme la proposition de loi du 27 mars 1997¹¹¹⁵ portant création d'établissements publics à caractère culturel, présentée par M. Renar¹¹¹⁶ et 14 sénateurs. Un autre texte, présenté le 1^{er} février 1995 par le député Christian Vanneste et visant à créer, de nouveau, des établissements publics territoriaux à vocation culturelle¹¹¹⁷, connut la même destinée. Seule la proposition de loi facilitant la création d'établissements publics locaux du 6 juin 1996¹¹¹⁸, déposée par M. Christian Dupuy et 54 députés, fut adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale. La fronde des sociétés d'économie mixte locale (SEML) et la dissolution de 1997 mirent cependant un terme à la poursuite de l'examen du texte.

¹¹¹² Nous noterons sur ce point la remarque du sénateur Renar, celui par qui une telle structure vit le jour et qui, en 2001, lors de la discussion de sa proposition de loi au Sénat, rappelle que « la création d'établissements publics culturels est depuis une dizaine d'années une demande exprimée et réitérée par de très nombreux élus [...] mais aussi par des créateurs, des artistes des responsables d'activités culturelles. » RENAR I., Rapport sénatorial fait au nom de la commission des affaires culturelles *sur la proposition de loi portant création de l'établissement public de coopération culturelle*, 6 juin 2001, n° 357. Voir également l'intervention de M. Rogemont qui déplore, également en 2001, que, « depuis 1993, pas moins de cinq textes [...] ont en effet tenté de faire avancer un projet pourtant particulièrement attendu par les acteurs de la vie culturelle en région... sans parvenir à dépasser le stade d'une première lecture. », ROGEMONT M., Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale *sur la proposition de loi (n° 3149) adoptée par le Sénat relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle*, 25 septembre 2001, n° 3265. Le professeur Fatôme, en 2000, porte à quatre le nombre de propositions de créations de nouvelles structures visant à améliorer la gestion des services publics culturels, déposées au Parlement « ces dernières années », FATÔME E., À propos de l'établissement public culturel, la création de nouvelles catégories, *AJDA*, 2000, p. 153. Un article de la Gazette des communes rapporte qu'un projet, lors du changement de millénaire, n'a pas dépassé le stade de l'idée ; son rédacteur n'ose plus prévoir de date d'aboutissement d'une telle réforme : « De son côté, le cabinet de Catherine Trautmann [ministre de la Culture et de la communication du 4 juin 1997 au 27 mars 2000] réfléchit à un projet de loi mais le remaniement du gouvernement Jospin remet ce dossier en sommeil. Michel Duffour [secrétaire d'État au Patrimoine et à la décentralisation culturelle de mars 2000 à 2002] reprend le flambeau et, en décembre dernier, s'engage à "présenter un projet de texte susceptible d'être examiné par les assemblées dans le courant du premier trimestre 2001" », *La Gazette des communes*, n° 1580, 15 janvier 2001, p. 64.

¹¹¹³ Projet de loi présenté au nom du Premier ministre par Jack Lang, ministre d'État, ministre de l'éducation nationale et de la culture, Doc. Sénat, 1992, n° 202.

¹¹¹⁴ Rapport sénatorial, n° 357, op. cit.

¹¹¹⁵ Doc. Sénat, 1997, n° 305.

¹¹¹⁶ Cette proposition de loi sera de nouveau déposée par M. Renar devant le Sénat en 1999. La loi de 2002 est l'aboutissement du travail réalisé à partir de ce dernier projet. Voir infra.

¹¹¹⁷ Doc. Assemblée Nationale, 1995, n° 1918.

¹¹¹⁸ Doc. Assemblée Nationale, 1996, n° 2860.

Ces propositions de réforme partent d'un constat unique : il existe une inadéquation entre les modalités de conduite d'une politique publique sur le terrain et les modes de gestion proposés. Le ministre de la Culture, « l'homme de Mexico », insiste sur la diversification des activités culturelles et l'évolution des modalités d'intervention qui s'inscrivent non seulement dans le cadre d'une mission traditionnelle de service public, mais désormais de plus en plus aussi dans une logique économique pour justifier la création de l'établissement public territorial à vocation culturelle¹¹¹⁹. La proposition de loi de 1996 rajoute de la perspective puisque ses auteurs soulignent que c'est le statut même de l'établissement public local qui est « adapté à la mise en œuvre des attributions des collectivités territoriales »¹¹²⁰ depuis les lois de décentralisation, et en particulier « dans le domaine culturel et sportif ou dans ceux de la communication et de la vidéocommunication locales »¹¹²¹. Tous les *exposés des motifs* rappellent les lourdeurs de gestion des structures existantes (notamment dans le cadre de la régie) pour les collectivités locales et les risques de gestion de fait consubstantiels à l'usage de l'association para-administrative. Le cadre de l'établissement public, qui offrirait une porte de sortie aux difficultés rencontrées, fait l'unanimité¹¹²².

Autre point commun : il semble que l'établissement public prenne en compte dans tous les cas la diversité de l'activité culturelle et puisse gérer des activités de nature administrative comme industrielle et commerciale : le projet d'établissement public territorial à vocation culturelle du Gouvernement Bérégovoy précise certes que « ces établissements ont un caractère administratif » (art. 15 al. 3), mais ajoute aussitôt qu' « ils ont pour mission de gérer toute activité à vocation culturelle relevant des collectivités territoriales » (art. 15 al. 4). Si la nature de la structure est administrative, des activités à caractère industriel et commercial, comme peuvent l'être certaines activités culturelles, semblent, aussi curieux que cela puisse paraître, pouvoir relever de sa gestion. Peut-être faut-il y voir, comme cela se fait parfois pour les établissements publics nationaux, une volonté politique de marquer l'attachement au caractère non marchand de l'activité culturelle, en refusant de qualifier la structure d'industrielle et

¹¹¹⁹ Doc. Sénat, 1992, n° 202, p. 5.

¹¹²⁰ Doc. Assemblée nationale, 1996, n° 2860, p. 2.

¹¹²¹ Ibid, p. 2.

¹¹²² Cette unanimité est remarquable puisqu'une grande partie de l'échiquier politique est représentée dans ces divers projets et propositions : si le sénateur Renar est communiste, et à gauche comme M. Lang, MM. Vanneste et Dupuy sont des députés RPR. Des hommes politiques de droite et de gauche ont donc décidé de travailler sur la problématique de la gestion culturelle. Il est par ailleurs amusant de noter que les atouts de l'établissement public sont, au mot près, les mêmes pour M. Lang que pour M. Dupuy : ce mode de gestion présente l'intérêt « d'offrir une plus grande autonomie de gestion, d'alléger le circuit de décision, d'individualiser la mission et d'autoriser un dynamisme propre ». Doc. Sénat 1992 n° 202, p. 5. Doc. Assemblée nationale 1996 n° 2860, p. 2.

commerciale, bien qu'elle en exerçât l'activité¹¹²³. Les propositions de loi ne mentionnent pas les termes « administratif » ou « industriel et commercial ». Cependant, les possibilités de gestion de ces deux catégories d'activité ne font aucun doute : les établissements publics territoriaux à vocation culturelle (proposition de loi de 1995) ont pour mission de gérer toute « activité à vocation culturelle relevant des collectivités territoriales, à l'exclusion des archives publiques » (art.1 al.2), les établissements publics locaux (proposition de loi de 1996) pourront « gérer tout service public relevant des collectivités territoriales » (art.1 al.4), les établissements publics à caractère culturel (proposition de loi de 1997) « ont pour mission de gérer toute activité à caractère culturel (art.1 al.3). Mais c'est surtout leurs ressources qui sont révélatrices de cette double activité : s'ils vivent des subventions des collectivités qui les ont créées ou qui en sont membres, les organismes perçoivent également « les produits de l'organisation de manifestations culturelles ou festives » (art. 4-6° de la proposition de loi de 1995 ; art.11-6° de la proposition de loi de 1997), « les produits tirés de l'exploitation directe ou indirecte de la cession des droits de propriété industrielle, littéraire ou artistique » (art. 4-5° de la proposition de loi de 1995 ; art.7-5° de la proposition de loi sur les établissements publics locaux de 1996), « les produits de l'organisation de manifestations locales » (a. 7-6° de la proposition de loi de 1996). Des lignes directrices se dessinent : la structure retenue, quel que soit le projet, est l'établissement public ; la nature de son activité est variée. Mais, du choix du caractère spécial ou général de l'activité exercée et des membres fondateurs de ces structures, où vont les préférences du Gouvernement et des parlementaires à cette époque ?

Si la nature de l'activité exercée peut être administrative comme industrielle et commerciale, ne peut-on pas faire d'une pierre deux coups et créer une structure non seulement ouverte à l'activité culturelle, mais aussi à toutes les activités que les collectivités territoriales peuvent individualiser au sein de personnes morales qu'elles auront créées ? Cette question fera l'objet

Le terme établissement public territorial à vocation culturelle se retrouve par ailleurs dans le projet de M. Lang et dans la proposition de M. Vanneste.

¹¹²³ Voir sur ce point la décision du conseil constitutionnel 82-143 DC du 30 juillet 1982, Blocage des prix et des revenus, Rec. 57, RJC I-130. Au terme de cette décision, le pouvoir réglementaire n'est pas le seul à pouvoir fixer le caractère des établissements publics, qui, dès lors que le Gouvernement ne s'y oppose pas, peut relever de la compétence du législateur. Le professeur Fatôme précise que la possibilité de créer un établissement à « visage inversé », c'est-à-dire dont le caractère est « sans lien logique avec ses principales caractéristiques », peut être effectuée librement par le législateur, mais relève uniquement de sa compétence. Il rappelle également que « le caractère de l'établissement public [...] commande certains éléments de son régime juridique [...] qui peut être différent du caractère de son activité. » FATÔME E., La détermination du caractère des établissements publics, À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 2001, Loi relative à l'archéologie préventive, *AJDA*, 2001, pp. 222-225, p. 223. Voir également sur ce point, CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public pour 1991*, EDCE 1991, p. 21 ; CHAPUS R., *Droit administratif général*, tome 1, op. cit., n° 532.

de développements ultérieurs plus approfondis. Nous nous contentons seulement ici de retracer les choix retenus dans les diverses propositions de textes.

La proposition de loi du 4 juin 1996 vise à faciliter la création d'établissements publics locaux, à compétence générale mais particulièrement adaptés aux domaines culturel, sportif, et de la communication. L'objet de ce texte est d'offrir aux collectivités locales une plus grande liberté et plus de souplesse dans la création de ces organes et ne limite pas cette possibilité à une activité en particulier. La volonté généraliste se comprend aisément, d'autant plus que les régies personnalisées à caractère administratif, créées par la loi Sapin du 29 janvier 1993, n'ont à cette date pas encore leur décret d'application. La nouvelle proposition de loi déposée le 27 mars 1997 reprend les schémas préexistants en 1992 et 1995 relatifs à la création d'un établissement public à caractère (ou vocation) culturel(le). Pour M. Christian Vanneste, une telle structure, dont la vocation sera exclusivement culturelle, « aura plus facilement la confiance des mécènes qu'une régie ou un syndicat mixte à vocation multiple »¹¹²⁴. Une telle position permettrait donc de mettre sur pied un établissement dont l'adaptation à l'activité développée séduirait les financeurs. Le député ajoute, pour asseoir son choix, que celui-ci n'est pas isolé, puisque l'activité culturelle a par ailleurs justifié la création de nombreux textes spécifiques. Quelles que soient les propositions de création, le caractère spécial ou, de surcroît, général de l'activité exercée semble rendre possible la prise en charge d'activités culturelles diverses : elles ne réduisent pas l'entité à la gestion d'un champ culturel spécifique ; l'imprécision ou le caractère général de leur objet, ainsi que la diversité des ressources, témoignent de la possibilité de gérer des activités culturelles multiples.

La structure et la compétence de ces établissements étant passées en revue, il convient maintenant de voir si les personnes à l'origine de leur création sont les mêmes dans les différents projets de textes et de se pencher sur le fonctionnement qui est proposé.

Le projet de loi du 23 décembre 1992 crée un établissement public qui n'est pas forcément un outil de coopération : une collectivité territoriale peut créer seule l'établissement public territorial à vocation culturelle. La présidence du conseil d'administration est alors assurée par l'autorité exécutive de la collectivité territoriale dont dépend l'établissement (art. 18 al.1). Lorsque l'établissement relève de la tutelle de plusieurs collectivités territoriales, le président sera élu parmi les membres représentant les collectivités territoriales. Le projet de loi de 1996 facilitant la création d'établissements publics locaux reprend le même schéma, tandis que le

¹¹²⁴ Doc. Assemblée nationale, 1995, n° 1918, p. 3.

projet de loi de 1995 devait créer un véritable instrument de coopération, puisqu'il permettait l'association de collectivités territoriales différentes. C'est cependant la proposition de loi du sénateur Renar du 27 mars 1997, visant à créer l'établissement public à caractère culturel, qui intègre le plus formellement l'aspect si particulier de la décentralisation culturelle, représentée par la coopération entre l'État et les collectivités territoriales. Ce nouvel établissement, dont devaient pouvoir être dotés les différents échelons des collectivités locales et l'État, pour coopérer sur un projet culturel, avait deux justifications : il permettait d'une part de reconnaître le rôle conjoint, à la fois financier et de développement culturel, des collectivités et de l'État dans la sphère culturelle ; d'autre part, la spécificité de ces établissements, dans leur mode de gestion (coopération entre l'État et les collectivités) et leur caractère spécifique (un établissement « pour » la culture) insistait sur le rôle essentiel que pouvait tenir la culture en ces temps quelque peu troublés : le 9 février 1997, le Front national conquiert la mairie de Vitrolles, comme il l'a fait auparavant à Toulon, Marignane et Orange. Un bras de fer va s'engager d'emblée avec les acteurs culturels de la ville, notamment avec l'emblématique structure associative du Sous-marin¹¹²⁵. C'est, sans nul doute en connaissance de ces situations et en des termes à peine voilés, que le sénateur communiste justifie la présence de l'État, qui peut alors s'avérer être un contre-pouvoir démocratique, au sein de la structure. Il souhaite également la création, aux côtés du conseil d'administration, d'un comité culturel qui, outre la possibilité de créer de nouvelles synergies entre l'administration et les représentants des acteurs culturels, « pourrait permettre d'éviter les dérives auxquelles on assiste aujourd'hui, de manière marginale, dans quelques municipalités, mais que l'on sait extrêmement dangereuses pour notre démocratie et au-delà pour la création elle-même »¹¹²⁶.

Ces différents projets ont permis de mener une réflexion sur la nature de la structure susceptible de gérer les activités culturelles, qui sont plurielles dans leurs caractéristiques, et sur les personnes pouvant en assurer la tutelle. Cependant, aucun de ces textes n'a été publié en tant que loi au journal officiel. Peut-être fallait-il de la chance, la pugnacité d'un homme, la constance d'un projet ou la succession de rapports insistants sur la nécessité de développer d'autres modes de gestion pour mettre fin à « l'enlèvement législatif »¹¹²⁷ et qu'une proposition de loi aboutisse enfin....

¹¹²⁵ Voir sur ce point, GUIRAC A., VAUDOIT H., La mairie de Vitrolles prend une claque juridique. La justice a exigé la réouverture de la salle du Sous-marin, in *Libération*, 11 octobre 1997.

¹¹²⁶ Doc. Sénat, 1997, n° 305, p. 3.

¹¹²⁷ M. Rogemont souhaite voir, le 25 septembre 2001, la nouvelle proposition de loi relative à la création d'un établissement public à caractère culturel, l'établissement public de coopération culturelle, aboutir : « la

2) Une proposition de loi attendue

Antérieurement, concomitamment ou postérieurement à ces projets et propositions de loi, divers rapports sont établis, souvent à la demande des ministres. La création d'établissements publics culturels « a été le sujet de colloques, de déclarations ministérielles, de rapports souvent remarquables »¹¹²⁸ ; traitant de la politique culturelle, voire de la place de la collectivité territoriale dans l'environnement politique, ou centrés plus spécifiquement sur les instruments juridiques de mise en œuvre d'une politique publique, ces travaux mettent l'accent sur la forme et les caractéristiques que devrait prendre la structure culturelle gérant une activité culturelle. Si la création d'un établissement public « n'a pas [alors] connu le moindre commencement de réalisation »¹¹²⁹, la proposition de loi déposée en 2001 est l'imprégnation de tout cet acquis « intellectuel ».

Jacques Rigaud, dans son rapport au ministère de la Culture commandé en 1996 par Philippe Douste-Blazy, prône l'ouverture d'« une nouvelle période »¹¹³⁰ : la décentralisation culturelle, bien qu'effleurée a minima par les lois de décentralisation de 1982, s'est poursuivie durant les deux décennies, « le plus souvent sous le contrôle et avec le concours financier de l'État »¹¹³¹. Les infrastructures culturelles ont poussé sur tout le territoire, et désormais, « l'heure est moins à la poursuite systématique de ce mouvement qu'au rééquilibrage géographique, moins aux investissements lourds qu'aux structures à taille humaine »¹¹³². J. Rigaud ne remet pas en cause cette collaboration entre l'État et l'échelon local, bien au contraire : la diversité des financements serait plus appréciée que regrettée, tant du côté des financeurs, dont la pluralité diversifie les ressources et limite les risques, que du côté des acteurs, qui peuvent y voir une garantie de leur liberté et de leur responsabilité. « Un nouveau cadre à la collaboration de l'État et des collectivités locales »¹¹³³ est cependant à trouver. Il passera notamment par une institutionnalisation des rapports : l'établissement public culturel local doit « permettre la présence de représentants des différentes autorités publiques dans les instances d'administration et/ou de tutelle pour conjuguer la légitimité à ces organismes et

proposition de loi [...] permet enfin de sortir les établissements publics culturels de l'enlèvement législatif dans lequel ils étaient tombés depuis près de dix ans. », ROGEMONT M., Rapport n° 3265 préc.

¹¹²⁸ RENAR I., Rapport n° 357 préc.

¹¹²⁹ Ibid.

¹¹³⁰ RIGAUD J., *Pour une refondation de la politique culturelle*, Paris : La documentation Française, 1996, p. 119.

¹¹³¹ Ibid.

¹¹³² Ibid.

¹¹³³ Ibid., p. 121.

garantir leur financement »¹¹³⁴. La multiplicité des financements (publics et privés), le développement d'activités commerciales pouvant dégager des ressources propres, le recrutement de personnels selon des statuts plus souples et la possibilité offerte à certains établissements « dont le système de référence est prioritairement national, voire international », de trouver un ancrage local sont les principales attentes d'une telle réforme. Bref, cette structure, qui « n'a pas la prétention de résoudre l'ensemble des problèmes posés par la gestion des équipements culturels », aura pour objet, par la responsabilisation des acteurs (l'État pourra en être membre, mais l'établissement pourra aussi être créé sans lui), d'assurer une pérennité des financements, et donc la conduite d'une politique culturelle sur un territoire. Les conclusions de ces travaux seront reprises dans la proposition de loi présentée par le sénateur Renar en 1997. Le rapport de l'IGA,¹¹³⁵ publié en 1999, propose également, après avoir constaté qu'il n'existe pas de possibilité d'institutionnaliser les partenariats pour conduire des projets culturels d'intérêt à la fois local et national, l'instauration d'un établissement public culturel à vocation mixte afin de faciliter le recours aux financements croisés.

Enfin, en 1999, le Premier ministre Lionel Jospin constate que si, depuis les lois de décentralisation du Gouvernement Mauroy, les collectivités locales « sont devenues des acteurs majeurs de la vie économique, sociale et culturelle »¹¹³⁶, les élus locaux, du fait notamment d'enchevêtrement des compétences, et d'incertitudes sur l'étendue de leurs responsabilités, « s'interrogent sur leur mission »¹¹³⁷ ; dans le même temps, les citoyens demandent plus de qualité et de proximité aux services publics. Le Premier ministre confie, par lettre de mission du 13 octobre 1999, à Pierre Mauroy la présidence d'une *commission pour l'avenir de la décentralisation* chargée de faire des propositions en la matière. Un rapport, remis à la fin de l'année 2000, énonce 154 propositions, englobant toutes les problématiques territoriales, et réparties en « 12 orientations pour refonder l'action culturelle locale »¹¹³⁸. La proposition n° 30 autorise « les collectivités territoriales à créer des

¹¹³⁴ Ibid., p. 123.

¹¹³⁵ CHIFFERT A., LECAT R., RELIQUET P., *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, rapport à la ministre de la Culture et de la Communication, 1999, n° 18, 122 p.

¹¹³⁶ Lettre de mission du 13 octobre 1999 du Premier ministre à Pierre Mauroy, MAUROY P., *Refonder l'action publique locale, rapport au Premier ministre*, Paris : La Documentation française, 2000, p. 141.

¹¹³⁷ Ibid.

¹¹³⁸ MAUROY P., *Refonder l'action publique locale*, op. cit., p. 7.

établissements publics locaux culturels »¹¹³⁹. Ce cadre juridique permettra d' « éviter les risques de gestions de fait et favoriser[a] les coopérations financières »¹¹⁴⁰.

Ces rapports, loin de rompre avec la spécificité de la décentralisation culturelle, insistent tous sur les nécessités de la coopération et l'obligation de créer une structure capable de recevoir des financements multiples pour répondre à la fois à cette réalité de fait et offrir une pérennité des financements, par une intégration des financeurs dans l'organe conduisant la politique culturelle locale.

Au début du nouveau siècle, ces rapports continuent d'orienter les choix politiques vers la création d'une véritable structure culturelle. Ainsi, lors de son audition par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale au printemps 2000, Mme Catherine Tasca, nouvellement élue ministre de la Culture et de la communication, et reprenant la ligne tenue par sa prédécesseur, affirme sa volonté d'accorder une priorité « d'ici la fin de la législature [...] à un texte relatif à l'outil culturel local, outil essentiel au développement de la politique d'aménagement du territoire et de l'intercommunalité. »¹¹⁴¹ L'année suivante, elle réitère son souhait et énonce les principales caractéristiques que devra posséder cet outil : « elle est favorable [à ce] que soit créée par la loi cette catégorie nouvelle », l'établissement public de coopération culturelle (sic¹¹⁴²), dont la création est une des 154 propositions du rapport de la commission présidée par M. Pierre Mauroy, et se situe « dans la ligne d'un rapport rédigé par l'inspection générale des affaires culturelles à la demande de la ministre de la Culture en 1999, conclu[ant] à l'intérêt de proposer aux collectivités territoriales un outil permettant d'individualiser la gestion d'une activité culturelle, et permettant à l'État et à des collectivités locales de s'associer pour la gestion d'équipements culturels territoriaux.»¹¹⁴³

¹¹³⁹ Ibid., p. 65.

¹¹⁴⁰ Ibid.

¹¹⁴¹ Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'assemblée nationale, Compte-rendu n° 45, mercredi 3 mai 2000. En 1999, madame la ministre de la Culture déclarait qu' « il est urgent de créer des établissements publics locaux à vocation culturelle », in *La Gazette des communes*, 20 mars 1999, p. 6.

¹¹⁴² Le rapport Mauroy insiste sur la nécessité de créer un « établissement public local culturel ».

¹¹⁴³ Question écrite n° 30287 de M. Emmanuel Hamel, JO Sénat, 28 décembre 2000, p. 4405 ; Réponse du ministère de la Culture à M. Hamel., JO Sénat du 24 mai 2001, p. 1735.

Le dernier acte de cette création se joue à partir du 14 juin 2001, quand sont appelées pour discussion les conclusions du rapport¹¹⁴⁴ de M. Renar fait au nom de la commission des affaires culturelles sur une proposition de loi de M. Renar et de 14 autres sénateurs portant création d'établissements publics à caractère culturel. Cette proposition de loi a été déposée au Sénat le 31 mars 1999¹¹⁴⁵ par I. Renar et 14 autres sénateurs. Il s'agit en fait de la proposition de loi du 27 mars 1997, déjà déposée par le sénateur, et qui a subi un très léger toilettage : les exposés des motifs sont identiques, ainsi que les règles concourant à la création, au fonctionnement et à la tutelle de l'établissement. La commission des affaires culturelles va travailler au cours de l'année 2001 sur cette proposition de texte ; les conclusions qu'elle va adopter à l'unanimité début juin 2001 font « apparaître d'importantes évolutions »¹¹⁴⁶ et constituent le texte présenté pour la première fois devant le Sénat¹¹⁴⁷.

La conduite de cette loi est remarquable à trois points de vue : tout d'abord, celle-ci est adoptée à l'unanimité par les parlementaires¹¹⁴⁸. Si ces derniers ne peuvent que rarement se targuer d'un tel consensus, il ne s'agit pas forcément ici d'un fait exceptionnel : le souhait de créer une nouvelle structure culturelle, les différentes propositions de textes le montrent, dépasse les clivages¹¹⁴⁹. De plus, ce texte technique ne fait qu'entériner la décentralisation culturelle, qui est maintenant admise par l'ensemble des partis politiques. Enfin, il s'agit de créer une « coquille », un outil, capable de mener un projet, et non de statuer sur le projet lui-même, ce qui, dans ce dernier cas, serait sans aucun doute plus propice à des joutes parlementaires. Ensuite, suivant en cela Portalis qui disait qu'« il ne faut point de lois inutiles ; elles affaiblissent les lois nécessaires »¹¹⁵⁰, le Sénateur Renar souhaite que la loi créant l'EPCC ne soit pas de ces lois complexifiant vainement l'ordonnancement juridique. Il suit et accompagne donc la création des EPCC en France. Il procède à partir de 2002 à une

¹¹⁴⁴ N° 397, 2000-2001

¹¹⁴⁵ Doc. Sénat, 1999, n° 288.

¹¹⁴⁶ Sénat, séance du 14 juin 2001, JORF, p. 3201

¹¹⁴⁷ L'annexe présente le tableau comparatif, inséré au rapport écrit, mettant en regard la proposition de 1999 et les conclusions adoptées en juin 2001 par la commission.

¹¹⁴⁸ Il s'agira de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, JO du 5 janvier 2002, p. 309.

¹¹⁴⁹ M. I. Renar, rapporteur de la proposition de loi devant le Sénat, déclarait, le 14 juin 2001, lors du premier examen de la proposition de loi, que « cette proposition de loi, déposée au départ par un élu dont l'engagement politique est connu, est devenue un texte qui n'a rien de partisan : il est le fruit du travail de la commission, de son président, de ses membres, des services... et de votre serviteur ; il a été élaboré dans un esprit digne d'une assemblée qui, plus que le Grand conseil des communes de France, devient le Grand conseil de l'ensemble des collectivités locales et qui, en l'occurrence, le prouve. », Sénat, séance du 14 juin 2001, JORF, p. 3201.

¹¹⁵⁰ RENAR I., Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles d'information sénatorial *sur l'application de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle (EPCC)*, 19 octobre 2005, p. 5.

cinquantaine d'auditions, qui lui permettent de bénéficier du retour d'expérience d'une centaine de personnes. La commission des affaires culturelles du Sénat poursuit cette concertation en organisant deux tables rondes le 8 juin 2005. Si le bilan leur semble à cette époque plutôt positif, avec notamment une quinzaine d'EPCC créés, et autant en voie de l'être, le sénateur et la commission constatent l'existence de certaines difficultés qui demandent clarification. La commission des affaires culturelles confie donc au sénateur une mission de suivi, ayant pour objet de « cerner plus précisément ces obstacles, et [...] étudier les moyens d'améliorer la loi et ses textes d'application, en vue de présenter ensuite à la commission une nouvelle proposition de loi tendant à corriger ces dispositions des imperfections que la pratique a permis d'identifier. »¹¹⁵¹ Une nouvelle proposition de loi est déposée au Sénat le 27 février 2006¹¹⁵². Elle sera promulguée le 23 juin 2006 et viendra compléter l'arsenal juridique et technique relatif aux EPCC¹¹⁵³. Enfin, cette loi, qui crée l'EPCC, consacre non la création d'un établissement, mais celle d'une nouvelle catégorie d'établissements, au sens constitutionnel du terme.

À ce jour, la réglementation et les textes applicables aux EPCC sont les suivants : la loi du 4 janvier 2002¹¹⁵⁴ crée les EPCC. Ses modalités d'application sont précisées par un décret du 11 septembre 2002¹¹⁵⁵ et une circulaire du 18 avril 2003¹¹⁵⁶, puis par un décret du 10 mai 2007¹¹⁵⁷ et une circulaire du 29 août 2008¹¹⁵⁸.

¹¹⁵¹ Ibid, p. 6

¹¹⁵² Doc. Sénat, 1996, n° 224.

¹¹⁵³ La loi n° 2006-723 du 22 juin 2006 modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2006-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle sera elle aussi adoptée à l'unanimité. Voir sur ce point RIBOT C., Unanimité au Sénat pour la proposition de réforme du statut de l'établissement de coopération culturelle, *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 14, juin 2006, p. 35-36.

¹¹⁵⁴ Loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle, complétée par la loi n° 2006-723 du 22 juin 2006.

¹¹⁵⁵ Décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002 relatif aux EPCC et modifiant la partie réglementaire du CGCT.

¹¹⁵⁶ Circulaire interministérielle n° 2003/005 du 18 avril 2003 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle et du décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002.

¹¹⁵⁷ Décret n° 2007-788 du 10 mai 2007 relatif aux EPCC et modifiant la partie réglementaire du CGCT.

¹¹⁵⁸ Circulaire 2008/006 du 29 août 2008 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2002-6 du 4 juin 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle modifiée par la loi n° 2006-723 du 22 juin 2006 et du décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002 modifié par le décret n° 2007-788 du 10 mai 2007, BO 168, p. 26.

B. Une nouvelle catégorie d'établissements adaptée aux exigences des activités culturelles

L'établissement public de coopération culturelle, créé par la loi et s'inspirant des propositions du rapport Chiffert-Lecat-Reliquet¹¹⁵⁹, est une nouvelle catégorie de structures qui doivent, dans leurs modalités de création et de fonctionnement, répondre aux enjeux de la conduite des politiques culturelles, ainsi qu'à leur diversité. La formule juridique retenue, l'activité exercée et les personnes à l'origine de sa création, marquent la spécificité de l'EPCC.

1) La création par la loi d'une structure spécialisée

L'enjeu de cette loi est de doter les collectivités d'un mode de gestion qui ne soit, notamment, pas porteur des inconvénients inhérents aux structures existant jusqu'alors ; d'autre part, il s'agit de savoir si cette proposition est circonscrite au domaine de la culture ou, au contraire, doit pouvoir réformer les possibilités de gestion des services publics.

a. Le choix de la « coquille » juridique

La recherche d'une nouvelle structure procède de deux nécessités. La première est de pallier l'inadaptation des structures juridiques à la conduite d'un projet culturel. Le cadre de création ou de fonctionnement de celles-ci peut être trop normé ou trop lourd : c'est par exemple le cas de la régie et de l'impossibilité qui résulte de ses règles constitutives de mener des projets communs. La contractualisation des intérêts convergents de différentes personnes morales, quand elle est recherchée, est longue et fastidieuse à formaliser par la création d'un groupement d'intérêt public. Cette dernière structure, par son caractère temporaire, limite par ailleurs au moment de la création de l'EPCC en 2002 les possibilités d'inscription d'un projet culturel dans un temps relativement étendu ou non préalablement arrêté ; le caractère de préfiguration peut supprimer cette difficulté, mais génère d'autres problématiques, relatives au statut des personnels ou au transfert des droits et obligations. Parfois, une personne morale possède, sur un plan structurel, tous les atouts pour mener à bien ce type de projets : c'est le cas de l'association. Mais les possibilités de requalification de la structure, qui ne serait qu'un démembrement de la collectivité l'ayant créée, et les risques de gestion de fait régulièrement relevés par la Cour des comptes en font un mode de gestion à n'utiliser qu'à défaut

¹¹⁵⁹ Le Gouvernement, ainsi que le rappelle le sénateur Renar, préfère le terme d'établissement public de coopération culturelle à celui d'établissement public culturel à vocation mixte, retenu dans le rapport de février 1999. Sénat, séance du 14 juin 2001, JORF, p. 3202.

d'existence d'une structure plus adaptée, même si les contrats de quasi-régie peuvent offrir une alternative. Bien qu'aucune forme juridique ne soit parfaite, la poursuite de la recherche d'une institutionnalisation des rapports n'est jamais délaissée au profit d'une simple contractualisation. La sécurité juridique, limitant les risques lors de la gestion, est le grand achoppement de ces recherches. Une structure publique, comme le sont les collectivités locales, et son cadre juridique qui, même s'il n'est pas forcément familier aux édiles, l'est plus des gestionnaires, est le choix retenu.

La seconde nécessité, conséquence de la première, résulte de la volonté de créer une personne morale qui puisse répondre aux enjeux de l'activité culturelle. Le choix de l'établissement public qui, nous l'avons vu, est retenu dans l'ensemble des projets de textes déposés devant les assemblées durant les années 1990, s'impose de lui-même : plus souple dans ses modalités de création que le groupement d'intérêt public, il est doté d'un organe délibérant, avec en son sein des représentants des différents acteurs, ce qui peut asseoir sa légitimité ; relativement adaptable dans sa gestion, sa formule a par ailleurs fait ses preuves au niveau étatique. Pour le sénateur Renar, la personnalité morale inhérente à cette structure, mais également cette dernière, « permet[tent] à chaque entreprise culturelle d'affirmer son individualité, de nouer des partenariats, de développer son influence et son rayonnement »¹¹⁶⁰. Le parallèle avec l'établissement public national de l'État, et ses 1300 établissements publics nationaux sous gestion publique, dont ceux sous tutelle du ministère de la Culture, peut être fait : le sénateur cite en exemple la longue histoire du musée de Louvre ou de la Comédie-française, dont la personnalité de chacun serait due autant à leur passé qu'à leur forme juridique, mais insiste également sur les plus-values apportées par ce statut, comme c'est le cas pour le Centre Georges Pompidou, jeune établissement « qui a su conquérir très rapidement une place importante et originale dans la vie culturelle locale »¹¹⁶¹. D'ailleurs, le rapport de 2000 de l'Assemblée nationale sur les musées, recommandant la transformation de tous les musées nationaux en établissements publics, est une marque de confiance parlementaire envers cette structure¹¹⁶².

¹¹⁶⁰ Compte-rendu des débats sénatoriaux, séance du 14 juin 2001, p. 3202.

¹¹⁶¹ Ibid., p. 3202

¹¹⁶² Un amendement présenté par M. Rogemont préconise que les musées nationaux, définis par l'ordonnance du 13 juillet 1945 portant organisation provisoire des musées des beaux-arts, soient constitués sous forme d'établissements publics nationaux, RECOURS A., Rapport présenté à l'assemblée nationale *sur le projet de loi relatif aux musées de France*, n° 3036, 3 mai 2001.

La formule juridique retenue ne dérogera donc pas, dans ses organes de gestion à la forme classique de l'établissement public : il comporte un organe délibérant, le conseil d'administration, qui statue sur la politique globale de l'établissement. Sa composition évoluera entre la première loi et celle de 2006. Un directeur est nommé par le conseil d'administration. Un agent comptable tiendra la comptabilité de l'établissement. Le comité culturel, qui faisait la spécificité de la proposition de loi précédente, ne figure plus dans le texte de loi.

b. La vocation spécialisée de l'établissement public

Fallait-il élargir les compétences de l'établissement public à l'ensemble des activités gérées par la collectivité à l'origine de sa création, à l'exclusion de celles devant uniquement être mises en œuvre par celle-ci, ou devait-on en limiter la création à la sphère culturelle ? Au-delà de l'intérêt ou du besoin, pour la collectivité, de posséder une structure généraliste ou à l'inverse spécialisée, il convient d'aborder les limites de la création d'une nouvelle catégorie de personnes publiques.

Les réflexions relatives à la création d'un établissement public généraliste ou spécialisé sont indissociables de l'évolution réglementaire du cadre des régies chargées de l'exploitation d'un service public, dont la date charnière est l'année 2001. Comme nous l'avons vu, l'article 74, codifié, de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique, dite loi Sapin, ouvre aux communes la possibilité de gérer, sous forme de régies, non plus seulement des services publics à caractère industriel et commercial, mais aussi des services publics à caractère administratif. L'article L. 2221-1 du CGCT, en précisant que « les communes et les syndicats de communes peuvent exploiter directement [l'article L. 2221-4 précise que c'est par dans le cadre d'une régie] des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial », complété de l'article L. 2221-2 qui offre la même possibilité pour les « services d'intérêt public à caractère administratif pour lesquels un statut d'établissement public spécifique n'est pas imposé », font de ces régies des structures généralistes.

Les décrets d'application ne sortent cependant qu'en 2001. Avant cette date, durant cette première période, existe une incertitude concernant l'autorité –le Premier ministre ou chaque collectivité– compétente pour fixer les règles d'organisation administrative et financière des régies : la loi, qui crée une nouvelle catégorie de structures, n'est applicable que si ces

dernières sont dotées de règles de fonctionnement. L'autorité réglementaire ne prenant pas les dispositions spécifiques en la matière, peut-on considérer que les collectivités, en attente de ce nouveau mode de gestion, disposent de la possibilité de déterminer elles-mêmes les règles relatives aux régies, en application des lois et règlements existants ? Le Conseil d'État, interrogé sur ce point par le ministre de l'Économie et des finances et le ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, va statuer que « [...] le pouvoir réglementaire demeure habilité à définir par décret le cadre de l'organisation administrative et financière des régies dotées de la personnalité morale et des régies dotées de la seule autonomie financière. »¹¹⁶³ Ainsi, jusqu'à la date d'entrée en vigueur d'un décret d'application de la loi, les collectivités ne peuvent créer des régies, compte tenu de l'absence de règles administratives et financières. Aucune structure généraliste de ce type ne peut être créée et l'intérêt d'y remédier par le vote d'une autre loi, dont les décrets d'application seraient pris plus rapidement, peut être ce qui a conduit, entre autres, les parlementaires au dépôt le 6 juin 1996 de la proposition de loi visant à créer une nouvelle catégorie d'établissement, l'établissement public local, qui aurait compétence pour gérer tout service public local à caractère administratif ou industriel et commercial relevant des collectivités territoriales. Cet argument tombe avec l'entrée en vigueur du décret n° 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public administratif et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales.

Cet avis du Conseil d'État entraîne cependant une autre conséquence : soumettre la mise en place d'une structure généraliste à un cadre préétabli par voie réglementaire, c'est nier les contraintes spécifiques inhérentes à la conduite de politiques publiques, notamment d'une politique culturelle et, de facto, limiter le recours à cette structure trop rigide. La mise en œuvre d'un projet culturel peut dépendre effectivement de rapports de gouvernance ou de règles financières particuliers. Une structure généraliste, qu'il s'agisse d'une régie ou d'un établissement public, ne pourrait répondre à des besoins spécifiques que si le cadre réglementaire qui lui est attaché est suffisamment malléable pour que les règles organisationnelles puissent s'adapter à la réalité du terrain. Le recours à l'association était recherché pour la grande souplesse statutaire qu'offre la loi de 1901 ; développer une nouvelle

¹¹⁶³ Avis de la section de l'intérieur du conseil d'État du 1^{er} octobre 1996, Rapport public du conseil d'État 1997, La documentation française, p. 306.

forme juridique qui en serait dépourvue limiterait l'intérêt de la réforme¹¹⁶⁴. Une loi créant un établissement public sera-t-elle soumise à des règles similaires à celles des régies ou pourra-t-elle laisser le soin à l'autorité locale d'adapter le statut de l'établissement à l'activité exercée ? La Constitution précise effectivement que « la loi fixe les règles concernant [...] les créations d'établissements publics ». Jusqu'à quel degré de précision de la règle s'exerce la compétence des représentants de la nation ? Le juge constitutionnel, dans une décision de 1984, énumère les modalités d'organisation et de fonctionnement qui doivent être fixées par la loi. Leur précision permet de poser des contours assez précis concernant le fonctionnement d'une catégorie d'établissements¹¹⁶⁵. La problématique des régies, dont l'attrait est remis en cause par des modalités de fonctionnement moins attrayantes, se retrouve dans la création de l'établissement public, dont le législateur sera conduit, pour chaque catégorie qu'il crée, à en préciser les règles.

La critère de la « compétence » générale de l'établissement public, outre le fait qu'elle est dorénavant moins recherchée, compte tenu de la publication en 2001 du décret d'application relatif à l'organisation administrative et financière des régies, conduit également à s'interroger, comme pour la régie, sur la pertinence réelle de créer une structure généraliste dont la conséquence sera peut-être, du fait de la rigidité du cadre proposé, de réduire son domaine d'intervention.

Si, d'aventure, le législateur persévérerait dans cette voie, et souhaitait créer un établissement public à compétence générale, en aurait-il seulement la compétence ?

La question, évoquée pour les établissements publics nationaux, se pose à nouveau pour les structures locales : un établissement public généraliste peut-il être créé par la loi ? Ou plutôt,

¹¹⁶⁴ Voir sur le problème de « l'adaptation de l'organe à la fonction », mais dans le cadre de la régie, VIGUIER J., *Les régies de collectivités locales*, Paris : Economica, 1992, p. 405.

¹¹⁶⁵ Au terme de sa décision du 27 mars 1983, loi sur les universités, le Conseil constitutionnel considère effectivement que figurent au nombre de ces règles « que le législateur est dès lors seul compétent pour fixer [...] la détermination et le rôle de leurs organes de direction et d'administration, les conditions de leur élection ou de leur désignation, la détermination des catégories de personnes représentées au sein des conseils et des établissements, la nature et les fonctions des composantes internes, ainsi que les conditions de désignation ou d'élection de leurs organes de direction et d'administration dès lors que ces composantes sont dotées de compétences qui lui sont propres. » Si le Conseil constitutionnel admet que le législateur peut, « une fois les règles constitutives définies autoriser des dérogations pour des établissements dotés d'un statut particulier en fonction de leurs caractéristiques propres », il juge cependant, en restreignant fortement la possibilité qu'il vient d'ouvrir, qu'« en autorisant ainsi le pouvoir réglementaire ou les établissements concernés à déroger aux règles constitutives qu'il a fixées et l'autorité ministérielle à s'opposer à de telles dérogations, ou à y mettre fin, le législateur a méconnu la compétence qu'il tient de l'article 34 de la constitution en matière de création de catégories d'établissements publics ».

le spécial peut-il englober le général ? L'article 34 de la Constitution rend effectivement la loi compétente pour fixer les règles relatives à chaque catégorie d'établissements. Peut-on étendre le terme de catégorie afin qu'au sein de celle-ci puissent se retrouver des structures mettant en œuvre des politiques publiques différentes ? Le législateur, en application de la Constitution, pourrait-il être compétent pour créer et insérer dans une catégorie, nouvelle et unique, un établissement public à compétences générales ?

Le Conseil constitutionnel s'est penché sur l'étendue de cette compétence législative et est amené à préciser le registre de la catégorie.

Selon une jurisprudence constante, « doivent être regardés comme entrant dans la même catégorie les établissements publics dont l'activité s'exerce territorialement sur la même tutelle administrative, et qui ont une spécialité analogue »¹¹⁶⁶. De ce critère de la spécialité, retenu parmi les deux déterminant une catégorie de service public, le professeur Fatôme pose la question suivante : peut-on l'étendre à la gestion de services publics locaux¹¹⁶⁷ ? Cette proposition, si elle se révélait effective, marquerait le caractère tautologique de la définition du caractère apportée par la juridiction suprême, puisque la spécialité serait l'entière conséquence de sa tutelle. Afin de répondre à cette question, il souligne, reprenant les termes du professeur Chapus, que « la spécialité d'un établissement public, ce n'est [...] rien d'autre que son objet, que sa mission »¹¹⁶⁸. Or, toujours pour lui, « conférer à un établissement public le droit de gérer tout service public local ou à caractère industriel et commercial, c'est bien lui conférer une mission. Une mission certes très large, mais il n'est dit nulle part [...] que la mission des établissements publics, et donc leur spécialité, doive nécessairement être

¹¹⁶⁶ Voir en ce sens, les décisions du Conseil constitutionnel n° 79-108 L du 25 juillet 1979, relative à la nature juridique des dispositions des articles L. 330-1 à L. 330-9 du Code du travail relatifs à l'Agence nationale pour l'emploi, n° 79-109 L du 13 septembre 1979, relative à la nature juridique de l'article 3 de la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967 portant création d'organismes de recherche (Institut de recherche, d'informatique et d'automatique), n° 82-122 L du 25 mars 1982 relative à la nature juridique des dispositions de l'article 3 de la loi n° 77-804 du 19 juillet 1977 concernant certains contrats de fourniture et d'exploitation de chauffage et relative aux économies d'énergie, n° 83-133 L du 12 octobre 1983 relative à la nature juridique des dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967 portant création d'organismes de recherche. Le Conseil d'État a la même position puisque au terme d'un arrêt de 1985 (CE, 11 octobre 1985, Syndicat général de la recherche agronomique CFDT, *rec.* p. 278), l'institut national de la recherche agronomique, « eu égard à son objet et à la nature de ses activités tels qu'ils sont définis par les décrets attaqués, ainsi qu'aux règles de tutelle auxquelles il est soumis [...] est comparable à d'autres établissements publics nationaux » et que, en conséquence, il ne peut être regardé comme constituant à lui seul une catégorie d'établissement public ».

¹¹⁶⁷ « Est-ce qu'à elle seule la gestion de services publics locaux peut constituer, pour les établissements qui en sont chargés, une spécialité analogue ? », FATÔME E., À propos de l'établissement public culturel, la création de nouvelles catégories, *AJDA*, 20 septembre 2000, spécial, p. 156.

¹¹⁶⁸ CHAPUS R., *Droit administratif général*, Montchrestien, tome 1, 13^e édition, 1999, p. 345.

étroite. »¹¹⁶⁹ Cette position semblerait appuyée par le fameux avis du Conseil d'État du 15 octobre 1985 précédemment évoqué, proposant d'élaborer une loi créant une catégorie générale de GIP, et par la loi relative aux régies personnalisées qui crée une structure dotée de la personnalité morale. Bien qu'une réponse formelle à l'interrogation posée semble difficilement proposable, nous objecterons tout d'abord aux arguments évoqués la limite posée par le professeur Fatôme : il rappelle que, créer, par une loi, un établissement public à compétence générale, c'est autoriser l'administration ou les collectivités locales à utiliser l'établissement public pour gérer tout service public, et c'est donc donner au législateur la possibilité de vider le pouvoir qui est le sien de créer de nouvelles catégories d'établissements publics locaux. Nous appuierons le sens de cette analyse en rappelant que le Conseil constitutionnel refuse de lier l'appartenance à une catégorie au caractère détenu : « il n'y a pas lieu de retenir parmi les critères déterminant l'appartenance d'établissements publics à une même catégorie la condition qu'ils présentent le même caractère, administratif, industriel et commercial, scientifique et technique, scientifique et culturel ou autre ; qu'il en va ainsi quelle que soit la collectivité territoriale de rattachement »¹¹⁷⁰. Si le précédent des régies ou des GIP ne permet pas d'affirmer qu'un établissement public local à vocation générale ne sera pas créé par la loi, à charge pour chaque collectivité d'en fixer le cadre adapté à l'objet recherché, les limites apportées par la position du Conseil constitutionnel, et celles que pourraient se fixer le législateur, afin de ne pas vider la loi de sa compétence, permettent de continuer à s'interroger sur la régularité juridique et la pertinence d'une telle création¹¹⁷¹.

L'établissement public créé en 2002, s'il ne permet pas de résoudre cette problématique, doit répondre aux enjeux culturels : la commission des affaires culturelles du Sénat se saisit de ce questionnement et souhaite créer un établissement spécialisé, ayant une compétence dans un domaine jusqu'ici dépourvu de structure adéquate.

L'établissement public ainsi créé se singularise-t-il, dans ses modalités internes de fonctionnement et dans son organisation, des établissements pouvant conduire une autre politique publique ? Le cadre ainsi créé serait celui de l'établissement public, mais son objet, et la spécialité des règles organisationnelles seraient spécifiques à l'activité culturelle. La mission était rappelée dès l'article L. 1431-1 du CGCT –la gestion d'un service public

¹¹⁶⁹ FATÔME E., À propos de l'établissement public culturel, préc., p. 156.

¹¹⁷⁰ Décision n° 87-150 L du 17 mars 1987 relative à la nature juridique des dispositions de l'article 77 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 concernant les caisses de crédit municipal.

¹¹⁷¹ La création d'un standard commun aux GIP en 2011 apporte des éléments de réponse importants. Voir infra.

culturel—, attardons-nous sur les autorités chargées de la gestion de l'établissement et étudions leurs particularités. Si le conseil d'administration est classique dans sa fonction, c'est la situation du directeur de l'établissement qui attire l'attention.

L'article L. 1431-3 du CGCT précise que l'EPCC, administré par un conseil d'administration, « est dirigé par un directeur ». Des parlementaires, par le dépôt de différents amendements¹¹⁷², souhaitent notamment rappeler qu'il est, dans le cas de l'EPIC, le représentant légal de l'établissement et également l'ordonnateur ; le Gouvernement a à chaque fois émis un avis défavorable au motif qu'il s'agit d'une règle classique figurant dans les statuts de l'établissement et qu'elle n'a donc pas vocation à figurer dans la loi¹¹⁷³. Cette remarque souligne, une fois de plus, s'il en était besoin, la volonté du législateur de créer une structure entrant dans le cadre de l'établissement public ; la rédaction retenue dans l'article n'est pas non plus spécifique à l'activité exercée.

La proposition de loi déposée au Sénat prévoyait la constitution facultative auprès du directeur d'un conseil consultatif d'orientation, réminiscence des comités culturels, composé de personnalités qualifiées, et dont l'objet était, sans doute, d'éviter les pressions qu'auraient pu exercer les élus membres de l'établissement, d'assurer la liberté de celui qui met en œuvre le projet mais peut-être aussi, comme pour certains établissements publics nationaux, d'évaluer la réalisation de ses activités¹¹⁷⁴. Il est cependant retiré par amendement, le Gouvernement, notamment, estimant que, comme nous le verrons ultérieurement, les activités exercées dans le cadre de l'EPCC ne nécessitent pas toutes la création d'un tel conseil, et que, de toutes façons, cette création relève du statut de l'établissement et doit donc être déclassée¹¹⁷⁵. Ces deux premières remarques sont encore une fois révélatrices de la volonté d'insérer ces règles de gestion, bien qu'entrant dans une activité spécifique, dans le cadre classique de l'établissement public.

¹¹⁷² Une annexe retrace l'évolution de la proposition de loi au fil des discussions parlementaires.

¹¹⁷³ Voir par exemple le compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, séance du 11 octobre 2001, JO p. 5902. Le texte initial présenté par le sénateur Renar prévoyait aussi que le conseil d'administration et le directeur administraient l'établissement. Une telle compétence risquait de réduire la liberté du directeur dans la mise en œuvre de son projet artistique, et modifiait son « statut » traditionnel, en mettant l'accent sur sa responsabilité alourdie.

¹¹⁷⁴ Voir par exemple le décret n° 95-1300 du 19 décembre 1995 modifié portant création de l'établissement public de la Cité de la musique. Son article 18 crée un comité artistique auprès du directeur général.

¹¹⁷⁵ Voir note précédente : c'est le décret qui crée le comité artistique.

Les modalités de nomination du directeur telles qu'elles apparaissent aujourd'hui sont en revanche spécifiques puisqu'il est dorénavant nommé sur un projet artistique. La proposition de loi initiale ne contenait pas cette procédure. La nouveauté du texte réside à ce moment seulement en fait dans l'évolution de l'autorité le nommant. Jusqu'alors, pour les structures culturelles, et en particulier les centres dramatiques, les scènes nationales et les centres chorégraphiques, les directeurs étaient nommés par le ministère. Cette modalité, qui remonte à la première décentralisation culturelle, avait permis une dissémination artistique sur l'ensemble du territoire, l'État assurant de surcroît le contrôle et parfois la cogestion de ces structures. Le sénateur Renar propose que cette autorité le soit dorénavant « par le conseil d'administration parmi une liste de candidats établie d'un commun accord par les personnes publiques représentées au sein de ce conseil »¹¹⁷⁶. On passe d'une décision ministérielle à une unanimité ou, du moins, un fort consensus du conseil. Le faire intervenir légitime l'action des collectivités locales, qui ne veulent pas se cantonner à un simple rôle de guichet. Et cet accord recherché cible notamment les scènes nationales, le but étant que l'État continue à jouer son rôle de garant de la liberté [et] de la création, et d'éviter que les élus locaux ne prennent trop d'importance dans la procédure de nomination¹¹⁷⁷. Un amendement sénatorial défendu le 20 novembre 2001 proposait de renforcer cette indépendance de nomination en la soumettant préalablement à un appel à candidatures et à un examen d'un « projet artistique et culturel »¹¹⁷⁸. Il devait limiter les risques de « copinage »¹¹⁷⁹ que la rédaction initiale, mentionnant l'établissement d'une liste d'un commun accord, pouvait générer. Ces dérives semblaient excessives et tous les EPCC n'ayant pas forcément vocation à élire leur directeur sur la base d'un projet artistique ou culturel, cet amendement ne fut pas adopté, et c'est la rédaction initiale qui figure dans la loi de 2002. La loi de 2006, modifiant notamment les conditions de nomination du directeur, énonce désormais qu'il est nommé, toujours parmi une liste de candidats établie d'un commun accord, mais « après appel à candidatures et au vu des projets artistiques, culturels, pédagogiques ou scientifiques ». Cette modification n'a pas fait l'objet devant le Parlement d'un réel débat, celui-ci s'étant déplacé : pour certains EPCC à caractère administratif définis par décret, l'accès aux fonctions de directeur était réservé aux titulaires d'un diplôme figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État. De plus, les changements de directeurs de nombreux EPCC créés sont à cette époque en cours ; il convient

¹¹⁷⁶ Art. L. 1431-5 de la proposition de loi.

¹¹⁷⁷ RENAR I., Compte-rendu des débats sénatoriaux, séance du 20 novembre 2001, p. 5204.

¹¹⁷⁸ Amendement n° 11, Compte-rendu des débats sénatoriaux, séance du 20 novembre 2001, p. 5204.

¹¹⁷⁹ PELLETIER J., Compte-rendu des débats sénatoriaux, *ibid.*

de clarifier la situation. L'article L. 1431-5 du CGCT, dans sa nouvelle rédaction, prévoit de distinguer le mandat donné au directeur pour mettre en œuvre sa politique, et le contrat à durée déterminée sur lequel il est recruté ; les durées des deux doivent être équivalentes. Un cahier des charges est donc élaboré et les impétrants y répondent par le dépôt d'un projet courant sur la durée de leur contrat (3 à 5 ans renouvelables). Il s'agit là du point spécifiquement « culturel » du fonctionnement des autorités dirigeantes.

Excepté les conditions de nomination du directeur, c'est finalement plus par l'objet de la structure que ce texte est remarquable. En créant un mode de gestion adapté à une politique publique déterminée, cette loi résout une problématique juridique et de gestion, et pose un acte fort d'un point de vue politique, en voulant « renforç[er] l'identité du service public de la culture »¹¹⁸⁰. Pour répondre à cet objectif, il va calquer son fonctionnement sur les principes de la décentralisation culturelle. Mais cet objet englobe-t-il toutes les activités culturelles ou doit-on ajouter une spécialité au principe de spécialité qui vient d'être rappelé ?

2) Un statut adapté à la diversité des services publics culturels

La reconnaissance d'un service public de la culture ne fait plus aujourd'hui de doutes ; la diversité des activités culturelles n'est plus débattue. L'établissement créé doit être adapté à cette politique publique. Deux séries de questions, relatives aux activités gérées sous la forme d'EPCC, se posaient au début des années 2000 : Quelles activités culturelles l'EPCC exercera-t-il ? Toutes pourront-elles être gérées sous cette forme ? L'activité aura-t-elle un caractère administratif ou industriel et commercial ? L'EPCC pourra-t-il exercer l'une ou l'autre de ces activités, voire les deux de manière concomitante ? Cela devra-t-il être précisé dans la loi ? Par ailleurs, devra-t-on lier chaque activité culturelle à un caractère –administratif ou industriel et commercial– déterminé ou pourra-t-on considérer qu'il revient à chaque gestionnaire d'estimer dans quel cadre il entend la gérer ? Les éléments de réponse à cette question permettent de faire apparaître en filigrane la spécificité des EPCC vis-à-vis des structures locales, spécificité qui les font se rapprocher dans leurs modalités de fonctionnement des établissements publics nationaux.

a. La diversité des activités culturelles et le caractère de l'EPCC

M. Rogemont, rapporteur de l'une des propositions de loi à l'Assemblée nationale, souligne que l'acquisition de la personnalité morale et de l'autonomie financière par des services publics culturels doit leur donner plus de légitimité et de lisibilité, « aptes à les soutenir dans la conduite de leurs projets »¹¹⁸¹. Doit-on considérer que cette plus-value concernera certains secteurs de l'action culturelle ou que tous, c'est-à-dire les activités patrimoniales (musées, monuments...), d'enseignements artistiques spécialisés et de formation (écoles de musiques et de danse, conservatoires...) et les entreprises du spectacle vivant (orchestres, théâtres lyriques, dramatiques ou chorégraphiques)¹¹⁸², pourront en bénéficier ? La réponse à cette question renvoie aux modalités de fonctionnement de l'établissement, dont l'étude de la diversité –ou de l'absence de diversité– de son caractère révélera l'étendue des activités que cette catégorie de personnes morales pourra exercer.

i. Le caractère de l'EPCC

Les rapporteurs de cette proposition de loi, conscients de la diversité des activités culturelles, ne souhaitent pas restreindre l'EPCC à un seul caractère, qu'il soit administratif ou industriel et commercial. Il doit pouvoir être doté de l'un ou l'autre des caractères.

Ainsi, un EPCC, dont la vocation sera de mettre en œuvre au niveau local un projet culturel, sera qualifié soit d'administratif, soit d'industriel et commercial. Nous rappellerons que cette insertion d'une activité culturelle au sein d'un caractère déterminé ne limite pas l'objet même de l'EPCC créé : si ce dernier a une vocation administrative (par exemple un musée), l'exercice, à titre accessoire, d'une activité industrielle et commerciale, comme la tenue d'une boutique de souvenirs, sera tout à fait possible et ne modifiera pas la nature de l'établissement¹¹⁸³ ; de même, un établissement public pourra assumer deux missions distinctes, et avoir un visage mixte ou un double visage. Il lui sera ainsi possible d'avoir une activité principale administrative et une activité accessoire industrielle et commerciale.

La délimitation du caractère administratif ou industriel et commercial d'une activité est une frontière ténue. Qualifier un établissement public, et a fortiori un EPCC, compte tenu des nuances, dans leurs modalités de gestion, peut également s'avérer complexe. Un EPCC

¹¹⁸⁰ RENAR I., Compte-rendu des débats sénatoriaux, séance du 14 juin 2001, p. 3203.

¹¹⁸¹ ROGEMONT M., Rapport n° 3265 préc.

¹¹⁸² Voir également RENAR I., Compte-rendu des débats sénatoriaux, séance du 24 juin 2001, p. 3202.

¹¹⁸³ C.E., 20 décembre 1985, Syndicat national des industriels de l'industrie animale ; *rec.* p. 381.

pourrait-il exercer une activité principale distincte de celle qui le caractérise ? Le Conseil d'État, en 1990, à propos de l'attribution du caractère industriel et commercial aux établissements publics, revenait sur ceux dont le caractère est en adéquation avec la qualification, et définit les établissements publics à « visage inversé », en précisant les limites concernant les possibilités de création.

Il existe deux types d'EPIC :

« - les établissements publics industriels et commerciaux « par nature » dont le caractère industriel et commercial résulte de la nature des missions qui lui ont été assignées. La reconnaissance de ce caractère relève normalement du pouvoir réglementaire ;

- les établissements publics industriels et commerciaux « par commodité », c'est-à-dire ceux que la nature de leurs missions devrait normalement faire qualifier d'administratifs, mais dont on a souhaité alléger les règles de gestion pour accroître l'efficacité. L'octroi du caractère industriel et commercial à ces établissements ne peut, selon les formations administratives du Conseil d'État, être décidé que par le législateur »¹¹⁸⁴.

Ainsi, créer un établissement public dont le caractère serait différent de l'activité exercée est une prérogative dont la compétence revient au législateur. Il ressort cependant que ce qui vaut pour un établissement ne vaut pas pour une catégorie : en vertu d'une jurisprudence constante, tant du Conseil constitutionnel¹¹⁸⁵ que du Conseil d'État¹¹⁸⁶, le caractère des établissements publics ne fait pas partie des règles constitutives des différentes catégories d'établissements publics ; alors que ces dernières doivent figurer dans le texte de loi créant la catégorie, la détermination de son caractère relève, sauf exception, de la compétence du pouvoir réglementaire. En conséquence, le caractère de la catégorie de l'EPCC, si on souhaite le fixer de manière générale, ne pourra figurer dans la loi ; il devra apparaître dans le décret d'application.

¹¹⁸⁴ Études et Documents du Conseil d'État, 1991, p. 21

¹¹⁸⁵ Décision n° 87-150 L du 17 mars 1987, Caisses de crédit municipal, *Rec.* p. 32 ; décis. N° 89-162 L du 5 décembre 1989, Institut national de la consommation, *rec.*, p. 100.

¹¹⁸⁶ CE Ass., 29 janvier 1965, L'Herbier, *AJDA*, 1965, p. 103.

ii. La reconnaissance législative de la diversité des activités culturelles

La catégorie EPCC est-elle créée pour conduire des activités administratives, des activités industrielles et commerciales ou les deux ? Quelles sont les incidences de la qualification du caractère vis-à-vis de l'activité exercée ?

Le législateur va suivre l'argumentaire du sénateur Rogemont, qui souhaite doter l'ensemble des secteurs culturels d'un nouvel outil : il ne modifie pas la proposition de loi initiale et précise que l'EPCC peut être « à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial »¹¹⁸⁷. L'EPCC, en vertu de cet article, peut exercer des activités culturelles diverses : l'examen, fin 2009, des membres du Comité de liaison, en est révélateur. Comme nous le verrons ultérieurement, le comité national de liaison des établissements publics de coopération culturelle, comité informel dont le secrétariat était assuré jusque fin 2009 par l'EPCC ARTECA, mène une réflexion sur le fonctionnement de la structure EPCC et sur sa place, en tant qu'acteur culturel, au sein de la société. Nombre d'EPCC en sont membres et sont représentés par leurs directeurs, secrétaires généraux ou comptables lors de la réunion en assemblée plénière du comité national. La liste des participants, celle par exemple du 26 octobre 2009, témoigne de la diversité des secteurs et des activités culturelles représentées. Que ce soit le musée, le spectacle vivant, l'enseignement artistique, le cinéma, leurs activités sont diverses : purement administratives, pour les écoles de musique, inscrites dans le secteur concurrentiel pour le spectacle vivant. Cette diversité est, législativement, rendue possible.

L'article L. 1431-1 du CGCT ne limite pas l'EPCC à la gestion d'un nombre limité d'activités culturelles. En revanche, sa rédaction ne fixe pas d'opposition à la possibilité pour un texte hiérarchiquement inférieur de lier une activité culturelle à un caractère juridique. Il précise simplement que ce caractère variera « selon l'objet de leur activité et les nécessités de leur gestion ». Est-il cependant opportun, au sein d'un décret d'application, de le faire ? Doit-on effectivement préciser la nature du caractère de l'EPCC en fonction de l'activité culturelle exercée dans un texte de portée générale ?

Deux limites peuvent être aisément soulevées.

Tout d'abord, le juge administratif ne sera pas lié par la qualification du décret : en cas d'inadéquation entre ce qui figure dans les statuts (au sens large, c'est-à-dire du texte signé par l'ensemble des membres fondateurs de l'EPCC, mais aussi du décret qui fixe les

modalités de fonctionnement) de l'établissement, et la réalité de l'activité, le juge s'autorise à changer la qualification de l'établissement, lorsque celle-ci n'est pas en accord avec l'activité exercée¹¹⁸⁸.

Lier telle activité culturelle à tel caractère, c'est également nier la spécificité de chaque activité, qui s'est développée d'abord à partir d'initiatives locales, sans modèle pré-établi.

En conséquence, le lien qui serait fait dans le décret pourrait faire courir des risques de requalification ; de plus, pour éviter ce désagrément, certaines collectivités pourraient se détourner de cette structure, car elles s'estimeraient devoir alors évoluer dans un cadre trop contraint, qui ne correspondrait pas à leurs attentes.

Cependant, ce lien permettrait aux acteurs culturels de disposer d'un canevas, de lignes directrices pour qualifier leur activité culturelle, et ainsi de pouvoir la normer, au regard de la réglementation. L'EPCC aurait alors dans ce cas un rôle d'enrichissement de la définition de l'activité culturelle, puisqu'à chaque activité culturelle correspondrait, réglementairement, un caractère de l'EPCC, et donc du service public culturel.

La volonté des initiateurs de cette loi était-elle d'encourager le recours à cette structure en laissant une certaine liberté dans la détermination du caractère de l'activité ou de préserver la sécurité juridique ?

- b. L'absence de lien réglementaire entre l'activité culturelle et son caractère : liaison ou disjonction entre l'activité et le caractère

Le sénateur Renar, compte tenu des trois catégories de services culturels précédemment évoquées ayant vocation à devenir EPCC, juge « indispensable [qu'il] puisse être soit un établissement public à caractère administratif, quand il gérera un musée ou un établissement d'enseignement ou un établissement industriel et commercial, quand il gérera une entreprise

¹¹⁸⁷ Art. L. 1431-1 du CGCT.

¹¹⁸⁸ Le Tribunal des conflits a pu juger, à propos de l'établissement public Centre français du commerce extérieur (CFCE) que, « si l'article 1^{er} du décret du 4 mai 1960 a conféré au Centre français du commerce extérieur un caractère industriel et commercial, cet organisme reste de façon prépondérante un établissement public à caractère administratif exerçant une action essentiellement administrative et que ses agents, à l'exception de ceux d'entre eux qui ne participent pas à l'exécution d'un service public qu'il assume, ont la qualité d'agents d'un établissement public à caractère administratif », T.C., 26 octobre 1987, CFCE, *JCP* 1988.II.21042. Voir également GUILLIARD D., Les établissements publics de coopération culturelle : premier bilan, *AJDA*, 2006, p. 185.

de spectacle »¹¹⁸⁹. Cette déclaration va-t-elle jusqu'à établir un lien entre la nature culturelle de l'activité exercée et le caractère de l'établissement ou se limite-t-elle à promouvoir un établissement capable de s'adapter à l'ensemble des secteurs de la politique culturelle ?

La loi et son décret d'application laissent aux autorités publiques membres de l'EPCC le soin et la responsabilité de déterminer son caractère et de l'inscrire dans les statuts. Cependant, « la *summa divisio* de jadis »¹¹⁹⁰ entre EPA et EPIC se retrouve de moins en moins dans le cas de l'EPCC :

i. Les limites du critère du faisceau d'indices et la spécificité de l'EPCC

Les critères traditionnels de détermination du caractère du service public géré font l'objet, dans le cas de l'EPCC, d'adaptations. Cette évolution législative permet de dessiner une nouvelle spécificité de ces structures, qui se distinguent des régies locales pour se rapprocher sur ce point des structures nationales.

La technique du faisceau d'indices permettant de différencier un SPA d'un SPIC mise en exergue par la jurisprudence¹¹⁹¹ trouve ici ses limites.

Nous avons tout d'abord vu que le Conseil d'État n'hésitait pas parfois à s'en affranchir et pouvait neutraliser le critère fondé sur les modalités de gestion du service¹¹⁹².

De plus, le critère de « l'origine des ressources » ne peut plus être évoqué dans le cas présent : les articles L. 2224-2 et L. 3241-5 du CGCT interdisent respectivement aux communes et aux départements de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux, donc à subventionner ces services. Or, la proposition de loi prévoit la possibilité pour les EPCC, quels qu'ils soient, puisque aucune distinction n'était mentionnée, de bénéficier parmi leurs ressources des « subventions et autres concours financiers [...] des collectivités territoriales et de leurs groupements »¹¹⁹³. Un amendement gouvernemental, visé, lors de la séance du 14 juin 2001, à expliciter cette rédaction et à

¹¹⁸⁹ RENAR I., Compte-rendu des débats sénatoriaux, séance du 14 juin 2001, p. 3203.

¹¹⁹⁰ Terme emprunté à J. Dufau, qui détaille les raisons pour lesquelles « la distinction traditionnelle entre [EPA] et [EPIC] n'a plus désormais qu'une portée réduite. », Note sous l'arrêt du tribunal des conflits du 26 octobre 1987, préc.

¹¹⁹¹ CE, Ass., 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques, *AJDA*, 1956, p. 489.

¹¹⁹² Cf. TC, Mme Alberti-Scott du 21 mars 2005 précité. Le Tribunal des conflits, dans son arrêt du 26 octobre 1987 précité, écarte déjà ce critère.

¹¹⁹³ Art. L. 1431-8 de la proposition de loi.

conforter cette position, en mentionnant explicitement la dérogation aux deux articles précités du CGCT. Mme la sénatrice Pourtaud, dans la droite ligne du Gouvernement, le défend en insistant sur l'importance du parallélisme des formes : sur le plan national, les théâtres nationaux et de nombreuses institutions culturelles comme la Cité de la musique sont largement subventionnés par l'État. Il est donc logique que les collectivités locales puissent de la même manière le faire auprès de leurs EPCC. Cet amendement sera adopté et figure dans la loi à l'article L. 1431-8, en complément du point sur les subventions. Cette position justifie la rédaction de l'article L. 1431-1 du CGCT qui soumet la détermination du caractère d'un EPCC à « l'objet de [son] activité » et aux « nécessités de [sa] gestion ». Le critère des ressources, que l'on retrouve dans la jurisprudence, est supprimé, tandis que celui des modalités de gestion, mis à mal tant par le Conseil d'État que par le Tribunal des Conflits, est déterminant.

Cette nouvelle rédaction modifie encore un peu plus les critères de distinction entre la qualification administrative et celle industrielle et commerciale d'un service public.

Pour les services publics culturels –locaux, nous le verrons–, la réforme est d'importance : les SPIC bénéficient désormais, dès lors qu'ils sont mis en œuvre par un EPCC (et que ces SPIC concernent en conséquence l'activité culturelle), comme c'est naturellement le cas pour les SPA, de subventions et autres concours financiers locaux. La limite qui existe pour les régions mettant en œuvre des SPIC tombe dans le cas des EPCC. Et la démarche aboutissant à cette nouvelle réglementation s'inscrit dans une réflexion non centrée sur les services publics locaux, mais suit au contraire un schéma visant à instaurer un équilibre en les EPCC et les établissements publics nationaux.

ii. La détermination du caractère des EPCC

La loi, comme ses textes d'application, laissent une liberté d'appréciation aux fondateurs du futur établissement pour choisir le régime de gestion. Ainsi, les EPCC auront un caractère administratif ou industriel et commercial « selon l'objet de leur activité et les nécessités de leur gestion. »¹¹⁹⁴ L'article R. 1431-3 du CGCT qui précise le dispositif ne donne aucune information sur les critères qui permettraient de guider les fondateurs dans un choix. Une même activité culturelle peut être exercée tantôt par un EPCC à caractère administratif, tantôt par un EPCC à caractère industriel et commercial.

¹¹⁹⁴ Art. L. 1431-1 du CGCT.

L'EPCC est donc le premier outil créé pour prendre à sa charge un service public culturel. Mais les activités dont il assure la gestion ne sont pas limitées, et toute la sphère culturelle est concernée.

§2. La naissance d'un standard commun aux GIP

Le 17 mai 2011 est un jour remarquable pour le monde de la coopération. À cette date est promulguée une loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, portée par Jean-Luc Warsmann. Composée de 200 articles, elle traite de domaines forts divers – rénovation des liens administration citoyens, législation funéraire, droit de l'environnement et de l'urbanisme- et comporte une vingtaine d'articles relatifs au statut des groupements d'intérêt public¹¹⁹⁵. Des commentaires sur la création de ce nouveau statut commun sont venus enrichir la doctrine¹¹⁹⁶. Des décrets d'application ont été pris les deux années qui suivirent¹¹⁹⁷, sans que celle-ci ne s'en émeuve cependant réellement, alors qu'ils apportent selon nous des éléments complémentaires capitaux sur la manière dont les nouveaux GIP doivent être appréhendés.

Avant d'aller plus loin, il nous faut ici justifier l'emploi du terme standard commun, utilisé notamment par M. Tinière (voir supra). Il ne s'agit effectivement pas de la création d'un nouveau statut des groupements d'intérêt public. La majorité des catégories de GIP ont été supprimées par l'abrogation de leurs dispositions législatives. Cela ne signifie pas la disparition des GIP existants. C'est plutôt un changement de base juridique qui s'est opéré. C'est le cas des « GIP culture ». Cependant, toutes les catégories de GIP ne sont pas supprimées et certaines appliqueront le nouveau statut à titre complémentaire, c'est-à-dire en l'absence de dérogations présentes dans la réglementation spécifique à chaque GIP. Sont concernés par exemple les GIP centres départementaux de l'accès au droit, le GIP Agence française de l'adoption. La loi peut également s'appliquer à titre subsidiaire : le GIP Service d'accueil téléphonique gratuit pour la protection des mineurs en danger conserve son régime propre, sauf lorsque ce dernier est muet sur certains points. Enfin, pour un cas unique, l'entrée

¹¹⁹⁵ Art. 98 à 122 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

¹¹⁹⁶ Voir par exemple COMBEAU P., La nouvelle « loi de 1901 » des groupements d'intérêt public, entre rupture et continuité, *JCP A*, n° 26, Juin 2011, Étude n° 2235, p.43 ; JANICOT L., La rationalisation manquée des groupements d'intérêt public, *AJDA* 2011, pp. 1194-1199 ; GEGOUT Y.-L., Une législation unifiée pour les groupements d'intérêt public : les articles 98 à 122 de la loi de simplification et d'amélioration du droit, *Les petites affiches*, 2011, n° 154-155.

¹¹⁹⁷ À ce jour, tous les décrets d'application ne sont pas publiés : un décret relatif à la situation de l'Outre-mer manque.

dans le statut commun peut être contextuelle. Le GIP développement des territoires ruraux conservera son statut propre lorsqu'il n'est composé que de collectivités locales ; il intégrera le cadre commun quand l'État en sera membre. Ainsi, c'est plutôt le terme standard commun que nous retiendrons¹¹⁹⁸.

Une fois cette clarification faite, il nous faut envisager cette réforme, en mettant l'accent sur les ruptures. Il nous semble que deux points doivent être envisagés : tout d'abord, une mutation importante est intervenue puisque des nouvelles possibilités sont offertes aux GIP, qui conduisent à s'interroger sur la notion de coopération qui existait jusqu'à cette date, alors que ces structures se dotent par ailleurs de certains caractères de l'établissement public (A) ; d'autre part, le GIP semble gommer les frontières, d'un point de vue juridique, entre le national et le local ; la notion de tutelle s'éloigne encore un peu plus (B).

A. Le standard commun du GIP et l'ambiguïté de la coopération

Le nouveau standard du GIP clarifie les grandes positions structurantes, tandis qu'il ouvre la voie à certaines interrogations.

1) La confirmation des grands principes.

La loi apporte inscrit dans le dur des positions qui étaient apparues au fil des années d'utilisation des GIP.

Ainsi, Le GIP est une personne morale de droit public (art. 98 de la loi), dotée de l'autonomie financière et administrative. Il est créé par la voie contractuelle, par une convention constitutive ensuite approuvée par l'État, soit au niveau ministériel, soit à l'échelon déconcentré. Seule la publication de la décision d'approbation confèrera une existence légale au GIP.

En revanche, la création d'un GIP destiné à intervenir au sein d'une politique publique n'est plus subordonnée à une habilitation législative expresse : la loi précise qu'un GIP peut être créé pour l'exercice de toute activité générale (art. 98). Le monde du GIP dépasse ainsi même la notion de service public. Cependant, nous avons vu qu'une trentaine de lois permettait

¹¹⁹⁸ Pascale Combeau fait des GIP continuant à être régis par tout ou partie de leurs statuts antérieurs des personnes *sui generis*, in COMBEAU P., La nouvelle « loi de 1901 » des groupements d'intérêt public, entre rupture et continuité, préc., p.43.

avant 2011 la création d'une cinquantaine de catégories de GIP, dans autant de domaines de l'action publique. De plus, ces lois posaient des principes d'action très généraux. Il était ainsi assez aisé de rattacher une politique publique à une loi créant une catégorie de GIP. Il s'agit donc là encore d'une continuité dans la démarche.

Autre point, qui peut a priori surprendre : la tenue de la comptabilité selon les règles du droit public se fait par défaut. Le régime comptable privé est celui de rigueur, quel que soit le caractère de l'activité exercée. Cependant, là encore, la disposition incriminée existait déjà dans la majorité des catégories de GIP, et n'a pas eu pour conséquence une fuite vers les règles comptables privées. Il s'agit néanmoins d'une remontée dans la hiérarchie des normes (c'était en général un décret qui mentionnait ce point) ; de plus, les statuts de certains GIP mentionnaient que leur comptabilité était exclusivement publique. Néanmoins, les GIP culture avaient le choix, qui est proclamé aujourd'hui.

2) Des possibilités aménageant le principe de coopération

Il s'agit dans ce point non pas de montrer que des personnes morales ne pourraient plus coopérer en créant un GIP, ce qui n'est évidemment pas le cas. Nous voulons plutôt insister sur des réformes structurantes qui renouvellent la conception de la coopération.

La première concerne la déconnexion totale entre l'activité exercée par le GIP et les règles juridiques applicables. Le GIP est une personne morale de droit public, c'est entendu. Les GIP exercent généralement une activité administrative. Cependant, une fois mentionnées les règles qui s'appliquent à tous les organismes publics et qui vaudront aussi pour les GIP, il faut convenir que nous avons là une structure qui offre particulièrement de latitude : l'activité ne déterminera plus les règles comptables applicables, ni le régime juridique entourant les contrats de travail. Un GIP exerçant une activité administrative pourra donc appliquer les règles comptables privées et recruter du personnel régi par le droit du travail. Fait notable : les jurisprudences Jalenques de Labeau et GIP Cinéma sont remises en cause, le directeur étant recruté sous le même statut que ses personnels, donc éventuellement sous statut privé.

La seconde est relative à la durée de vie du GIP. Il peut désormais être créé sans limitation dans le temps, à la condition cependant que sa convention constitutive le prévienne de manière

expresse¹¹⁹⁹. Le texte initial proposé par le député Warsmann ne modifiait pas le caractère limité dans le temps du GIP (art. 58 : « Peuvent [...] constituer [...] pour une durée déterminée [...] un groupement d'intérêt public »). Cependant, le sénateur Bernard Saugey, au nom de la commission des lois, proposa de modifier l'article 58 et d'indiquer dans la convention constitutive « la durée, déterminée ou indéterminée, pour laquelle le groupement est constitué »¹²⁰⁰.

En théorie, des personnes morales mettent en commun des moyens pour réaliser un projet. Initialement, le GIP a été créé pour réaliser des projets de recherche. Nous pouvions donc voir derrière ces initiatives l'idée de limite dans le temps, qui convient tout à fait à l'idée de coopération ainsi qu'à l'efficacité attendue par une telle mise en commun. Cependant, dans la pratique, de plus en plus de GIP étaient créés pour une durée assez longue (10 voire 20 ans), qu'ils pouvaient proroger. Fait unique, le GIP Institut national du cancer est créé pour une durée indéterminée (comme l'étaient également les anciennes agences régionales d'hospitalisation). Enfin, il faut constater que les gestionnaires des structures travaillent sans doute rarement avec la convention constitutive sur leur bureau : nous avons eu connaissance d'un certain nombre de GIP – qui constituent sans doute la partie immergée de l'iceberg, tant la nature du GIP relève pour certains directeurs d'une forme d'ésotérisme- continuant leur existence sans fondement juridique. Créer des GIP pour des durées indéterminées, c'est aussi limiter un risque de gestion de fait.

Le dernier point concerne les moyens de réalisation de cette coopération. Les personnes membres du GIP mettent en commun les moyens nécessaires à l'exercice des missions d'intérêt général au sein d'un GIP, proclame l'article 98 de la loi du 17 mai 2011. Pourtant, les articles suivants mettent à mal ce principe. Ainsi, et c'est peut-être ici la rupture la plus fondamentale, le GIP peut désormais recourir à l'emprunt. Bien sûr, des GIP ont parfois déjà eu recours à l'emprunt, les GIP qui entrent dans la liste des ODAC ne pourront plus emprunter en vertu de la loi pluriannuelle des finances publiques que nous avons précédemment mentionnée, et il sera nécessaire que cette capacité soit inscrite dans la convention constitutive¹²⁰¹. Cependant, le GIP ne fonctionne plus uniquement grâce aux

¹¹⁹⁹ Art. 4 du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public.

¹²⁰⁰ Saugey B., Rapport n° 20 du Sénat du 6 octobre 2010 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *sur la proposition de loi, adoptée par l'assemblée nationale, de simplification et d'amélioration du droit*, art. 71, p. 286.

¹²⁰¹ Sur ce dernier point, il s'agit d'une projection de notre part. L'art. 113 de la loi du 17 mai 2011 précitée mentionne que les ressources du GIP comprennent « [...] les emprunts et autres ressources d'origine contractuelle [...] ». Cependant, le GIP étant ontologiquement une structure contractuelle supposant l'adhésion

moyens financiers fournis par les membres, alors même qu'il doit exercer des missions que ceux-ci lui ont justement déléguées. Il s'agit là de la première faille dans la symbolique de la coopération. La seconde faille concerne les personnels. Les membres devaient jusqu'à maintenant donner au GIP les moyens humains pour fonctionner, même si des agents pouvaient être recrutés en propre « à titre subsidiaire ». Dorénavant, des mises à la disposition des membres sont le premier cas retenu¹²⁰². Fait nouveau, le législateur inscrit la possibilité pour les personnes morales de droit public non membres du GIP d'y placer leurs agents (art. 109). Enfin, des personnels peuvent être recrutés (sur contrat de droit public ou privé) « à titre complémentaire ». Le glissement sémantique de « subsidiaire »¹²⁰³ vers « complémentaire »¹²⁰⁴ semblerait nous orienter vers une plus grande liberté de recrutement. Cependant, la direction générale de l'administration et de la fonction publique a pris une position plus restrictive : le décret du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public qui s'applique aux personnels de GIP¹²⁰⁵ pose dans son article 3 deux conditions restreignant l'emploi de ces personnels¹²⁰⁶. Nous noterons cependant que c'est ici peut-être plus l'intention du Gouvernement qui a prévalu que celle du législateur ayant voté la loi de mai 2011 : les conditions pour occuper un emploi sur contrat, précisées dans le décret du 5 avril 2013 précité, sont les mêmes que celles qui permettent l'accès en tant que contractuel à la fonction publique de l'État, en application de l'art. 2 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Les grands caractères de la personne morale GIP sont réaffirmés, tandis que de nouveaux éléments réforment la perception de la coopération en son sein, et la dotent de possibilités jusque là reconnues aux établissements publics : emprunt, durée de vie illimitée...

de tous, il faut à notre sens laisser aux membres le choix de fixer dans le statut du GIP que représente la convention les ressources dont l'activité pourra bénéficier. Emprunter alors que le GIP est créé pour une durée limitée, ou alors que les membres ne contribuent pas à part égale aux dettes du groupement (confère la mystérieuse rédaction tautologique de l'article 108 proclamant que les membres du GIP participent aux dettes du groupement « à raison de leur contribution aux charges du groupement. ») peut être une véritable prise de risque dont les co-contractants ne voudraient pas autoriser le principe.

¹²⁰² L'article 109 de la loi du 17 mai 2011 mentionne « des personnels mis à disposition par ses membres », mais ces membres pouvant être des personnes privées, il est clair qu'il ne s'agit pas de la mise à disposition statutaire et que le terme mise à la disposition doit être retenu.

¹²⁰³ « Qui constitue un recours, qui doit venir à l'appui d'une chose plus importante si c'est nécessaire. » (Le Petit Robert 2012)

¹²⁰⁴ « Qui apporte un complément », *ibid.*

B. Le GIP n'est ni national, ni local

Un GIP peut accueillir des acteurs divers pour mener une action politique. Nous avons vu que la notion de tutelle n'était pas transposable aux GIP. L'État joue ici un autre rôle pouvant être double : parfois cocontractant, il est dans tous les cas autorité administrative agissant par la voie de l'acte unilatéral pour approuver une convention et ainsi donner vie au GIP. C'est ainsi que les GIP à comptabilité publique soumis au titre III du décret du 6 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) n'appliquent pas l'art. 177 qui prévoit que les budgets sont exécutoires après transmission aux tutelles.

Cependant, la tentation est grande de parler de GIP national ou de GIP local suivant la composition de ses membres. Nous voulons montrer ici que le GIP ne peut accepter de tels qualificatifs. En effet, l'appréciation de local ou de national peut différer selon différents angles d'approche.

Les membres sont le critère déterminant ; mais ensuite, différentes considérations peuvent faire varier l'appréciation que l'on a du GIP. Très schématiquement, on a à faire à deux principes posés. Le premier concerne la compétence exclusive du Gouvernement pour approuver les conventions. Ainsi, lorsque l'État est membre du GIP, ou un établissement public national, ou un entité soumise au contrôle économique et financier de l'État, les autorités chargées de l'approbation du GIP seront les ministres. Cependant, un second principe conduit à porter le regard sur la zone géographique d'activité : un GIP dont l'État pourrait être membre, mais dont les activités n'excèdent pas un ressort départemental ou régional, verrait sa convention approuvée par une autorité déconcentrée. Voici donc déjà deux manières distinctes de percevoir le national ou le local, la qualité de l'État pouvant s'effacer lorsque la compétence du GIP est limitée territorialement¹²⁰⁷.

Nouvelle illustration, le décret du 26 janvier 2012 est modifié pour prendre en considération l'entrée en vigueur du GBCP. Il pose des règles inédites en terme de soumission aux règles de la comptabilité publique. Ainsi, si le GIP est une administration publique, il appliquera le GBCP dans son ensemble et sera soumis aux règles budgétaires et comptables applicables aux établissements publics nationaux, c'est-à-dire le titre III du GBCP. Si en revanche, il n'est pas

¹²⁰⁵ Décret n° 2013-392 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public.

¹²⁰⁶

¹²⁰⁷ Art. 1-I, 1-II et 1-III du décret du 26 janvier 2012 précité.

qualifié d'APU, il pourra appliquer le titre III ou pourra choisir de se soumettre aux règles comptables et budgétaires de n'importe quelle collectivité locale qui en serait membre, dès lors que l'État est minoritaire en terme de voix dans l'organe délibérant ou de participation au capital. Ainsi, un GIP dont l'État est partie prenante pourrait voir les règles budgétaires et comptables du CGCT s'appliquer.

L'exercice du contrôle économique et financier est lui aussi réformé. Existant auparavant dès que l'État ou un organisme lui-même soumis au contrôle économique et financier en était membre, le contrôle est aujourd'hui facultatif.

Enfin, et ce sera notre dernière représentation, les comptes des GIP à comptabilité publique sont présentés aux juridictions financières en fin de gestion. Par principe, la Cour des comptes est compétente. Cependant, un article L. 211-9 du code des juridictions financières précise que l'examen de ces comptes peut être déconcentré aux chambres régionales lorsque des collectivités locales sont prédominantes en terme de voix au conseil d'administration ou dans le capital.

Un GIP n'est pas soumis à une tutelle de l'État. Cependant, ce n'est ni une structure nationale, ni une structure locale ; ou plutôt, pour un même GIP, on pourra déceler des critères permettant de le qualifier de national, et d'autres renvoyant à une approche locale.

Cette nouvelle réforme des GIP est capitale à plus d'un titre. Si les grands principes sont confirmés, de nouvelles règles réduisent la symbolique de la coopération. Par certains aspects, le GIP prend les atours de l'établissement public et perd sa logique de conduite de projet. De plus, la notion de national ou de local est plus floue, et dépend du domaine auquel on s'attache. Enfin, et c'est peut-être le point le plus important, elle donne une nouvelle actualité à ces structures pourtant jeunes. Les services ministériels s'approprient peu à peu ces nouveaux statuts et cherchent à en tirer profit. Le service du contrôle économique et financier vient de lancer à la fin du printemps une étude auprès de divers services déconcentrés afin d'établir un recensement et une typologie de ces entités ; à ce jour en effet, aucune institution n'est capable d'en faire une comptabilisation.

L'établissement public de coopération culturelle et le groupement d'intérêt public, dans son statut commun sont deux nouveaux outils publics de gestion de services. Si le premier est adapté à l'activité culturelle, il reste néanmoins un outil généraliste car il peut embrasser la majorité des activités et domaines de cette politique. Quant aux GIP, créés pour exécuter des

activités d'intérêt général, leurs possibilités statutaires sont suffisamment souples pour espérer les voir évoluer dans l'activité culturelle. Au-delà de la dénomination et des différences statutaires, qu'est-ce qui distingue encore ces deux structures ? Elles permettent toutes deux une coopération entre partenaires nationaux ou locaux pour assurer la gestion d'une activité publique culturelle. Cette réforme confère une nouvelle actualité aux GIP.

Section 2. Des interventions dans le champ culturel

Les EPCC et les GIP interviennent dans le champ culturel ; ils peuvent avoir tous deux comme membres l'État. L'EPCC dépasse le simple caractère individuel de l'activité qu'il gère, puisque l'État y a recours pour modifier le champ politique de son action, ou tout au moins l'utilise non comme simple instrument lui permettant de coopérer avec autrui, mais comme un outil juridique de conduite d'un objectif national. On peut dès lors se demander si, au regard des intérêts qu'il porte, et de l'investissement de l'État, l'EPCC ne pourrait être qualifié d'opérateur, comme le sont certains GIP (§1). Cette dernière structure, dans sa réforme de 2011, n'a que peu d'ancienneté : les derniers décrets d'application ne sont sortis qu'il y a quelques mois et les modifications statutaires qui devaient intervenir avant le 16 mai 2013 afin de soumettre les anciens GIP culture aux nouvelles dispositions n'ont pu être faites dans les délais. À ce jour, de nombreux GIP se mettent encore en conformité avec les nouveaux corpus normatifs. Il n'en demeure pas moins un nouveau mode de gestion culturelle.

Alors que nous venons d'insister sur les caractères de l'établissement public dont se dote le GIP, nous souhaitons ici revenir sur une de ses modalités de fonctionnement qui, estimons-nous, relève de son caractère ontologique, transcende les mutations, puisqu'elle prend deux critères ayant conduit à la création de la structure GIP : un accueil de la coopération et une temporalité qui peut être limitée. La préfiguration, acte essentiel à toute politique publique, peut se nourrir de ces attributs et est une destination du GIP qui s'est développée notamment dans le domaine culturel. Les illustrations qui guideront nos développements sur les GIP de préfiguration permettront de mieux saisir, « in vivo », les destinations et traits communs entre GIP et EPN d'une part, GIP et EPCC d'autre part (§2).

§1. L'EPCC comme instrument de rationalisation juridique de l'activité culturelle

Un EPCC dont l'État est membre se doit d'intégrer une dimension nationale (A). L'activité de la création artistique, qui est une des activités culturelles de l'État la moins réglementée, est un sujet d'étude particulièrement intéressant puisque le recours à l'EPCC doit permettre de donner une base juridique plus claire à l'action entreprise (B).

A. La poursuite des objectifs nationaux

L'EPCC permet la réunion de l'État et de collectivités locales pour la réalisation d'un projet commun. La participation de l'État, même si elle est majoritaire, ne modifie pas la nature de l'établissement.

1) La rencontre de deux intérêts en un projet commun

Les textes relatifs à la création des EPCC privilégient ceux dont l'État est membre. L'article 1^{er} de la loi de janvier 2002 présente l'EPCC dont il détaille les grands principes, lorsqu'il est constitué de l'État, tandis qu'un très bref article 2 est relatif aux EPCC sans l'État. Soulignant que les deux « catégories » d'EPCC sont soumises aux mêmes dispositions, l'Inspection générale des affaires culturelles relève en 2010 que ce sont les objectifs qui diffèrent¹²⁰⁸. Les collectivités vont individualiser dans un EPCC « la gestion d'un service public relevant de leur compétence »¹²⁰⁹. L'État en sera membre pour assurer la gestion d'un « service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture. »¹²¹⁰

La création d'un EPCC relève donc de la rencontre de deux intérêts : celui des collectivités territoriales, mais également un intérêt qui peut être qualifié de national. L'IGAC, dans son rapport précité, tente d'explicitier les critères conduisant l'État à participer à un EPCC. Consciente de la difficulté de l'entreprise, elle procède à une étude par domaine de compétence assigné aux différentes directions générales du ministère. L'État exerce un contrôle de type « régalien » sur les activités des collectivités. Il est également propriétaire de

¹²⁰⁸ Inspection générale des affaires culturelles, *Rapport sur les établissements publics de coopération culturelle*, Juin 2010, 84 p.

¹²⁰⁹ Art. L. 1413-1 du CGCT.

biens ayant un enjeu national, comme les collections nationales dans les bibliothèques municipales ou des sites archéologiques remarquables. Le caractère national ou local sera une sorte de « curseur » dont le déplacement variera avec le temps. Nul besoin pour ces illustrations de créer une structure de coopération. En revanche, l'État peut s'intégrer dans la gestion d'un site, lorsque celui-ci possède un caractère emblématique. Plutôt que de privilégier des transferts de compétence, le choix d'une co-gestion est envisagée. C'est ainsi que le Pont du Gard et le grand site archéologique du Morvan Bibracte sont administrés par un EPCC. Le Centre national du costume de scène et de la scénographie de Moulins (CNCS) a également été créé sous cette forme. Des établissements publics nationaux, le Centre des monuments nationaux, l'Opéra national de Paris et la Comédie-Française sont également respectivement membres de Bibracte et du CNCS. Cependant, à part peut-être le principe fondateur de liberté des co-contractants et la recherche du consensus, aucune règle générale ne peut à ce stade être tirée sur les modalités de création d'un EPCC, ni sur la participation de l'État. D'autres sites significatifs ne sont effectivement pas gérés sous la forme EPCC. Le rapport cite l'échec sur ce point du Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée, Marseille, le département des Bouches-du-Rhône et la région Provence Alpes Côte d'Azur ayant refusé la proposition de collaboration de l'État¹²¹¹. On pouvait supposer que cette institution jouit également d'un intérêt local fort, notamment durant l'année 2013 où Marseille est capitale européenne de la culture. L'établissement public national du MUCEM, un EPA sous tutelle du ministère de la Culture, est créé en février 2013¹²¹².

L'EPCC est donc le moyen pour l'État et les collectivités locales de se retrouver pour la conduite d'un projet commun.

2) Les limites de l'intégration de l'État

L'Inspection générale des affaires culturelles a établi une typologie des modalités d'intervention de l'État dans le projet artistique conduit par un EPCC dont il serait membre. Cinq situations peuvent se présenter. Les deux premières concernent un état initiateur, tantôt en position dominante, tantôt en position minoritaire. Nous rappellerons que la loi impose que les collectivités aient l'initiative de la création de l'EPCC, mais le projet culturel peut naître

¹²¹⁰ Art. L. 1431-1 du CGCT.

¹²¹¹ Ibid., p. 59 et s.

¹²¹² Décret n° 2013- 157 du 21 février 2013 portant création de l'Établissement public du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM).

de l'État. Bibracte, le Centre national du costume de scène et de la scénographie de Moulins sont les deux exemples d'un État membre en position dominante. Ils sont représentatifs de l'action de l'État puisque celui-ci possède avec l'établissement public national du Centre des monuments nationaux une minorité de blocage au conseil d'administration de Bibracte, tandis qu'il détient au CNCS la majorité des voix avec la Bibliothèque nationale de France, l'Opéra national de Paris et la Comédie Française, 3 EPN. La seconde possibilité se développe principalement dans le domaine de l'enseignement supérieur, par la transformation statutaire des écoles d'art, sur laquelle nous reviendrons.

L'État peut, troisième option, être en situation de parité avec la région ou celle-ci et le département. Il accepte de participer à un projet culturel au sein d'une relation équilibrée. C'est ainsi qu'est géré ARTECA, qui a accueilli pendant plusieurs années le Comité de liaison sur les EPCC, ou le Pôle International de la Préhistoire, pour le fonctionnement duquel l'État partage avec la Dordogne et la région Aquitaine contributions financières et sièges au conseil d'administration.

L'État, dans les deux derniers cas, qui sont les plus nombreux, serait un accompagnateur minoritaire dans la conduite d'un projet. Il peut d'abord être un collaborateur d'une région, d'un ou de plusieurs départements. C'est le cas notamment du Pont du Gard ou de l'EPCC Action régionale pour la création artistique et la diffusion de l'image en Ile-de-France (Arcadi). Pour ces structures, l'État n'a pris aucun engagement financier dans les statuts de l'EPCC qui ont été établis. Il attribue cependant des subventions pour la réalisation de missions et participe activement aux délibérations. Enfin, et c'est le cas le plus fréquent relevé parmi les 35 EPCC dont l'État était membre qui existaient au moment de l'étude, l'État est actif mais minoritaire au sein d'un EPCC où une commune ou un EPCI a le « leadership ».

De cette énumération des possibilités de coopération dont l'État se dote, l'auteur du rapport relève que le spectacle vivant consacre plutôt l'association de l'État et de la commune, tandis que le patrimoine voit plutôt une association entre départements, régions, et État. Nous n'irons pas plus loin dans ce sujet d'étude qui pourrait permettre d'approfondir la décentralisation de fait existant entre les différents niveaux de collectivités. Nous revenons plutôt sur la première catégorie présentée et tentons de distinguer les éventuelles limites à une intégration active au sein d'un EPCC de l'État. Celui-ci pourra être en position majoritaire au sein du conseil d'administration, et initiateur du projet. Cela en fait-il un établissement public national ? L'art. L. 1431-1 du CGCT ne précise pas que l'EPCC est un établissement public

local ; de plus, une instruction interministérielle du 18 avril 2003 rappelle la dualité de l'EPCC, gestion d'un service public culturel à ancrage territorial mais qui contribue à la réalisation d'objectifs nationaux, en termes de politique culturelle ou d'aménagement du territoire. Cependant, la codification au sein du CGCT, les débats précités ayant précédé l'adoption de la loi du 4 janvier 2002 et l'initiative de la création revenant aux collectivités territoriales conduisent à conclure au caractère local de cet établissement public, même lorsque l'État en est membre.

Cette première conclusion pourrait être mise en doute lorsque l'on approfondit la composition du conseil d'administration : le CNCS a retenu le principe de la représentation proportionnelle pour la répartition des sièges au sein du CA, à raison d'un siège pour 100 000 euros de participation. La ville de Moulins bénéficie de deux sièges et le conseil général d'un siège. En revanche, la contre-valeur des apports et de la participation de l'État lui assure la majorité envisagée des voix délibérantes. Cette présence majoritaire de l'État au sein du conseil d'administration peut-elle remettre en cause la qualification de l'établissement que nous venons d'établir ? Il nous semble que l'opportunité de la représentation de l'État doit être appréciée au cas par cas, ce qui ne permet pas d'en tirer une remise en cause globale d'une qualification structurelle. En effet, les dispositions applicables en 2002 limitaient le nombre de représentants de l'État au sein du conseil d'administration : le nombre de représentants de l'État ne pouvait être supérieur à la moitié du nombre de représentants des collectivités et de leurs groupements. Il pouvait donc exister une asymétrie entre la participation financière de l'État et sa présence au sein du conseil d'administration, qui aurait pu conduire à un désinvestissement de l'État. La loi du 22 juin 2006 précitée modifie ces dispositions (codifiées à l'art. L. 1431-4 du CGCT) afin de conforter la place de l'État dans le respect de l'esprit de partenariat, sans pour autant prévoir une stricte proportionnalité entre les membres de l'EPCC. Ainsi, la formule la plus pertinente de représentation pourra être recherchée, sans pour autant remettre en cause le caractère local de l'établissement.

Un EPCC pourrait-il être cependant qualifié d'opérateur de l'État ? La notion de contrôle reste déterminante pour la qualification. Or, la création de l'EPCC relève exclusivement de la compétence des collectivités qui le composent (art. L. 1413-2 du CGCT). L'État ne peut être juridiquement associé à sa décision de création. Les règles d'appartenance à la catégorie des opérateurs sont désormais extraites de tout texte réglementaire. On pourrait envisager une appréciation plus souple des critères. Cependant, les EPCC restent des établissements publics

locaux régis par le principe de libre administration. Cette autonomie semble difficilement compatible avec la notion de contrôle direct, même si le concours financier du ministère de la Culture est substantiel et que les représentants de l'État détiennent la majorité des voix.

B. L'initiative de l'État dans le domaine de l'enseignement et de la création artistiques¹²¹³

L'intégration de la France dans le processus européen d'homogénéisation des diplômes a conduit l'État à transformer les structures juridiques d'enseignement artistique pour se conformer aux attentes concernant la compétence des autorités aptes à délivrer des diplômes nationaux reconnus sur le territoire européen. L'enseignement des arts plastiques est un secteur révélateur. Mais c'est tout le domaine de la création artistique qui est également remarquable puisque des projets sont actuellement en cours pour asseoir ce secteur d'activité sur des bases juridiques inédites, tandis qu'un processus de transformation de structures notamment labellisées est en marche.

1) La création et la transformation EPCC dans le domaine des arts plastiques

Si les EPCC bénéficient du principe de libre administration, et sont créés à l'initiative des collectivités, en revanche l'État a pu décider de doter des structures culturelles existantes de ce nouveau statut. L'enseignement artistique des arts plastiques s'inscrit dans cette dynamique.

L'État a tardé à porter son regard sur l'enseignement artistique et le doter d'un cadre aussi performant que celui existant pour l'enseignement des arts et des lettres. La place qui y est réservée au sein de l'enseignement scolaire et universitaire peut être qualifiée de « marginale »¹²¹⁴. Les communes, parfois rejointes par les départements, se sont emparées de ce domaine en créant puis développant des écoles donnant les moyens d'acquérir les fondamentaux permettant d'exercer une activité artistique en amateur, puis de préparer à la professionnalisation des pratiquants. L'État a progressivement investi ce champ, par l'octroi

¹²¹³ Pour ce point, nous traitons la création artistique en tant qu'activité artistique et non par rapport à son programme budgétaire de rattachement : l'enseignement musical (programme 224' Transmission des savoirs et démocratisation de la culture) n'est pas suivi sur le même programme budgétaire que celui de l'activité musicale.

¹²¹⁴ BERTHOD M., *Rapport au ministère de la Culture sur les établissements publics de coopération culturelle*, 2010, n° 2010-19, p. 68.

de subventions conditionné à la qualité de la pédagogie. Il a cependant développé une compétence exclusive concernant l'enseignement supérieur : les deux conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse de Paris et Lyon, le conservatoire d'art dramatique et les 10 écoles nationales d'art plastiques sont les écoles d'excellence de l'apprentissage artistique en France. Le domaine des arts plastiques jouit d'une place à part puisque les écoles, plus anciennes et moins nombreuses que les conservatoires, recrutant des étudiants plus âgés, dispensaient un enseignement supérieur. Même si une démarche similaire est entamée au sein des institutions préparant au diplôme d'État de musicien, notre motivation étant de montrer que l'État joue un rôle actif dans la création des EPCC, nous centrons notre propos sur l'enseignement artistique, mais soulignons qu'une telle démarche est également initiée dans le domaine musical auprès des centres délivrant le diplôme d'État ou des conservatoires intégrant la réforme des diplômes.

La France s'est effectivement engagée dans le « processus de Bologne » qui crée un « Espace européen de l'enseignement supérieur ». Le système Licence – Master – Doctorat (LMD) se met en place, autorisant la création d'équivalences¹²¹⁵.

L'enseignement des arts plastiques relève de la responsabilité partagée des collectivités et de l'État¹²¹⁶ ; les établissements sont qualifiés « d'enseignement supérieur »¹²¹⁷. Cependant, seuls des établissements habilités peuvent délivrer des diplômes nationaux. Certaines conditions sont à remplir, parmi lesquelles « l'autonomie juridique, pédagogique et scientifique et la présence de représentants élus des enseignants et des enseignés à leurs organes de direction »¹²¹⁸.

Or, ces écoles d'art étaient souvent gérées sous forme de régies municipales qui ne permettent pas de répondre à ces nouvelles conditions. La question de leur évolution et du choix de la structure juridique se posait. La création d'un établissement public scientifique culturel et professionnel, semblable à une université ou à nos grandes écoles, ou la création d'un établissement public national, tous deux sous tutelle ministérielle, serait contrevenu à la logique de partage des responsabilités entre l'État et les collectivités. Une circulaire du ministre de la Culture en date du 2 avril 2009 demandait donc aux préfets d'engager la

¹²¹⁵ Voir les décrets n° 2002-481 du 8 avril 2002 relatif aux grades et titres universitaires et aux diplômes nationaux et n° 2002-482 du 8 avril 2002 portant application au système français d'enseignement supérieur de la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur.

¹²¹⁶ Art. L. 216-3 du code de l'éducation.

¹²¹⁷ Art. L. 75-10-1 du code de l'éducation modifié par la loi du 22 juin 2006 sur les EPCC.

¹²¹⁸ Rapport Berthod précité, voir également art. 4 du décret n° 2002-481 précité.

concertation avec les collectivités locales afin de faire évoluer ces structures par la transformation en EPCC dont l'État serait membre¹²¹⁹. Le processus va s'engager à compter de cette date, et aujourd'hui, les écoles d'art plastique ont le statut d'EPCC.

On peut cependant s'interroger sur la légalité d'une telle démarche qui conduit à lier les collectivités dans le choix de l'EPCC, alors que le CGCT inscrit l'initiative de la création de ce mode de gestion comme relevant de ces mêmes collectivités locales.

2) Une réforme de la création artistique

Depuis la création de la structure EPCC, une quinzaine d'entités relevant du champ de la création artistique (programme 131) ont été transformées en ce nouveau mode de gestion. La majorité relève du spectacle vivant. Les structures préexistantes étaient diverses. Ainsi, l'Opéra de Rouen était une structure associative jusqu'en 2003 tandis que l'Opéra de Lille était une régie municipale personnalisée. Six scènes nationales jusqu'alors gérées sous forme associative sont dorénavant des EPCC¹²²⁰. Trois pôles cirque gérés sous forme associative sont également devenus des EPCC.

La transformation des structures labellisées en EPCC trouve aujourd'hui toute sa pertinence alors que, historiquement, l'État a fait appel à des structures privées pour remplir des missions dans le domaine de la création artistique, secteur faiblement réglementé. Ainsi, le décret du 2 octobre 1972 relatif aux contrats de décentralisation dramatique et la circulaire du 31 août 2010 précités constituent les uniques vecteurs juridiques de soutien aux établissements de création et de diffusion. Il peut s'agir d'un premier pas vers une sécurisation juridique. De plus, un avant projet de loi d'orientation relatif à la création artistique dans le domaine du spectacle vivant et des arts plastiques est actuellement en cours d'élaboration au ministère de la Culture. Il permettrait de définir au niveau législatif les labels, qui seraient des structures permettant à l'État et aux collectivités de développer au sein d'un projet des missions spécifiques. L'EPCC pourrait être une structure répondant à ces attentes.

¹²¹⁹ Circulaire du ministère de la Culture et de la communication n° 2009-005 du 2 avril 2009 à Mesdames et Messieurs les Préfets de région, relative à l'enseignement supérieur Culture en région dans les secteurs des arts plastiques et du spectacle vivant.

¹²²⁰ Il s'agit de La MC2- Grenoble dans la région Rhône Alpes, de l'Espace des arts-Chalon sur Saône en région Bourgogne, de la Maison de la culture – Bourges en région Centre, du Volcan au Havre (Haute-Normandie), de la Maison de la culture – Amiens en Picardie, et de la ferme du Buisson à Marne-la-Vallée, qui est également le seul établissement ayant le label de Centre d'Art.

L'EPCC, en tant que structure publique de coopération, est donc aujourd'hui un instrument qui trouve sa justification au regard des objectifs qu'il souhaite atteindre.

§2. Le GIP de préfiguration ou l'adéquation du mode de gestion au développement d'un projet culturel

Le GIP de préfiguration, dont nous allons déterminer fonctions et enjeux, se satisfait pleinement de deux des caractéristiques majeures de la nature de cette catégorie de personne morale : la coopération institutionnelle dans le cadre d'une convention, et surtout le caractère fini dans le temps, limitant pourtant dans d'autres cas le développement de l'activité culturelle, sont ici les deux atouts du préfigurateur. Son objet est de mettre en place une activité qui sera gérée par une autre personne morale. Cependant, il est lié avec ce futur gestionnaire qui n'existe pas encore : il est celui qui annonce une future mission, une future politique publique, et qui est chargé de préparer sa mise en œuvre¹²²¹. Il est dans la construction, non pas seulement intellectuelle, mais pratique, par les engagements qu'il prend et les actes qu'il effectue, du projet ; quand celle-ci sera réalisée, il laissera sa place à « l'opérationnel ». Les finalités de l'un et de l'autre, bien que se complétant, se distinguent légèrement : le premier pourra être dans l'élaboration (insistons encore une fois, il s'agit d'une élaboration pratique, comme un maître d'œuvre réalise un ouvrage avant de laisser sa place aux services chargés de sa gestion), tandis que le second sera dans la mise en œuvre.

Le recours à une personne morale n'est qu'une des modalités de la préfiguration : la création des agences régionales de santé, comme celle de la Société du Grand Paris, pour citer des exemples relativement récents, de grande ampleur et médiatisés, ont également été anticipées. La complexité du projet, pour la première, et la volonté politique, pour la seconde, d'afficher un fonctionnement de l'institution quelques jours avant sa création effective, ont justifié aux yeux des autorités administratives le recours à des personnes physiques, nommés préfigurateurs¹²²². Ces préfigurations nous semblent cependant, si ce n'est plus limitées, du

¹²²¹ La préfiguration, c'est « ce qui annonce un événement futur sous une forme imparfaite », Grand Larousse universel, Larousse, 1994.

¹²²² La loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (loi HPST) fait des agences régionales de santé (ARS) qu'elle institue, la « clef de voûte » (qualification retenue par la ministre de la Santé, madame Roselyne Bachelot, pour présenter la réforme, notamment devant les parlementaires de l'Assemblée nationale, Libération (source AFP), Agences régionales de santé : les syndicats dénoncent une « étatisation », mercredi 31 mars 2010) de la modernisation du système de santé. La création de ces ARS se structure autour de différents axes :

- un renforcement du pilotage territorial : la région, dans la continuité du rapport de M. Raymond Soubie, commissaire général au Plan, établi en 1993, est considérée comme l'échelon le plus pertinent de la déconcentration pour mettre en œuvre les politiques de santé ;
- une logique de guichet unique : les ARS ne sont pas qu'un simple prolongement des agences régionales d'hospitalisation (ARH), ces GIP créés en 1996 et qui évoluent dans la sphère hospitalière. Il s'agit au contraire d'une nouvelle étape dans la mise en place d'un service public unique de santé. Sept organismes intervenant dans le domaine social ou médico-social, au niveau de la région ou du département, et jusque là fonctionnant sans réelle coordination, se regroupent pour former les ARS : on retrouve des services de l'État (les directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales), des services de l'assurance maladie (les unions régionales des caisses d'assurance maladie et les caisses régionales d'assurances maladie) et des organismes mixtes associant l'État et l'assurance maladie (les GIP ARH, les GIP groupements régionaux de santé publique, et la mission régionale de santé). Les vingt-six ARS créées disposeront de neuf mille personnes, de statuts divers, et d'un budget cumulé d'environ un milliard d'euros ;
- une mission allant des hôpitaux aux maisons de retraite : les attributions des ARS seront de fait plus étendues que celle des ARH. Elle recouvriront l'hospitalier, l'ambulatoire (la médecine de ville), et le médico-social (les services et établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées). L'objet est de mieux organiser la permanence des soins sur l'ensemble du territoire et de fluidifier le parcours dans le système de santé ;
- Une approche globale des questions de santé : les ARS organisent l'offre de soin et mettent en place des politiques de santé publique ;
- Un exécutif fort : l'ARS est, comme une société, « dirigé[e] par un directeur général » (art. L. 1432-1 du code de la santé publique), véritable « préfet sanitaire » de la région (*Libération*, source AFP, Agences régionales de santé : les syndicats dénoncent une « étatisation », Mercredi 31 mars 2010 ; *Les Échos*, Péresse J.-F., Préfets sanitaires, État schizophrène, Vendredi 2 avril 2010) et dotée d'un conseil de surveillance, aux attributions, strictement délimitées par la loi, beaucoup plus réduites que celles d'un conseil d'administration : il peut difficilement être qualifié d'organe délibérant (il approuve certes le budget et le compte financier, mais ses attributions délibératives se limitent à ces fonctions ; il émet des avis et est destinataire de rapports (art. L. 1432-3-1 du code de la santé publique)).

Ces établissements publics nationaux de l'État doivent être créés « au plus tard avant le 1^{er} juillet 2010 » (art. 131 de la loi HPST). À cette date seront transférées (pour partie pour les DRASS et les DDASS, les CRAM) les droits, biens et obligations des différentes structures vers les ARS ; leurs personnels seront repris (art. 129).

Afin de préparer cette réforme, « dans chaque région, et dans la collectivité territoriale de Corse, un responsable préfigurateur de l'agence régionale de santé est chargé de la mise en place de l'agence » (art. 130 de la loi HPST). Leur nomination sera effective le 1^{er} octobre 2009 par un décret du 1^{er} octobre du Premier ministre, pris pour chaque région. Celui-ci sera le futur directeur de l'ARS ; pour l'ARS Île-de-France, M. Claude Évin a la charge de cette préfiguration (Décret du 1^{er} octobre 2009 portant nomination du responsable préfigurateur de l'agence régionale de santé d'Île-de-France - M. EVIN (Claude) ; POTIER S., Ouverture, la nouvelle prise de Sarkozy, *Le Figaro*, 30 septembre 2009 ; BOUAZIZ F., Super-intendant sanitaire, *Le nouvel économiste*, n° 1525, Cahiers n° 2, du 10 au 16 juillet 2010).

Ce responsable préfigurateur est dépositaire de différentes attributions :

- il fixe le cadre d'intervention de la future ARS : « Il élabore le projet d'organisation des services, négocie et signe avec les ministres chargés de la santé des personnes âgées, des personnes handicapées et de l'assurance maladie le premier contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens » (art. 130 loi HPST) ;
- il intervient tout au début du processus budgétaire : « sur la base des éléments transmis par les ministres chargés de la santé, des personnes âgées, des personnes handicapées et de l'assurance maladie, il prépare le budget primitif du premier exercice de l'agence » (art. 130 loi HPST) ;
- enfin, il signe avec les directeurs concernés une convention aux fins de transfert des droits, biens et obligations des ARH et des GRSP vers les ARS (art. 129 et 130 loi HPST).

Le préfigurateur prépare jusqu'à la création effective des ARS les conditions de fonctionnement de ces dernières. Il demeure cependant dans l'élaboration :

- les services et structures continuent d'exister et d'exercer leurs fonctions tout à fait normalement ;
- les ARS n'existent pas : aucune opération, qu'elle soit budgétaire ou non, ne peut être passée en leur nom ; le préfigurateur n'est pas encore nommé directeur, aucune structure administrative effective n'existe (le futur agent comptable de chaque ARS est déchargé au 1^{er} octobre 2009 de ses fonctions antérieures afin de préparer la création de l'ARS, en partenariat avec le préfigurateur ; il sera cependant en position de détachement au ministère de la santé, et ne sera nommé agent comptable qu'au jour de la création des ARS. Sa mission est notamment, en tant que futur agent comptable et chef des services financiers (c'est-à-dire que la collaboration avec l'ordonnateur est encore plus étroite car, s'il n'est pas délégataire de la signature de

l'ordonnateur, et que la séparation ordonnateur comptable reste préservée, il intervient plus en amont du processus financier que ne le fait l'agent comptable dans sa fonction traditionnelle) de dimensionner l'agence comptable, de préparer toute la chaîne financière, et d'anticiper dans les process le transfert des droits, biens et obligations des différentes structures et services vers les ARS).

Les ARS seront créées par décret le 1^{er} avril 2010.

Le préfigurateur est ici une personne physique ; chargé de préparer le fonctionnement futur des ARS, il ne dispose d'aucune compétence pour exercer les missions qui leur seront transférées.

Le cas de la Société du Grand Paris est un peu différent : si une personne physique est également nommée avant la création de l'institution, ses attributions semblent en revanche distinctes.

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris crée « un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial dénommé Société du Grand Paris » (art. 7-I). Le Grand Paris « est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région d'Île-de-France [...]. Il vise à réduire les déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux au bénéfice de l'ensemble du territoire national » (art. 1). La Société du Grand Paris (SGP) « a pour mission principale de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation, qui comprend la construction des lignes [...], la construction et l'aménagement des gares, [...] l'acquisition du matériel roulant [...], leur entretien et leur renouvellement [...] » (art. 7-II). »

L'article 8-VIII prévoit la nomination par décret du Premier ministre d'un préfigurateur, pour une durée ne pouvant excéder la date de « publication du décret nommant le président du directoire » (« l'établissement public [EP SGP] est dirigé par un directoire qui exerce ses fonctions sous le contrôle d'un conseil de surveillance » (art. 8-1)), et qui prend fin « au plus tard le 30 septembre 2010 » (art. 8-VIII). Ce préfigurateur « peut conclure tout contrat, convention ou marché nécessaire au fonctionnement de l'établissement public [SGP] » (art. 8-VIII).

La préfiguration du SGP, au terme de la loi, se distingue de celle de l'ARS, au moins par deux aspects :

- le préfigurateur préexiste à la SGP, mais continue d'exercer ses fonctions jusqu'à la nomination du président du directoire, c'est-à-dire après la création effective de la SGP ;
- le préfigurateur peut contracter, signer des conventions et passer des marchés. Il semble qu'il puisse en conséquence engager juridiquement l'établissement ; cette compétence peut-elle s'exercer avant la création de la SGP ?

Le décret n° 2010-666 du 18 juin 2010 fixant les conditions dans lesquelles le préfigurateur de la Société du Grand Paris peut conclure tout contrat, convention ou marché, précise l'étendue de cette compétence : « jusqu'à la nomination du directoire de l'[EP SGP], et au plus tard au 30 septembre 2010, le préfigurateur de l'[EP SGP] engage, ordonne et fait liquider les marchés, conventions, contrats et dépenses pour le compte de cet établissement » (art. 1^{er}). Cet article confère des compétences d'ordonnateur, au sens du règlement général de la comptabilité publique (articles 5 à 10 du décret du 29 décembre 1962 précité), au préfigurateur, pour la période courant de la création de l'établissement public (soumis aux règles de la comptabilité publique : l'art. 29 du décret n° 2010-756 du 7 juillet 2010 relatif à la Société du Grand Paris précise que « l'[EP SGP] est soumis au régime financier et comptable défini par les dispositions du présent titre, ainsi que par les articles 151 à 153-1 et 190 à 225 du [décret du 20 décembre 1962 précité] ») jusqu'à la nomination du Président du directoire, mais également avant la création même de la SGP : il engage, liquide et ordonne. Cependant, seul un agent comptable peut payer les dépenses engagées par l'ordonnateur (art. 11 du décret du 29 décembre 1962 précité : "les comptables publics sont seuls chargés [...] du paiement des dépenses [...] »).

Il existe donc clairement à notre sens une anomalie juridique pour la période de préfiguration (antérieure à la création effective de l'EP SGP) : les opérations financières initiées par le préfigurateur le seront sur la base d'aucun budget, et ne pourront être dénouées par l'action du comptable public. La mission d'assistance de l'Agence de services et de paiement au préfigurateur dans ses missions, prévue à l'article 2 du décret du 18 juin 2010 précité ne nous semble d'aucune aide en la matière.

Dans les faits cependant, le calendrier permettra de limiter un imbroglio juridique :

Un décret du Président de la République du 2 juillet 2010 porte nomination du préfigurateur de la SGF – Marc Véron, soit moins d'une semaine avant la création de la SGP (par décret du 7 juillet 2010 précité). Enfin, la nomination de Marc Véron, en tant que président du directoire intervient par décret du 24 septembre 2010 portant nomination des membres du directoire de la Société du Grand Paris.

Cette préfiguration est remarquable par différents aspects :

- là encore, il s'agit d'une personne physique ;
- sa fonction de préfigurateur commence avant la création de l'EP SGP, mais se poursuit jusqu'à la nomination du directoire ; durant cette dernière période, il nous semble qu'il est fait une utilisation galvaudée de ce terme : il ne s'agit plus alors de préparer le fonctionnement d'une institution, mais plutôt de le faire fonctionner selon des modalités transitoires : l'utilisation d'un terme "administrateur provisoire exerçant les fonctions de président du directoire" eût été préférable ;

moins d'une finalité différente, notamment car la charnière ordonnateur-comptable, indispensable à l'engagement des dépenses, au recouvrement des recettes, c'est-à-dire au fonctionnement de l'établissement, n'est pas mise en place. Nous restons dans la conception uniquement, dans la préparation à l'effectivité, sans que des actions puissent être réellement lancées.

Le GIP de préfiguration n'est pas une nouvelle forme de GIP, mais plutôt une manière innovante de penser l'utilisation du GIP. Particulièrement adaptés au développement de certaines activités culturelles, et notamment muséales, qui nécessitent une longue préparation (comme la constitution de collections) avant l'ouverture au public, ces préfigureurs sont de deux types : les GIP qui sont déterminés à exercer ces missions dès l'élaboration de leur statut (A), et les autres GIP qui, créés pour une durée limitée, arrivent en fin de vie, et dont l'activité va être reprise par une structure pérenne, aux caractères forcément un peu différents (B).

A. Le GIP préfigureur par détermination : le cas de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration

Un GIP de préfiguration « par détermination » s'inscrit dans un projet sur lequel il convient de revenir afin de mieux appréhender les raisons d'un tel choix « transitoire ». Le passage du GIP à l'établissement public devra se faire sans rupture dans l'activité.

1) L'inscription de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration dans le patrimoine culturel

L'épopée de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration, qui a ouvert ses portes à l'été 2007, court sur plus d'une trentaine d'années. La mémoire, cette lutte contre l'oubli, qui est un des axes forts de ce lieu, résonne dans le cœur des vagues successives d'hommes et de femmes qui ont fait l'immigration en France. S'affirmant réellement à partir des années 1970, grâce notamment au développement de l'action citoyenne, ce besoin de se souvenir devient alors plus revendicatif : il s'inscrit peu à peu dans des pratiques nouvelles, comme la

- les possibilités de contracter selon les termes du décret (engager, liquider, ordonnancer) devraient être limitées à compter de la création de l'EP SGP, et non étendues à l'ensemble de la préfiguration. Les préfigurations des ARS et de l'EP SGP font toutes les deux appel à des personnes physiques pour exercer cette fonction.

reconnaissance culturelle¹²²³, avant d'être porté par l'action publique, qui s'empare du devoir de mémoire.

L'offre culturelle des grandes institutions françaises n'est, au début des années 70, peu ou pas ouverte aux populations immigrées. Face à cette carence, l'association Office National pour la Promotion Culturelle des Immigrés est créée par les pouvoirs publics en 1976. Elle est remplacée l'année suivante par l'association Information Culture et Immigration (ICEI), qui développe des relations étroites avec les ambassades et Amicales des pays d'origine¹²²⁴. Le rapport commandé au début des années 80 par le nouveau Gouvernement socialiste à Françoise Gaspard recommande que l'offre culturelle en direction des immigrés se libère de « l'assistanat et du contrôle social », et que soit prise en compte la dimension « interculturelle » de la société. L'Agence pour le développement des relations interculturelles (ADRI), issu de la transformation de l'ICEI, intègre les conclusions du rapport : elle « a pour but de favoriser par tous les moyens l'échange et le dialogue interculturels en vue de l'insertion sociale et professionnelle des populations étrangères et d'origine étrangère dans la société française »^{1225,1226}. En 1998, l'ADRI est restructuré : l'association est transformée en GIP. Cette réforme, conforme aux prescriptions du Conseil d'État concernant les associations administratives, permet de redéfinir la mission de l'institution. Constitué principalement entre l'État et le fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles, le GIP ADRI doit notamment « gérer un centre de ressources documentaires à vocation nationale sur l'intégration [...], apporter un soutien technique aux porteurs de projets favorisant

¹²²³ Ce sont en premier lieu les immigrés juifs, arméniens, espagnols puis italiens qui créent des associations et regroupements de ces communautés afin de maintenir un lien avec la langue et la culture d'origine ; ils aménagent plus tard des espaces dédiés à la sauvegarde de la mémoire. Les populations originaires des colonies développent plutôt des associations centrées sur la lutte contre la colonisation. Les événements de mai 68 mettent dès cette époque le projecteur sur la classe ouvrière immigrée, permettant l'émergence de mouvements militants politiques ou culturels initiés souvent par des étudiants d'origine maghrébine (comme le Comité des Sonacotra).

¹²²⁴ Un programme Bibliothèque, permettant la diffusion d'ouvrages de langues d'origine étrangère est conçu, comme le programme de soutien aux arts plastiques, facilitant les rencontres entre artistes d'origines diverses, ou celui encourageant la diffusion de la musique, de la danse ou du théâtre. Ces initiatives sont cependant critiquées : on y voit souvent un simple saupoudrage de subventions, sans réelle concertation entre les principaux concernés et les collectivités territoriales, qui développent localement la politique culturelle.

¹²²⁵ Extrait de ses statuts.

¹²²⁶ Au-delà du changement de nom, il s'agit d'une évolution de la conception de l'immigré, et de celle de la société française. L'ADRI marque la reconnaissance du caractère permanent de l'immigration de l'après-guerre dans la société française : le mythe du retour au pays a vécu. Les auteurs du rapport Gaspard incitent la gauche à mettre en place une véritable politique d'insertion, et à délaisser la politique d'assimilation, rejetant les pratiques culturelles des minorités, qui existait jusqu'à présent. Le parallèle peut être fait sur ce point avec l'évolution de la définition de la culture, qui intègre la pluralité de la société (voir supra).

l'intégration »¹²²⁷. À cette époque cependant, aucun projet « institutionnalisant » l'immigration dans le paysage culturel n'est encore véritablement proposé.

À la fin des années 1980 émerge peu à peu l'idée de constituer un lieu de mémoire consacré à ce thème : l'inspecteur général de l'éducation nationale Zaïr Kédadouche et l'historien Gérard Noiriél tentent d'inscrire durablement l'immigration dans l'histoire culturelle française, mais défendent sans succès la création d'un musée consacré à l'immigration¹²²⁸. Ce n'est qu'en 2001 que le Premier ministre Lionel Jospin se saisit de cette thématique et charge MM. El Yamani et Schwartz d'une « mission de réflexion sur la création d'un lieu dédié à l'histoire et au rôle de l'immigration ». Ceux-ci rendent leur rapport en novembre de la même année¹²²⁹ et militent pour la création d'un centre national de l'histoire et des cultures de l'immigration. L'argumentaire développé fait de l'établissement public le mode de gestion idoine ; cependant, la pluralité de son objet laisse transparaitre la nécessité de recourir à une structure particulière pour préparer le projet¹²³⁰. Les élections présidentielles de 2002 et le changement de Gouvernement n'interrompent pas cette marche en avant : Jacques Chirac inscrit l'élaboration d'un centre dédié à l'immigration dans son programme¹²³¹ ; il permet la réunion, pour la première fois depuis vingt ans, le 10 avril 2003, sous la présidence de son Premier ministre, du comité interministériel à l'intégration, qui décide la mise en place d'une mission de préfiguration d'un « centre de ressources et de mémoire ». Jacques Toubon¹²³² accepte de

¹²²⁷ Art. 3 de la convention constitutive du GIP ADRI.

¹²²⁸ Zaïr Kadarouche témoigne : « nous nous étions heurté à deux écueils. D'une part les hommes politiques n'étaient pas intéressés, car l'immigration restait un sujet tabou et d'autre part la Direction des musées de France ne comprenait pas notre démarche. Elle nous demandait de quelles collections nous disposons ! », Tabet M.-C., La cité de l'immigration naît dans la douleur, *Le Figaro*, 8 octobre 2007.

¹²²⁹ EL YAZAMI D., SCHWARTZ R., *Rapport pour la création d'un Centre national de l'histoire et des cultures de l'immigration*, 22 novembre 2001.

¹²³⁰ Les auteurs du rapport voient l'établissement public comme le mode de gestion idéal, son caractère public et sa tutelle étatique comme un signe de solennité : « la création d'un établissement d'envergure nationale » dont le « pilotage [...] ne peut que revenir à l'État » exprimerait « la volonté de reconnaître la contribution de l'immigration au patrimoine national et à l'histoire de France. [...] Son financement sera essentiellement public [...] Il semble probable que la forme de l'établissement public soit la plus adaptée à la gestion du lieu ». Ils sont cependant conscients de la complexité du projet, et de la nécessité de faire coopérer des partenaires afin de les réaliser : « Les dimensions du projet [...] vont au-delà de l'édification d'un musée. La notion de lieu culturel, central, ouvert [...] semble plus adaptée. Il semble cependant qu'au sein de ce lieu un musée ait toute sa place. [...] Les réponses qui seront apportées à cette question juridique [la forme de la structure] devront prendre en considération la nécessité de pouvoir associer d'autres personnes morales, publiques ou privées, à la conduite du projet », EL YAZAMI D., SCHWARTZ R., préc.

¹²³¹ Tabet M.-C., La cité de l'immigration naît dans la douleur, in *Le Figaro*, 8 octobre 2007.

¹²³² « La nation française a été construite en partie par des millions d'hommes et de femmes venus dans ce pays, et cette nation est faite de cultures, religions, races, modes de vie apportés par ces immigrés », souligne Jacques Toubon. « Notre projet est de faire connaître et reconnaître l'histoire de l'immigration dans l'histoire de France pour s'efforcer de changer, et d'améliorer le regard contemporain sur l'immigration. », CRNJANSKI N., GEHMLICH K., La Cité de l'immigration ouvre ses portes sur fonds de polémique, in *Le Monde*, 10 octobre 2007.

mener le projet à bien : tout en s'appuyant sur les moyens et compétences du GIP ADRI, il prépare un rapport « en vue de la réalisation d'une institution culturelle nouvelle destinée à reconnaître et à mettre en valeur la place des immigrés dans la construction de la France »¹²³³. Le 8 juillet 2004, le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin annonce solennellement l'ouverture en 2007 au Palais de la Porte Dorée¹²³⁴ de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI).

2) Le chantier de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration : du GIP de préfiguration à l'établissement public

La CNHI n'est pas qu'une salle d'exposition ; elle représente un projet ambitieux : « musée, mais aussi [...] lieu de découvertes, d'expositions, de cultures vivantes et [...] "tête de réseau", [elle] doit être également un instrument de pédagogie pour changer les représentations sur l'immigration et contribuer à la cohésion sociale »¹²³⁵.

Cependant, à la mi-année 2004, aucune armature institutionnelle ne préexiste à la Cité. Les différents acteurs concernés par le projet doivent collaborer afin de préparer, en l'espace de deux ans, son ouverture.

La préfiguration est particulièrement complexe ; la fonction même de la CNHI est à développer : un « ensemble original, à caractère muséologique et scientifique, chargé de conserver et de présenter au public des collections appartenant à l'État représentatives des arts et des cultures de l'immigration »¹²³⁶ doit être réalisé. Il importe d'en concevoir « le projet scientifique et culturel », et de développer une politique d'acquisition afin de constituer des « collections relatives à la mémoire vivante de l'histoire et des cultures de l'immigration [...] », que ce soit en son nom ou « pour le compte de l'État »¹²³⁷. Des « actions d'éducation et de diffusion visant à assurer l'égal accès de tous à la culture »¹²³⁸ doivent également être mises sur pied. À côté de ces fonctions d'élaboration de la CNHI, certaines missions, qui feront partie de l'activité même de la Cité, doivent être le plus tôt possible opérationnelles. Elles sont

¹²³³ Préambule de la convention constitutive du GIP Cité nationale de l'histoire de l'immigration.

¹²³⁴ La Cité nationale de l'histoire de l'immigration se charge d'un lourd symbole avant même sa création effective : elle s'installe au sein de la Cité de la porte dorée, dont l'espace laissé vacant ne nécessite pas de gros travaux d'aménagement, mais qui abritait auparavant l'ancien Palais des colonies, lieu symbolique du passé impérialiste de la France.

¹²³⁵ Préambule de la convention constitutive du GIP Cité nationale de l'histoire de l'immigration (GIP CNHI).

¹²³⁶ Art. 2, 1° de la convention constitutive du GIP CNHI.

¹²³⁷ Art. 2, 2°.

¹²³⁸ Art. 2, 4°.

centrées sur la recherche et le recueil de témoignages, la diffusion de l'information, notamment par la coopération.

L'État est bien évidemment partie prenante de ce projet, qui se veut aussi bien culturel qu'éducatif, avec une forte perspective sociale, et visant à permettre la reconnaissance et l'intégration de toute une partie de la population française. Le GIP ADRI, dans sa vocation de soutien à projet, tout comme le fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD)¹²³⁹, sont également des acteurs essentiels qui doivent apporter soutien et compétence.

Le Gouvernement choisit, afin de préparer l'ouverture de la CNHI, mais aussi pour préfigurer ses activités dès 2005, de créer « un groupement d'intérêt public à caractère culturel », le GIP Cité nationale de l'histoire de l'immigration (GIP CNHI). Il « a pour objet de préfigurer et de réaliser la Cité nationale de l'histoire de l'immigration afin de rassembler, sauvegarder, mettre en valeur et rendre accessible tous les éléments relatifs à l'histoire et aux cultures de l'immigration en France, notamment depuis le XIX^e siècle. Il contribue ainsi à la reconnaissance des parcours d'intégration des populations immigrées dans la société française »¹²⁴⁰. Il réalisera à dessein toutes les missions que nous venons d'évoquer.

Il est constitué entre l'État¹²⁴¹, le FASILD, et la Ville de Paris, siège du groupement, tous trois signataires de la convention constitutive, est créé par un décret d'approbation pris en Conseil d'État, qui prend effet à compter du 1^{er} janvier 2005¹²⁴², pour une durée de deux années. Une prorogation est envisageable, mais dans des conditions particulièrement lourdes¹²⁴³.

¹²³⁹ L'article 2 du décret n° 2002-302 du 28 février 2002 modifiant le code de la sécurité sociale et portant réforme du statut du fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations crée un article D. 767-1 (abrogé à la date d'installation du conseil d'administration de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) qui attribue au FASILD une compétence générale concernant l'intégration des populations immigrées : il « a pour mission de favoriser sur l'ensemble du territoire l'intégration des populations immigrées ainsi que des personnes issues de l'immigration et de contribuer à la lutte contre les discriminations dont celles-ci pourraient être victimes, tenant en particulier à leur race, à leur religion ou à leurs croyances. À cet effet, il conçoit et met en œuvre des programmes d'intervention et finance ou participe au financement d'actions que conduisent les associations et les organismes publics ou privés et les collectivités locales, en direction des populations immigrées et de l'ensemble de la population résidant en France. »

¹²⁴⁰ Art. 2 de la convention constitutive du GIP CNHI.

¹²⁴¹ L'État est représenté par les ministères chargés de la Culture, de la Ville et de l'intégration, de l'Éducation nationale et de la recherche.

¹²⁴² Le décret n° 2004-1549 du 30 décembre 2004 relatif à la création du groupement d'intérêt public « Cité nationale de l'histoire de l'immigration » est publié au Journal officiel de la République Française (JO) du 1^{er} janvier 2005. L'entrée en vigueur de ce texte se fait dans les conditions prévues par le code civil qui pose dans son article 1^{er} que « les actes administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication [au JO] ». Le décret du 30 décembre 2004 précité approuve la convention du GIP CNHI constitutive qui précise en son article 5 que « le groupement est constitué pour une durée de deux années à compter de la date de publication au [JO] du décret portant approbation de la convention constitutive ». En

Le GIP CNHI reprend les attributions du GIP ADRI : les compétences de ce dernier avaient été utilisées lors de la mission de préfiguration d'un centre de ressource et de mémoire de l'immigration. Le GIP CNHI, aux missions élargies, phagocyte les attributions du GIP ADRI, qui se voit vidé de sa raison d'être. Les droits, biens et obligations sont transférés vers le GIP CNHI¹²⁴⁴, tout comme son personnel¹²⁴⁵. Afin d'assurer la continuité des activités et le développement des nouvelles missions durant les premières semaines de 2005, le directeur du GIP ADRI, dont le contrat de travail a été repris, « assure la gestion courante du groupement [CNHI] »¹²⁴⁶.

Ce transfert n'est pas une remise en cause de l'activité du GIP ADRI ; c'est au contraire une prise de conscience de l'importance du champ d'action au sein duquel il évolue, et de la nécessité de donner une nouvelle dynamique, impulsée au plus haut niveau de l'État, qui sous-tendent cette réforme.

Pour fonctionner, le GIP CNHI, constitué sans capital, bénéficie des contributions de ses membres, que ce soit sous forme de participation financière au budget annuel, de la mise à disposition de personnels, de bien immobiliers ou de matériels. Le GIP, composé exclusivement de personnes publiques, est soumis aux règles de la comptabilité publique et doté d'un agent comptable, comme le sera à partir de 2007 l'établissement public. Outre les personnels transférés du GIP ADRI, mis à disposition ou détachés par les autres membres, il peut recruter des personnels en propre. Ceux-ci le sont dans le cadre d'un contrat de droit public¹²⁴⁷. Une convention passée entre le ministère chargé de la Culture et le GIP prévoit la

l'absence de précision jurisprudentielle sur ce point, nous pouvons cependant considérer que cette disposition, certes contractuelle, mais implicitement reprise dans le décret d'approbation, fixe une date d'entrée en vigueur dans les conditions prévues par l'article 1^{er} du code civil.

¹²⁴³ Contrairement à la majorité des conventions constitutives, la procédure détaillée à l'article 5 est ici particulièrement explicitée, afin d'éviter tout retard dans la prorogation (« après délibération de l'assemblée générale intervenant six mois avant l'échéance, et après approbation de la tutelle, laquelle doit intervenir au plus tard trois mois avant l'échéance ») ; cependant, cette convention constitutive ne « peut être prorogée [que] par décret » ; et le parallélisme des formes, l'article 4 du décret du 30 décembre 2004 pris en Conseil d'État précisant que le GIP « est constitué pour une durée de deux années renouvelable », impose de repasser par un Décret en Conseil d'État.

¹²⁴⁴ Le transfert est également détaillé : l'article 25 de la convention constitutive précise que le GIP prend en charge les biens, droits et obligations, créances et dettes (ces deux termes ne sont pas essentiels : le terme transfert des droits et obligations, que l'on retrouve couramment dans les décrets de fusion des établissements publics, intègre les créances et les dettes) « après approbation par l'assemblée générale de l'ADRI de la clôture des comptes établis par l'expert-comptable, et après décision de l'assemblée générale du GIP ADRI de transférer au GIP CNHI les droits et obligations de l'ADRI ainsi que les comptes y afférents ».

¹²⁴⁵ Cette reprise des contrats de personnels du GIP ADRI fait partie d'un article distinct de celui concernant les droits, biens et obligations (art. 10- Personnel).

¹²⁴⁶ Art. 5 du décret du 30 décembre 2004 précité.

¹²⁴⁷ Art. 10 de la convention constitutive.

mise à disposition au bénéfice de ce dernier, pour l'exercice de ses missions, du Palais de la Porte Dorée.

Le GIP va fonctionner ainsi durant ses deux années de mise en place. Il va notamment développer une politique d'acquisition de biens culturels.

Le 1^{er} janvier 2007 est créé l'Établissement public de la porte Dorée – Cité nationale de l'histoire de l'immigration (EP CNHI)¹²⁴⁸, soit au terme de l'existence du GIP CNHI. Il a un caractère administratif et est placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'intégration, de la culture, de l'éducation nationale et de la recherche. Les missions évoluent, ne concernent plus l'élaboration d'un schéma directeur ou la préparation des programmes, et s'orientent cette fois-ci vers l'exécution, la valorisation des biens¹²⁴⁹, et l'ouverture au public¹²⁵⁰ ; la recherche documentaire et le développement de la coopération ne s'arrêtent pas pour autant et demeurent des axes forts.

Quelques points peuvent être avancés pour justifier le recours au GIP CNHI comme préfigurateur de l'EP CNHI :

La diversité des missions est peut-être la plus voyante : le GIP CNHI est dans l'élaboration, l'EP CNHI est dans l'exécution. Mais cette préfiguration, pour être efficace, doit s'effectuer sur une durée déterminée : répondant à un projet politique médiatisé, elle doit être réalisée dans des délais particulièrement réduits et fixés ; le GIP est alors particulièrement adapté. De plus, il permet à différents acteurs de coopérer : l'État collabore au sein d'une institution avec le FASILD et la ville de Paris ; même si le financement de l'État demeure majoritaire, l'affichage diffère de l'établissement public au sein duquel l'État assure seul la tutelle.

La préfiguration, ce n'est pas préparer la coquille juridique, c'est plutôt ici poser les fondations pour que la future institution puisse exercer ses missions.

Mais pour que cette préfiguration puisse être efficace, il convient d'assurer, certes l'évolution, mais surtout la continuité de l'activité entre le préfigurateur et la structure pérenne.

¹²⁴⁸ L'article 32 du décret n° 2006-1388 du 16 novembre 2006 portant création de l'Établissement public de la porte Dorée – Cité nationale de l'immigration précise que « le présent décret entre en vigueur le 1^{er} janvier 2007 ».

¹²⁴⁹ Il ne s'agit plus de réaliser un ensemble culturel original ou préparer l'ouverture de la Cité de l'immigration, mais de « concevoir et de gérer le musée national de l'histoire et des cultures de l'immigration, [...] conserver, protéger et restaurer pour le compte de l'État les biens culturels inscrits sur l'inventaire du musée national de l'histoire et des cultures de l'immigration dont il a la garde » (Art. 2 du décret du 16 novembre 2006 précité).

¹²⁵⁰ « L'établissement assure, par tout moyen approprié, l'accueil du public le plus large possible » (art. 2 du décret du 16 novembre 2006 précité).

3) La continuité de l'activité

L'EP CNHI doit fonctionner dès le premier jour de sa création ; d'autre part, les activités exercées par le GIP CNHI doivent être transférées afin d'assurer la continuité de la mission. Concernant le premier point, les dispositions prévues par la réglementation relative au statut de l'établissement sont assez classiques et se retrouvent dans nombre de créations : un régime dérogatoire fixe l'arrêté du premier budget primitif de l'EP CNHI non par le conseil d'administration, comme cela est prévu à l'article 15 du décret constitutif pour les autres budgets primitifs, mais par les ministres chargés de la tutelle et chargés du budget¹²⁵¹ ; le conseil d'administration pourra valablement siéger avant la nomination de ses membres élus et ainsi délibérer sur le projet de l'établissement¹²⁵² ; enfin, le directeur du GIP CNHI exerce les fonctions de directeur de l'EP CNHI jusqu'à la nomination de celui-ci.

Fonctionnalité de l'organe délibérant, matérialité de l'organe exécutif, existence du premier budget : tout est anticipé pour que l'activité soit effective dès le premier jour. Mais l'activité de l'EP CNHI est intimement liée à celle de son préfiguré ; son exercice ne sera complet que si sont transférés les droits, biens et obligations, et que les personnels sont repris.

a. Le transfert des biens, droits et obligations

Le décret du 16 novembre 2006 précité prévoit dans son article 28 que « l'établissement [l'EP CNHI] est autorisé à recevoir les droits, biens et obligations du [GIP CNHI] »¹²⁵³. Cependant, la convention constitutive de ce GIP prévoit dans son article 27 que « la dissolution du groupement entraîne sa liquidation, mais la personnalité morale du groupement subsiste pour les besoins de celle-ci. L'assemblée générale fixe les modalités de la liquidation et nomme le liquidateur ». Le décret semble différer quelque peu de la convention constitutive, qui pose le principe de la réalisation des droits et obligations.

Faut-il établir une période de liquidation ?

¹²⁵¹ Art. 26 du décret du 16 novembre 2006 précité.

¹²⁵² Art. 27 du décret du 16 novembre 2006 précité.

¹²⁵³ Cette rédaction ne se retrouve pas fréquemment dans les textes de transfert mais s'explique ; un choix est laissé, ce qui laisse augurer de la passation d'une convention, alors que l'attribution fait d'habitude l'objet d'un « indicatif juridique » : les droits, biens et obligations sont transférés dans leur intégralité. Nous sommes néanmoins ici dans le cas de la reprise de l'activité d'un GIP, et pouvons supposer que l'on souhaite préserver le principe du contrat passé entre les membres du GIP : ils ont créé cette structure par un contrat ; il semble normal que ce soit eux qui disposent de l'avenir qui sera donné à ces droits et obligations. Il est à noter que le texte déposé par le Conseil d'État au Gouvernement était d'ailleurs plus prescriptif. Il précisait que « l'établissement public prend en charge à la date de sa création les droits, biens et obligations du [GIP] dénommé [CNHI] ». C'est peut-être la raison que nous venons d'évoquer qui a conduit le Conseil d'État à revoir la rédaction de cet article.

Le respect de la volonté des parties, exprimée à l'article 27 de la convention constitutive, et le caractère alternatif que la rédaction de l'article 28 laisse supposer (« est autorisé »), conduiraient à avoir recours à cette période de liquidation. Cependant, une telle procédure contreviendrait à l'objet même du GIP :

Une liquidation a pour objet d'apurer comptablement les dettes et les créances et de faire ressortir un boni ou un mali de liquidation qui sera redistribué ou supporté, soit par les membres du GIP à proportion de leur contribution, soit selon un schéma décidé en assemblée générale. Or, s'il y a effectivement plusieurs membres fondateurs, l'État, qui exerce à partir de 2007 la tutelle et finance l'EP CNHI, est le seul contributeur. De plus, le GIP CNHI est clairement présenté comme un GIP de préfiguration : l'EP CNHI succédant au GIP, la détermination d'un boni ou d'un mali de liquidation ne semble pas essentielle dans la mesure où le conseil d'administration votera le transfert des droits, biens et obligations à l'EP CNHI.

De plus, une période de liquidation peut durer plusieurs mois. Cela génère un travail supplémentaire de l'ensemble de la chaîne financière pour un résultat limité : si les comptes de tiers sont apurés, en revanche le boni ou le mali reviendra, du fait de la préfiguration, à l'EP CNHI. De plus, pendant toute cette période, la trésorerie du GIP, qui entrera dans la détermination du boni ou du mali, peut difficilement être transférée au nouvel établissement ; la gestion financière pourra en conséquence être perturbée. Enfin, le transfert de la comptabilité entre les deux personnes morales est simplifié : toutes les deux sont soumises aux règles de la comptabilité publique, il n'est point besoin de rechercher de concordances, d'une part entre les comptes et d'autre part entre les pièces justifiant les mouvements des comptes de tiers.

Cette rédaction de la convention constitutive est sur ce point en totale contradiction avec l'objet même de la structure, qui est de préfigurer. Il faut alors peut-être simplement voir dans cette survivance un calque d'autres conventions, considérées comme des modèles. Leur quasi-totalité crée une obligation contractuelle à accompagner la dissolution d'une période de liquidation ; cependant, rares sont les GIP qui préfigurent, et les enjeux d'un tel libellé ne sont peut-être pas réellement appréhendés par les autorités chargées d'en élaborer les statuts.

Pratiquement, aucune liquidation ne sera décidée : la reprise de la comptabilité sera constatée lors de la remise de service entre l'agent comptable sortant et celui de l'établissement nouvellement créé. La première délibération du conseil d'administration, datée du 8 mars

2007, sera prise en application de l'article 28 du décret précité, interprété comme laissant une alternative à l'établissement : le président du conseil demandera par ce moyen que l'EP CNHI « bénéficie d'un versement de 90% de la trésorerie constatée actuellement dans les comptes du [GIP CNHI] ».

b. La reprise des personnels

Les personnels sont indispensables au fonctionnement d'une entité culturelle : ils remplissent des activités administratives, mais également techniques, comme les commissaires d'exposition, qui constituent les collections, et les guides, chargés de les faire découvrir au public. Ceux qui travaillent au sein de la cité nationale de l'immigration sont des experts ou ont acquis une connaissance de ces problématiques, dont l'établissement public créé en 2007 ne peut se passer. Il ne peut également risquer d'avoir à gérer, avant même l'entrée du public dans cette cité, un conflit social.

Le GIP CNHI est composé de quatre catégories de personnels¹²⁵⁴ : tout d'abord, les personnels mis à disposition, et les personnels détachés, qui sont soumis à la réglementation qui leur est applicable ; à ceux-là s'ajoutent deux catégories distinctes de contractuels : le GIP CNHI peut, comme tout GIP avoir recours à du « personnel propre »; décidé par le directeur¹²⁵⁵, ce recrutement à caractère subsidiaire¹²⁵⁶ de contractuels sous contrat de droit public, et pour une durée déterminée ne « donne pas de droit particulier [aux salariés] à occuper ultérieurement des emplois dans les établissements participant au groupement »¹²⁵⁷ ; enfin, il reprend les personnels contractuels du GIP Agence pour le développement des relations interculturelles qui lui préexistait. Les personnels du GIP CNHI doivent être transférés au jour de sa création effective de l'établissement public, afin de permettre notamment aux 52 contractuels d'assurer la continuité du service public durant ce « passage de flambeau »¹²⁵⁸.

¹²⁵⁴ Confère convention constitutive.

¹²⁵⁵ Décision « prise dans le cadre du budget approuvé par le conseil d'administration et du règlement administratif et comptable de l'établissement », art. 10 de la convention constitutive.

¹²⁵⁶ « Le recrutement de personnel propre par le groupement ne peut avoir qu'un caractère subsidiaire par rapport aux effectifs du personnel mis à disposition du groupement ou détaché auprès de lui », art. 10 de la convention constitutive.

¹²⁵⁷ Art. 10 de la convention constitutive.

¹²⁵⁸ Rappelons que ces contractuels ont été recrutés notamment en raison « de [leur] qualification technique [...] indispensable aux activités spécifiques du groupement », art. 10 de la convention constitutive.

Fin 2006 s'est posée la question du vecteur juridique à utiliser pour permettre ce transfert. La convention constitutive n'était pas sur ce point adaptée à la logique de préfiguration et ne prévoyait rien. Elle contenait même une disposition limitant la reprise des personnels¹²⁵⁹. La modification de la convention constitutive était par ailleurs exclue, les délais pour l'adopter étant trop courts. Il convenait donc d'établir un acte juridique qui ne puisse être susceptible de recours contentieux¹²⁶⁰, au motif qu'il serait contrevenu à un contrat qui vaut loi entre les parties. La loi a été retenue. L'imminence de la clôture du GIP, prévue au 31 décembre 2006, et le risque de voir les salariés non payés début 2007 par l'établissement public de la Porte Dorée, conduit le ministère de la Culture et de la communication à évoquer le dépôt d'un amendement gouvernemental au projet de loi de finances. Le risque d'établir un cavalier budgétaire¹²⁶¹ est cependant élevé.

Quelle est l'incidence budgétaire d'une telle opération ? Cette reprise de personnel s'assimile à un transfert de masse salariale entre le GIP et l'établissement public. Or, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, les emplois sont « déconnectés » de la masse salariale : cette dernière est une qualification de gestionnaire, tandis que la dépense de personnel¹²⁶² est une notion budgétaire¹²⁶³. Il n'y a pas de création d'« équivalent temps plein travaillé » (ETPT)¹²⁶⁴ dans cette simple reprise des 52 emplois ; l'incidence budgétaire pour l'État est donc nulle. Un tel

¹²⁵⁹ Voir supra.

¹²⁶⁰ L'acte pris contrevient à la convention constitutive, qui vaut loi entre les parties, et qui ne contient aucune information sur ce point. Il rend caduque également toute décision de l'assemblée générale du GIP qui « fixe les modalités de la liquidation et nomme le liquidateur » (art. 26 de la convention constitutive) lors de l'arrivée à terme de l'existence du GIP.

¹²⁶¹ Le Conseil constitutionnel, dans une décision relative à l'examen de la future loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, pose les critères qu'une disposition doit remplir pour qu'elle trouve sous le régime de la LOLFsa place en loi de finances. Elle doit remplir l'une des conditions suivantes :

- concerner les ressources, les charges, la trésorerie, les emprunts, la dette, les garanties ou la comptabilité de l'État ;
- avoir trait à des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État ;
- avoir pour objet de répartir les dotations aux collectivités territoriales ou d'approuver des conventions financières ;
- être relative au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ;
- être relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.

Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

¹²⁶² Le lien entre emploi et dépense de personnel est le suivant : l'art. 5 de la LOLF précise que « les charges budgétaires de l'État sont regroupées sous les titres suivants : [...] les dépenses de personnels » ; l'art. 7 indique que « les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ces plafonds sont spécialisés par ministère [...]. La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances. »

¹²⁶³ « Dépenses du titre 2, dépenses de personnel, masse salariale :

Ces différentes terminologies ne font pas l'objet d'une distinction précise. Sur un plan budgétaire, on qualifie de "dépenses de personnel" de l'État ou de « dépenses du titre 2 » les dépenses définies à l'art. 5 de la LOLF.

Sur le plan gestionnaire, on appellera « "masse salariale" d'un programme, d'un budget opérationnel de programme ou d'une unité opérationnelle l'ensemble des "dépenses de personnel" identifiées au titre 2, de ces programmes, BOP et UO. », INGLEBERT X., op. cit., p. 121.

dispositif ne peut en conséquence être inscrit en loi de finances. La direction du budget va s'opposer à l'initiative initiale du ministère de la Culture et contrer l'inscription d'un cavalier budgétaire en loi de finances.

C'est le projet de loi de modernisation de la fonction publique qui va être finalement retenu pour porter ce projet¹²⁶⁵ ; les personnels contractuels du GIP CNHI sont transférés et la continuité de l'activité est assurée.

Le GIP de préfiguration a-t-il été un outil efficace pour élaborer la Cité nationale de l'histoire de l'immigration ?

Dans la réalisation fonctionnelle, le GIP a rempli ses objectifs : il a permis aux concepteurs de disposer d'outils juridiques s'adaptant à l'évolution de la situation. Il ne s'agissait pas, comme dans le cas des ARS, de préfigurer la structure, mais d'abord de préfigurer une activité qui n'existait pas encore. Les délais d'élaboration ont été respectés, et le transfert d'activité est correctement opéré.

Malheureusement, ce musée n'aura pas la reconnaissance politique qu'il aurait pu avoir : son ouverture au public en octobre 2007 se fait en pleine polémique concernant la tentative du ministre de l'Identité nationale de soumettre les immigrés voulant bénéficier de la procédure du regroupement familial à un test ADN. Afin d'éviter toute manifestation hostile à cette politique, il n'y aura pas d'inauguration officielle pour ce lieu de mémoire.¹²⁶⁶ Mais ces considérations étaient absentes de la mission de préfiguration...

¹²⁶⁴ L'ETPT est l'unité de calcul des plafonds d'emplois ministériel, *ibid.*, p. 126.

¹²⁶⁵ La loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique précise dans son article 44 qu'« à compter de la création de l'établissement à caractère administratif dénommé "l'établissement public de la Porte Dorée – Cité nationale de l'histoire de l'immigration", les personnels employés par le groupement d'intérêt public "cité nationale de l'histoire de l'immigration" sont recrutés par des contrats de droit public pour une durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires. Ces contrats reprennent les clauses substantielles des contrats précédents, notamment celles leur garantissant le niveau de rémunération globale brute antérieure. » Cette loi donne également une base légale à la situation qui a couru du 1^{er} janvier 2007 à sa date d'entrée en vigueur, période durant laquelle la reprise des contrats de travail n'était pas juridiquement fondée.

¹²⁶⁶ Sur ce point, les journaux de droite comme de gauche rapportent « la drôle d'ambiance » entourant cette ouverture : la journaliste Catherine Coroller rapporte que « À côté des tambours et trompettes qui avaient accompagné l'ouverture du musée du Quai-Branly ou de la Cité de l'architecture et du patrimoine, le silence du gouvernement interroge. "Il n'y a pas d'inauguration officielle parce que ça coince", explique l'historien Gérard Noiriel. Le discours de la Cité est de montrer les apports de l'immigration. Il est en contradiction avec celui du ministre de l'Identité nationale, qui joue sur la suspicion généralisée de l'immigrant avec l'instauration des tests ADN. », COROLLER C., Pas de flonflon pour le Cité de l'Immigration, in *Libération*, 10 octobre 2007 ; « Cette semaine deux ministres visiteront la nouvelle Cité nationale de l'histoire de l'immigration qui ouvre ses portes mercredi [...]. Mais leur venue se prépare dans la plus grande discrétion. [...] Il y aura une inauguration officielle sans doute d'ici à la fin de l'année », TABET M.-C., La Cité de l'immigration naît dans la douleur, in *Le Figaro*, 9 octobre 2007.

B. La reprise de l'activité d'un GIP : les précédents du Pôle international de la Préhistoire et les mégalithes de Carnac

La création de l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) au début de l'année 2002 permet de mettre en adéquation la conduite d'une politique publique spécifique et le recours à un mode de gestion, qui lui est dédié. L'arrivée à leur terme du GIP intervenant dans le domaine culturel est l'occasion pour leurs gestionnaires, ou leurs membres, de s'interroger sur l'opportunité de le proroger, ou au contraire de poursuivre cette activité au sein d'un EPCC. La transformation du Pôle international de la Préhistoire, et la réflexion sur la forme juridique des « mégalithes de Carnac », sont représentatifs de cette évolution faisant des GIP jusqu'en 2011 des modes de gestion forcément transitoires, et aux missions qui seront reprises et enrichies au sein d'autres structures. Le GIP entre alors en concurrence avec ce nouveau mode de gestion.

1) Le Pôle international de la Préhistoire : un changement du mode de gestion afin de développer ses missions

La vallée de la Vézère, territoire situé à l'est de la Dordogne jouit d'une grande renommée : elle possède une concentration tout à fait exceptionnelle de sites préhistoriques et archéologiques (quinze) d'une importance culturelle inestimable, ce qui a justifié leur inscription depuis 1979 sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco¹²⁶⁷. Afin de valoriser ce lieu, qui représente plus de 400 000 ans d'occupation humaine, tout en le protégeant des dangers d'une sur-fréquentation, un GIP « culture »¹²⁶⁸ a été créé : le Pôle international de la Préhistoire (PIP) a pour mission, depuis Périgueux, « de concevoir et de mettre en œuvre une politique concertée d'actions et de développements culturels et touristiques qui valorise l'ensemble des sites de la vallée de la Vézère et participe à leur aménagement et à leur développement durable »¹²⁶⁹. La volonté, ces dernières années, de donner un nouvel élan à cette politique, conduit à revoir la gestion du Pôle international de la préhistoire.

¹²⁶⁷ Inscription sous le titre « les sites préhistoriques et grottes ornées de la vallée de la Vézère ».

¹²⁶⁸ Il est créé dans les conditions prévues par la loi du 23 juillet 1987 et le décret du 28 novembre 1991 précités.

¹²⁶⁹ Art. 2 de la convention constitutive du GIP PIP.

a. L'essor des projets et la limite du GIP

La création du Pôle international de la préhistoire résulte d'un rapport établi par l'administration centrale de la Culture à la demande conjointe de la ministre de la Culture, du président du conseil régional et du président du conseil général de Dordogne. Les missions du GIP s'articulent autour de trois grands thèmes développés dans cette production :

- l'enrichissement de la documentation en préhistoire ;
- la sensibilisation du grand public et des scolaires ;
- la formation et la mise à niveau des acteurs du tourisme culturel local.

Ces programmes de sauvegarde et de mise en valeur sont inscrits dans le contrat de plan État-Région 2007-2013, pour un montant de 11,1 millions d'euros au bénéfice des sites de la vallée¹²⁷⁰.

Le GIP PIP a été constitué entre l'État¹²⁷¹, la Région Aquitaine et le département de la Dordogne. Sa convention a été signée le 14 février 2002, puis approuvée par l'arrêté interministériel du 21 mars¹²⁷². Il est créé pour une durée de 7 ans.

L'année 2009 s'avère être une période charnière : le GIP PIP est normalement dissous le 24 mars 2009. Un débat doit avoir lieu pour savoir s'il doit être prorogé, c'est-à-dire s'il est décidé que les missions de développement de la vallée de la Vézère seront réalisées dans ce cadre juridique. D'autre part, l'objet du PIP, et le PIP lui-même, sont en cours de redimensionnement : un centre d'accueil est en construction et doit prochainement ouvrir ses portes. Cet équipement « pédagogique, scientifique et technique sur la préhistoire et les sciences de l'archéologie »¹²⁷³, conçu au centre du village des Eyzies, sera un espace de découverte très attractif pour le grand public. Il doit « donner envie aux touristes de passage de séjourner plus longtemps dans le territoire en période estivale, de créer une offre culturelle

¹²⁷⁰ Ces éléments sont issus de la note de justification de la poursuite des activités du GIPC en 2009, élaborée par le Pôle international de la Préhistoire, Document interne au bureau CE-2B, Opérateurs de l'État, de la direction générale des finances publiques, ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

¹²⁷¹ Plus précisément le « ministère de la Culture et de la communication, représenté par le Préfet de la région Aquitaine et le Recteur de l'Académie de Bordeaux, Chancelier des Universités » (convention constitutive), ce qui témoigne du caractère culturel mais également pédagogique de la mission.

¹²⁷² JORF du 24 mars 2002.

¹²⁷³ Jean-Louis Delors, directeur du GIP PIP, in WANAVERBECQ C., Le pôle international de la préhistoire change de statuts, *La Gazette des communes*, 8 janvier 2010.

nouvelle capable d'attirer de nouvelles clientèles en basse saison »¹²⁷⁴. Le but est de transmettre « une image vivante et lisible de la Préhistoire »¹²⁷⁵. Le recours au GIP, pour gérer le Pôle international de la Préhistoire, demeure-t-il l'instrument le plus adapté, alors que, d'un cadre initial de projet, l'on s'oriente de plus en plus vers un cadre de gestion et d'action ?

L'impossibilité d'associer d'autres partenaires que les membres du GIP à son action, ainsi que celle de recourir à l'emploi de personnels permanents sont perçus par les gestionnaires comme des arguments militant en défaveur des GIP, dans cette nouvelle orientation¹²⁷⁶. Le recours à l'EPCC permettrait en revanche aux partenaires publics de poursuivre plus efficacement les objectifs consignés dans le cadre de la convention d'application du programme « Vallée de la Vézère » au sein du contrat de plan État-région 2007-2013¹²⁷⁷.

b. La réforme du Pôle international de la Préhistoire

Le PIP doit être transformé en EPCC. Une transition administrative est organisée : afin de finaliser les nouveaux statuts, l'activité du GIP se poursuit pour quelques mois supplémentaires. Un avenant, signé le 11 février 2009, et approuvé par arrêté du 20 mars 2009, « proroge la durée du [GIP PIP] jusqu'au 31 décembre 2009 »¹²⁷⁸. Cette date permet en outre de clôturer l'activité du GIP et de faire démarrer celle de l'EPCC, respectivement au terme et au début d'une année civile, ce qui simplifie notamment la gestion financière et comptable du PIP. La mission générale du PIP demeure la même, et son inscription au sein des autres politiques publiques du territoire est affirmée¹²⁷⁹. L'objectif général de cette transformation est de « créer sur ce territoire un pôle d'excellence de dimension internationale

¹²⁷⁴ Programme 2010/2013 élaboré par le Pôle international de la Préhistoire, Document interne au bureau CE-2B Opérateurs de l'État de la Direction générale des finances publiques, Ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

¹²⁷⁵ Jean-Louis Delors, directeur du GIP PIP, in WANAVERBECQ C., préc.

¹²⁷⁶ « Le changement de statut permet surtout d'associer d'autres partenaires à notre action. Cela nous permet aussi de passer d'une structure de projet à une structure de gestion et d'action. En effet, un GIP n'a pas la capacité d'employer du personnel permanent, explique Jean-Louis Delors, directeur du GIP », WANAVERBECQ C., préc.

¹²⁷⁷ Courrier du 26 novembre 2008 de M. Alain Rousset, Président du conseil régional d'Aquitaine, à M. Bernard Cazeau, Président du conseil général de la Dordogne.

¹²⁷⁸ Arrêté publié au JORF du 2 avril 2009.

¹²⁷⁹ « L'établissement a pour mission la conception et la mise en œuvre d'une politique concertée d'action et de développement culturel, scientifique et touristique dans le but de valoriser l'ensemble des sites de la vallée de la Vézère. Dans le strict respect de cette mission, l'action de l'établissement est conduite en liaison avec les autres politiques publiques, en participant notamment à l'aménagement du territoire, à la valorisation des paysages et au développement durable de la vallée de la Vézère », art. 4 de la convention constitutive de l'EPCC.

dans le domaine de la Préhistoire [...] »¹²⁸⁰ ; son rôle dans la conception et l'utilisation du centre d'accueil est détaillé¹²⁸¹.

L'EPCC est créé, comme le GIP, sur l'initiative de l'État, de la Région Aquitaine et du Département de la Dordogne. La composition de l'organe délibérant des EPCC permet d'associer les 5 représentants des communes et communautés de communes du cœur de la vallée, qui se trouvent ainsi clairement investis dans le projet, trois personnalités qualifiées, et un représentant du personnel. Créé pour une durée de dix ans renouvelable, il dispose d'un conseil d'orientation scientifique. L'activité est considérée comme administrative ; le régime financier et comptable est enrichi : les ressources financières sont diversifiées, les possibilités concernant les projets d'investissement du PIP sont prévues, et le recours à l'emprunt est désormais possible. Enfin, un transfert des « droits et obligations résultant des contrats et conventions conclu par ledit groupement d'intérêt public, après délibération de l'assemblée générale de dissolution du groupement donnant son accord à cette dévolution et aux modalités des opérations de liquidation correspondantes »¹²⁸² est organisé¹²⁸³.

Le caractère d'établissement public du PIP a ici un double objectif : il permet tout d'abord, comme le GIP, à différents acteurs de coopérer pour réaliser un projet ; mais, à la différence du GIP avant 2011, le recours à du personnel propre, les possibilités d'investissement nouvelles (notamment par le recours à l'emprunt) qu'offrent l'EPCC, et le plus grand détail des missions qu'a permis ce travail de refonte, sont autant d'atouts plébiscités par les gestionnaires¹²⁸⁴.

Les atouts et limites du GIP dans sa version de 1988 apparaissent ici lors des études concernant le développement du site de la vallée de la Vézère. Le GIP permet la réalisation

¹²⁸⁰ Préambule de la convention constitutive de l'EPCC.

¹²⁸¹ « Il conçoit et réalise l'installation d'aménagements et d'équipements destinés à informer, orienter les publics et les sensibiliser à la préhistoire ; il assure, avec les partenaires de l'établissement public, le fonctionnement et l'animation de ces lieux de médiation et d'information touristique situés en particulier dans les communes des Eyzies-de-Tayac, Campagne et Montignac », art. 4 de la convention constitutive.

¹²⁸² Art. 27 de la convention constitutive.

¹²⁸³ L'article 26 de la convention constitutive du GIP indiquait que « la dissolution du GIP entraîne sa liquidation ». Cependant, les membres de l'EPCC étant les mêmes que ceux du GIP, une liquidation ne nous semble pas fonctionnellement justifiée. Les gestionnaires la considèrent comme facultative.

¹²⁸⁴ Pour être tout à fait complet, nous signalerons que le tableau de la création de l'EPCC PIP est terni par la découverte, en juillet 2010, trois jours après l'inauguration du centre d'accueil, d'un détournement financier. « Le fonctionnaire en charge de la comptabilité » aurait détourné des sommes entre 2004 et 2008 (voir sur ce point LAMARQUE S., Soupçons de détournement de fonds au Pôle international de la préhistoire des Eyzies (24), *Sud Ouest*, 24 juillet 2010). Les caractéristiques des modalités de gestion du GIP ne peuvent cependant être incriminées, au regard de celles de l'EPCC : tous les deux sont soumis aux règles de la comptabilité publique et, dans le cas présent, c'est « un simple contrôle de son supérieur » qui a permis la mise à jour de ces irrégularités.

d'une première étape du projet culturel ; une orientation nouvelle nécessite par la suite le recours à une nouvelle structure. Une question ultime doit être posée : le GIP PIP est mis en place début 2002, c'est-à-dire quelques semaines après l'entrée en vigueur de la loi créant l'institution EPCC, et permettant d'y recourir. Les travaux conduisant à la création du GIP étant sans doute entamés depuis de nombreux mois déjà, il semblait difficile de modifier le choix du mode de gestion début 2002. Mais si cette création avait eu lieu plusieurs mois ou années après la création de l'EPCC, les gestionnaires auraient-ils opté pour la nouveauté ? Nous ne détenons pas la réponse à cette question, et il faut dans le cas présent s'en tenir au fait. Cependant, on crée toujours depuis 2002 des GIP culture, notamment pour son atout tenant à son caractère temporaire, qui en fait un préfigurateur idéal de l'EPCC.

2) Les interrogations sur le devenir de Mémoires de Pierres : mégalithes en Morbihan

Cette seconde illustration relative aux interrogations sur l'éventualité d'une reprise de l'activité d'un GIP concerne également la gestion d'un site préhistorique, mais moins consacré à l'ornementation des grottes qu'à l'élévation, pour des raisons demeurées à ce jour mystérieuses, de rocs : vieux de plus de 5 000 ans, les alignements de Carnac sont un des sites mégalithiques les plus grandioses et les plus connus d'Europe. Témoin d'une civilisation de l'époque néolithique, cet héritage fragile est hélas victime de sa notoriété : les dégradations dues à la fréquentation estivale menacent les menhirs de déchaussement et de basculement.

Le ministre de la Culture et de la communication confie en janvier 2003 au préfet du Morbihan une mission de conception d'un nouveau projet, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, chargé de garantir la pérennité du site, tout en prévoyant les aménagements susceptibles d'améliorer l'accueil et l'information du public, bien que l'accès demeurât gratuit.

Un GIP culturel est créé le 19 septembre 2005¹²⁸⁵ pour une durée de deux années reconductible. Ce choix de transition résulte de la volonté des partenaires (État et collectivités territoriales concernées) de poursuivre une double réflexion : déterminer le type d'institution destinée faire vivre cette nouvelle mission, et cerner les actions à mettre en place pour la réaliser. Des études scientifiques, juridiques, économiques, culturelles et environnementales doivent être menées à dessein durant cette période.

Composé de l'État¹²⁸⁶, la région Bretagne, le département du Morbihan, la commune de Carnac et le Centre des monuments nationaux, il a pour mission de « poursuivre l'élaboration du projet de mise en valeur des alignements et monuments mégalithiques de Carnac et de ses environs en assurant la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble des études nécessaires »¹²⁸⁷. Ce GIP, créé pour une durée limitée, s'inscrit clairement dans une période intermédiaire : il est consacré à la poursuite d'études, « [il] n'a pas pour objet d'assurer la gestion ou la conservation des monuments [...] »¹²⁸⁸.

L'arrivée au terme du GIP en 2009, après une reconduction, est, comme pour le PIP, l'occasion de s'interroger sur le choix de la « coquille juridique » à utiliser dans l'avenir ; mais cette réflexion sera indissociable de celle, essentielle, conduisant à poser les jalons de la future orientation culturelle du site : une note d'orientation à destination du préfet du Morbihan¹²⁸⁹ insiste effectivement sur le fait qu' « il est recommandé tout d'abord aux partenaires de se déterminer sur leur volonté d'une part de définir un projet commun de mise en valeur des sites mégalithiques, et d'autre part d'en assurer ensemble la gestion opérationnelle ». L'atout de cette étude, qui a fait l'objet d'une présentation lors du conseil d'administration du GIP fin 2007, est, en développant les différentes alternatives juridiques permettant de conduire au mieux le projet qui aura été arrêté, d'établir un lien étroit entre la détermination d'un projet et la formule à mettre en place pour atteindre les objectifs fixés. Ainsi, la simple reconduction du GIP, souligne le rapport, suffira pour poursuivre la réalisation d'études, son objet initial. Il met cependant en garde sur le formalisme juridique qui doit être respecté : « une absence de renouvellement explicite approuvé dans les mêmes formes que la création mettrait fin *ipso facto* à l'existence du GIPC ». L'auteur de la note détaille ensuite les autres formes de gestion existantes, qu'il classe selon leur pertinence : les recours à l'association, non adaptée « à la mise en œuvre d'un projet d'intérêt général impliquant des personnes publiques », au syndicat mixte, dont l'État ne peut être membre, et au groupement d'intérêt économique, qui conserve une dimension commerciale « peu compatible avec l'esprit du projet de conservation et de valorisation des sites mégalithiques du Morbihan », devront être écartés. Les différentes formules, jugées comme permettant une

¹²⁸⁵ Date de publication au recueil des actes administratifs de la préfecture de la région Bretagne de l'arrêté d'approbation de la convention constitutive.

¹²⁸⁶ Le ministère de la Culture et de la communication

¹²⁸⁷ Art. 2 de la convention constitutive.

¹²⁸⁸ Ibid.

¹²⁸⁹ Devenir du GIPC « Mémoire de pierres : mégalithes en Morbihan » après 2009, note d'orientation pour le Préfet du Morbihan.

gestion pérenne d'un projet, sont envisagées : la création d'un nouveau « GIP culture », au service d'un projet renouvelé, peut être une option, dans les limites que nous connaissons maintenant, et dont la note rapporte certaines ; le classement de ce site « à l'équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé, faisant l'objet d'un projet de développement » en parc naturel régional peut être proposé par la région. Une charte initiée par cette dernière, mais associant lors de son élaboration l'État et les communes concernées régirait le territoire. Créé par décret pour une durée de 10 ans, le parc est chapoté par un organisme de gestion. Opter pour ce choix mettrait clairement en avant les logiques écologique et de développement durable. Mais c'est le recours à l'EPCC qui fait l'objet de développements particulièrement détaillés, et qui retient l'attention à la lecture de la note : on s'oriente ainsi vers une structure de coopération d'abord culturelle, mais pouvant intégrer une dimension de conservation. Surtout, si ce choix était retenu, c'est la collaboration entre les membres qui sera revue, et renforcée, au sein d'une nouvelle institution qui prendra en charge directement et en intégralité des compétences qu'elle détiendrait en propre¹²⁹⁰. C'est finalement la structure GIP qui sera retenue et qui continue encore aujourd'hui, malgré quelques difficultés¹²⁹¹, à régir le site.

Le GIP de préfiguration, qu'il soit défini en tant que tel dès le départ, ou que les faits permettent de le caractériser ainsi, est un atout considérable pour les gestionnaires qui peuvent se prévaloir d'une structure leur permettant de s'associer pour une durée limitée, en vue de préparer ou de finaliser un projet culturel. Dans ce cas encore, le GIP culture a été utilisé comme une modalité transitionnelle avant, peut-être, le choix de l'EPCC. Comme dans les exemples précédents, la conduite d'un projet et la structure devant l'accueillir sont indissociables : la définition d'un projet commun doit être la première priorité ; le mode de gestion devra contribuer à atteindre les objectifs fixés.

¹²⁹⁰ L'EPCC est, rappelons-le, un établissement public avec un directeur recruté à partir du projet qu'il souhaite mettre en œuvre ; d'autre part, les missions de cet EPCC, pour une bonne conservation et mise en valeur du site, ne devront plus se limiter à la conduite d'études, mais réaliseront un projet concret. Le rapport insiste donc à juste titre sur le renforcement du « transfert de compétence » qui devrait avoir lieu dans ce cas : "la création de l'EPCC impliquerait un changement de dimension de la coopération des partenaires. Jusqu'à présent, ces derniers ont choisi de se répartir la maîtrise d'ouvrage des actions inscrites dans le programme d'intervention défini en commun. La constitution d'un EPCC s'inscrit dans une logique d'intégration plus poussée, qui se traduirait en pratique par un transfert de compétences de gestion à l'établissement. Cela nécessiterait une décision formelle manifestant la volonté des partenaires d'aller dans ce sens. Cette décision, qu'elle qu'en soit la forme, devra préciser très clairement les missions qui seront confiées à la nouvelle structure".

¹²⁹¹ La Radio France Inter rapportait à la fin de l'année 2012 qu'un membre de la DRAC Bretagne, se promenant sur le site, avait découvert que des travaux de construction d'une habitation avaient lieu au sein même du périmètre protégé, le maire de la commune ayant donné son autorisation.

Conclusion du Chapitre 2

Deux nouveaux modes de gestion se développent au sein de l'activité culturelle. Le premier mode lui est spécifique et reconnaît la décentralisation culturelle qui s'exprime par le jeu de la coopération. Il est un établissement public ; sur un plan légistique, sa structure interne le rappelle. Cependant, il est adapté à l'activité culturelle : la nomination par le conseil d'administration du directeur, sur un projet, en est une illustration. L'EPCC est utilisé avec pertinence dans la conduite d'un projet politique, et il offre une sécurité juridique, notamment dans le domaine de la création artistique.

Le groupement d'intérêt public, dans son nouveau standard commun, dispose de nouvelles modalités de fonctionnement jusque là propres aux établissements publics. Il peut toujours cependant remplir ses missions de préfiguration. Le GIP répond totalement à sa dynamique, notamment dans le domaine culturel. Notre détour dans les arcanes de la préfiguration nous permet d'envisager le GIP au sein d'une politique culturelle et de faire un point sur la perception qu'en ont les gestionnaires.

Préfigurer, c'est préparer en un temps limité la gestion future. La contrainte temporaire et la coopération entre partenaires dans cette perspective sont dans ce cas essentielles. Le GIP culture n'est plus alors une alternative à l'EPCC ou à d'autres formes de gestion mais trouve une place essentielle dans la conduite d'un projet, notamment à l'heure où la gestion des deniers publics est suivie avec de plus en plus d'attention : le GIP doit réaliser un objectif « en temps et en heure » –en général un délai assez court au regard de nos illustrations- en vue de transmettre ses réalisations à une entité pérenne chargée d'une gestion plus classique.

Le GIP pourrait-il entrer en concurrence avec l'EPCC ? Nous ne pouvons encore répondre à cette question ; il est cependant indéniable qu'il n'est plus possible de s'intéresser au seul EPCC. Les gestionnaires ont désormais un choix plus ouvert.

Conclusion du Titre I

Les établissements publics, et notamment ceux de la culture, jouent un rôle et occupent une place essentiels dans la mise en œuvre des politiques publiques déterminées et conduites par le Gouvernement. Pour remplir cette tâche, ils peuvent « muter » pour soit acquérir d'autres caractères, soit intégrer certains de leurs caractères au sein d'autres entités. Ils ont toutes l'attention du législateur qui a créé ces dernières années de nouvelles formes de coopération. L'EPCC institué à l'initiative des collectivités locales permet de gérer des services publics locaux ayant un intérêt national. Sa dénomination souligne l'importance du partenariat entre les différentes collectivités (État, structures décentralisées) La coopération est au cœur de la symbolique du GIP. Ceux issus de la réforme de 2011 se dotent de certains atours de l'établissement mais conservent toujours une grande pertinence dans la mise en œuvre de la préfiguration d'un projet culturel.

Nous l'avons vu, les établissements publics sont également un enjeu important pour la politique de maîtrise des dépenses publiques de l'État. L'opérateur est le lien entre ces deux dimensions, de politique publique, et de régulation des dépenses publiques. Il se substitue donc à l'établissement public qui se trouve « dilué » dans d'autres paramètres de l'action publique. L'opérateur, structure dotée de la personnalité morale et juridiquement autonome, est par ailleurs restitué, par le prisme justement de ces deux enjeux, dans la globalité de l'action publique, et il se trouve connecté avec l'État par le développement d'un nouveau pilotage. Il devient un acteur de la politique publique qu'il est chargé de mettre en œuvre : nous avons précédemment montré qu'une autonomie allait de pair avec l'existence d'une tutelle ; il en est de même ici : ce nouvel acteur jouera pleinement son rôle si ce nouveau pilotage est aussi l'occasion de le responsabiliser, tant dans sa gestion que dans son évaluation. L'immixtion de la performance devient alors la phase ultime de cette rénovation.

TITRE 2 : LE RENOUVELLEMENT DES LIENS AVEC L'ÉTAT COMME SOCLE D'UNE NOUVELLE GOUVERNANCE

Nous avons vu précédemment les limites de la notion de tutelle appliquée aux établissements publics de la culture. L'autonomie, dont nous avons pu souligner l'existence pour certains établissements publics, mais également son imperfection, lorsque la tutelle est elle-même imparfaite, peut sembler parfois la pierre philosophale expliquant les bons résultats d'une gestion culturelle. Le musée du Louvre est à ce titre un exemple d'exception¹²⁹². Cependant, la caractérisation des structures culturelles publiques en tant qu'opérateur oblige à revoir la donne. Le budget propre de l'établissement public n'est pas un gage de totale autonomie puisque des programmes vont retracer les subventions que l'État accorde à ces entités pour la conduite de leurs politiques publiques spécifiques. Un nouveau lien, fait d'enjeux à la fois de politique publique et budgétaire, réunit chaque entité avec l'État dans la conduite d'un projet commun. Une nouvelle responsabilité, issue des réformes budgétaires de l'État, sourd également sur les personnes morales de droit public. Un diptyque représentant la liberté et la responsabilité s'offre à elles. L'autonomie ne peut plus alors s'envisager de la même manière ; une nouvelle liberté est accordée au gestionnaire qui rendra des comptes sur le fondement d'un nouvel acte passé sur la base d'une nouvelle dynamique : la performance¹²⁹³.

Cette performance se développe dans l'ensemble des politiques publiques et enrichit le discours culturel. Elle est insufflée par l'État au sein des opérateurs culturels par la technique de la contractualisation. Ainsi, l'établissement public culturel se trouve porteur de nouveaux enjeux politiques, et la tutelle peut être considérée comme complétée. L'incidence de la

¹²⁹² GAILLARD Y., *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la tutelle du ministère de la Culture sur le musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, la Bibliothèque nationale de France et la Cité des sciences et de l'Industrie*, Sénat, n° 384, 12 juillet 2007, 88 p., p. 46 et s.

¹²⁹³ « L'un des succès les plus importants de la LOLF réside sans aucun doute dans le développement de la culture de la performance et du management. », Rapport de la mission d'information de l'assemblée nationale

contractualisation sur la relation entre l'État et l'établissement doit être appréhendée (Chapitre 1). Cette contractualisation de la performance a par ailleurs une origine financière. Or, l'État, nous l'avons vu, peut être amené à participer activement à des structures de coopération. Une contractualisation avec ces entités, ainsi qu'avec les structures de droit privé mettant en œuvre une politique publique permettrait une généralisation de la performance dans tous les champs de l'action culturelle qu'investit l'État. Une telle démarche implique de s'interroger sur ce qui doit être soumis à la performance. Ce choix doit prendre en considération non seulement l'objet de chaque structure de mise en œuvre de la politique culturelle, mais doit également s'intégrer dans la politique culturelle de l'État. Ainsi, cette nouvelle modalité de gestion pourrait être un instrument d'unification des différentes politiques culturelles en une politique culturelle (Chapitre 2).

Chapitre I : La recherche de la performance dans le domaine culturel

La LOLF a un versant budgétaire et un versant comptable. On ne peut cependant la réduire à ces seuls aspects ; elle comporte également un important volet gestionnaire. Les initiateurs de la loi organique ont affirmé leur ambition d'en faire une « réforme systémique »¹²⁹⁴, destinée à modifier le système administratif français pour le fonder sur les piliers suivants : un périmètre, un budget, un responsable. Ce dernier est incarné par le gestionnaire, disposant de prérogatives inspirées du privé, et d'une liberté que les précédents environnements budgétaires ne lui offraient pas. Mais celle-ci ne peut s'exercer véritablement qu'en envisageant sa contrepartie, les moyens dont dispose la personne dépositaire de l'autorité pour appréhender les résultats de l'action menée par le gestionnaire : la performance, qui est indissociable de l'acquisition de la liberté de gestion, s'insinue dans l'ensemble de la sphère publique, y compris les entités publiques distinctes de l'État, parmi lesquelles les établissements publics de la culture (section 1). Cette imprégnation au sein du droit administratif se fait par une contractualisation passée entre l'État et ses opérateurs (section 2).

Section 1. L'immixtion de la performance budgétaire dans l'environnement administratif

La réforme budgétaire issue de la loi organique de 2001, qui, rappelons-le, ne s'applique qu'à l'État, introduirait selon MM. Barilari et Bouvier un nouveau prédicat dans le processus budgétaire. À son attribut politique, qui existe toujours, semble aujourd'hui s'opposer une nouvelle caractéristique : celle de la gestion¹²⁹⁵. Les difficultés d'intégration dans une logique

¹²⁹⁴ INGLEBERT X., op. cit., p. 12.

¹²⁹⁵ La réforme budgétaire crée « une tension dont la nature est à première vue diamétralement opposée : d'un côté, une logique politique ancienne, procédant de la tradition démocratique et qui privilégie dans l'organisation et le fonctionnement du pouvoir la capacité politique des élus du suffrage universel, c'est-à-dire du Parlement ; lui fait désormais face une logique de gestion, qui répond à des impératifs économiques et qui privilégie la capacité d'expertise technique, celle des décideurs. », op. cit., p. 27.

économique, prioritairement gestionnaire, du processus de décision budgétaire dont le cadre essentiel a été un droit public financier qui « est un droit relevant de la tradition démocratique »¹²⁹⁶ seront abordées en filigrane dans les développements, mais nous retiendrons d'ores et déjà la définition des deux auteurs faisant de la gouvernance publique « l'association de la bonne gestion et de la démocratie »¹²⁹⁷.

La LOLF, avec son nouveau cadre budgétaire voulu comme un des socles de la réforme de l'État, trouve une de ses raisons d'être dans les attentes des gestionnaires. Le régime de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, par l'absence dans ses principes directeurs de marges de manœuvres et de fixations d'objectifs faisait de ceux-ci plus des contrôleurs de la régularité à la règle que des managers chargés de valoriser l'activité¹²⁹⁸.

Le modèle de gestion dont la LOLF s'inspire est « celui de la gestion et du gouvernement d'entreprise »¹²⁹⁹ : des libertés sont accordées aux gestionnaires publics de l'État afin de leur permettre d'atteindre une plus grande efficacité des services publics. Ces libertés acquises concernent l'ensemble des entités administratives¹³⁰⁰ et sont, fonctionnellement, de trois types :

- la globalisation de l'autorisation budgétaire permet la constitution de programmes jusqu'à 10 fois plus importante que les chapitres de l'ordonnance de 1959, pour offrir de larges enveloppes de crédits comprenant les 4 natures de dépenses (personnel, fonctionnement,

¹²⁹⁶ Ibid.

¹²⁹⁷ Ibid.

¹²⁹⁸ Sur les grandes critiques faites au régime de l'ordonnance de 1959, voir MORDACQ F., *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, Paris : LGDJ, 2006, p. 2. La doctrine est unanime sur les limites de l'ancien système. Ainsi, MM. Adam et Ferrand et Rioux s'attachent aux mêmes problématiques, soulignant également l'enjeu principal, que nous allons développer par la suite, d'accroissement de l'efficacité et de la performance dans l'exécution budgétaire, dans le respect des règles comptables publiques ; ADAM F., FERRAND O., RIOUX R., *Finances publiques*, Paris : Presses de sciences Po et Dalloz, 3^{ème} édition, 2010, 653 p., pp. 137-138.

¹²⁹⁹ BOUVIER M., Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 1^{er} août 2001 : aux frontières du réel et de l'utopie, *RFFP* n° 86 – Avril 2004, pp. 193-212, p. 193. L'auteur considère cette démarche de la LOLF comme procédant de l'utopie dans la mesure où elle fait implicitement référence à ce modèle de gestion « posé comme universel ». Inspiré du modèle anglo-saxon du gouvernement d'entreprise, il est transposé à l'État.

¹³⁰⁰ C'est cette imprégnation dans l'ensemble de la sphère administrative qui serait à l'un des vecteurs de notre problématique : « [la liberté de gestion] concerne les différentes entités administratives : changement de statut des entreprises publiques, autonomie des établissements publics, développement d'agences ou création de services à compétences nationales. Au sein de l'État, les contrats objectifs/moyens sont le symbole de la liberté de gestion pour les services. Les structures "métiers" ou opérationnelles tentent également d'acquérir plus de liberté par rapport aux "tutelles" budgétaires (la direction du budget), statutaires (la DGAFP) ou internes (directions financières et de ressources humaines). », in MORDACQ F., *La réforme de l'État par l'audit*, Paris : LGDJ, 2009, p. 26.

intervention, investissement). La mise à la disposition de dotations globales au profit des responsables opérationnels doit leur permettre une utilisation plus efficace des dépenses ;

- les redéploiements entre les différentes natures de dépenses, autrefois prohibées ou soumises à autorisation par le ministère des Finances créent des marges de manœuvre. Ces redéploiements s'exercent au sein même de l'enveloppe personnel (entre rémunération principale et accessoire, entre fonctionnaires et contractuels), ou entre les trois autres enveloppes. Un redéploiement des dépenses de personnels vers les autres dépenses est une dernière possibilité, alors que l'inverse est impossible, le principe étant qu'un tel transfert pourrait signifier une création d'emploi, celle-ci étant réservée à l'initiative parlementaire ;
- des redéploiements d'effectifs sont autorisés à l'intérieur d'un plafond d'emploi ministériel unique décliné par programme. Les autorisations budgétaires détaillées par corps et par grade de l'ordonnance de 1959 sont supprimées au profit d'une autorisation globale.

L'approche budgétaire, avec l'adoption de la LOLF, évolue. Au lieu d'une spécialisation des crédits par nature de dépense, comme dans l'ancien système, on assiste à une spécialisation par destination de dépense : on passe du chapitre, et du détail de la nomenclature, au global, avec la mission et le programme aujourd'hui cœur du raisonnement¹³⁰¹. Au budget de moyens se substitue en conséquence un budget de résultats, où les crédits ne sont plus présentés par nature de dépenses, mais par objectifs. Ces crédits budgétaires, cloisonnés auparavant dans plus de 800 chapitres sont répartis aujourd'hui en 130 programmes associés à des politiques publiques. Au sein de chacun, le responsable de programme dispose des marges de manœuvre que nous venons de relever.

La souplesse de gestion est donc un des fondements de la LOLF. Le responsable de programme, qui, « en accord avec son ministre, définit la stratégie de son programme, dans une stratégie pluriannuelle »¹³⁰², est la cheville ouvrière de ce nouveau schéma. Celui-ci, tourné résolument vers une logique de résultats¹³⁰³, ne peut être efficace que si à cette liberté

¹³⁰¹ « Les programmes sont donc à la fois le cadre de l'autorisation budgétaire et de la gestion ; les gestionnaires disposent d'une marge de liberté élevée pour rechercher la satisfaction des résultats qui leur sont demandés dans le cadre d'une globalisation par programme des budgets », in MORDACQ F., *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, op. cit., p. 12.

¹³⁰² Site de la performance publique : www.performance-publique.budget.gouv.fr

¹³⁰³ « L'esprit de la loi a conduit à identifier la notion de "responsable de programme", manager en charge du pilotage de la performance, de son budget et de la bonne allocation des ressources. », in MORDACQ F., *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, op. cit., p. 12.

acquise est adjointe une possibilité de suivre l'accomplissement des objectifs déterminés (§1). La performance, et son évaluation, deviennent le corollaire de cette liberté de gestion (§2).

§1. L'introduction de la performance dans le droit administratif : un nouveau principe directeur de la gestion publique

Michel Bouvier constatait en 2009, soit trois ans après le premier budget de l'État « en système lolfien », le bouleversement entrepris au sein de la gestion publique. « Près de huit années plus tard [après un article où l'auteur commentait la nouvelle loi organique qui venait de paraître au journal officiel], les effets du texte sont bien là, relève le chercheur. Indiscutablement une culture de la performance domine maintenant la gestion publique, tout au moins dans son approche »¹³⁰⁴. Jacques Chevallier, en 2011, est encore plus catégorique sur le principe la gouvernant et progressant dans toute la sphère publique : « La performance est devenue depuis quelques années le principe qui est censé guider la gestion publique et conditionner sa légitimité. La LOLF a constitué sur ce plan un tournant essentiel, en érigeant la performance en clé d'allocation et de répartition des moyens financiers de l'État : c'est toute l'action publique qui se trouve dès lors recentrée autour de cette exigence ; la réforme financière devenant le levier de la réforme de l'État, l'idée d'une "*administration tournée vers la performance*" constitue, comme le soulignait Robert Hertzog¹³⁰⁵, le dénominateur commun de l'une ou de l'autre »¹³⁰⁶.

Miroir de la liberté de gestion accordée aux gestionnaires¹³⁰⁷, qu'est exactement cette culture de la performance qui est maintenant indissociable de la sphère publique, au point que le ministère du Budget lui accole le terme « public » et en a fait un site ouvert¹³⁰⁸? Il convient

¹³⁰⁴ BOUVIER M., Réformes : la culture de la performance n'est pas incompatible avec la diversité institutionnelle, *RFFP* n° 105, Février 2009, p. 6.

¹³⁰⁵ HERTZOG R., Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif, *AJDA*, 2006, n° 10, pp. 531 et s.

¹³⁰⁶ CHEVALLIER J., Performance et gestion publique, p. 83, in *Réforme des finances publiques et modernisation de l'administration, Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog*, Paris : Economica, 2011.

¹³⁰⁷ Liberté et performance, avant même tout essai de définition de cette seconde notion, deviennent à nos yeux en effet indissociables, complémentaires, depuis l'entrée en vigueur de la LOLF : « L'ensemble des gestionnaires des administrations vont accroître leurs responsabilités et devenir "des managers globaux" mettant en œuvre des politiques, pilotant des crédits et des emplois, s'engageant sur des objectifs et rendant compte des résultats », in MORDACQ F., *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, op. cit., p. 8.

¹³⁰⁸ Le site de la performance est une source très riche en informations (www.performance-publique.budget.gouv.fr).

dans un premier temps de revenir sur les éléments de contexte faisant émerger la notion puis de proposer une définition, afin de répondre à la question : pourquoi la performance ? (A) Nous tenterons de démontrer qu'aujourd'hui « elle se prête à un discours juridique »¹³⁰⁹ susceptible de faire évoluer le caractère de la tutelle pesant sur les établissements publics culturels soumis à cette nouvelle gouvernance : elle devient un outil au cœur d'une politique (B).

A. L'introduction dans le langage budgétaire

La Performance a des origines extérieures au droit administratif. Elle intègre le champ public avec la LOLF.

1) La performance : des origines externes au droit administratif

Les deux pères de la réforme, Didier Migaud et Alain Lambert, rappellent le principe fondamental de cette nouvelle gestion publique : « liberté plus grande donnée à des gestionnaires responsables sur des objectifs de politique publique, en contrepartie d'exigences accrues sur la performance de l'action publique »¹³¹⁰. La performance n'est peut-être que la déclinaison d'un principe posé dès le XVIII^e siècle selon lequel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »¹³¹¹ ; deux siècles plus tard, alors que l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et des citoyens dont il est ici question se retrouve intégré au bloc de constitutionnalité, il est mis l'accent non plus sur le citoyen en droit d'accéder à une requête, mais d'abord sur l'agent, soumis à une nouvelle responsabilité, et sommé de s'engager sur le bon usage des deniers publics : il doit pouvoir rendre compte. Deux caractéristiques semblent pouvoir être à ce stade explicitées. La performance publique :

- est la contrepartie de la liberté de gestion ;
- doit pouvoir faire l'objet d'une évaluation.

¹³⁰⁹ Le professeur Jacques Caillosse, en 1999, bien avant que soit votée la loi organique relative aux lois de finances d'août 2001, ou que la révision générale des politiques publiques ne s'inscrive dans l'action publique, s'interrogeait sur les rapports liant droit administratif et performance publique : « Le droit administratif contre la performance publique ? Le titre de cet article suppose que l'on puisse lever une double incertitude. Il faut commencer par prouver que la performance publique se prête à un discours juridique. Dès lors que rien de s'oppose à pareil exercice, il reste à démontrer l'intérêt tant pratique que théorique de l'entreprise. », in CAILLOSSE J., *Le droit administratif contre la performance publique ?*, *AJDA*, 1999, p. 195. Tant l'origine du terme que son entrée dans la sphère publique conduisent effectivement à s'interroger sur sa juridicisation.

¹³¹⁰ LAMBERT A, MIGAUD D., *La loi organique relative aux lois de finances et la V^e République*, *RFFP*, 1997, n° 97, p. 114.

¹³¹¹ *Ibid.*

Mais quelle est la source originelle de la performance publique ? Il faut pour y répondre revenir sur le terme de performance.

La performance, qui « demeure a priori étrangère au langage ordinaire du droit et des juristes »¹³¹², a été « introduite en français au début du XX^e siècle comme terme de turf »¹³¹³ ou, selon un autre auteur; « a vraisemblablement pris naissance »¹³¹⁴ dans le domaine du sport, « appartient au lexique sportif [et] n'est pas loin de se confondre avec la prouesse »¹³¹⁵. Elle s'est cependant étendue à d'autres activités comme la technique, l'économie où elle « désigne le rendement optimal d'un produit financier, d'un mode de fonctionnement, d'un mode de travail ou, plus généralement, d'une entreprise »¹³¹⁶, les loisirs et la vie privée. Le vocable fait également son apparition dans l'art contemporain, comme signifiant de l'acte créateur "in vivo". La langue française a aujourd'hui intégré dans la définition de la performance, terme d'origine anglaise signifiant exécution, les trois acceptions sportive (mettant au même rang le cheval et l'athlète !), technique et artistique¹³¹⁷. Objet pour certains d'un véritable culte¹³¹⁸, ou fondement d'une idéologie¹³¹⁹, « [La] notion doit [cependant] sa promotion et sa fortune aux pratiques managériales, ainsi qu'aux activités de communication des entreprises »¹³²⁰.

La performance est initialement tellement éloignée de l'action publique qu'elle est difficilement identifiable¹³²¹. Le professeur Jacques Chevallier constate que cette notion, traditionnellement liée à l'économie de marché, au sein de laquelle les agents sont tenus d'améliorer leur propre performance, est antinomique avec la logique gouvernant la gestion

¹³¹² CAILLOSSE J., *Le droit administratif contre la performance publique ?*, préc., p. 195.

¹³¹³ FÉVROT O., *La performance dans les contrats administratifs*, *Revue de la recherche juridique*, PUAM, 2005-4, p. 2360.

¹³¹⁴ GARBAR C.-A., *Performance et contractualisation de l'action publique*, p. 134, in ALBERT N. (dir.) *Performance et droit administratif*, Paris : Litec, Colloques et débats, 2010.

¹³¹⁵ CAILLOSSE J., *Le droit administratif contre la performance publique ?*, préc., p. 195.

¹³¹⁶ FÉVROT O., *La performance dans les contrats administratifs*, préc. p. 2360.

¹³¹⁷ Selon les termes du dictionnaire Le Petit Robert 2011, la performance se définit comme :

- 1- « Résultat chiffré obtenu dans une compétition (par un cheval, un athlète)
- 2- Résultat optimal qu'une machine peut obtenir
- 3- Courant artistique, né dans les années 70, consistant à présenter une œuvre en cours de réalisation, spécialement lorsque l'artiste (performer) utilise son corps comme moyen d'expression. »

¹³¹⁸ EHRENBURG A., *Le culte de la performance*, Paris : Calman-Levy, 1994.

¹³¹⁹ HEILBRUNN B., *La performance, une nouvelle idéologie ?*, Paris : La découverte, 2004.

¹³²⁰ CAILLOSSE J., *Le droit administratif contre la performance publique ?*, préc., p. 195.

¹³²¹ « [Dans] une optique traditionnelle, l'on sait que si la performance a un sens dans le domaine de la gestion ou de l'économie, elle n'en a tout bonnement aucun dans celui de l'action publique, sous-tendue par une logique de régulation, et non par une logique de performance », GARBAR C.-A., *Performance et contractualisation de l'action publique*, préc., p. 137.

publique, soumise à une double exigence de conformité politique et de régularité juridique¹³²². Il faut donc pour appréhender la performance publique importer la notion de performance dans la sphère publique et considérer, comme l'a fait Olivier Févrot, que « rapportée à l'action administrative, la performance traduit par analogie l'idée selon laquelle les personnes publiques doivent accomplir leurs missions à un moindre coût [...] En ce sens, la performance est un terme générique qui englobe la notion de rentabilité et celle d'efficacité et d'efficience exprimant, respectivement, la justesse des rapports entre les moyens utilisés et les résultats obtenus ou entre les objectifs assignés et les résultats atteints »¹³²³. L'entrée de la performance « aboutit à transposer dans la sphère publique une rationalité qui avait été réservée au monde de l'entreprise »¹³²⁴.

2) La performance par le prisme budgétaire de la LOLF : définition, enjeux, outils

La performance, dans sa conception d'intégration à l'action publique par le truchement de la LOLF, fait aujourd'hui l'objet d'une définition, issue des travaux réalisés par la direction de la réforme budgétaire du ministère du Budget, la Cour des comptes et les commissions des finances des deux assemblées, inscrite dans un guide de la performance en juin 2004. Elle a plusieurs dimensions¹³²⁵, la première étant de nature politique tandis que la seconde est plus administrative. Elle représente effectivement « la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service et d'efficience de la gestion »¹³²⁶.

¹³²² CHEVALLIER J., Performance et gestion publique, préc. p. 84. Il nuance cependant aussitôt son propos en indiquant que cette conception de l'administration contient « une part d'illusion » puisque les prestations de l'administration ont des coûts et sont de qualité divers, pouvant conduire à ne répondre qu'imparfaitement à cette double exigence.

¹³²³ FÉVROT O., La performance dans les contrats administratifs, préc., p. 2359.

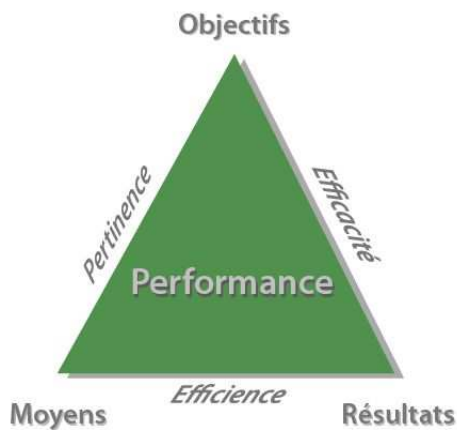
¹³²⁴ CHEVALLIER J., Performance et gestion publique, préc., p. 84.

¹³²⁵ Confère MORDACQ F., Six ans de pratique de la LOLF : une maturité progressive, préc. p. 34.

¹³²⁶ Glossaire in Minefi et a., La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateur, guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, juin 2004, p. 49.

Deux points caractérisent cette notion : d'une part la performance se définit par rapport à l'évaluation dont elle est l'objet¹³²⁷. D'autre part elle s'exécute selon trois axes touchant l'individu dans ses dimensions de citoyen, d'usager des services publics et de contribuable¹³²⁸.

Pour être tout à fait complet sur cette définition, avant de nous étendre sur les modalités de son évaluation, nous rappellerons que la performance publique se décline, comme la performance, en ces trois notions distinctes précédemment citées que sont l'efficacité, la pertinence et l'efficience, dont la schématisation du « triangle d'or de la performance » nous permet de mieux saisir les enjeux :



¹³²⁷ La France n'est pas précurseur en la matière puisque cette évaluation, issue de l'augmentation de la contrainte budgétaire pesant sur les États depuis une trentaine d'années, « a conduit plus des deux-tiers des pays membres de l'OCDE (dès les années 1980 pour la Nouvelle-Zélande et l'Australie ; dans les années 1990 pour les États-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-bas, le Canada, les pays nordiques (Suède, Danemark, Finlande) et, depuis les années 2000, l'Allemagne, l'Autriche, l'Irlande, la Suisse) à mesurer la performance de l'action publique et à introduire dans leurs documents budgétaires des objectifs et indicateurs de résultats cherchant à évaluer l'efficacité de actions financées et de leurs services publics. », *Les notes bleues de Bercy*, n° 304, Mars 2006.

¹³²⁸ - « Les choix d'efficacité socio-économique, répondant aux attentes des citoyens, visent à modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire, culturel etc. et reflètent l'impact de l'action de l'administration dans le cadre de la recherche de l'intérêt général [...] ;

- les objectifs de la qualité de service intéressant les utilisateurs des services publics [...] ;

- les objectifs d'efficience de la gestion intéressant le contribuable retracent la capacité à accroître les produits des activités publiques à moyens égaux ou à maintenir le même niveau d'activité, mais avec moins de ressources ; par exemple, l'optimisation du coût d'exploitation de la flotte du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile. », COUR DES COMPTES, *La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives, Rapport public thématique*, novembre 2011, Paris : La documentation Française, pp. 153-154.

Ainsi, alors que l'efficacité désigne l'atteinte d'un objectif sans préciser les moyens utilisés, et que la pertinence permet de répondre à la question, l'administration se munit-elle des bons moyens pour atteindre ses objectifs ?, le dernier segment est celui qui retient depuis peu l'attention de tous les gestionnaires, notamment avec la RGPP qui l'enracine dans la conduite des politiques publiques. L'efficience, qui lie les résultats aux moyens utilisés, a pour objet la recherche de la réduction des coûts¹³²⁹.

L'idée de la performance publique est donc que « les personnes publiques doivent accomplir leurs missions à un moindre coût, sans dégradation de la qualité des prestations »¹³³⁰ ; la substance de la performance publique, qui fera l'objet d'une évaluation, est... d'être mesurable ! Comme nous l'avons relevé, il s'agit d'un système axé sur des objectifs à atteindre, dont l'outil d'évaluation sera l'indicateur de résultat¹³³¹.

Quels sont les enjeux de la performance : que mesurer ?, et mesurer pour quoi faire ?

Les résultats de cette mesure différeront, selon que seront envisagés les prestations que produit l'administration, ou l'impact de ces prestations sur le citoyen. Nous renvoyons aux développements de Damien Catteau analysant très clairement les tenants et aboutissants de « cet éternel débat de la démarche sur les prestations ou au contraire sur les impacts »¹³³², et nous nous contenterons de distinguer les deux notions avant d'indiquer la position française. Les prestations (outputs) sont les mesures de l'activité, des biens ou services que l'État procure aux ménages, aux entreprises et/ou aux entreprises publiques. Relativement simple à déterminer, elle n'appréhende qu'imparfaitement la performance des services¹³³³. Les impacts, ou résultats, (outcomes) correspondent aux incidences sur la collectivité ou aux conséquences

¹³²⁹ Depuis les années 1960, jusqu'aux années 1980, nous aurions glissé d'un « impératif d'efficacité » « au culte de la performance » dont l'efficience (« La recherche de l'efficience, prise dans son sens strict, [est] le rapport entre le résultat obtenu et le coût ou, comme l'écrit la Cour, l'efficacité au moindre coût », PONTIER J.-M., Une décennie de gestion des musées nationaux, *AJDA*, 2012, p. 74) serait le chantre : le triangle de la performance ne serait donc pas vraiment équilatéral..., voir CHEVALLIER J., Performance et gestion publique, préc., pp. 85-86

¹³³⁰ FÉVROT O., La performance dans les contrats administratifs, préc., p. 2359.

¹³³¹ « À chaque objectif doit pouvoir être associé un ou plusieurs indicateurs chiffrés qui permettent d'apprécier objectivement les résultats de l'action publique et des cibles qui définissent la valeur que doit atteindre l'indicateur à l'issue d'une période à déterminer, de trois à cinq ans. », DRB, *Les objectifs et les indicateurs de performance des projets et rapports de performance annexés aux projets de lois de finances*, *Mémento*, 12 décembre 2003, p. 4.

La Cour des comptes rappelle que les indicateurs doivent être pertinents, utiles, solides, vérifiables et auditables, in COUR DES COMPTES, *La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*, préc. p. 154.

¹³³² CATTEAU D., op. cit., pp 96-101.

¹³³³ « Leur mesure, le plus souvent, n'a de sens que dans le cadre d'une analyse plus globale, à travers une comparaison, dans le temps, ou une comparaison avec des services semblables. [...] C'est pourquoi les prestations sont souvent accordées au benchmarking. », in TROSA S., *Le guide de la gestion par programmes. Vers une culture de résultats*, Paris : Editions d'organisation, coll. Services publics, 2002, pp. 39-40.

pour elle, des produits et activités de l'État. Orienté vers la recherche de la performance¹³³⁴, l'impact est difficilement mesurable, les effets étant souvent le résultat de causes multiples. « Ainsi, la difficulté essentielle concernant la mesure des impacts est généralement celle de l'imputabilité des résultats à l'action de l'administration. »¹³³⁵ Pourtant c'est elle qui semblerait la plus pertinente puisqu'elle mesure l'efficacité d'une action publique sur le citoyen ou la société.

Le choix français, « emprein[t] de pragmatisme », serait « une troisième voie » : les objectifs stratégiques sont calibrés sur les impacts, tandis que les mesures complémentaires et objectifs intermédiaires prennent en compte les prestations fournies¹³³⁶. In fine, l'objet de cette démarche de performance, « c'est-à-dire le management par les résultats »¹³³⁷ serait double : informer les citoyens sur les résultats, et orienter la gestion de l'administration.

Ainsi, tout le dispositif issu de la réforme budgétaire née de l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001 est guidé par l'idée d'un « pilotage par la performance », allant vers une budgétisation orientée vers les résultats et non orientée par objectif, qui supposerait d'augmenter les moyens : chaque programme contient un projet annuel de performance (PAP), associé au projet de loi de finances, définissant des objectifs et engagements sous forme d'indicateurs chiffrés¹³³⁸ ; en cours d'exécution, le contrôle de gestion évalue les écarts entre avancée et résultats attendus et met en œuvre les correctifs nécessaires ; à la fin de chaque exercice, un rapport annuel de performance (RAP) annexé à la loi de règlement rend compte de la réalisation des programmes¹³³⁹.

¹³³⁴ Elles visent, par « l'explication des finalités d'intérêt général, [à placer] les mesures de l'efficacité socio-économique au cœur de l'architecture du système d'information sur les résultats », GUILLAUME H., DUREAU O., SILVENT F., *Gestion publique. L'État et la performance*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll Amphi, 2002, pp. 91-92.

¹³³⁵ CATTEAU D., op. cit., p. 98.

¹³³⁶ « L'approche française se caractérise [...] par une combinaison simultanée des mesures et des objectifs d'efficacité socio-économique d'une part et de la qualité de service et d'efficience de l'autre. Les objectifs stratégiques sont toutefois clairement orientés sur les impacts et d'ailleurs l'étude statistique de la part des différents types d'objectifs dans les avant-PAP laisse entrevoir cette prépondérance. [...] En revanche, les prestations vont être prises en compte non seulement par le biais de mesures complémentaires sur l'activité, orientées néanmoins sur son efficacité, c'est-à-dire la mesure de la qualité de service et la mesure de l'efficience, mais également par le biais des objectifs intermédiaires. Au niveau de la déclinaison opérationnelle des programmes, seront en effet mises en œuvre les mesures des prestations, associés à des objectifs dits intermédiaires qui s'analysent sous la forme d'objectifs d'activités, de moyens ou de production. »Ibid., p. 100.

¹³³⁷ CAILLOSSE J., Rapport introductif, Performance et droit de l'administration, p. 11, in ALBERT N. (dir.), *Performance et droit administratif*, op. cit.

¹³³⁸ Art. 51 de la LOLF.

¹³³⁹ Art. 54 de la LOLF.

Ces objectifs mesurables et ces indicateurs de moyens et d'impact ne sont pas, au sens de la LOLF, le signe d'une défiance du gestionnaire, mais sont au contraire, comme dans la sphère privée, celui de sa responsabilisation : autonomie, responsabilité dans la recherche de la performance sont les pierres angulaires de cette nouvelle gestion publique¹³⁴⁰.

La mesure de la performance va au-delà de la simple mesure de l'activité des services publics, mais doit permettre d'en améliorer les résultats en dépensant mieux. Nous concluons cependant notre propos par une modération, apportée par la Cour des comptes, qui rappelle la nécessité de choisir des indicateurs pertinents, ceux-ci pouvant ou non –c'est tout l'objet du débat-, influencer une orientation publique ; la culture du chiffre, dans ses excès, et ses déclinaisons, « le culte de l'outil » et « la tentation de mettre l'État en équation »¹³⁴¹ peuvent être la pire des choses : le résultat sur le corps sociétal d'une action publique menée par l'État, qui prescrit, interdit, exerce des fonctions régaliennes, ne peut se réduire, ou qu'imparfaitement, à une quantification retracée dans des indicateurs. Le citoyen doit demeurer avant tout usager du service public, et ne peut en être un consommateur, uniquement attaché à la perception du coût qu'il aurait de l'acte entrepris¹³⁴².

¹³⁴⁰ Dialectique que formule très clairement, approfondissant celle désormais bien connue du « passage d'une logique de moyens à une logique de résultats », MM. Adam, Ferrand et Rioux : « La LOLF suppose ainsi le passage d'une logique de méfiance à une logique de responsabilité, reposant sur des objectifs mesurables et un choix équilibré et significatif d'indicateurs de moyens, d'activité et d'impact reposant sur un système d'information performant. Si le lien entre la mesure de la performance et l'allocation des moyens relève toujours, *in fine*, de l'autorité politique, les gestionnaires disposent désormais d'arguments plus forts pour défendre leurs budgets. Responsables, ils doivent ainsi se montrer plus exigeants sur les délais et l'efficacité de la dépense publique. », ADAM F., FERRAND O., RIOUX R, *Finances publiques*, op. cit., p. 138.

¹³⁴¹ Ces deux expressions sont caractérisées par Damien Catteau comme « faire de la mesure pour faire de la mesure » qui est le risque inhérent à la bureaucratie lolfienne, qu'il convient d'éviter. CATTEAU D, op. cit., p. 102.

¹³⁴² « Autant que la pertinence des indicateurs, leur influence sur l'action publique suscite la controverse. L'action publique se prête en effet plus difficilement à l'évaluation par des indicateurs chiffrés que l'activité des entreprises. Elle génère une valeur ajoutée pour le corps social difficile à quantifier. Les administrations fournissent des services ou des prestations, comme la construction d'infrastructures ou l'aide sociale, dont la performance peut être objectivement mesurée. Les politiques régaliennes en particulier (sécurité, fiscalité, justice ...) ont également un rôle de prescription, l'interdiction de la commercialisation de produits illicites par exemple, dont l'impact final sur la société est difficilement quantifiable à l'aide d'indicateurs chiffrés.

Par ailleurs, ces derniers peuvent donner lieu à des interprétations très différentes. Le taux d'emploi, par exemple, n'induit pas la même appréciation, selon ce que recouvre la notion d'emploi, intégrant notamment ou non la durée de ce type de contrat de travail. S'ils facilitent donc la communication politique sur les résultats d'une politique publique, les indicateurs ne reflètent parfois qu'une vision réductrice de la complexité sociale.

En conséquence, la crainte d'une culture excessive "du chiffre" reste présente : l'usager d'un service public ne deviendrait plus qu'un consommateur préoccupé du rapport "qualité/prix" et les gestionnaires seraient incités à accroître par tous les moyens les scores sur les indicateurs selon lesquels ils seront évalués. Par exemple, si elles sont mal définies, les cibles fixées aux services fiscaux en matière de contrôle fiscal peuvent conduire les agents à privilégier les dossiers les moins complexes mais pour lesquels les enjeux sont les moins lourds. », COUR DES COMPTES, *Rapport public thématique sur La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*, op. cit., pp. 155-156. La délicate élaboration des indicateurs de résultat était déjà perçue en 2003 : Stéphanie Damarey constatait que « les objectifs, et donc les programmes, ne sont pas encore fixés que certains

B. L'introduction dans le langage du droit de la culture

La performance va intégrer le lexique juridique, avant de trouver une résonance dans le droit de la culture.

1) La performance dans le langage juridique

Inscrire la performance publique, puisque c'est l'accolement de ces deux termes, pourtant sans objet il y a encore quelques années, qui suscite notre intérêt, dans le langage juridique, n'est pas chose aisée. Bien qu'encadrée dans ses critères d'un point de vue budgétaire, un auteur constate que « cette idéologie de la performance n'est pas monomorphe. Entrée dans le sillage de la LOLF et de la révision générale des politiques publiques, elle se prête difficilement à une définition figée »¹³⁴³. Si ces deux réformes font de la performance, notion pourtant peu réglementée, une des nouvelles valeurs du fonctionnement des institutions, cette performance s'immisçait déjà depuis plusieurs années au cœur de la sphère administrative, la loi organique entérinant la nouvelle constitution financière et la réforme des politiques publiques entamée en 2007 mettant cette notion dans des textes et réformes fondatrices et réformatrices de la gestion publique.

Pour certains, la performance ne serait que la simple formulation d'une réalité ancienne : valeur inhérente à la notion de service public¹³⁴⁴, le régime du service public serait un des moyens de sa garantie¹³⁴⁵. Refusant de la réduire à « un simple artifice rhétorique », la référence à la performance traduit pour le professeur Chevallier « une inflexion de la conception traditionnelle de la gestion publique : le postulat selon lequel celle-ci, placée sous le sceau de l'intérêt général, ne pouvait être mesurée en termes d'efficacité, fait place à l'idée

services sont, déjà, à ce stade, équipés des indicateurs et tableaux de bord nécessaires à l'évaluation de leur activité. L'incohérence n'est toutefois qu'apparente dès lors qu'il sera possible de rapprocher les indicateurs élaborés des objectifs et programmes définis. La démarche n'est certes pas idéale mais ne présente qu'un inconvénient limité, dès lors qu'elle s'y limite. Rappelons ce qui pouvait être stigmatisé en matière d'élaboration des programmes et missions : la démarche doit conduire à adapter les structures administratives aux objectifs et non l'inverse. », in DAMAREY S., *L'administration confrontée à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances*, ADJA, 2003, p. 1966. Nous rajouterons que cette réflexion n'est valable que si ces objectifs sont le reflet de la conduite de la politique publique pour laquelle la structure administrative a été créée.

¹³⁴³ ALBERT N., *La privatisation du droit administratif le rend-il plus performant ?*, p. 55, in ALBERT N. (dir.), *Performance et droit administratif*, op. cit..

¹³⁴⁴ BOURDON J., *Introduction*, PMP, 1999, n° 2.

¹³⁴⁵ « Pour l'Institut de la performance publique, la performance ne serait que la formalisation d'une série d'exigences pesant traditionnellement sur les services publics (légalité, utilité, efficacité, qualité, productivité, maîtrise des coûts, efficience...) », CHEVALLIER J., *Performance et gestion publique*, préc., p. 84, note 4.

que l'administration est tenue, tout comme les entreprises privées, d'améliorer sans cesse la qualité de ses prestations et d'abord ses coûts de fonctionnement »¹³⁴⁶.

Lire les écrits du professeur Caillosse consacrés au sujet, aux deux extrémités d'une décennie, offre une interprétation capitale sur l'interpénétration progressive des champs de la performance et du droit administratif et permet de répondre à la question que se posait Olivier Févrot en 2005, soit à peu de choses près au milieu du laps de temps séparant les articles auxquels nous faisons référence : « on est enclin de se demander si la performance, standard essentiellement économique, managérial et social, n'est pas en voie de se constituer en une véritable catégorie juridique »¹³⁴⁷.

Le droit administratif contre la performance publique ?¹³⁴⁸, posait-il en 1999 avant de rédiger le rapport introductif à un colloque organisé en 2009 consacré à la thématique – marqueur de son actualité! – qu'il intitulera, comme une réponse à la question, performance et droit de l'administration¹³⁴⁹. Signe que l'entrée de la performance dans le droit administratif ne relevait pas de l'évidence, bien que des suggestions pussent apparaître, il s'interrogeait initialement sur ce que pouvait recouvrir l'emploi du terme performance dans la bouche d'un juriste. En quoi consistait-il ? Doit-on lier la performance de l'administration avec l'idée d'irréprochabilité de son action ? Il constatait également que le caractère mesurable de la performance semble, dans un premier temps, l'exclure de l'univers juridique. Enfin, pour les sociologues des politiques publiques, l'analyse des performances publiques ne peut être conduite qu'à l'écart du champ juridique. Il formule ensuite deux propositions : la performance ne peut être une catégorie juridique, le droit public disqualifiant tout discours sur l'efficacité, préférant prôner l'égalité, notion héritée du jacobinisme révolutionnaire rêvant de gommer les différences au profit d'un grand tout national, acrotère de la fonction publique. Le droit administratif, dans sa conception classique, n'a jamais eu le rendement comme préoccupation principale. Exorbitant du droit commun, il est indifférent aux codes des marchés et ne peut être évalué que d'un point de vue de l'intérêt général. Dans le même temps, le droit ne peut rester insensible aux performances publiques, de même qu'une performance publique ne peut se passer d'une expression juridique. Anticipant les politiques particulièrement actives – du moins dans le discours – depuis le début des années 2000, relatives à la nouvelle gouvernance, visant

¹³⁴⁶ Ibid., p. 84.

¹³⁴⁷ FÉVROT O., La performance dans les contrats administratifs, préc. p. 2359.

¹³⁴⁸ CAILLOSSE J., Le droit administratif contre la performance publique ?, préc. p. 195.

¹³⁴⁹ CAILLOSSE J., Rapport introductif, Performance et droit de l'administration, préc. p. 5.

notamment à juguler le déficit public, dont l'union européenne¹³⁵⁰ impose aux Gouvernements de prendre des décisions politiques fortes pour rester dans des pourcentages acceptables, et ayant sans doute en pensée les torsions idéologiques auxquelles sont soumises les notions telles que le service public, l'intérêt général et l'utilisation des deniers publics depuis les années 1970, il constate que le fonctionnement administratif classique, par la voie de l'acte unilatéral, est inadapté aux exigences actuelles de l'administration et de la fonction publique. Il achève son propos par la proposition suivant laquelle le droit administratif, délaissant le procédé de l'exorbitance, au profit du procédé contractuel, que nous détaillerons ultérieurement¹³⁵¹, tend à faire de l'efficacité une authentique norme juridique. Dans le même temps, une sensibilité économique serait introduite dans la définition de l'intérêt général. « L'espace public, autrefois circonscrit par le droit, est entré dans une phase de banalisation »¹³⁵², conclut l'auteur.

Une décennie plus tard, le discours sur la performance se veut plus tranchant. Les interrogations et propositions ont laissé place à une affirmation factuelle. La performance qui, l'écrivait Olivier Févrot en 2005, « tend aujourd'hui à sortir de l'ordre du tacite pour s'inscrire dans l'explicite »¹³⁵³, a envahi le domaine juridique, et les valeurs qu'elle véhicule en font un acteur essentiel de la vie juridique : « la performance, s'est installée dans le droit qui, de ce fait, se trouve en quelque sorte placé dans un second rôle »¹³⁵⁴. Le périmètre du droit administratif se serait réduit, de même que sa substance se serait modifiée : matière auparavant au service d'une fin déterminée, et « la plus légitime qui soit », la notion de l'intérêt général qui en est le socle aurait évolué, avec la LOLF et la révision générale des politiques publiques, qui institutionnalisent la performance. L'auteur poursuit ensuite ce point en approfondissant la dialectique qu'il avait ébauchée dix ans plus tôt : le droit offre donc un cadre à la performance, en l'inscrivant explicitement dans des textes normatifs, faisant de celle-ci un « objet du droit ». Mais le droit se trouve également soumis à la performance, qui devient un des critères au sein de la norme juridique, faisant de cette performance un « objet de droit ». Il s'ensuit des échanges entre le droit et la performance que l'auteur classe en 5 catégories :

¹³⁵⁰ Des contraintes budgétaires sont imposées par l'Union européenne dans le cadre des traités de Maastricht puis d'Amsterdam (critères de convergence, pacte de stabilité et de croissance).

¹³⁵¹ Nous renvoyons d'ores et déjà à l'analyse d'Olivier FÉVROT, in FÉVROT O., La performance dans les contrats administratifs, préc.

¹³⁵² CAILLOSSE J., Le droit administratif contre la performance publique?, préc. p. 195.

¹³⁵³ FÉVROT O., La performance dans les contrats administratifs, préc. p. 2360.

¹³⁵⁴ CAILLOSSE J., Rapport introductif, Performance et droit de l'administration, préc. p. 5.

- la première est classique : il s'agit du gestionnaire qui dénonce la règle juridique comme le limitant dans l'atteinte de ses objectifs ;
- la performance recherchée pour elle-même ;
- la performance générant son droit propre ;
- la recherche d'un droit performant ;
- nous reviendrons sur cette dernière catégorie puisque le but n'est plus de rendre le droit plus performant mais de le mettre au service d'une cause extérieure : le plus grand rendement de l'action publique.

Le calcul de la performance devient une technique de pilotage de l'action publique et la LOLF, insiste l'auteur, n'est pas qu'un simple support juridique d'une simple réforme budgétaire mais est un outil pour transformer en profondeur l'action publique. La performance, langage de gestionnaire, fait aussi dorénavant partie du langage juridique. Ceci ne fait plus désormais aucun doute¹³⁵⁵.

La LOLF introduit la performance au sein de la gestion publique, mais l'institutionnalise également, en fait un principe du droit administratif. Le professeur Caillosse écrivait dès 1999 que « la performance publique est prise en charge par le droit qui lui confère ainsi une sorte d'identité juridique »¹³⁵⁶. Cette réflexion conduit à s'interroger sur les interactions entre les notions d'intérêt général et de performance. Nous avons montré que l'intérêt général semblait intégrer une nouvelle sensibilité, de type économique ; s'agit-il cependant, par cette prise en charge, de donner une identité juridique à la performance « managériale », ou d'adapter cette notion de performance, au point d'en modifier la définition, aux enjeux du droit public, construit notamment autour de la notion d'intérêt général ?

L'étude de la mise en œuvre de la performance au sein de la politique culturelle permettra d'ébaucher un argumentaire.

¹³⁵⁵ Le code des marchés publics y fait par exemple explicitement référence. Nous renvoyons par ailleurs aux actes du colloque Performance et droit administratif organisé en 2009 pour terminer de nous en convaincre : vers un droit administratif plus performant ?, Performance et procédés de droit public, moyens de l'action administrative et performance et justice administrative et performance, regards croisés sont les quatre thèmes abordés lors de ces journées, qui théorisent et illustrent la performance comme sujet de droit, et du droit, (ALBERT N. (dir.), Performance et droit administratif, op. cit.)

¹³⁵⁶ CAILLOSSE J., Le droit administratif contre la performance publique?, préc., p. 197.

2) L'introduction de la performance dans le discours culturel

Le nouveau Président de la République envoyait le 1^{er} août 2007 une lettre de mission à la ministre de la Culture et de la communication Christine Albanel. La chose culturelle devient clairement soumise à la performance publique, et toutes les notions précédemment décrites se retrouvent dans le corps du texte, dont l'objet est que la ministre tienne les engagements présidentiels qui ont été pris pendant la campagne. Il n'est pas question ici de parler des moyens alloués, le discours est orienté sur la politique publique à mettre en œuvre, et il s'agit de « préciser les points [...] sur lesquels [il lui] deman[de] d'obtenir rapidement des résultats ».

La démocratisation de la culture est le thème majeur qui guide le ministère depuis sa création, et la lettre de mission est orientée vers les *impacts* de la politique publique sur l'usager du service, dont la Cour mentionne quelques années plus tard la nécessité de son évaluation dans l'ensemble des politiques publiques.

La Cour des comptes constate dans un rapport de novembre 2011 que « seulement 51% des agents jugent que le point de vue du public est suffisamment pris en compte dans la définition des objectifs de l'administration à laquelle ils sont rattachés »¹³⁵⁷ et qu'il est « nécess[aire] d'intégrer les attentes du public »¹³⁵⁸. Techniquement, cela passe par une augmentation du nombre « d'indicateurs consacrés à la qualité du service »¹³⁵⁹. On peut dans le cadre de la

¹³⁵⁷ COUR DES COMPTES, *Rapport public thématique, La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour des nouvelles perspectives*, La Documentation française, Novembre 2001, p. 185.

¹³⁵⁸ Ibid.

¹³⁵⁹ Ibid. Le rapport détaille la répartition des indicateurs et l'évolution du ratio, initiée par la direction du budget. « Pour le premier exercice de présentation du budget selon les dispositions de la LOLF, au titre de 2006, on comptait 54% d'indicateurs relatifs à l'efficacité socio-économique des actions de l'État, 28% d'indicateurs d'efficacité et seulement 18% d'indicateurs de qualité de service. Au terme de cinq exercices, on constate une légère évolution dans la part respective des trois types d'indicateurs de performance. À l'instigation de la direction du budget, c'est la part des indicateurs d'efficacité qui s'est accrue, au détriment des indicateurs d'efficacité socio-économique. Cette part représente en 2011 près d'un tiers du total. La part des indicateurs de qualité de service est restée faible : elle est limitée à 19% du nombre total d'indicateurs. »

La répartition des indicateurs de performance entre la mesure de l'efficacité, de l'efficacité et de la qualité de service

	2006	2007	2008	2009	2010
Efficacité-socio-économique	54%	51%	44%	43%	48%
Efficacité	28%	27%	33%	34%	33%
Qualité de service	18%	22%	24%	23%	19%

Source : direction du budget"

Ibid., pp. 185-186.

politique culturelle s'interroger sur le cas des indicateurs retenus¹³⁶⁰. Quand considérer en effet que la culture répond aux attentes du public ? Ce qui semble convenu en terme d'accessibilité – disposer sur une ère géographique donnée d'une offre culturelle, que ce soit en matière de bibliothèque, de cinémas ou de lieux de création- devient plus sujet à discussion et polémiques dès lors que l'on s'interroge sur l'offre culturelle dispensée en ces lieux. S'agit-il de se centrer sur une programmation exigeante, qui « élève » l'individu en le mettant face à des valeurs originales, parfois dénuées de toute beauté classique, des esthétiques qui parfois dérangeant, choquent¹³⁶¹, mais le conduiront à regarder l'œuvre et le monde avec une acuité nouvelle ? Ou considère-t-on que le public a toujours raison, et qu'un concert, une performance, une représentation seront bons quand ils afficheront complets ? Est-ce là l'unique critère de qualité ? Ne risque-t-on pas, en se laissant aller à de tels raisonnements, de limiter la mixité culturelle en spécialisant trop les lieux de diffusion ? Ou au contraire le directeur de la salle sera le garant, aux yeux des spectateurs, de la qualité de la programmation à venir ? Nous le voyons, le choix des critères, qui renvoient aux concepts des prestations ou de l'impact sur l'individu, qui seront retenus influent sur la notion même d'acceptation de la culture, telle que nous l'avons envisagée au début de notre propos.

Le Président de la République va insérer dans la lettre de mission des références financières. Celles-ci auront des conséquences sur la détermination de la culture, telle qu'elle est entendue à ce moment au sommet de l'État.

C'est sur le critère de l'attente du public qu'est centré un des pans de cette lettre de mission. Avant de proposer des objectifs à atteindre, il est dressé un constat des limites des politiques publiques antérieures. La lettre de mission insiste, à côté des acquis considérables, sur les « lacunes et les ratés » de la politique culturelle menée depuis 1959 : parmi ceux-ci, « une prise en compte insuffisante des publics, et surtout l'échec de l'objectif de démocratisation culturelle. De fait, notre politique culturelle est l'une des moins redistributrices de notre pays. Financée par de l'argent de tous, elle ne bénéficie qu'à un tout petit nombre ».

¹³⁶⁰ La direction générale de la modernisation de l'État établit dans un tableau un « baromètre de la qualité des services publics », en liant, à une demande de l'utilisateur, un indicateur. Ainsi à l'action « je me rends aux urgences » correspond l'indicateur « pourcentage de patients pris en charge en moins de quatre heures » ; de même pour « je scolarise mon enfant » correspond « le pourcentage de remplacement des enseignants au premier jour d'absence dans le primaire », ou « je paie mes impôts » est lié au « pourcentage de rectifications sur les déclarations et sur les paiements traités en moins de trente jours ». Le baromètre ne comprend aucun critère répondant à la conduite d'une politique culturelle. Ibid., p. 187.

Reposant les bases d'une nouvelle démocratisation culturelle, le Président de la République demande à sa ministre de « veiller à ce que les aides publiques à la création favorisent une offre répondant aux attentes du public ». À ce nouvel objectif sont adjointes trois pistes, qui pourront être traduites en indicateurs : « réform[er] à cette fin les conditions d'attribution des aides en créant des commissions indépendantes d'attribution associant des experts, des artistes et des représentantes du public » ; « examin[er] [de manière alternative] dans quelle mesure le dispositif d'aide à la production cinématographique, qui repose en partie sur le succès public des œuvres subventionnées, pourrait être appliqué au théâtre, ce qui n'interdit pas de le moderniser par ailleurs ». Dernier point, la ministre devra « exig[er] de chaque structure subventionnée qu'elle rende compte de son action et de la popularité de ses interventions », « leur fixer[a] des obligations de résultats et [...] empêcher[a] la reconduction automatique des aides et des subventions ». La performance d'une politique culturelle n'est pas mesurée par rapport au nombre de créations, à leur originalité, à leur capacité à « élever l'individu », l'efficience qui apparaît dans ce projet semblant se désintéresser de la richesse artistique : recevra des subventions celui qui aura un taux de remplissage élevé de sa salle.

L'octroi de subventions aux entreprises théâtrales sera donc lié à des résultats, déterminés au préalable.

La démocratisation culturelle, centrée sur l'élargissement des publics, cœur de la nouvelle politique culturelle développée par le Président de la République, devient mesurable. La performance et l'enjeu budgétaire de maîtrise des dépenses publiques interviennent dans le rôle qu'on entend donner à la culture : un lien direct est affirmé entre les attentes du public, matérialisées par le nombre de chaises occupées lors d'une représentation, et la qualité de l'offre culturelle. Le directeur de l'établissement culturel, chargé de l'élaboration de la programmation annuelle, se verra contraint, au terme de cette lettre, s'il souhaite un renouvellement de ses subventions, d'orienter ses choix culturels pour obtenir des ressources propres dans des proportions qui seront posées par le ministère de la Culture.

¹³⁶¹ Nous avons en mémoire ce concert de musique électronique au sein du centre national d'art contemporain à Beaubourg qui a dû être interrompu, début mars 2012, des spectateurs étant montés sur scène et ayant fait tomber les enceintes de diffusion, car ils estimaient que cette musique était malsaine et nuisait à la santé...., site Rue 89.

La performance pénètre le champ public par le prisme de la nouvelle gestion publique introduite notamment par la LOLF. Elle est appréhendée et délimitée par la doctrine financière publique. Il nous semblait intéressant de relever ce qu'appréhende la doctrine du droit administratif de la performance : elle n'est pas seulement une modalité de gestion, de même qu'elle ne peut se réduire à des concepts budgétaires. Elle est introduite dans l'administration par la norme juridique et modèle cette dernière ; elle apparaît également dans le discours relatif à la définition et à la mise en œuvre de la politique culturelle, faisant dans ce domaine apparaître toute la difficulté dans la détermination du choix des indicateurs.

§2. Le responsable de programme : de la performance du programme à la performance de l'opérateur

L'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles soulignaient en avril 2007 « l'importance que les responsables de programmes doivent jouer dans la mise en œuvre des politiques publiques »¹³⁶². Le programme est le système axial de la performance et son responsable de programme une pièce essentielle (A). Le positionnement des opérateurs au sein de cette nouvelle architecture budgétaire de l'État implique le développement d'un pilotage centré sur la performance (B).

A. Le responsable de programme et l'introduction d'un suivi budgétaire : son rôle au ministère de la Culture

Les responsables de programmes apparaissent avec la nouvelle architecture budgétaire. Le ministère de la Culture s'est adapté pour recevoir et identifier ces nouveaux acteurs.

1) Le responsable de programme évolue dans un environnement budgétaire

Nonobstant les perspectives envisagées par la Cour des comptes qui, regrettant le « foisonnement d'objectifs affichés dans les projets annuels de performance »¹³⁶³, se joignait

¹³⁶² « En tant que responsables des crédits, des emplois et de la performance des programmes qu'ils pilotent, les responsables de programme doivent jouer un rôle essentiel dans l'exercice d'une tutelle et d'un pilotage renouvelé par l'application des principes de la LOLF », Mission d'audit et de modernisation, Rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles *sur le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, Avril 2007, Annexe 6, L'organisation des administrations de tutelle.

¹³⁶³ COUR DES COMPTES, *Rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'État – Exercice 2005-*. p. 30.

en 2006 au Parlement pour souligner la nécessité d'« associer une perspective stratégique à la démarche de performance et à ses instruments »¹³⁶⁴, la mission semblant être le niveau idéal pour élaborer une stratégie¹³⁶⁵, le programme demeure au cœur de la démarche budgétaire, et de celle de la performance. Les programmes votés en loi de finances sont sous la responsabilité des ministres. Des responsables de programmes, nommés par leurs ministres de tutelles respectifs et demeurant sous leur autorité, sont chargés de leur mise en œuvre matérialisée par un projet annuel de performance.

Bien que le responsable de programme n'apparaisse pas dans le corps de la LOLF, son essence se trouve à son article 7 I.2¹³⁶⁶. Il pose les jalons des attributs pesant sur le responsable de programme : en charge de la conduite d'une politique publique, il a une compétence sur les moyens détenus et les objectifs poursuivis. Il sera par ailleurs appelé à mesurer les résultats obtenus et à rendre compte¹³⁶⁷. Le programme est l'unité première de gestion, et des responsables de programmes clairement identifiés, dépositaires d'enveloppes globales justifiées par les différents projets annuels de performance soumis aux assemblées parlementaires, seront en fin de gestion jugés sur leurs résultats. Cette conception de lier l'exécution d'un programme dans les termes que nous venons d'évoquer à une autorité est affirmée comme prépondérante¹³⁶⁸.

¹³⁶⁴ Ibid.

¹³⁶⁵ La Cour des comptes constatait dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2005 que « dans la plupart des ministères, il n'est pas possible d'établir si les moyens alloués sont proportionnés aux priorités et donc de vérifier, au-delà de l'effet d'affichage, si les axes retenus sont, ou non, véritablement stratégiques » (p. 33).

¹³⁶⁶ Le programme est défini comme « regroup[ant] les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

¹³⁶⁷ Des membres de la direction de la réforme budgétaire et de la direction générale de la modernisation de l'État y voient les jalons des attributs pesant sur le responsable de programme : « la mise en œuvre de cet article appelle l'identification, pour chaque programme, d'un responsable réunissant entre ses mains les décisions concernant les moyens et celles relatives aux objectifs poursuivis par la politique dont il a la charge ; par ailleurs, selon le texte de l'article, le même responsable est appelé à mesurer les résultats obtenus et à en rendre compte », LANNAUD B., FERRAZZI C., Le responsable de programme : une réalité en construction, *La Revue du Trésor*, n° 7, juillet 2006, p. 441. Le guide partagé de la performance donne une définition du responsable de programme reprenant ces différents points : « le responsable de programme concourt à l'élaboration des choix stratégiques sous l'autorité du ministre compétent et il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle. », *La démarche de performance : stratégie, indicateurs, guide méthodologique pour l'application de la LOLF*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Parlement, Cour des comptes, Comité interministériel d'audit des programmes, juin 2004.

¹³⁶⁸ Un des fondateurs de la loi organique, Didier Migaud, avance que « [...] pour permettre l'amélioration de la gestion publique, le Sénat a accepté d'organiser l'autorisation et l'exécution budgétaires autour des programmes, rompant avec la spécialisation des crédits par chapitre. [...] Le gestionnaire [responsable de programme] pourra ainsi déployer ad optimum les crédits qui lui sont ouverts, sous réserve, bien sur, de rendre compte. [...] Cette responsabilisation des gestionnaires, dotés d'enveloppes globales et de crédits fongibles n'est pas synonyme de "chèque en blanc" : les demandes de crédits seront, conformément aux souhaits des deux assemblées, justifiées a

Pour clore ce point général sur la présentation et la délimitation des attributions de ce responsable de programme, nous insisterons sur le fait qu'il symbolise, au sein d'un ministère technique comme le ministère de la Culture et de la communication, l'importance que revêt le pilotage budgétaire : les actions menées le sont dans un programme, qui est la traduction budgétaire de la politique publique.

2) L'introduction du responsable de programme au sein du ministère de la Culture

Le ministère de la Culture, comme quelques autres ministères, a pour l'entrée en vigueur effective de la LOLF souhaité instituer des règles de gestion et de dialogue au travers des chartes de gestion, qui fixent les périmètres de responsabilité et de liberté, ainsi que les outils et procédures permettant un dialogue de gestion et des échanges d'informations fluides au niveau d'un programme ou d'un ministère. Ces premières rédactions de chartes, aux yeux de la direction générale de la modernisation de l'État, ont « constitué plus un cadrage, un accompagnement de la déclinaison du programme qu'un instrument de pilotage de gestion par le responsable de programme »¹³⁶⁹. Celle du ministère de la Culture fournit cependant des informations sur le rôle qu'entend donner un ministère à son responsable de programme pour chacun des trois programmes au sein de la mission culture que sont les programmes création, patrimoine, transmission des savoirs et de la culture. Le champ d'action du responsable de programme se cimente autour de trois niveaux de responsabilité : il prépare le programme et assure sa mise en œuvre (il prépare leur définition, choisit les indicateurs) ; il coordonne l'action des responsables de BOP (notamment dans les DRAC) ; il s'engage aussi devant le Parlement, aux côtés du ministre, sur les résultats attendus. Il n'est cependant pas seul dans la conduite du programme puisqu'il évolue dans un collège composé des directeurs d'administration centrale du programme et de la direction de l'administration générale¹³⁷⁰. Largement centrée sur le ministère, l'activité du responsable de programme prévue dans cette charte de gestion intègre néanmoins la déconcentration des activités culturelles : il pilote la

priori dans les projets annuels de performance. il sera rendu compte a posteriori dans des rapports annuels de performance qui contribueront à la revalorisation, unanimement souhaitée, de la loi de règlement, confortée par une rénovation profonde de la comptabilité de l'État », Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique, modifiée par le Sénat, relative aux lois de finances, 19 juin 2001.

¹³⁶⁹ Direction de la modernisation de l'État, *Les chartes de gestion en 2006 : premiers bilans*, Mai 2006

¹³⁷⁰ Voir la charte de gestion de 2006 du ministère de la Culture citée par LANNAUD B., FERRAZZI C., *Le responsable de programme une réalité en construction*, préc., p. 444.

performance du programme dans les DRAC, mais également au sein des opérateurs de l'État sous tutelle du ministère de la Culture.

B. Le responsable de programme et l'introduction d'une dimension stratégique : le suivi de la performance des opérateurs culturels

Le responsable de programme a, nous l'avons vu, la charge de la conduite d'une politique publique isolée au sein d'un programme budgétaire. Les premières chartes de gestion passées au sein du ministère de la Culture ne se limitent pas à l'action de l'administration centrale, mais intègrent également les services déconcentrés et, c'est l'objet de nos développements, les opérateurs de l'État. Le poids des ceux-ci est variable au sein de chaque programme, mais plus il sera important, et plus il aura une incidence sur la conduite de cette politique publique. L'introduction de la performance au sein de l'opérateur est la conséquence de ce lien existant entre la conduite d'une politique publique et les structures autonomes chargées d'une mission spécifique en son sein. La gestion de l'établissement, si elle l'a jamais été, n'est plus l'unique champ d'action du directeur qui se voit imposé et doit intégrer dans son action la vision stratégique de la tutelle.

Au sein de chacune des sectorisations budgétaires de la loi de finances de l'État figurent les crédits alloués aux opérateurs de l'État concernés. Le montant de la subvention pour charges de service public versée pour chaque opérateur, indispensable à la mise en œuvre de leur politique élaborée par le directeur de l'établissement, sera fixé au sein de chaque programme. De fait, les opérateurs participent aux objectifs de leur programme de rattachement¹³⁷¹.

La difficulté qui se pose est de pouvoir assurer une cohérence entre la conduite des opérateurs et la stratégie des programmes auxquels ils se rattachent. Deux éléments seront à prendre en compte : d'une part, les rapports entre le responsable de programme et le directeur d'un établissement public dépendront du poids de la structure juridique au sein du programme ; signe de l'importance des structures autonomes dans la conduite des politiques publiques nationales, le projet annuel de performance contiendra un volet opérateur. D'autre part, les attentes entre le responsable de programme et le gestionnaire de l'établissement peuvent être différentes.

¹³⁷¹ « Il apparaît [donc] a priori normal que la performance des programmes s'appuie sur celle des opérateurs, d'autant plus que certains programmes sont exclusivement mis en œuvre par des opérateurs ou le sont en grande partie », in MORDACQ F., En quoi un opérateur apporte-t-il un plus à la gestion des politiques publiques ?, *Gestion et finances publiques*, n° 3-4, Mars-avril 2009, p. 237.

Les opérateurs font l'objet d'une description détaillée dans le projet annuel de performance. Le volet opérateur comprend notamment la récapitulation des crédits du programme destiné aux différents opérateurs, la présentation de chaque opérateur dans ses missions et ses orientations retenues, la présentation des crédits qui leur sont versés, leur budget, les emplois¹³⁷². En cela, les PAP « représentent un support adapté à la présentation des politiques publiques mises en œuvre par les opérateurs liant les informations du programme et celles des organismes ayant la qualité d'opérateur. »¹³⁷³

Plus de la moitié des programmes contiennent des opérateurs¹³⁷⁴, et certains dépendent nous l'avons vu très largement des opérateurs pour conduire leurs politiques publiques. Plusieurs d'entre eux peuvent également exercer l'ensemble d'une politique publique délimitée par un programme. Ceci n'est pas le cas pour les programmes de la mission culture. En revanche, cette mission affecte au moins 30% de ses crédits à des opérateurs de l'État¹³⁷⁵.

Les capacités de déploiement des crédits au sein du programme dès le projet de loi de finances puis de ventilation en cours d'exercice dépendront de la part de l'opérateur au sein du programme. Le pilotage du programme sera lié au pilotage des opérateurs, car l'atteinte des objectifs du programme dépendra des actions des opérateurs.

Les objectifs du responsable de programme et du gestionnaire de l'opérateur seront-ils pour autant identiques ? Pour répondre à cette question, il faut revenir un instant sur la détermination des objectifs réciproques de l'administration centrale et des opérateurs, et préciser un terme plusieurs fois cité dans notre propos, mais qu'il convient maintenant d'explicitier : la stratégie. Nous avons en effet notamment mentionné que le responsable de programme avait la charge de l'élaboration de la stratégie de son programme, sans pour autant

¹³⁷² Jaune opérateur annexé au PLF 2012, p. 13. L'annexe jaune est créée par l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 qui dispose que « le Gouvernement dépose, chaque année, sous forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'État ou certaines catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinées, et présentant, à titre indicatif, le total des emplois rémunérés par eux ou mis à leur disposition par des tiers. »

¹³⁷³ MORDACQ F., En quoi un opérateur apporte-t-il un plus à la gestion des politiques publiques, préc. p. 236.

¹³⁷⁴ Ibid.

¹³⁷⁵ Confère jaune opérateur annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 17. Ce rapport est par exemple supérieur à celui du programme Ecologie, développement et aménagement durable au sein duquel Météo France évolue (25%).

avoir conceptualisé cette notion, ni indiqué comment l'opérateur peut se positionner dans cette démarche. C'est au terme de cette réflexion stratégique que seront déterminés les objectifs retenus au sein du programme¹³⁷⁶. La présentation de la stratégie doit effectivement permettre de mettre en lumière « l'articulation entre le diagnostic, les priorités d'action qui en découlent et les objectifs de performance proposés. »¹³⁷⁷ La stratégie du programme est donc un point de rencontre, s'inscrivant dans un cadre de finances publiques, entre la politique et le droit : elle va permettre « d'explicitier à la fois les priorités retenues par le Gouvernement dans la mise en œuvre de la politique publique », et « la finalité d'intérêt général poursuivie par le programme. »¹³⁷⁸,

La direction de la réforme budgétaire insiste sur la nécessité de bien cerner ces orientations stratégiques afin d'y mobiliser les acteurs de la mise en œuvre de la politique publique, parmi lesquels, même si elle ne les cite pas, les opérateurs de l'État¹³⁷⁹. Pourtant, force est de constater que, bien que services centraux, déconcentrés et opérateurs œuvrent au sein du même programme, « les attentes en matière de performance peuvent être de nature différente entre ceux inscrits dans les programmes annuels de performance du budget de l'État et ceux inscrits dans les contrats avec les opérateurs. Même si l'ensemble fait œuvre de transparence, les tutelles restent plus intéressées par des indicateurs ayant une valeur stratégique alors que ceux des opérateurs privilégient l'activité de gestion »¹³⁸⁰. Associer les opérateurs à ces enjeux stratégiques est donc le point nodal de la réussite du passage à la performance.

Dans cette lignée, la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État¹³⁸¹ souhaite développer un véritable pilotage approfondi en donnant « une dimension stratégique à l'exercice de la tutelle ». Posant des principes

¹³⁷⁶ « La stratégie est la réflexion globale qui préside au choix des objectifs présentés dans les projets annuels de performance. Elle s'inscrit dans une perspective pluriannuelle. », in ARTHUIS J., *LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?*, *Rapport sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, Rapport d'information Sénat, n° 220, 2 mars 2005, session 2004-2005, p. 9.

¹³⁷⁷ Direction de la réforme budgétaire, Dossier technique, annexé à la circulaire du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire n° MMB-05-826 relative au PLF 2006 : Travaux de performance, 23 mars 2005, p. 8.

¹³⁷⁸ CATTEAU D., *op. cit.*, p. 107.

¹³⁷⁹ « Les objectifs résultent d'une analyse stratégique, même sommaire, prenant en compte la finalité générale de la politique publique concernée, l'environnement dans lequel elle doit être exercée et les ressources disponibles. Cette analyse stratégique permet de sérier les priorités de l'action publique et de sélectionner parmi elle les objectifs présentés au Parlement et sur lesquels s'engage le gouvernement. Elle sera présentée de manière synthétique en introduction des objectifs de performance et, si nécessaire, dans la justification de chaque objectif présenté. », Direction de la réforme budgétaire, *Les objectifs et les indicateurs de performance des projets et rapports de performance annexés aux projets de loi de finances*, Mémento, 12 décembre 2003, p. 5,

¹³⁸⁰ MORDACQ F., *En quoi un opérateur apporte-t-il un plus à la gestion des politiques publiques*, préc. p. 237.

¹³⁸¹ Circulaire du 26 mars 2010 n° 5454 / SG.

destinés à l'ensemble des ministères de tutelles, le Premier ministre leur demande de « déterminer avec précision les objectifs de politique publique assignés aux opérateurs de l'État » et « [d]évaluer régulièrement les résultats à l'aide d'indicateurs d'efficacité, d'efficience et de qualité de service ». Par ailleurs, toute redondance de missions entre opérateurs ou avec des services déconcentrés devra être formalisée puis évitée. Il enjoint enfin chaque ministère de se doter « d'une fonction de synthèse, de coordination et de diffusion des bonnes pratiques vers les opérateurs, qui sera assurée par un interlocuteur dédié ».

Dans les faits, la mission menée par l'IGF et l'IGAAC en avril 2007 constatait cependant que les responsables de programmes n'avaient pas encore trouvé leur place dans la conduite de la mise en œuvre de la performance au sein des opérateurs. La principale cause était à rechercher en leur absence de visibilité au sein de l'organigramme d'un ministère de la Culture multipliant les imbrications de compétence, et n'ayant pas encore à cette époque réalisé la jonction entre les notions de tutelle juridique, et de performance budgétaire¹³⁸².

Comme l'analyse Frank Mordacq, « l'évaluation des politiques publiques qui mesure leur efficacité devient une préoccupation première, politique autant que technique »¹³⁸³. La performance intègre toute la sphère publique, et plus aucune politique publique ne peut échapper à sa propre évaluation, dont le concept devient déterminant... au détriment des objectifs ?

Nous assistons à deux modifications des règles établies : d'un côté, la performance, qui introduit l'idée de mesure de l'activité administrative, est un concept qui s'est peu à peu intégré au langage administratif et qui a même essaimé dans le champ culturel. Juridiquement, il reste cependant d'abord une déclinaison des nouveaux enjeux de la LOLF, dont l'application est « limitée » à l'État. D'un autre côté, le couple mission-programme devient la traduction dans la présentation budgétaire d'une politique publique. Un nouvel acteur, le responsable de programme, apparaît dans l'organigramme du ministère. Chargé de la mise en œuvre de la politique publique au sein du programme budgétaire, sujet de l'évaluation des

¹³⁸² « Or, la mission a constaté que [les responsables de programmes] s'y étaient [au rôle dans l'exercice de la tutelle et du pilotage renouvelé] pour l'instant très peu impliqués. Le choix du principe collégial du programme "Patrimoines" est en particulier de nature à amoindrir la responsabilité personnelle du responsable de programme. Plusieurs dirigeants d'opérateurs ne connaissaient d'ailleurs pas le nom de leur responsable de programme », Mission d'audit et de modernisation, Rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles *sur le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, Avril 2007, Annexe 6, L'organisation des administrations de tutelle.

¹³⁸³ MORDACQ F., *La réforme de l'État par l'audit*, op. cit., p. 26.

politiques publiques lors de l'examen de l'exécution budgétaire, il participe de fait à la gestion des crédits, qu'il s'agisse de ceux de son administration, des services déconcentrés, mais également des opérateurs. La nécessité du nouveau lien établi entre l'administration centrale et l'opérateur doit être envisagée.

Section 2. L'immixtion de la contractualisation de la performance dans la conduite administrative

« Le contrat c'est l'imagination au pouvoir, c'est la réforme permanente, c'est la démocratisation de l'action administrative, s'exclame Laurent Richer ; bref, le contrat véhicule des valeurs positives et constitue donc une tentation permanente pour le réformateur qui ne se laisse pas arrêter par les vieilles lunes du droit public »¹³⁸⁴. Des interactions très fortes se développent entre le procédé du contrat et la performance qui devient un enjeu dans l'exécution d'une politique publique (§1). Des contrats à vocation performantielle, dont les dénominations diverses ont des incidences sur leur contenu et les engagements de l'État, sont signés entre le ministère de la Culture et ses opérateurs. S'ils créent des obligations en termes d'objectifs à réaliser, ils conduisent à nous interroger sur leur valeur juridique (§2).

§1. L'affirmation de la performance par la contractualisation

La contractualisation est envisagée comme l'outil privilégié de promotion de la performance. Cette contractualisation par laquelle les gestionnaires s'engagent sur les résultats à atteindre s'est développée d'abord au sein des administrations (A). La spécificité du ministère de la Culture; dont l'activité est fortement déconcentrée, a favorisé les premières passations de contrats avec des établissements publics culturels, puis leur développement avec les opérateurs (B).

A. L'introduction de la contractualisation

Pourquoi contractualiser la performance ? Quels en sont les enjeux ? Une fois apportés des éléments à ces interrogations, il faut dater la naissance des premiers contrats de gestion.

¹³⁸⁴ RICHER L., La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques, *AJDA*, 2003, p. 974.

1) Les enjeux de la contractualisation de la performance

Nous aurions pu pour répondre aux questions que nous venons de poser nous limiter à du factuel. Michel Bouvard insistait en 2005 sur la nécessité que « cette culture de la performance se diffuse au sein des administrations et ne se réduise pas au vernis, exclusivement destiné au Parlement sans que cela se traduise par des changements quotidiens des administrations ». Reprenant les observations du Comité interministériel d'audit des programmes qui, dans son premier rapport d'activité déclarait qu' « il est indispensable que le choix des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultats proposés, soit éclairé par un dialogue soutenu [...] avec les structures qui sont les opérateurs du programme, à savoir les services déconcentrés et opérateurs externes, établissements publics notamment »¹³⁸⁵, il déplorait que « ce dialogue soutenu n'a que rarement eu lieu »¹³⁸⁶, et se faisait le promoteur d'une nouvelle contractualisation qui lierait non seulement les administrations centrales et les services déconcentrés, mais également les opérateurs de l'État : si ces derniers n'appliquent pas la LOLF directement, ils doivent cependant en suivre les préceptes, et la contractualisation de la performance entre toutes ces structures est même un préalable indispensable à la réussite de la réforme introduite par la LOLF¹³⁸⁷. L'ancien vice-président de la commission des finances de l'Assemblée nationale inscrit son analyse dans la mise en œuvre de la LOLF et son intégration à l'ensemble du champ public, montrant ainsi que la contractualisation passée avec les opérateurs est réalisée au premier chef pour la réussite de cette réforme étatique, avant de s'intéresser spécifiquement à l'activité de chaque opérateur. Nous ne pouvons cependant réduire la contractualisation à ce seul intérêt et devons rappeler que la préparation d'un contrat est d'abord le moyen pour l'opérateur de remettre à plat toutes ses procédures de gestion, au regard des missions qui lui sont conférées par le législateur et le Gouvernement qui l'a chargé de la mise en œuvre d'une politique.

¹³⁸⁵ BOUVARD M., La mesure de la performance, *RFFP*, n° 91, septembre 2005, p. 36.

¹³⁸⁶ Ibid.

¹³⁸⁷ « La logique de la performance implique donc un développement de la procédure de contractualisation entre les administrations centrales et les services déconcentrés bien sûr mais aussi avec les différents opérateurs de l'État qui doivent être intégrés à la logique de la LOLF en totalité. C'est le seul moyen que la logique de la performance se répande dans toute l'administration. Sans quoi le pari essentiel de la LOLF : insuffler une culture de la performance dans l'administration pour optimiser l'utilisation de l'argent public, serait fortement compromis. L'enjeu n'est donc nullement technique : il est la clef de réussite de la réforme. », *ibid.*, pp. 36-37.

Bien que cette observation aille dans le sens de l'analyse générale que nous essayons de mener, nous voulons insister sur le point qui doit être développé concernant les liens subtils tissés entre la performance et le contrat. Nous verrons qu'ils s'inscrivent dans le domaine juridique.

Vue par ce canal, la question initiale posée n'est cependant que la réduction de deux autres interrogations, formalisées en 2009 par le professeur Garbar¹³⁸⁸ : comment la performance a pu contribuer à l'éclosion des techniques contractuelles et, par ailleurs, comment la performance a-t-elle été intégrée dans les instruments de contractualisation ?

Le professeur Févrot, quelques années plus tôt, voyait trois raisons principales expliquant « que le droit des contrats représente une terre d'accueil pour la performance »¹³⁸⁹.

Bien qu'elle n'apparaisse pas au premier plan des doctrines qui la constitue, la performance « est à coup sûr une composante »¹³⁹⁰ de l'idéologie économique contemporaine¹³⁹¹, dont une branche considère le lien contractuel comme « la forme la plus achevée du lien social »¹³⁹², et en revendique son recours. En revanche, la technique contractuelle se présente depuis le début des années 1960 comme un instrument privilégié du management public, qui, nous l'avons vu, a également mis en avant la performance. Ainsi, « c'est bien aux théories managériales que l'on doit d'avoir établi le lien le plus étroit entre la performance et la contractualisation de l'action publique »¹³⁹³. En France, dans la sphère publique, les thématiques de la réforme et de la modernisation de l'État, s'inspirant du modèle managérial, ont favorisé le développement du

¹³⁸⁸ GARBAR C.-A., Performance et contractualisation de l'action publique, préc. p. 137.

¹³⁸⁹ FÉVROT O., La performance dans les contrats administratifs, préc. p. 2361.

¹³⁹⁰ Ibid., p. 138. Pour Olivier Févrot, l'économie, notamment, est propice à l'éclosion de notions comme la performance., FÉVROT O., La performance dans les contrats administratifs, préc. p. 2362.

¹³⁹¹ la doctrine libérale voit dans le marché « le moyen le plus efficace, le plus rationnel et le plus juste d'harmonisation des comportements » [CHEVALLIER J., Contractualisation et régulation, p. 85, in CHASSAGNARD-PINET S., HIEZ D. (dir.), *La contractualisation de la production normative*, Paris : Dalloz, Thèmes et commentaires, 2008]. Or, pour Hayek, la recherche de cet équilibre, que nous assimilerons à une certaine forme de « performance sociétale », ne peut fonctionner que grâce au contrat, qui revient aujourd'hui au cœur de l'analyse économique contemporaine : « la régulation par le marché, via la technique contractuelle, est la seule forme compatible avec la liberté » [Ibid.].

¹³⁹² SUPIOT A., *Homo juridicus, Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Paris : Seuil, La couleur des idées, 2005, p. 142.

¹³⁹³ GARBAR C.-A., Performance et contractualisation de l'action publique, préc., p. 137. « les théoriciens du NPM, qui estiment que ce qui est bon pour le privé doit nécessairement être bon pour le public, ont réussi cette opération de transposition, en convertissant les gouvernants et les diverses élites politico-administratives au vocabulaire et aux pratiques du management participatif, où performance et contractualisation figurent en bonne place. », Ibid., p. 139.

recours au contrat pour le pilotage de l'action administrative¹³⁹⁴, qui fait de la recherche de la performance un enjeu essentiel¹³⁹⁵.

La troisième raison est un élément de réponse à la seconde question : les troubles apparaissant sur la notion de service public à la française, dont des évolutions économiques et des revendications sociales (comme l'émergence de l'usager-consommateur du service public) affectent la notion de contrat administratif, s'accompagnent de normes de références nouvelles pour l'action publique. Il en est ainsi de la cause du contrat. Rapportée à la matière conventionnelle, la performance, qui renvoie à l'idée de résultat, évoque « le but poursuivi par l'acte de volonté, c'est-à-dire une cause finale » du contrat. La doctrine civiliste¹³⁹⁶ admet la dualité de la notion de cause du contrat : l'on peut y voir le but immédiat que les parties ont en vue lors de la signature de l'acte, mais également les motifs réels et concrets – la cause réelle – des contractants. Or, « on observe un glissement de la cause [réelle] des contrats administratifs de l'intérêt général vers la performance »¹³⁹⁷. L'autonomie de la volonté, pierre angulaire du droit contractuel, n'a pas la même valeur chez les civilistes qu'en droit administratif. Ayant pour seules limites le respect de l'ordre public et des bonnes mœurs dans le premier cas, la cause réelle du contrat administratif s'incarne dans la satisfaction de l'intérêt

¹³⁹⁴ Sous l'impulsion des institutions financières internationales auprès des pays en développement dans le cadre des politiques d'ajustement structure, promouvant ces réformes de modernisation de l'État, « prévaut depuis les années 80, sous le terme du "consensus de Washington", l'idée qu'il faut redéfinir la place de l'État, privatiser les services publics dont la gestion peut être confiée au marché ou externaliser leur gestion et rendre les services publics plus efficaces et plus productifs. L'Organisation pour la coopération et le développement économique promeut aussi ce modèle, qui a également été mis en œuvre par l'union européenne avec l'achèvement du marché intérieur. Son écho a été moindre en France. Malgré cela, le contrat est de plus en plus largement utilisé pour tenter de moderniser le secteur public », CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2008, Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*, p. 34.

¹³⁹⁵ Dans la synthèse de la réponse à cette première question, le professeur Garbar nuance cependant ce point et, l'illustrant par différents exemples, conclut que le développement de la contractualisation n'est pas uniquement le fait des sciences du management, ou de l'économie, mais correspond également à une aspiration individuelle, où la notion de performance est évidemment exclue : « L'on constate que la responsabilisation conduisant à la contractualisation n'est peut-être pas uniquement un requisit des sciences du management ». Il est indéniable en effet que « le contrat répond à une démarche managériale qui gagne le droit : il permet d'impliquer le destinataire de la norme dans la prise de décision et de contractualiser les objectifs poursuivis » [GARBAR C.-A., *Les fonctionnaires en proie au changement*, pp. 91-101, in GRÉMION C. et FRAISE R. (dir.), *Le service public en recherche, quelle modernisation ?*, Paris : la documentation française, 1996, 405 p.]. Mais cette responsabilisation par le truchement du contrat est aussi « une revendication individuelle, une aspiration à l'émancipation du citoyen et de l'agent, qui n'a que peu à voir avec la performance. », in GARBAR C.-A., *Performance et contractualisation de l'action publique*, op. cit., p. 141. Par souci de clarté, nous ne faisons cependant que citer ce point, dont les développements induiraient l'exploration d'autres terres que le droit public, non nécessaires à l'avancée de notre démarche.

¹³⁹⁶ Voir par exemple sur la notion de cause FLOUR J., AUBERT J.-L., SAVAUX É., *Droit civil – Les obligations I – L'acte juridique*, Paris : Armand Collin, Coll. U, 2004, 409 p., p. 187 ; CARBONNIER J., *droit civil*, Thémis – Droit privé, Tome 4, Les obligations, Paris : Presses universitaires de France., 19^e édition, 1995, 594 p., p. 125.

¹³⁹⁷ FÉVROT O., *La performance dans les contrats administratifs*, préc. p. 2363.

général, qui lie les co-contractants. Cependant, cette dernière notion « difficilement saisissable sur le plan juridique », tiendrait sa détermination, pour reprendre les propos de Duguit, d'un véritable exercice de métaphysique formelle¹³⁹⁸, là où la cause du contrat a besoin de fondement objectif. « En considération de cet embarras, estime Olivier Févrot, la performance est alors susceptible de remplir une fonction administrative au sein du contrat administratif. En se substituant à l'intérêt général – au moins dans l'ordre discursif- la performance renforce la légitimité de l'activité contractuelle des personnes publiques ». Nous ne pouvons pas cependant ici faire abstraction du raisonnement de Jacques Caillosse¹³⁹⁹ qui considère que ce n'est pas l'univers de l'intérêt général qui s'est réduit au profit de la performance, mais que cette notion, « référence cardinale du système juridique de l'administration, [...] principe de lecture de l'ordre juridique tout entier », « qui n'a même pas à figurer explicitement dans la définition des notions de base du droit français », aurait subi depuis les années 1960 des évolutions « [...] édifiantes. Elles révèlent la nouvelle sensibilité économique d'un droit dont la teneur fut d'abord fondamentalement politique. » C'est l'intérêt général lui-même, dont les fondements auraient évolué, qui serait modifié. L'une ou l'autre des interprétations, ne remettent cependant pas en cause la prééminence de nouvelles notions comme la performance comme cause du contrat.

La performance se retrouve également dans la détermination du besoin de la personne publique, ainsi que dans la recherche de la prestation susceptible de lui convenir. Ainsi, nous pourrions considérer, en complément des raisonnements précédents, que la performance serait de plus en plus la cause réelle des contrats, si bien que le contrat de performance, ou pour reprendre un terme du professeur Garbar, « les contrats à fonction performantielle »¹⁴⁰⁰, insérant cette conception également dans le but immédiat recherché, permettraient de faire de cet acte la forme juridique la plus aboutie de la recherche de la performance.

2) La naissance des contrats de gestion

C'est le programme de renouveau du service public, organisé par la circulaire du Premier ministre du 23 février 1989, qui a permis l'émergence des premiers contrats de performance passés dans les administrations françaises. D'autres notions semblables apparaissent dans les années qui suivent, comme le contrat de service introduit par la circulaire du 26 juillet 1995

¹³⁹⁸ Confère FÉVROT O., Ibid.

¹³⁹⁹ CAILLOSSE J., Le droit administratif contre la performance publique ?, préc. p. 195.

¹⁴⁰⁰ GARBAR C.-A., Performance et contractualisation de l'action publique, préc. p. 141.

relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics¹⁴⁰¹. Ces différents contrats peuvent être passés par un ministère avec ses propres directions, ses administrations déconcentrées ou un autre ministère, et ont parfois pour vocation d'« énoncer des objectifs ou des programmes publics particuliers »¹⁴⁰², comme c'est le cas des contrats de plan passés avec l'État et une région.

C'est la LOLF qui cependant redessine la contractualisation de la performance, la plaçant au cœur de la gestion publique dans le cadre du dialogue de gestion qui est établi entre les services centraux et les opérateurs de l'État. Divers instruments alimentent ce dialogue : lettres de mission adressées aux dirigeants d'organismes au moment de leur nomination, lettres d'orientation budgétaire annuelles, fixant les objectifs pour l'année, données fournies par les établissements publics lors de la préparation des rapports annuels de performance, préparation et suivi des conseils d'administration. « Mais l'instrument essentiel du pilotage des opérateurs est la passation de contrats [performantiels]... »¹⁴⁰³ : Leur principe directeur est que les gestionnaires s'engagent sur les résultats à atteindre, ceci dans le cadre d'une « contractualisation budgétaire »¹⁴⁰⁴. La contractualisation est essentielle à l'instauration d'une gestion orientée vers les résultats, car d'une part le gestionnaire participe à leur détermination et, partie au contrat, il pourra se sentir plus impliqué que si ses objectifs faisaient l'objet d'une simple prescription unilatérale; d'autre part, ce mode de relation sera d'autant plus apprécié que les co-contractants seront juridiquement distincts l'un de l'autre, comme c'est le cas de la notion d'agence, mais également des opérateurs qui, en charge d'une politique publique dont les termes sont formalisés par leur ministre de tutelle, et budgétairement conscrits au programme, disposent néanmoins d'une autonomie.

La contractualisation est un des moyens d'engager des structures distinctes de l'État sur la voie de la performance.

¹⁴⁰¹ Confère Conseil D'État, Rapport public 2008, *Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*, p. 35.

¹⁴⁰² Ibid.

¹⁴⁰³ BLOCH G., CYTERMANN J.-R., Du pilotage du programme au pilotage des opérateurs, *Gestion et finances publiques*, 2009, pp. 305-307, p. 306. Ces propos, qu'il convient cependant de replacer dans le contexte des organismes de recherche, sont tenus par des responsables opérationnels puisque les auteurs de l'article sont le directeur d'administration centrale de la recherche et de l'innovation, et son adjoint. Ils marquent l'importance que revêt au sein de l'administration centrale la contractualisation pour obtenir les résultats escomptés, dans des programmes mis en œuvre en majeure partie par des opérateurs.

¹⁴⁰⁴ Expression empruntée à Damien Catteau, in CATTEAU D., *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, op. cit., p. 167. La colonne vertébrale de la relation entre les deux co-contractants serait le budget, dont son exécution doit permettre la conduite d'une politique déterminée selon les critères de performance que nous avons précédemment développés.

B. La contractualisation de la performance dans la mise en œuvre des politiques culturelles

La politique culturelle est mise en œuvre en grande partie par les établissements publics nationaux, dont un grand nombre est qualifié d'opérateurs. Une circulaire pose les bases du développement d'un pilotage stratégique qui devrait être généralisé à l'ensemble des opérateurs. Le ministère de la Culture, qui contractualise la performance depuis l'entrée en vigueur de la LOLF doit tirer les fruits de cette démarche globale.

La circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 rappelle l'enjeu important que les opérateurs constituent pour les finances publiques et propose de développer à leur endroit un véritable pilotage stratégique. Cette action serait guidée par trois principes directeurs : donner une dimension stratégique à l'exercice de la tutelle¹⁴⁰⁵, généraliser les instruments de pilotage stratégique et renforcer les obligations de transparence.

Les jalons de l'acte formalisant ce pilotage stratégique, point qui nous intéresse présentement, sont posés : il sera le fruit d'un dialogue partenarial, fera l'objet d'un dispositif de suivi et sera assorti d'un rendez-vous stratégique, réunissant les hautes autorités ministérielles et les autorités de l'opérateur qui dégagera les priorités de l'organisme. Celles-ci « seront inscrites dans un contrat de performance, passé entre la tutelle et l'établissement. Il précisera les objectifs fixés et les modalités de suivi de l'action de l'organisme. »

Au cours de la journée opérateurs de l'État du 13 décembre 2010, le ministre du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, qui recevait à cette occasion les dirigeants des opérateurs de l'État, constatait un renforcement effectif de la gouvernance tenant notamment au nombre de contrats signés avec les opérateurs de l'État : 85% des 65 principaux opérateurs de l'État disposaient d'un contrat signé ou en cours de préparation au 1^{er} décembre 2010 contre moins de 50% fin 2009. Il encourageait leur progression.

Pour le ministère de la Culture, le PAP annexé au projet de loi de finances pour l'année 2009 prévoyait que l'ensemble de ses opérateurs devrait disposer, d'ici à l'année 2011, d'un contrat pluriannuel de performance¹⁴⁰⁶. Le premier contrat de gestion, un contrat d'objectifs et de

¹⁴⁰⁵ cf. supra.

¹⁴⁰⁶ Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour l'année 2009, p. 10.

moyens a été conclu dès 2003 par le ministère avec le musée du Louvre¹⁴⁰⁷, puis un second en 2004 a été passé avec l'Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV). Cette même année, a été acté d'étendre la démarche de contractualisation, sous la forme de contrats de performances développés depuis peu, dits contrats de deuxième génération, à l'ensemble des opérateurs sous tutelle du ministère¹⁴⁰⁸. Celui-ci a eu une démarche active d'appui méthodologique aux opérateurs : une maquette type a été conçue par le bureau des opérateurs culturels nationaux et la mission contrôle de gestion à la direction de l'administration générale (DAG). Des adaptations du cadre ont ensuite pu être réalisées par les différentes directions sectorielles pour répondre aux spécificités des catégories d'établissements, comme le firent la direction de l'architecture et du patrimoine pour les écoles nationales supérieures d'architecture et la délégation aux arts plastiques pour les écoles nationales supérieures d'art en région. L'enjeu de cette maquette était de « favoriser une véritable homogénéité des contrats »¹⁴⁰⁹ et de leur « donner un caractère véritablement stratégique »¹⁴¹⁰, en orientant les opérateurs vers la réalisation d'un diagnostic et la sélection d'un nombre limité d'objectifs, rompant ainsi avec les deux premiers contrats. Ceux-ci reflétaient une certaine exhaustivité, mais la pléthore d'objectifs retenus les rendait difficilement exploitables stratégiquement.

La maquette a été testée sur 9 établissements au cours des deuxième et troisième trimestres 2004 avant d'être proposée à l'ensemble des établissements.

Pratiquement, l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles relevaient dans leur rapport d'avril 2007 que les nouveaux contrats, ou en cours d'élaboration, de certaines grosses institutions culturelles (l'EPPGHV, Versailles,

¹⁴⁰⁷ Ce contrat d'objectifs et de moyens a fait l'objet d'une étude de Mme Délivré-Gilg, DÉLIVRÉ-GILG C., *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, op. cit., pp. 714-716.

¹⁴⁰⁸ « La création d'un contrat de performance pour tous les opérateurs a été confirmée par le directeur de Cabinet le 4 février 2005 », Rapport d'activité du ministère de la Culture et de la communication pour l'année 2004, Edité par le ministère de la Culture et de la communication, disponible sur le site du ministère de la Culture et de la communication, Chapitre 20 La mise en œuvre de la LOLF au Ministère, 4- Le nouveau dialogue de gestion en mode LOLF. Une telle déclaration renvoie à l'ambiguïté même que recèle l'utilisation du terme opérateur : alors que tous les grands opérateurs de la culture (pour ne prendre que le seul aspect budgétaire) sont des établissements publics nationaux, certains autres ont des statuts distincts, associatifs, sous financement conjoint de l'État et d'une collectivité. Déclarer que l'on va doter l'ensemble des opérateurs d'un contrat de performance signifie que le ministère va tenter de contractualiser les objectifs de fonctionnement d'une structure dont elle n'assure que pour partie le subventionnement, et qui a un rayonnement national, mais jouit également d'une implantation locale forte. Ce point sera revu plus en détail par la suite.

¹⁴⁰⁹ Mission d'audit et de modernisation, Rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles *sur le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, Avril 2007, Annexe 13, Les contrats de performance.

¹⁴¹⁰ Ibid.

Orsay) proposaient leur propre maquette¹⁴¹¹. Généralement, une première phase de concertation interne, mobilisant les services sur le projet stratégique, a lieu au sein de l'établissement, aboutissant à une première version du contrat. Elle est ensuite soumise à amendements au cours de réunions réunissant les dirigeants de l'établissement, le bureau des opérateurs de tutelle, la direction sectorielle, parfois le contrôleur financier et le service du personnel et des affaires sociales.

IGF et IGAAC déploraient cependant, toujours en avril 2007, le fait que les responsables de programmes sont peu associés à l'élaboration des contrats, en sont rarement signataires alors qu'ils doivent pourtant rendre compte de l'exécution de leur programme¹⁴¹².

Le contrat, une fois achevé, est soumis au vote du conseil d'administration de l'opérateur, signé par son dirigeant ainsi que par le ministre pour les plus gros opérateurs ou les directeurs de la DAG et de la direction sectorielle pour les autres.

Au 13 décembre 2006 soit au terme de la première année d'entrée en vigueur de la LOLF, mettant la performance au cœur de la démarche de la gestion publique, mais 2 ans après la décision de généraliser la contractualisation, le nombre de contrats signés était très limité¹⁴¹³.

L'examen du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2012 permet d'appréhender que la démarche de performance se développe entre le ministère de la Culture et de la communication et ses opérateurs, mais de manière hétérogène. Ainsi, au moment de son élaboration, sur les principaux opérateurs, 12 sur 15 du programme 131 Création étaient dotés, ou devaient l'être pour l'année 2012, d'un contrat avec l'État, le théâtre national de la Colline et celui de l'Odéon ayant commencé à travailler sur un document, sans qu'aucune date de mise en œuvre ne soit cependant arrêtée ; 7 sur 16 opérateurs du programme 224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ont un contrat avec le ministère de la Culture qui court pour l'année 2012. Enfin, 11 sur 17 du programme 175

¹⁴¹¹ L'IGF et l'IGAAC n'y portent pas pour autant dans ce rapport un jugement sévère, signe qu'ils considèrent que la contractualisation de la performance ne se fait pas dans un cadre figé et reste spécifique aux enjeux propres d'un établissement,

¹⁴¹² Ibid.

¹⁴¹³ « 13 contrats seulement avaient été signés, trois étaient en attente d'approbation finale et 30 étaient en attente d'approbation ou bien engagés. 12 opérateurs (dont deux opérateurs représentant des enjeux majeurs, l'Opéra national de Paris et le Musée et domaine national de Versailles) avaient à peine démarré le travail de rédaction du contrat et 18 autres (dont l'Institut national de la recherche archéologique préventive, le Palais de la découverte et le Centre national de la cinématographie) n'avaient encore entamé aucune démarche. Certaines associations (le Centre national des arts du cirque, le Jeu de paume, l'Ensemble intercontemporain et l'Orchestre de Paris) ne sont pas mentionnées dans les bilans d'avancement dressés par le bureau des opérateurs nationaux. », *ibid.*

Patrimoines en disposent, ou doivent en disposer, les travaux étant encore en cours au moment de la publication du PAP. Peu d'établissements n'ont jamais contractualisé leur gestion. Si c'est le cas de l'École nationale supérieure des métiers de l'image et du son, de l'institut national du patrimoine, des établissements publics du château de Fontainebleau ou du domaine de Chambord, d'autres, sans pour autant en disposer, jouissent d'un rapport un peu particulier avec leur tutelle. C'est le cas du musée Guimet, dont les échanges en cours avec les services du musée de France en vue, peut-être, d'une contractualisation future, sont soulignés, de l'Orchestre de Paris, dont la tutelle conjointe du MCC et de la ville de Paris compliquent toute contractualisation, ou du Centre national du cinéma et de l'image animée, dont l'accent a d'abord été mis sur « la réforme de la gouvernance »¹⁴¹⁴ avant d'entamer, courant 2012, des réflexions pouvant aboutir à une contractualisation. Pour les autres, il peut s'agir du premier contrat qui est en cours d'application, comme d'une reconduction, répondant aux mêmes objectifs que le précédent¹⁴¹⁵ ou en fixant de nouveaux¹⁴¹⁶. Il peut cependant y avoir une rupture dans la continuité, comme c'est le cas du musée du Louvre, dont le deuxième contrat a été passé pour la période 2006-2008 alors que celui actuellement en cours, allant jusqu'en 2013, n'est entré en vigueur qu'en 2011.

L'amélioration de la gouvernance par la signature d'un contrat entre l'État et les opérateurs à plus fort enjeu et qui n'en disposent pas encore aujourd'hui est l'un des cinq objectifs principaux consacrés par le PAP culture 2012¹⁴¹⁷.

La contractualisation de la performance s'inscrit dans la logique de faire participer à la recherche d'un résultat l'ensemble des acteurs d'un programme. Au ministère de la Culture, cette démarche de contractualisation commence assez tôt.

¹⁴¹⁴ PAP Culture annexé au PLF 2012, p. 277.

¹⁴¹⁵ Confère l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles dont « le contrat de performance 2011-2013 s'inscrit dans la continuité du précédent contrat » signé avec les tutelles pour la période 2008-2010., Ibid., p. 86.

¹⁴¹⁶ Comme c'est le cas du Centre national de la danse, dont le contrat courant pour les années 2012-2014, faisant suite à celui conclu pour les années 2009-2011, lui confie, à l'initiative de sa tutelle, « le renforcement de sa mission d'éducation et culture chorégraphiques », ibid., p. 172.

¹⁴¹⁷ Projet annuel de performance de la mission culture annexé au projet de loi de finances pour 2012, 312 p., p. 12.

§2. L'effectivité de la performance des opérateurs par la signature des contrats de gestion

Dès 2004, la Cour des comptes insistait sur la nécessaire adéquation entre la conduite de l'État et celle de ses opérateurs. Le développement de la performance au niveau de l'État ne peut avoir de sens que si les opérateurs y sont associés. Ainsi, l'institution déclarait que « dans de nombreux cas, il serait souhaitable qu'un lien plus apparent soit établi entre les objectifs et indicateurs de l'État, d'une part, et ceux figurant dans les contrats passés avec ses opérateurs, d'autre part, dès lors que les performances du premier peuvent fortement dépendre des actions des seconds »¹⁴¹⁸. La contractualisation entre l'État et ses opérateurs est le choix retenu : l'Assemblée nationale déclarait en 2006, dans son rapport réalisé par la *mission LOLF* qu' "il est nécessaire que ces opérateurs soient systématiquement liés à l'État et au(x) responsable(s) de programme concerné(s) par un contrat d'objectifs et de moyens, permettant à l'État d'exercer son rôle général de pilotage des politiques publiques"¹⁴¹⁹. Michel Bouvard, qui œuvre pour la nécessaire intégration des opérateurs de l'État dans la démarche de performance de la LOLF, présume que « le pilotage des opérateurs passe par un outil incontournable, le contrat d'objectifs et de moyens »¹⁴²⁰. La recherche de la performance des opérateurs culturels découlerait donc de la volonté d'optimiser celle de l'État¹⁴²¹.

Il convient de voir dans un premier temps l'environnement au sein duquel évolue le contrat, avant d'étudier les différentes formes qu'il recouvre (A). Son essence LOLFienne permet de s'interroger sur la valeur juridique des obligations qui sont créées entre les parties. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un procédé complétant la tutelle classique (B).

¹⁴¹⁸ Cour des comptes, Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, p. 130.

¹⁴¹⁹ MORDACQ F., En quoi un opérateur apporte-t-il un plus à la gestion des politiques publiques, *Gestion et finances publiques*, 2009, p. 235.

¹⁴²⁰ BOUVARD M. La nécessaire intégration des opérateurs de l'État dans la démarche de performance de la LOLF, *RFFP*, n° 105, p. 25.

¹⁴²¹ Confère également sur ce point qui Jean-Baptiste Bouet : « L'association des opérateurs de l'État à la performance budgétaire se traduit concrètement par la conclusion de contrats entre les gestionnaires de programmes et les organismes concernés. », BOUET J.-B., Autonomie des opérateurs de l'État et association à la performance budgétaire, *Gestion et finances publiques*, 2009, p. 299.

A. Typologie des contrats et démarche de contractualisation de la performance

Les textes institutifs des établissements publics n'ont pas de rédaction homogène quant à leur éventuelle contractualisation avec l'État. Celle-ci est plus une conséquence de la gestion publique. Les caractères des contrats évoluent avec le temps et la contrepartie de l'État tend à disparaître de leur contenu.

Nous replaçons les contrats dans leur environnement et en dressons une typologie, avant de revenir sur les procédés de la contractualisation.

1) Environnement et typologie des contrats

Les contrats de performance répondent à des attentes particulières et leur fonctionnement s'articule avec d'autres instruments de pilotage. Bien que l'origine statutaire de la passation de ces contrats ne soit pas mentionnée en des termes précis ou unifiés dans les décrets statutaires des établissements publics, une démarche de généralisation de la contractualisation se met en branle. Elle est l'occasion de revoir la réciprocité des engagements passés.

- a. Le contrat de performance : un instrument d'évaluation de la performance parmi les instruments de pilotage

L'opérateur est un des moyens de mise en œuvre de la politique publique d'un ministère. Le contrat de performance doit pouvoir rendre compte de la mise en œuvre des objectifs du programme par l'opérateur qui lui est rattaché.

Les contrats de performance passés au sein du ministère de la Culture sont conçus comme des « instruments de pilotage par la performance »¹⁴²². Ils doivent donc être d'abord le résultat d'une réflexion stratégique sur les missions de ces opérateurs : le fonctionnement de l'opérateur sera d'autant optimisé que des procédures de gestion performantes de l'établissement sont détaillées. Mais le développement des contrats sera aussi la conséquence d'une interrogation sur la place que détient, ou doit détenir, aux yeux du ministère, l'opérateur par rapport aux autres opérateurs de la mission ou du programme. Ainsi, trois types d'objectifs peuvent être fixés dans les contrats :

¹⁴²² PAP Culture annexé au PLF 2012, p. 172.

- les objectifs du PAP, définis au niveau de l'opérateur ;
- des objectifs complémentaires, correspondant à des missions qui ne seraient pas mentionnées dans les PAP ;
- des objectifs internes, de gestion interne.¹⁴²³

L'objet final du contrat est double. Tout d'abord, il est un moyen pour le ministère de la Culture de formaliser les missions qu'il souhaite voir exercer par chacun de ses opérateurs. Pour ce faire, des orientations à moyen terme, plus précises que les missions générales posées dans les statuts de l'établissement, fondées sur le contenu des PAP, vont être produites. Puis des indicateurs du PAP déclinés et des indicateurs spécifiques à l'opérateur permettront de mesurer l'efficacité de l'opérateur dans les trois domaines que sont l'efficacité socio-économique de leur action, la qualité du service rendu au public et l'efficience de leur gestion.

Les quatre parties de la maquette type proposée par le ministère de la Culture traduisent cette progression de l'opérateur au sein du programme vers des instruments de mise en œuvre des objectifs de l'opérateur puis de contrôle : la première présente les orientations stratégiques ; la deuxième partie est consacrée aux leviers de performance ; la troisième, en s'attachant aux leviers budgétaires, établit un lien entre objectifs stratégiques et budgétaires : la dernière partie présente les modalités d'exercice de la tutelle, notamment l'organisation de la remontée d'informations sur l'exécution du contrat et l'actualisation de celui-ci¹⁴²⁴.

Clairement axé vers la performance, ce contrat peut s'articuler avec d'autres instruments de pilotage qui alimentent le dialogue.

¹⁴²³ Des nuances peuvent être apportées à ces objectifs, tels qu'ils sont proposés par l'Inspection générale des finances dans le rapport sur les opérateurs de la culture. Pour Frank Mordacq, la contractualisation peut porter sur les objectifs suivants :

- « tout ou partie des objectifs stratégiques nationaux définis pour les programmes dont ils reçoivent des financements ou à la performance desquels ils contribuent ;
- des objectifs opérationnels conçus pour leur permettre d'atteindre les objectifs du programme ;
- des objectifs propres, nécessaires à leur pilotage ou à l'exercice du contrôle de gestion. »

MORDACQ F., En quoi un opérateur apporte-t-il un plus à la gestion des politiques publiques, *Gestion et finances publiques*, n° 3-4, mars avril 2009, p. 237. Indépendamment des nuances entre les deux formulations, il en ressort la nécessité d'appréhender au sein du contrat l'opérateur en tant qu'entité chargée de la mise en œuvre d'une politique publique définie par l'État qui est responsable devant le Parlement de son action, tant en termes politique que de compte-rendu budgétaire.

¹⁴²⁴ Ibid.

Le cahier des charges et la lettre de mission destinée non plus à l'opérateur, mais cette fois-ci directement au dirigeant, lui fixe, des priorités en nombre limité, et s'appuie sur le contrat de performance. « Mais l'instrument essentiel du pilotage des opérateurs est la passation de contrats [performantiels] »¹⁴²⁵.

- b. Les différentes dénominations des contrats passés entre le ministère de la Culture et ses opérateurs : vers la fin de la contractualisation de la contrepartie budgétaire de l'État

Nous avons jusqu'à présent employé deux termes génériques pour qualifier les contrats qui étaient passés entre les tutelles et leurs opérateurs, les contrats de gestion ou contrats performantiels. Nous avons développé le cas des contrats de performance qui découlent de la LOLF. Cependant l'examen des décrets institutifs, puis des documents annexés au PLF, et enfin la position de la doctrine financière, mais aussi juridique, laissent apparaître une dénomination diverse qui ne semble pas figée. Les différents termes employés recouvrent-ils tous une même réalité et, avant de nous intéresser ultérieurement à la valeur juridique des obligations qui naîtraient entre les parties au contrat, les différents contrats créent-ils des mêmes obligations ? L'examen de ces points nous conduit à confirmer la position de la doctrine juridique considérant la performance comme imprégnant le droit public : celle-ci se substitue aux raisonnements plus classiques de gestion envisagés dans les décrets institutifs des établissements publics.

Les différents décrets créant les établissements publics nationaux culturels et précisant leurs règles de fonctionnement et de gestion forment un ensemble très disparate, en termes de rapports avec leur tutelle. Tous ne mentionnent pas la nécessité de contractualiser leurs rapports avec l'État : Bibliothèque nationale de France, Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, Centre national du cinéma et de l'image animée, Centre national du livre, l'Institut national de recherches archéologiques préventives, le musée Rodin, les conservatoires nationaux supérieurs de musique, l'École nationale des beaux-arts, les théâtres nationaux forment la majorité des établissements qui, établissements publics à caractère

¹⁴²⁵ BLOCH G., CYTERMANN J.-R., Du pilotage du programme au pilotage des opérateurs, préc., p. 306. Ces propos, qu'il convient cependant de replacer dans le contexte des organismes de recherche, sont tenus par des responsables opérationnels puisque les auteurs de l'article sont le directeur d'administration centrale de la recherche et de l'innovation, et son adjoint. Ils marquent l'importance que revêt au sein de l'administration centrale la contractualisation pour obtenir les résultats escomptés, dans des programmes mis en œuvre en majeure partie par des opérateurs.

administratif comme industriel et commercial, exerçant leur activité dans l'ensemble de la sphère culturelle, n'ont pas de contractualisation prévue dans les statuts. Aucune règle législative ne semble distinguer ceux qui doivent contractualiser avec l'État des autres. Parmi les décrets indiquant un quelconque conventionnement, l'emploi de l'indicatif enjoint la passation d'un contrat. À l'inverse, les politiques culturelles du domaine national de Chambord et du centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) peuvent être mentionnées dans un contrat, ce qui laisse entrevoir une simple faculté laissée aux éventuels co-contractants¹⁴²⁶. D'autre part, la contractualisation prend au sein de ces décrets des appellations diverses : contrat d'objectifs¹⁴²⁷, contrat d'objectifs pluriannuel¹⁴²⁸, contrat d'objectifs et de moyens¹⁴²⁹, convention¹⁴³⁰, contrat pluriannuel¹⁴³¹, contrat de performance¹⁴³². Ces vocables divers¹⁴³³ cernent-ils autant de situations ou sont-ils juste représentatifs d'une même notion, dont la dénomination évoluerait par exemple avec le temps ? Il semble que les contrats d'objectifs soient plutôt utilisés pour les écoles du domaine culturel, mais il s'agit là d'un simple constat. L'étude de la doctrine et des précisions données par les décrets institutifs sur leur contenu ou leur utilisation nous permettront de mieux les distinguer.

¹⁴²⁶ « La politique culturelle, scientifique, forestière et cynégétique de l'établissement public, ses activités et ses investissements peuvent faire l'objet de contrats pluriannuels conclus avec l'État. [...] », Art. 5 du décret n° 2005-703 du 24 juin 2005 relatif à l'établissement public du domaine national de Chambord. « La politique culturelle, commerciale et économique de l'établissement public, ses activités et ses investissements relevant de sa compétence peuvent faire l'objet d'un contrat de performance conclu avec l'État », art. 14 du décret n° 2002-569 du 23 avril 2002 relatif au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz.

¹⁴²⁷ École nationale supérieure de la photographie (art. 3 du décret n° 2003-852 du 3 novembre 2003), École nationale supérieure des métiers de l'image et du son (art. 2 du décret n° 98-371 du 13 mai 1998), les Écoles nationales supérieures d'art de Bourges (art. 3 du décret n° 2002-1514 du 23 décembre 2002), Cergy (art. 3 du décret n° 2002-1515 du 23 décembre 2002), Dijon (art. 3 du décret 2002-1519 du 23 décembre 2002), Limoges-Aubusson (art. 4 du décret n° 2002-1516 du 23 décembre 2002), Nancy (art. 3 du décret n° 2002-1517 du 23 décembre 2002) etc.

¹⁴²⁸ Centre des monuments nationaux (art. R. 141-9 du code du patrimoine)...

¹⁴²⁹ Cité de l'architecture et du patrimoine (art. 10 du décret n° 2004-683 du 9 juillet 2004)...

¹⁴³⁰ Établissement public de la Cité de la musique (art. 15 du décret n° 95-1300 du 19 décembre 1995)...

¹⁴³¹ Cité nationale de l'histoire de l'immigration (art. 4 du décret n° 2006-1388 du 16 novembre 2006), Établissement public du Domaine national de Chambord (art. 5 du décret n° 2005-703 du 24 juin 2005), Ecole du Louvre (art. 4 du décret n° 97-1085 du 25 novembre 1997), Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées (art. 4 du décret n° 2011-52 du 13 janvier 2011)...

¹⁴³² Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (art. 14 du décret n° 2002-569 du 23 avril 2002), Centre national des arts plastiques (art. 3-1 du décret n° 82-883 du 15 octobre 2002).

¹⁴³³ Damien Catteau, constatant que « plusieurs projets ont été mis en œuvre pour opérer cette distinction entre le niveau décisionnel et le niveau opérationnel et orienter les services administratifs français vers des mécanismes de contractualisation vers les résultats », reprend et enrichit cette énumération : « les projets de service, les centres de responsabilité, les contrats de service, les contrats d'objectifs et de moyens ou encore, plus récemment, les contrats de performance. », CATTEAU D., *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, op. cit., p. 178.

La doctrine financière s'est peu penchée, à tort nous semble-t-il, sur les différences sur les fonds de ces dénominations. Auteurs d'articles ou de rapports peuvent utiliser indifféremment l'une ou l'autre des appellations ou estimer qu'elles ont la même valeur : le professeur Garbar parle de « contrats internes de gestion, plus fréquemment dénommés aujourd'hui contrats d'objectifs ou de moyens ou de façon plus transparente encore contrats de performance »¹⁴³⁴ puis « ... des contrats d'objectifs et de moyens (ou de performance) »¹⁴³⁵. Le conseil d'État, dans son rapport, cite « le contrat de performance ou contrat d'objectifs et de moyens »¹⁴³⁶, rappelant qu'« il prend des dénominations variées »¹⁴³⁷. Il semble en fait que l'appellation ne soit pas, surtout au moment de l'entrée en vigueur de la LOLF, figée. La Cour des comptes, dans son rapport public annuel sur la gestion de 2005, mentionne plutôt le terme contrat d'objectif¹⁴³⁸ ou convention d'objectif¹⁴³⁹ quand, dans sa réponse, la tutelle a recours au contrat d'objectif et de moyens¹⁴⁴⁰. Le contrat pluriannuel de performance (passé entre la conservation des hypothèques et la direction générale des impôts) est utilisé pour la première fois par la Cour des comptes dans son rapport annuel pour 2007¹⁴⁴¹, tandis qu'elle se positionne dans son rapport sur la gestion 2008 sur le contrat d'objectifs et de moyens passé par l'IGN¹⁴⁴² ou par l'OFPPRA¹⁴⁴³. Dans son rapport sur la gestion 2009, elle estime que l'État doit passer un contrat d'objectif et de moyens avec ses principaux opérateurs de l'État afin d'inscrire une norme d'évaluation des dépenses publiques semblable à celle de l'État, afin de réduire le déficit¹⁴⁴⁴. Alors que ceci laisserait penser que ce terme serait associé à l'opérateur, la Cour, quelques pages plus loin, critique le manque de projet du domaine national de Chambord et suggère que, une fois celui-ci déterminé, il inspire la passation d'un contrat de performance avec l'État¹⁴⁴⁵. Enfin, dans son rapport pour la gestion 2010 elle étudie un contrat d'objectifs et de performance¹⁴⁴⁶.

¹⁴³⁴ GARBAR C.-A., Performance et contractualisation de l'action publique, préc. p. 145.

¹⁴³⁵ Ibid.

¹⁴³⁶ Conseil d'État, Rapport public 2008, *Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*, p. 35.

¹⁴³⁷ Ibid., p. 36.

¹⁴³⁸ p. 503. À noter que le terme objectif est employé ici au singulier, alors que dans les décrets institutifs le pluriel est utilisé.

¹⁴³⁹ P. 526.

¹⁴⁴⁰ P. 630.

¹⁴⁴¹ P. 446.

¹⁴⁴² P. 157.

¹⁴⁴³ P. 608.

¹⁴⁴⁴ P. 17.

¹⁴⁴⁵ P. 283.

¹⁴⁴⁶ P. 474.

À la lecture d'autres documents, il semble qu'une dominante se dégage ces dernières années : le ministre du Budget, lors de la réunion des opérateurs, souhaite que soient signés des contrats de performance ; le PAP culture annexé au PLF 2012 détaille pour chaque opérateur culturel si un contrat, qu'il qualifie pour presque tous les opérateurs contrat de performance, a été passé, tandis que le jaune opérateurs annexé au PLF de la même année mentionne et définit brièvement la dernière appellation semblant être mise au goût du jour par la direction du budget, les contrats d'objectifs et de performance. Ceci conduirait à penser que tous les contrats intègrent aujourd'hui clairement une dimension performantielle, inscrite dans leur titre, et, d'autre part, que la dénomination, bien que figurant dans un décret, n'aurait pas de valeur juridique en tant que tel puisque lui pourrait être substitué un terme, le contrat de performance, ne se retrouvant que dans des documents budgétaires annexés aux lois de finances. Mieux encore, l'absence de disposition relative à la passation d'un contrat n'en exonérerait pas l'établissement. Ainsi, à la lecture du PAP culture annexé au PAP 2012, on relève que le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, la Comédie française, l'Institut national de recherches archéologiques préventives, le musée Rodin, les théâtres nationaux de Chaillot et de Strasbourg disposent d'un contrat de performance. Il en est prévu un pour le Centre national du cinéma et de l'image animée et ceux des autres théâtres nationaux sont en voie d'élaboration tandis qu'il a été mis fin à une tentative d'en doter les écoles nationales d'architecture ; pourtant, nous avons relevé il y a peu qu'aucun décret statutaire de ces structures ne mentionnait une quelconque contractualisation.

Stopper ici notre raisonnement, concluant que la performance entre, comme par osmose, par le biais de la contractualisation, elle-même généralisée, dans les opérateurs culturels, serait manquer de rigueur, car le constat ainsi tiré ferait fi de la vocation et du contenu même des différents contrats passés entre l'État et ses opérateurs culturels. Il ne suffit pas de qualifier le contrat de performant pour qu'il le soit réellement ; encore faut-il qu'il crée ou dispose d'outils pour rendre ce vœu tangible.

Evacuons avant de nous pencher sur le caractère du contrat la question de ses signataires. Ce contrat, conclu par l'établissement l'est dans la grande majorité des cas « avec l'État » ; parfois, le niveau de précision est plus grand et il peut s'agir du ministre de la Culture ou du ministère de la Culture ; enfin, le contrat pluriannuel que passe le Centre des monuments nationaux l'est avec le ministère de la Culture et de la communication et le ministère du Budget. Le signataire du contrat ne semble pas jouer non plus sur la dénomination du contrat.

Pourtant, la comparaison avec la version initiale d'un décret institutif, apporte un éclairage complémentaire : l'article 14 du décret du 23 avril 2002 relatif au centre national de la chanson, des variétés et du jazz, mentionnant un « contrat de performance conclu avec l'État » est issu dans sa rédaction de l'article 9 d'un décret du 13 février 2008¹⁴⁴⁷ modifiant le décret institutif. La version initiale, telle qu'elle apparaissait à l'entrée en vigueur du décret de 2002, précisait qu'un « contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens était conclu avec le ministre chargé de la culture et le ministre chargé du budget ». Une explication, qui demandera à être confirmée et complétée ultérieurement, peut être proposée : cette modification permet d'exclure le ministre du Budget de la signature des contrats – l'État est désormais signataire, et on voit mal la tutelle technique ne pas tenir le stylo lors du paraphe- dont la dénomination évolue, avec l'exclusion du terme *moyens*, les objectifs étant maintenant pleinement intégrés dans la performance. L'État, représenté a minima par le ministère de la Culture et de la communication, est signataire de ces contrats. Le ministère du Budget ne semble pas toujours associé à la démarche.

Les décrets institutifs décomposent généralement, au sein d'un article, l'alinéa relatif à la contractualisation en deux parties. La première détaille les matières faisant l'objet de ce contrat. Sont ainsi généralement visés « la politique culturelle de l'établissement public, ses activités et les investissements relevant de sa compétence »¹⁴⁴⁸. Apparaissent dans ce recensement deux des caractères ontologiques de l'établissement public : une personne morale chargée, par une autorité qui exerce sur elle une tutelle, d'une mission spécifique. Seront effectivement présentés dans ce contrat toutes les possibilités, tant en terme de conduite de projet que de développement, bref, de détermination politique et de gestion au sein de l'établissement, de mise en œuvre de la politique publique telle qu'elle est voulue par le ministre de la Culture. À des dénominations diverses correspondent donc les deux points du contrat, que nous avons précédemment relevés, et qui doivent trouver conciliation au sein d'un même document contractuel signé par l'État et le directeur de l'établissement public : la

¹⁴⁴⁷ Décret n° 2008-140 du 13 février 2008 modifiant le décret du décret n° 2002-569 du 23 avril 2002 relatif au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz.

¹⁴⁴⁸ C'est le cas du contrat de performance à l'art. 14 du décret du 13 février 2004 précité, du contrat d'objectif prévu à l'art. 15 du décret n° 98-11 du 5 janvier 1998 portant création de l'Établissement public du Centre national de la danse ; ces trois éléments, à quelques variations rédactionnelles près apparaissent aussi pour présenter le contrat pluriannuel conclu avec l'État prévu à l'art. 4 du décret n° 2006-1388 du 16 novembre 2006 portant création de l'Établissement public de la porte dorée – Cité nationale de l'histoire de l'immigration, ou le contrat pluriannuel prévu à l'art. 5 du décret n° 2005-703 du 24 juin 2005 relatif à l'Établissement public du domaine national de Chambord. Les illustrations sont nombreuses.

conduite stratégique de la politique du ministère et la gestion de l'établissement public. La seconde partie détaille le contenu du contrat.

On peut réaliser une dichotomie entre deux caractères de contrat. Au terme de ces articles, les contrats doivent dans leur majorité assigner des objectifs à l'établissement, l'objectif étant le point d'entrée de la performance, mais prévoient également les moyens et emplois qui leurs sont affectés. Le ministère de la Culture charge donc un établissement public national de la mise en œuvre de la politique culturelle répondant aux missions spécifiques définies dans le décret institutif, tandis qu'il s'engage sur les moyens que va fournir l'État pour que cette structure autonome réalise sa mission. D'autres contrats ne font aucune référence aux moyens alloués. Au-delà de la dénomination, qui n'en serait qu'une conséquence encore imparfaitement intégrée par la réglementation, il nous semble que c'est sur les moyens alloués que se crée la réelle différence entre la contractualisation telle qu'elle a été prévue initialement par la réglementation statutaire applicable à l'établissement, et la pratique découlant des documents budgétaires. C'est ce qu'il convient d'approfondir dans un dernier point.

Le jaune opérateurs annexé au PLF 2012 prend pour assise une dimension absente initialement des décrets dont nous venons de détailler certains aspects. À la notion d'établissement public, il lui substitue celle de l'opérateur et lui alloue des principes propres. Ainsi, pour ce qui concerne la gouvernance, « les contrats d'objectifs et de performance (COP), négociés entre l'établissement public et sa ou ses tutelle(s), permettent de définir les priorités ou les objectifs de l'opérateur. Le suivi de ces COP permet d'évaluer la contribution de l'établissement aux objectifs de performance définis par l'État »¹⁴⁴⁹. Les moyens alloués à la réalisation de ses missions disparaissent du titre du contrat, mais semble-t-il également des piliers le constituant¹⁴⁵⁰. Ces nouveaux principes intègrent peu à peu les « règles dures » du droit, puisque, sans prise en compte générale des différents statuts des établissements publics, il semble que la création d'une nouvelle entité publique culturelle, ou la modification d'un statut existant, soit l'occasion de les inscrire dans les décrets institutifs.

¹⁴⁴⁹ Jaune opérateur annexé au PLF 2012, p. 36.

¹⁴⁵⁰ Pour la constitution des anciens contrats d'objectifs et de moyens, nous renvoyons par exemple à la lecture de celui du Musée du Louvre établi pour les années 2003 à 2005. Il reposait sur « trois principes de gestion » : la recherche d'une « visibilité stratégique et financière pluriannuelle », en troisième lieu une « évaluation des résultats », mais surtout, pour ce qui nous concerne, « un engagement réciproque des partenaires » : le musée s'engageait sur les objectifs définis tandis que « les institutions de tutelle » certifiaient l'allocation des moyens humains et financiers « nécessaires à l'atteinte des objectifs », in GAILLARD Y., *Rapport sur la tutelle du ministère de la Culture sur la musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, la Bibliothèque nationale de France et la Cité des sciences et de l'Industrie*, op. cit., p. 42.

Le terme « moyens » a cependant pu, avant même l'entrée en vigueur de la LOLF, être supprimé. Nous citerons le cas de l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette dont le décret de création du 25 janvier 1993, dans sa version initiale, mentionnait la passation « d'un cahier des charges conclu avec le ministre chargé de la culture et le ministre chargé du budget...[fixant] des objectifs à l'établissement et [prévoyant] les moyens et emplois devant être affectés à son fonctionnement. »¹⁴⁵¹ ; depuis sa modification du 18 septembre 2002¹⁴⁵², il s'agit dorénavant d'un contrat d'objectifs ; son contenu n'est pas détaillé, mais seul le nom « objectif » se distingue. Sinon, la modification du décret du 23 avril 2002 relatif au centre national de la chanson, des variétés et du jazz, que nous avons évoquée, remplace en février 2008 le « contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens...[qui] prévoit les moyens et les emplois devant être affectés au fonctionnement de l'établissement » par « un contrat de performance... [qui] prévoit les emplois devant être affectés au fonctionnement de l'établissement ».

Dans d'autres cas, issus des dernières créations d'établissements publics, ou de modifications récentes de leurs statuts, on assiste à une réapparition du terme *moyens*, mais qui s'inscrit dans une dynamique tout à fait singulière. Le plus représentatif d'entre eux est peut-être le texte relatif au musée d'Orsay, qui, dans sa version d'origine, prévoyait qu'un « contrat pluriannuel avec l'État... [fixait] des objectifs à l'établissement et [prévoyait les moyens et les emplois qui [devaient] lui être affectés »¹⁴⁵³. Depuis sa modification du 27 mai 2010¹⁴⁵⁴ permettant l'intégration du musée de l'Orangerie à celui d'Orsay, le contrat pluriannuel conclu avec l'État « fixe des objectifs de performance à l'établissement au regard des missions assignées et des *moyens dont il dispose*. » Des rédactions identiques ont été retenues pour le décret modificatif de l'opérateur du patrimoine des projets immobiliers de la culture¹⁴⁵⁵, et les décrets portant création de l'Établissement public du palais de la Découverte et de la Cité des sciences et de

¹⁴⁵¹ Art. 4 du décret n° 93-96 du 25 janvier 1993 portant création de l'Établissement public du parc et de la grande halle de La Villette.

¹⁴⁵² Décret n° 2002-1186 du 18 septembre 2002 modifiant le décret n° 93-96 du 25 janvier 1993 portant création de l'Établissement public du parc et de la grande halle de La Villette.

¹⁴⁵³ Art. 4 du décret n° 2003-1300 du 26 décembre 2003 portant création de l'Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie.

¹⁴⁵⁴ Décret n° 2010-558 du 27 mai 2010 relatif à l'Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie.

¹⁴⁵⁵ Art. 4-1 du décret n° 98-387 du 19 mai 1998 relatif à l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture, dans sa rédaction issue du décret n° 2010-818 du 14 juillet 2010.

l'industrie¹⁴⁵⁶, du musée Picasso¹⁴⁵⁷, de la Maison de l'histoire de France¹⁴⁵⁸, et du décret relatif à l'Établissement public du musée et du domaine de Versailles¹⁴⁵⁹.

Toutes ces rédactions identiques, intervenues à compter de 2010, scellent – pour combien de temps...? – trois caractéristiques de ces contrats :

Le terme actuel juridiquement retenu est celui de contrat pluriannuel de performance ; l'adoption des prochains décrets permettra de voir si les contrats d'objectifs et de performance, tels qu'ils sont qualifiés dans le jaune opérateurs, intègrent les décrets en Conseil d'État. D'autre part, et c'est le point fondamental dans cette contractualisation, alors qu'au terme des rédactions qui étaient jusqu'à présent retenues dans les décrets institutifs, l'État devait s'engager sur les moyens qu'il allait transférer à l'établissement¹⁴⁶⁰, on demande dorénavant à ce dernier de faire au mieux avec les moyens dont il dispose. Cette rédaction libère l'État de tout engagement¹⁴⁶¹. Enfin, tous les contrats de performance qui sont actuellement signés le sont par le ministère de la Culture ; la direction du budget, qui signait auparavant pour le compte du ministre du Budget les contrats d'objectifs et de moyens, ne le fait plus.

« La question se pose fréquemment de la nature du contrat : contrat d'objectif ou contrat d'objectif et de moyens »¹⁴⁶² ? Au terme de ces lignes, il nous est permis de conclure que si les

¹⁴⁵⁶ Art. 9 du décret n° 2009-1491 du 3 décembre 2009 portant création de l'Établissement public du palais de la Découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie. À noter que le contrat n'a ici pas le qualificatif de « pluriannuel ».

¹⁴⁵⁷ Art. 3 du décret n° 2010-669 du 18 juin 2010 portant création de l'Établissement public du musée national Picasso – Paris.

¹⁴⁵⁸ Art. 3 du décret n° 2011-1928 du 22 décembre 2011 portant création de la Maison de l'histoire de France.

¹⁴⁵⁹ Art. 4 du décret n° 2010-1367 du 11 novembre 2010 relatif à l'Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles.

¹⁴⁶⁰ Voir sur ce point l'étude du contrat d'objectifs et de moyens du musée du Louvre pour la période 2003-2005 réalisée par Mme Délivre-Gilg dans laquelle elle relève que « les engagements financiers de l'établissement et de l'État sont présentés conformément aux principes posés par la loi organique du 1^{er} août 2001. », DÉLIVRÉ-GILG C., *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, op. cit., p. 715. Sur un exemple d'engagement de l'État dans un contrat d'objectifs et de moyens, voir celui signé par le ministère de la Culture et le musée du Louvre le 11 juillet 2006 pour les années 2006-2008 : « Le contrat comporte un engagement réciproque de l'État : ne pas effectuer de « régularisation » sur les subventions, et de l'établissement : s'engager à une « gestion autonome et responsable », sans recours automatique à l'État en cas de déficit », in GAILLARD Y., *Rapport sur la tutelle du ministère de la Culture sur le musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, la Bibliothèque nationale de France et la Cité des sciences et de l'Industrie*, préc., p. 10.

¹⁴⁶¹ Ce point est confirmé par la Circulaire du Premier ministre n° 5454/SG du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique de l'État qui mentionne comme exceptionnelle la présence d'engagements financiers de l'État dans les contrats de performance (« Le contrat de performance pourra éventuellement être assorti d'engagements financiers de l'État [...] »), réduisant cette possibilité à trois hypothèses : lorsqu'un opérateur vient d'être créé ou que ses missions ou son organisation sont substantiellement modifiées ; s'il exerce une activité comportant, « à une échelle pluriannuelle, des enjeux budgétaires et financiers élevés » ; enfin, sa fragilité financière pourra être prise en compte.

¹⁴⁶² BLOCH G., CYTERMANN J.-R., *Du pilotage du programme au pilotage des opérateurs*, préc. p. 306.

dénominations variées n'affectent pas la valeur du contrat passé, valeur qu'il conviendra dans le point suivant de déterminer, en revanche les engagements diffèrent. L'absence d'engagements de l'État sur les moyens pourrait sembler limiter l'intérêt du contrat. Ce n'est cependant pas l'avis retenu par le président de la MILOLF ou des membres de la haute fonction publique. Pour Michel Bouvard, c'est « l'inclusion dans ces contrats d'un volet moyens » qui est nuisible car elle « peut être perçue par les tutelles comme porteurs de risques de rigidification de la dépense sans contreparties suffisantes, alors qu'elle devrait être une incitation à l'évolution vers le pilotage par la performance »¹⁴⁶³. MM. Cytermann et Bloch estiment quant à eux que « même en l'absence d'engagements explicites sur les moyens (il existe en fait un engagement implicite de travail à enveloppes constantes), le contrat d'objectifs garde un caractère extrêmement utile, à la fois pour l'établissement qui a dû expliciter sa stratégie en termes d'objectifs et de plan d'action, et pour l'État qui veille ainsi à la déclinaison de ses orientations en terme de programmation pluriannuelle »¹⁴⁶⁴. L'examen ultérieur de contrats nous permettra d'amender ou d'enrichir ce constat.

En tout état de cause, cette nouvelle rédaction introduit le contrat dans une démarche de performance, en mettant en avant le critère de l'efficience : la mission de l'établissement ne sera plus d'atteindre des résultats, pour lesquels elle contractualisera, au terme d'une discussion, les moyens dont elle aura besoin. L'opérateur doit désormais atteindre des résultats évalués au regard des moyens dont il disposera.

Les règles juridiques posées dans les décrets institutifs des établissements publics culturels semblent être, dans la matière culturelle, actuellement dépassées par les principes prévalant chez les opérateurs. Alors que ces règles juridiques se caractérisaient par une grande hétérogénéité, permettant de s'interroger sur la valeur que les autorités réglementaires entendent donner au contrat, le recours au vocable relatif à la performance, dans les contrats actuellement passés, au détriment des appellations « réglementaires », et l'évolution substantielle sur la notion de moyens – alloués ou dont dispose l'opérateur – inscrit la performance au cœur des contrats passés avec le ministère de la Culture. Ces contrats sont-ils autant de nouvelles obligations juridiques pesant sur l'opérateur ? Avant de répondre à cette question, il convient d'approfondir dans la pratique la démarche concourant à la contractualisation.

¹⁴⁶³ BOUVARD M., La nécessaire intégration des opérateurs de l'État dans la démarche de performance de la LOLF, *RFFP*, n° 105, février 2009, p. 26.

¹⁴⁶⁴ BLOCH G., CYTERMANN J.-R., préc., p. 307.

2) La démarche de contractualisation de la performance

Nous reviendrons sur les éléments des contrats de performance qui méritent d'être dégagés après avoir dans un premier temps exploré leurs modalités d'élaboration.

- a. Les modalités d'élaboration des contrats de performance au ministère de la Culture et de la communication : la recherche d'un consensus

Les différents contrats de performance à notre disposition ne peuvent se résumer à la mise en exergue d'indicateurs chiffrés qu'il conviendrait d'atteindre. Ils sont d'abord le moyen de restituer l'établissement signataire dans son environnement externe, et de faire un point sur ses missions. Leur élaboration mobilise les tutelles et l'ensemble des compétences présentes au sein de l'établissement en vue de faire ressortir un projet commun.

i. L'inscription du contrat au sein d'un projet

Avant de soigner un patient, le médecin doit connaître ses maux et tenter d'en déterminer la cause. Le même raisonnement est appliqué à l'action publique : caractériser les objectifs et indicateurs d'un futur contrat nécessite d'appréhender au préalable les enjeux de l'établissement. La connaissance de ses missions, les précédentes contractualisations ou la poursuite des réformes engagées en application de la révision générale des politiques publiques serviront à dégager le nouveau projet.

Le contrat est la résultante d'une réflexion sur la situation de l'établissement au sein de la politique publique dans laquelle il évolue. Cette réflexion peut être l'occasion de repositionner la structure culturelle dans son environnement, lorsqu'elle est en crise, ou que son socle d'activité est instable. Ceci est notamment le cas des établissements exerçant des fonctions de prestataire : ainsi, par exemple, la première des trois parties du contrat doit par exemple permettre de « restituer l'Institut national de recherches archéologiques préventives [INRAP] dans son contexte ». Appréhender son rôle exact nécessite de préciser l'histoire de sa genèse, « en rappelant les différentes crises qui ont marqué le début de son existence », puis de le « positionn[er] dans la politique nationale de l'archéologie, au regard notamment des missions que la loi lui a confiées et des principales données d'activités la concernant »¹⁴⁶⁵. Autre illustration, la Réunion des musées nationaux (RMN) qui, à la jonction des deux millénaires,

¹⁴⁶⁵ Contrat de performance entre l'INRAP et l'État, 2011-2013, p. 3.

traverse une crise systémique et financière exacerbée par une réforme d'ampleur nationale, doit clarifier les relations avec ses partenaires et dimensionner « les contours de ses missions dont les évolutions avaient été imparfaitement fixées par [cette réforme] »¹⁴⁶⁶. Toute une partie du contrat, le volet stratégique, y sera consacré.

Évoluant dans un environnement plus apaisé, l'Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV) inscrit quant à lui son contrat « dans le cadre des missions confiées [...] par le ministère de la Culture et de la communication ».

Les contractualisations antérieures entre le ministère de la Culture et de la communication et l'établissement public sont enfin un axe de réflexion privilégié pour la confection du nouveau contrat. L'EPPGHV l'inscrit explicitement dans la suite du premier contrat qui avait été passé pour la période 2004-2006. La continuité prévaut également au musée du Quai Branly : les co-contractants considèrent que les cinq axes associés au précédent contrat demeurent et représentent les objectifs vers lesquels le musée souhaite s'orienter dans le long terme. Même orientation, malgré un contexte plus original, pour l'Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie (MOO) : le contrat de performance signé pour la période 2010-2013, qui est le premier marquant la nouvelle dynamique née du rattachement statutaire de l'Orangerie à Orsay, « s'inscrit dans la continuité des progrès réalisés au cours de la période 2006-2009 »¹⁴⁶⁷, durant le contrat passé par Orsay. Les gestionnaires considèrent que si la politique et les statuts évoluent, les grandes thématiques dégagées demeurent.

Enfin, la contractualisation peut apparaître aussi dans les projets plus vastes de réforme de l'État : l'INRAP, dont le contrat est passé pour les années 2011 à 2013, a préalablement été inscrit dans une des douze mesures de la révision générale des politiques publiques visant à « améliorer l'efficacité de la politique culturelle pour mieux utiliser les ressources »¹⁴⁶⁸.

Un état des lieux complet de la situation de l'établissement doit précéder toute réflexion sur la détermination des objectifs. Nous reviendrons avec plus de précision sur ce point lorsque nous développerons la présentation des différents contrats que nous avons pu consulter.

¹⁴⁶⁶ Contrat de performance État / RMN, 2007-2009, Volet stratégique, p. 3.

¹⁴⁶⁷ Contrat de performance 2011-2013 Établissement public du Musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie, 2010-2013.

¹⁴⁶⁸ Expression que l'on retrouve notamment dans RGPP : premier rapport d'étape, décembre 2008, 77 p., p. 65.

ii. Une élaboration liant la tutelle et l'établissement

La démarche aboutissant à la rédaction puis à la signature du projet de l'établissement par son autorité exécutive et le ministre de la Culture et de la communication et, éventuellement, le ou les autres ministres de tutelles, peut être retracée dans le contrat de performance. Des cinq contrats sur lesquels, pour des raisons tenant à leur actualité ou à leur représentativité, nous fondons notre étude, seul celui signé par l'INRAP est pour l'essentiel muet sur ce point. Pour les autres, les différentes étapes sont rapportées en préambule.

L'initiative et la conduite du projet ne reviennent pas à un homme seul, le directeur de l'établissement ou le responsable de programme, mais témoignent au contraire d'une collaboration née d'abord au sein de l'établissement puis étendue hors les murs. Ainsi, un comité de pilotage est chargé au musée d'Orsay et de l'Orangerie (MOO) de guider l'élaboration du projet, et des groupes thématiques sont créés, tandis qu'au sein de l'EPPGHV, de nombreux groupes de travail participent à la confection d'un projet chapeauté par le directeur administratif et financier.

La première étape consiste à mener une réflexion autour des compétences de l'établissement. Le comité de pilotage du MOO anime des réunions de travail collectives portant sur le rôle à jouer par le nouveau musée unifié ; à la RMN, les services décrivent leurs tâches et en élaborent un « diagnostic »¹⁴⁶⁹. Enfin, l'EPPGHV a externalisé cette étape en chargeant deux cabinets privés de faire une étude relative à l'évolution de son rôle, dans la perspective des mutations de l'environnement urbain et culturel. Les conclusions rendues servent de socle aux discussions et arbitrages.

Les différents contrats reviennent sur l'investissement de l'ensemble des équipes ainsi que sur l'importance d'une telle démarche participative : ce sont des groupes de travail qui, à l'EPPGHV, sur la base des conclusions rendues, concourent à la confection du document. Le contrat de la RMN souligne que les services de l'établissement dans leur ensemble ont participé à l'élaboration du volet stratégique, et se félicite de la richesse du dialogue mené en interne ; celui du MOO insiste sur la volonté de circularisation de l'information qui a prévalu : les membres des groupes thématiques ont diffusé auprès de leurs équipes les résultats de leurs travaux, et tous les services d'Orsay et de l'Orangerie ont été associés.

¹⁴⁶⁹ Terme particulièrement bienvenu dans le cas présent : le dictionnaire Le petit Robert définit dans son sens premier ce terme comme la « détermination (d'une maladie, d'un état) d'après ses symptômes ». Or, la RMN souffre depuis plusieurs années de difficultés financières chroniques et d'un grave problème de positionnement de ses missions. Nous attribuerons cependant pour une illustration ultérieure une autre signification à ce mot.

C'est seulement après ce dialogue interne qu'apparaissent les tutelles. Il semble d'ailleurs, d'après la lecture que nous faisons de ces contrats, et les informations que nous avons pu recueillir auprès de la direction du budget, du ministère de la Culture, ou des établissements publics, que la tutelle n'intervient formellement qu'à partir de la réception de la première mouture du contrat. Son rôle n'en est pas pour autant négligeable. Le texte du contrat et les objectifs chiffrés, une fois transmis par le MOO, sont discutés avec les services du MCC. La RMN, qui se positionne dans une réflexion plus large puisqu'elle vise à dimensionner l'établissement public au cœur de la réforme muséale, associe à cette démarche ses partenaires, et souligne la qualité des nombreuses réunions organisées entre les trois catégories de personnes concernées (RMN, État et musées nationaux) ainsi que le dialogue fructueux, qui ont permis d'aboutir à une synthèse très riche. Le contrat du musée du Quai Branly ne détaille pas les étapes précédentes mais s'exprime sur la collaboration établissement-tutelle, nécessaire mais complexifiée par l'exercice de la tutelle par deux ministères distincts (culture et communication, recherche et enseignement supérieur), aux intérêts et objectifs parfois divergents, qui a permis la rédaction du document. L'EPPGHV a présenté en 2009 au MCC son projet « Label Villette » retracé dans le contrat de performance. Ce contrat, qui fait référence au ministère de la Culture, et sur lequel nous reviendrons ultérieurement, est considéré par les services comme le plus complet et le plus abouti des contrats qui ont été élaborés jusqu'alors¹⁴⁷⁰.

Enfin, le contrat n'est signé qu'au terme d'une réelle collaboration : le MOO présente une première version au comité technique paritaire et au conseil d'administration de l'établissement en novembre 2010, soit 5 mois après l'entrée en vigueur du décret rattachant l'Orangerie à Orsay. Puis des échanges entre les représentants du personnel, des personnes qualifiées, et de nouveau les tutelles ont permis d'enrichir le document avant un vote devant le conseil d'administration en mars 2011.

Pour chaque établissement, l'autorité exécutive en est le signataire. Le contrat de performance représente comme nous le verrons la feuille de route de son projet culturel pour l'établissement pour les années à venir.

¹⁴⁷⁰ Informations transmises par les services du MCC.

iii. Le contrat comme point nodal de deux stratégies

Développer les modalités d'élaboration au sein du contrat témoigne d'une volonté de transparence sur ce point, servant à légitimer l'action. Les objectifs retenus et les indicateurs attachés seront d'autant mieux acceptés que la démarche y aboutissant aura été participative ; la mentionner dans le contrat restaurera dans un cadre formalisé, écrit, à disposition de l'ensemble des membres, des tutelles et parfois aussi des partenaires, cette volonté de la direction d'associer toute l'équipe. Mais les différents préambules étudiés permettent également de faire ressortir les personnes œuvrant à la rédaction des contrats et à l'élaboration des différents critères de performance. Il s'agit des services au sein de l'établissement et, à leur tête, un comité rédactionnel ou une autorité chargée de cette mission. Ceci peut dans un premier temps paraître relever de l'évidence : le gestionnaire d'une structure, appuyé de ses équipes, dispose des éléments pour appréhender globalement, mais aussi dans le détail, par l'examen minutieux des caractéristiques de chaque service, les possibilités dont il dispose pour remplir la mission qui lui est dévolue dans le cadre de la politique publique au sein de laquelle l'établissement agit. Il peut néanmoins paraître une curiosité que ce soit l'établissement qui, in fine, s'engagera envers sa tutelle sur des critères de performance qu'il a lui-même déterminé, la tutelle les aménageant puis les validant au terme d'une concertation. Cependant, elle n'est plus alors la tutelle classique, et nous nous retrouvons de plein pied au cœur de la notion contractuelle que nous avons précédemment longuement développée : les partenaires, à savoir le ministère porteur de la politique publique dont relèvent les missions de l'établissement, et celui-ci, conservent une certaine liberté¹⁴⁷¹ de devenir ou non des co-contractants ; ceci ne pourra donc avoir lieu que si un consensus est dégagé. Les critères seront proposés par le gestionnaire, comme la traduction en terme de performance de la politique qu'il souhaite mettre en œuvre, et pour laquelle il a pu être nommé ; à charge pour le ministère de la Culture de les valider au terme de discussions pouvant conduire à des amendements des objectifs attendus, puis d'en suivre sa réalisation.

Le recours à une nouvelle terminologie au sein de ces préambules témoigne de l'évolution des rapports entre l'établissement et sa tutelle. Deux notions concurrentes sont utilisées : à la tutelle est adjoint un nouveau terme symbolisant le lien avec son établissement public : il peut s'agir de « la rencontre entre la tutelle et l'opérateur » (MOO) ; on souligne les échanges avec les tutelles, la démarche participative qui prévaut (MOO), la collaboration entre les tutelles et

leur opérateur (INRAP), la richesse du dialogue (Villette), on mentionne les réunions de concertations ou « la vision partagée par ses tutelles et ses partenaires » (RMN). Autant d'expressions qui semblent éloignées de la notion de tutelle au sens classique, que l'on a pu développer, mais qui relèvent plutôt du champ lexical des partenaires, ou des futurs co-contractants. Une certaine égalité de rapports, du moins dans l'élaboration, semble retrouvée, avec également l'idée que tous les deux concourent au même intérêt : il s'agit d'une double reconnaissance. Celle du ministère, qui n'est plus considéré uniquement comme celui qui agirait par voie unilatérale, mais qui soumet ses choix afin qu'ils soient acceptés par l'établissement, et celle de l'établissement, dont la compétence des autorités est pleinement reconnue. C'est peut-être la première phrase de l'introduction du contrat passé par le MOO qui souligne particulièrement cette dualité, qui ne s'arrête pas seulement aux personnalités, mais qui englobe également les desseins et enjeux de chacune d'entre elles, et qui doivent se retrouver par un consensus dont le contrat est la formalisation : « Le contrat de performance est un document de synthèse qui formalise la rencontre de deux stratégies : celle d'un établissement et celle de sa tutelle ».

b. Les éléments constitutifs du contrat de performance

Le contrat de performance, qui se présente sous divers supports (papier, dématérialisé sous forme de fichier informatique) peut dans son corps se décomposer en deux parties. La première établit un « diagnostic » de la situation, tandis que la seconde tend à proposer des solutions¹⁴⁷².

i. Une présentation sous forme de diagnostic

Le contrat de performance n'est pas qu'une énumération de prescriptions que l'établissement devrait suivre. Il n'aura de valeur que si les atouts et faiblesses de l'établissement sont préalablement déterminés.

Les contrats de performance ne sont pas identiques dans la présentation qu'ils font de l'activité de l'établissement.

¹⁴⁷¹ Liberté relative car, comme nous l'avons montré, les décrets institutifs des établissements publics nationaux mentionnent la nécessité pour celui-ci de contractualiser avec sa tutelle.

¹⁴⁷² Après une première utilisation qui a été faite précédemment, rappelons que dans la langue française, ce terme excède le domaine médical, et n'est pas forcément attaché à une quelconque anomalie. Ne considérant pas tous les établissements publics nationaux comme « malades », nous l'utiliserons plutôt ici en ce que le diagnostic peut être défini comme une « prévision, [un] jugement tiré de l'analyse des signes » (Dictionnaire de la langue française Le petit Robert, 2012).

Le musée du quai Branly est une structure parisienne jeune¹⁴⁷³ qui élabore une politique ambitieuse de développement, formalisée dans un premier contrat de performance passé pour les années 2008 à 2010, et marquée jusqu'à présent par le succès¹⁴⁷⁴. Le nouveau contrat, passé pour les années 2011-2013, qui s'inscrit en conséquence dans la continuité du précédent, consacre sa première partie au « bilan du contrat de performance 2008-2010 ». Sont repris et analysés les cinq axes qui y étaient développés, ainsi que les résultats des indicateurs pour cette période.

Les autres contrats, dans leur présentation, utilisent le vocable diagnostic. Celui du MOO, dans une première partie¹⁴⁷⁵ assez brève, après être revenu sur l'environnement juridique et stratégique de la structure, tire « les leçons du contrat de performance 2006-2009 ». Ses trois axes¹⁴⁷⁶ sont analysés et des conclusions actées.

Celui de l'EPPGHV consacre une partie à la présentation de l'établissement, qu'il ventile en trois points. Après être revenu sur ses missions fondamentales, il détaille les moyens humains et financiers puis établit un diagnostic, où il relève les forces et faiblesses de l'établissement ainsi que les opportunités et menaces devant lesquelles il se trouve. Ce sera le point de départ de la présentation du projet de la Villette, matérialisée au sein du contrat dans une partie intitulée orientations stratégiques.

Cette première partie, qui se fonde sur l'existant, et l'analyse, pour ensuite préparer l'avenir, est d'une pertinence encore plus aiguë lorsque des interrogations pèsent sur le positionnement de la structure.

L'INRAP, établissement public national à caractère administratif créé par la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, est l'aboutissement d'une démarche entreprise depuis les années 1970 par des archéologues qui, aux côtés de l'État, se sont rapprochés des aménageurs pour organiser la sauvegarde du patrimoine archéologique

¹⁴⁷³ Il a ouvert ses portes au public en juin 2006.

¹⁴⁷⁴ « Quatre ans après son ouverture, le musée du quai Branly a déjà accueilli 6,6 millions de visiteurs grâce à l'attrait de ses collections mais également à la variété et à la densité de sa programmation qui font du musée une cité où dialoguent les cultures. Ce succès tient également aux objectifs ambitieux que s'était fixé le musée du quai Branly dans son premier contrat de performance pour les années 2008 à 2010. », Contrat de performance 2011-2013, Musée du quai Branly.

¹⁴⁷⁵ Première partie intitulée « Des objectifs de performance tirés d'un diagnostic complet ».

¹⁴⁷⁶

- Renforcer le rôle du musée comme musée des beaux-arts de référence
- Elargir le public et moderniser l'accueil
- Adapter l'établissement à son nouvel environnement administratif et financier-

menacé par les travaux concourant à l'aménagement du territoire. Se substituant à l'association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN), agence de moyens créée par l'État en 1973, qui organisait une « archéologie de sauvetage », l'établissement, par le cadre normatif nouvellement adopté, cristallise les attentes des aménageurs, des personnels de l'AFAN et de la communauté scientifique qui voient dans le développement de cette nouvelle archéologie préventive la possibilité de restituer les connaissances acquises. Cependant, les premières critiques (coût de la redevance dont les collectivités devaient s'acquitter pour réaliser ces opérations, les délais de réalisation trop longs) et réformes législatives successives, qui vont faire perdre dès 2003 le caractère monopolistique en la matière de l'INRAP, ou qui vont transférer les modalités de liquidation de la redevance vers l'État, sont quelques-unes des difficultés environnementales et structurelles auxquelles se trouve confronté l'établissement, et qui nécessitent d'établir un état complet de son fonctionnement. La première partie du contrat de performance entre l'INRAP et l'État qui y est consacrée se décompose elle-même en deux sous-parties. La présentation de l'établissement est tout d'abord développée de manière très complète, sur 10 pages. Sont abordées la genèse de l'INRAP et les réformes successives qui complexifient ses modalités d'intervention, ses missions, les principes de financement de l'archéologie préventive et enfin les principales données économiques et financières de l'INRAP. Puis, la seconde, baptisée diagnostic, établit un état de la situation actuelle de l'établissement. Sur 16 pages sont développées et analysées les thématiques sur lesquelles se focaliseront les orientations stratégiques : le volet métier replace l'INRAP dans son environnement (bras de l'État dont la loi fait le garant de la qualité scientifique et de la conservation du patrimoine archéologique, relation avec les aménageurs, rapports avec les autres acteurs de la recherche archéologique, la place de l'archéologie dans notre société et son positionnement dans la notion de développement durable), revient sur les résultats de l'exercice de ses missions en 2010 (par des chiffres extraits du rapport d'activité de l'établissement) puis se penche sur ses atouts (capacité d'action sur l'ensemble du territoire, base scientifique sans équivalent), faiblesses (crises et évolutions législatives ne permettant pas d'achever la construction de l'établissement public, difficulté dans le déploiement des logiciels de gestion, absence de stratégie commerciale dans un contexte de la montée en puissance de la concurrence), opportunités (se placer dans la transmission des savoirs, réforme de son statut afin de renforcer sa gouvernance) et facteurs clés du succès (intégration des préoccupations de l'aménageur, amélioration du dialogue avec les services de l'État en région et continuer la diffusion des connaissances). Le volet financier revient sur la ressource affectée dont elle dispose, la redevance d'archéologie préventive, qui doit être capable, avec

une dotation budgétaire complémentaire, de financer le secteur non lucratif de l'établissement et d'équilibrer le secteur lucratif en cas de déficit. Enfin, le volet ressources humaines et abordé.

Le diagnostic n'est pas figé dans son formalisme. Tantôt axé sur l'histoire et les difficultés de la structure, s'inscrivant dans d'autres cas dans la lignée du précédent contrat de performance, il s'accorde aux spécificités que l'on souhaite faire ressortir dans le contrat de performance.

ii. Les objectifs stratégiques

La seconde partie du contrat dévoile pour l'établissement les ambitions des différents acteurs, les outils qui vont être mis en œuvre pour y parvenir et les indicateurs à disposition afin d'assurer le suivi de la réalisation.

Ici, le contrat est plus figé et l'on retrouve des points communs entre l'arborescence retenue et le placement des différents indicateurs.

Le contrat de performance de l'EPPGHV présente dans un premier temps de manière littéraire les orientations stratégiques qui sont retenues dans la mise en œuvre de son contrat (*C- Orientations stratégiques*) avant de détailler les indicateurs de performance (*D- Indicateurs de performance du contrat*). Pour les autres contrats de performance que nous détaillons, ces deux points sont retranscrits dans une formulation unique.

Trois à sept axes principaux sont énumérés dans les contrats étudiés. Assez généraux, ils touchent aussi bien les missions de l'établissement (niveau d'excellence en matière de conservation, promotion des collections) son positionnement (fréquentation, coopération) que sa gestion (poursuivre sa modernisation, développer le pilotage par la performance). Chaque axe est lui-même composé de plusieurs objectifs stratégiques, qui en explicitent de manière plus fine les enjeux retenus (l'axe *poursuite de la modernisation de la gestion* peut avoir comme objectifs *développer des ressources et maîtriser la dépense, et améliorer la gestion des ressources humaines*). Ces objectifs peuvent comme dans le cas du MOO être eux-mêmes subdivisés en A et B, ou, pour l'INRAP être déclinés en objectifs intermédiaires qui ne constituent pas, comme la qualification pourrait le laisser penser, des points de passage servant à voir à intervalles réguliers si l'on s'approche du résultat attendu, mais sont plutôt des sous-objectifs constitutifs de l'objectif principal (l'objectif *améliorer les délais d'intervention* est par exemple composé de deux objectifs intermédiaires *s'engager sur des délais, les sécuriser et en assurer une traçabilité* et *apurer le stock de rapports en retard et améliorer les*

délais de remise des rapports). Des indicateurs sont enfin attachés à ces objectifs (ou objectifs intermédiaires).

Tous les objectifs ne sont pas mesurables par des indicateurs. Dans les contrats observés, quelques objectifs échappent à ce lien. Celui que s'est donné l'EPPGHV de faire des expositions au cœur des enjeux de la société ne donne par exemple pas lieu à évaluation. Doit-on en déduire que tout objectif doit être mesurable et que l'absence d'indicateur révèle la fixation d'un mauvais objectif ? Les contrats de performance sont en effet jeunes et sont perfectibles. Ou admet-on que tout n'est pas quantifiable ou n'a pas à être quantifié ? Nous reviendrons lorsque nous conclurons ce point sur les contrats de performance au MCC sur ces interrogations, et nous bornons pour le moment à ce constat.

On peut trouver plusieurs sortes d'indicateurs : les contrats du MOO et de la RMN distinguent les indicateurs de performance des indicateurs de suivi de gestion. Les indicateurs de performance ciblent des chiffres à atteindre durant les années d'application du contrat, ils permettent de mesurer la performance des actions mises en œuvre (nombre total d'œuvres exposées aux musées ; montant total des dépenses de fonctionnement consacrées à la mise sous verre d'œuvres et à l'encadrement ; taux de récolement cumulé depuis le début du plan décennal pour le musée d'Orsay ; taux de ressources propres des musées etc.) ; les seconds suivent et quantifient sur la période du contrat une donnée, ils traduisent un niveau d'activité sans pour autant attribuer à l'établissement de cible à atteindre (fréquentation totale des expositions organisées et coorganisées à l'étranger par les musées ; nombre de groupes scolaires accueillis par les musées...). Le musée du Quai Branly, dans son contrat formalisé en août 2011 pour la période 2011-2013, complète la description de ses indicateurs de l'enjeu (socio-économique, efficacité ou qualité) qui est assorti à chacun.

Le lien de l'établissement avec sa tutelle peut être également rappelé par le choix des indicateurs. Ainsi, l'EPPGHV détermine des indicateurs de performance (matérialisés dans la partie *indicateurs de performance du contrat*) qui sont en lien direct avec le projet de l'établissement (confère ci-après) ; elle mentionne également dans une autre partie des indicateurs de gestion, et du PAP, qui assureront le suivi d'activité du contrat (confère ci-après). Les indicateurs permettent donc d'évaluer non seulement le projet mis en œuvre, mais également sa réalisation au regard des objectifs fixés au sein du projet annuel de performance du programme ministériel.

Cette seconde partie du contrat doit être en quelque sorte une réponse apportée à la première. Lorsque celle-ci reprendra le cadre de l'ancien contrat de performance (cas du MOO, par exemple, qui souhaite conserver les mêmes axes), la seconde pourra conserver dans ses grandes lignes la même direction. En guise d'illustration, L'INRAP, pour faire évoluer les éléments dégagés dans le diagnostic, mise sur des axes qui s'inscrivent dans la continuité de la réforme RGPP : elle prévoyait que « pour avoir une politique de l'archéologie plus performante, l'offre concurrentielle sera développée et la mise en œuvre des contrats spécifiques ("contrats d'opérations") continuera à être expertisée »¹⁴⁷⁷.

Cet arbre de la performance, avec l'établissement comme tronc, et l'indicateur comme point ultime de la branche, s'enracine dans les missions qui ont été attribuées à la structure par ses tutelles (par la voie normative) et grandit et s'oriente des enjeux qui ont été identifiés et vers lesquels l'action doit être menée.

Le contrat, par les compétences mobilisées et les enjeux qu'il recouvre, devient un des moments forts de la gestion d'un établissement public culturel. Cet outil de la gouvernance n'est pas édicté par des textes juridiques mais provient d'orientations ministérielles à destination des opérateurs. La contractualisation de la performance se généralise ; ses attributs sont par ailleurs « modernisés » puisque les moyens alloués par l'État n'y figurent plus.

B. Incidence juridique sur la notion de tutelle

Ces contrats signés entre un établissement et l'État créent-ils des engagements réciproques ? Une responsabilité de l'opérateur peut-elle être engagée en cas de non-respect de ces engagements, ou s'agit-il plutôt d'une déclaration d'intention d'atteinte d'objectifs formalisée ? Le contrat de performance ne repose pas sur des bases juridiques classiques du contrat. En revanche, il n'en demeure pas moins que sa valeur juridique est fondamentale, par la rénovation des liens existant entre l'État et l'organisme.

1) La valeur juridique d'un contrat de performance

S'interroger sur la valeur juridique des contrats de performance, alors que l'on constatait déjà il y a quelques années que celle des contrats d'objectifs et de moyens n'était pas précisément

¹⁴⁷⁷ RPPG : premier rapport d'étape, décembre 2008, p. 65.

déterminée¹⁴⁷⁸, conduit nécessairement à porter notre attention sur la notion de contrat. S'aventurer sur ce domaine est hasardeux, au regard des nombreux débats doctrinaux qui y sont attachés ; tenter de placer le contrat de performance au sein de ce corpus relève donc de la gageure. Cependant, nous allons prendre appui en la matière sur la doctrine et tenter de voir si le contrat de performance, objet de développements moins nombreux que d'autres situations conventionnelles, peut en avoir les attributs. Après avoir dans un premier temps essayé de définir les caractéristiques de l'acte contractuel, nous verrons que le contrat de performance, pour l'intégrer, nécessite des torsions doctrinales alimentant la crise du contrat¹⁴⁷⁹. Pourtant, est-ce bien là l'essentiel, et est-il même souhaitable, dans le cadre de la gestion d'un établissement public, de doter les contrats de performance d'engagements juridiques ?

Le code civil identifie le contrat comme « une convention par laquelle une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à faire ou ne pas faire quelque chose »¹⁴⁸⁰. Le Conseil d'État rappelle que « cette définition reprend celle que donnait Pothier dans son *Traité des obligations*. Cette définition restrictive¹⁴⁸¹ du contrat remonte en réalité à des temps plus anciens : Oresme le définit pour sa part en 1370 comme "un accord de deux ou plusieurs volontés en vue de créer une obligation". »¹⁴⁸² La doctrine contemporaine s'accorde aujourd'hui apparemment sur des attributs à insérer dans une définition : « Il semble qu'un consensus règne, estime Jean-David Dreyfus, reprenant sur ce point MM. de Laubadère, Moderne et Delvolvé¹⁴⁸³, aussi bien d'ailleurs en droit public qu'en droit privé (ce qui ne doit pas surprendre car la notion de contrat est la même en droit administratif et en droit civil), pour définir le contrat comme un accord de volontés générateur d'obligations »¹⁴⁸⁴. Ces obligations tiendraient notamment dans les contreparties réciproques qui lieraient les co-contractants au contrat. Nous nous centrerons sur le contrat public, et compléterons ce caractère par le point de vue de Bernard Stirn pour qui « le contrat administratif se définit à la

¹⁴⁷⁸ DÉLIVRÉ-GILG, C., *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, op. cit., p. 714.

¹⁴⁷⁹ Différents articles sont venus populariser – tantôt pour la réfuter ou émettre quelques doutes, tantôt pour s'y engouffrer – cette thèse : voir par exemple BATTIFOL I. H., la "crise du contrat" et sa portée, *Archives de philosophie du droit*, t. XIII, 1968, p. 13-30. Voir également les articles parus à la suite du colloque La nouvelle crise du contrat organisé le 14 mai 2001 à l'université de Lille II et dont nous citons des contributions, JAMIN C et MAZEAUD D (dir.), *La nouvelle crise du contrat*, Paris : Dalloz, Thèmes et commentaires, 2003.

¹⁴⁸⁰ Art. 1101 du code civil.

¹⁴⁸¹ Sur l'étendue que peut recouvrir le terme contrat, et les différentes propositions doctrinales, confère ci-après.

¹⁴⁸² CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2008, Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*, Paris : La documentation française, 2008, p. 93, note 270.

¹⁴⁸³ LAUBADÈRE A. (de), MODERNE F., DELVOLVÉ P., *Traité des contrats administratifs*, Tome 2, Paris : LGDJ, 2^{ème} ed., 1984, p. 164.

¹⁴⁸⁴ DREYFUS J.-D., *Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques*, op. cit., p. 89.

fois par les parties qu'il unit et les clauses qu'il comporte »¹⁴⁸⁵, estimant cependant que, au sein de ces contrats, « ceux entre personnes publiques ne forment pas une catégorie à part »¹⁴⁸⁶. Ces définitions, nous le verrons, sont cependant suffisamment imprécises pour laisser une marge d'incertitude quant à la qualification d'actes ne répondant pas clairement à la notion de contrat, mais ne pouvant pas non plus s'inscrire dans une démarche unilatérale de l'administration. D'ailleurs, Laurent Richer, dans son inventaire des principaux contrats administratifs¹⁴⁸⁷, identifie les marchés publics, les conventions de délégation de service public et les concessions de travaux, les conventions d'occupation du domaine public, les concessions d'aménagement, les contrats de partenariat et les contrats de recrutement d'agents publics. Il n'est pas fait mention des contrats de performance qui seraient passés au sein d'une même administration, c'est-à-dire d'une même personne morale, ou entre deux personnes morales distinctes.

Par quel argumentaire exclure le contrat de performance de l'inventaire qui est fait ? Si l'on peut dans un premier temps imaginer qu'un contrat de performance passé entre deux directions ou au sein d'une direction d'une administration centrale peut, compte tenu de l'unique partie « contractante », se voir écarté de cette liste¹⁴⁸⁸, comment considérer le cas d'une signature entre l'établissement public et sa tutelle, c'est-à-dire deux personnes morales de droit public distinctes ?

Les obligations résultant de cette contractualisation sont le point de cristallisation pour déduire si les contrats de performance sont des contrats. Cependant, la réflexion, tel un jeu de miroir, conduit également à nous interroger sur la notion même de contrat et la nécessité d'y introduire, ou conserver, le contrat de performance. Celui-ci est-il totalement dénué d'effets juridiques, même indirects ? Si ses effets ne peuvent s'insérer dans le cadre limité des « obligations réciproques », un vocable plus adéquat devrait-il alors être utilisé ?

¹⁴⁸⁵ STIRN B., *La source constitutionnelle du droit administratif : introduction au droit public*, Paris : Systèmes, 7^e édition, 2011, p. 103.

¹⁴⁸⁶ STIRN B., Le juge administratif et les contrats entre collectivités publiques, *AJDA*, 1990, pp. 139-142, p. 139. Cette position n'est cependant pas partagée par l'ensemble de la doctrine : en 2000, le Professeur Dreyfus constatait qu'« Il y a comme une réticence à admettre que les accords conclus en bonne et due forme entre personnes publiques puissent être tout simplement des contrats. », DREYFUS J.-D., *Actualité des contrats entre personnes publiques*, *AJDA*, 2000, pp. 575-588, p. 575.

¹⁴⁸⁷ RICHER L., *Droit des contrats administratifs*, Paris : LGDJ, Lextenso éditions, LGDJ, 7^e éd., 2010.

¹⁴⁸⁸ Les développements ultérieurs tendront cependant à faire ressortir qu'en la matière, aucune certitude n'est jamais acquise...

André de Laubadère estimait que « s'il existe ainsi, dans l'interventionnisme économique, de nombreux cas dans lesquels l'administration agit au moyen d'authentiques contrats, il n'est pas douteux non plus que la qualification de bien des formes d'actions bilatérales reste incertaine »¹⁴⁸⁹. Et cette incertitude « réside dans les divergences qui subsistent quant à la définition et au critère du contrat »¹⁴⁹⁰. Au point de vue cherchant à dénier tout caractère de contrat à un acte passé entre deux personnes publiques mais dénué de force obligatoire, Jean-David Dreyfus, dans sa thèse d'État, oppose un argumentaire intéressant sur lequel il convient de revenir afin de convenir si oui ou non la qualification de contrat est dépréciée lorsqu'on lui adjoint le terme performance.

Dans la première moitié des années 1990, à une époque où la doctrine aurait commis selon lui l'erreur « consistant dans le rejet de la qualification traditionnelle pour tous les accords entre personnes publiques »¹⁴⁹¹, l'auteur met à mal les objections tenant à l'absence de force obligatoire de ces contrats, en se demandant d'abord s'il est possible pour les contrats passés entre personnes publiques d'être producteurs d'effets juridiques, avant de refuser de laisser ces contrats « en marge de la sphère juridique »¹⁴⁹². Il faut noter au préalable que son analyse prend appui principalement sur les contrats de plans passés entre l'État et la région. La démarche nous intéresse car elle se fonde sur des rapports entre deux personnes publiques distinctes, comme le sont la tutelle technique et son établissement public.

Deux attributs peuvent composer un contrat entre personnes publiques : « des simples déclarations d'intention et des dispositions de caractère prévisionnel et directif qui se distinguent des engagements juridiques nécessaires pour qu'il y ait contrat. »¹⁴⁹³ Mais également « des promesses de comportements, expression qui, pour équivoque qu'elle soit, n'en désigne pas moins de véritables engagements »¹⁴⁹⁴. Il s'agirait dans ce second cas d'engagements moraux qui doivent être distingués des engagements juridiques, qui sont les seuls reconnus par la loi comme emportant des conséquences juridiques. À l'instar d'une partie de la doctrine de l'époque¹⁴⁹⁵, l'auteur refuse de doter d'une dimension juridique les contrats

¹⁴⁸⁹ LAUBADÈRE A. (de), *Interventionnisme économique et contrat*, *RFAP*, 1979, p. 133.

¹⁴⁹⁰ *Ibid.*

¹⁴⁹¹ DREYFUS J.-D., *Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques*, op. cit. p. 125.

¹⁴⁹² *Ibid.*, p. 116.

¹⁴⁹³ *Ibid.*, p. 111.

¹⁴⁹⁴ *Ibid.*

¹⁴⁹⁵ Les « contrats de plan ne font naître aucun droit et ne créent aucune obligation, sinon morale », in TURPIN D., note sous T.A. Montpellier, 8 juillet 1985, *AJDA* 1986, p. 109-112, p. 110. « Il semble que la catégorie de ces conventions [passées entre personnes publiques] se rapproche le plus soient celle des gentlemen's agreements du droit international. Comme eux, ils constituent des simples engagements d'honneur n'entraînant aucune

passés entre personnes publiques ne contenant que des engagements moraux¹⁴⁹⁶. Pour faire évoluer sa réflexion par rapport aux positions d'alors, il propose de distinguer l'engagement initial pris par les parties, qui existe bien, de la mise en jeu de la responsabilité contractuelle en cas de non-respect et qui, elle, n'existe pas, pour constater « l'existence d'actes "du troisième type" – que seraient justement ces accords entre administrations – ni unilatéraux ni contractuels, mais ayant tout de même une certaine force juridique et pouvant entraîner certaines conséquences juridiques parce que couverts par le principe de bonne foi. »¹⁴⁹⁷... mais pour mieux l'exclure ensuite : reconnaître des accords infra ou para-juridiques conduirait à complexifier la notion et ne peut être retenue¹⁴⁹⁸. Pour dénier le caractère de contrat à celui passé entre deux personnes publiques, il faudrait qu'il ne soit constitué que de déclarations d'intentions. Pour tous les autres, il s'agit de véritables contrats au sens juridique du terme. Si la doctrine a été induite en erreur, c'est qu'elle n'a pas envisagé les obligations naissant de ces contrats comme des obligations de moyens plutôt que de résultats.

Il convient pour mieux cerner cette obligation de moyens appliquée au contrat de suivre les développements de M. Frossard qui ne la réduit pas à un simple comportement, mais la charge au contraire d'une posture dynamique orientée vers un but. Le détenteur a donc l'obligation, non d'atteindre l'objectif, mais de diriger son action vers ce but¹⁴⁹⁹.

obligation juridique entre les parties mais les liant moralement. », in MELLERAY G., *La tutelle de l'État sur les communes*, Paris : Sirey, 1981, 400 p., p. 387.

¹⁴⁹⁶ DREYFUS J.-D., Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques, op. cit., p. 112. Nous n'ignorons pas que le Conseil d'État a reconnu en 1988 la nature contractuelle des contrats de plan, malgré leur contenu qui pouvait se limiter à une programmation, CE Ass, 8 janvier 1988, Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire contre Communauté urbaine de Strasbourg et autres, rec. p. 2, RFDA 1988, p. 25, concl. S. Daël.

¹⁴⁹⁷ Ibid., p. 115.

¹⁴⁹⁸ Ibid., pp. 116 et s.

¹⁴⁹⁹ « Il ne suffit pas de dire que l'obligation de moyens a pour objet un comportement, alors que le contenu de l'obligation de résultats est un fait ou un acte précis. Tout acte suppose en effet des moyens pour le réaliser, tout moyen n'est mis en œuvre qu'en vue d'une fin [...]. Le contenu de l'obligation de moyens n'est pas tellement un fait, c'est l'effort de l'homme tendu vers une fin située au-delà. L'obligation de moyens est strictement subjective ; tout au plus, elle se traduit par des faits qui ne se confondent pas avec elle : elle est un effort constant tendant à adopter une attitude à ses propres qualités pour se rapprocher d'un but espéré. [...] L'obligation de moyens a donc une nature complexe, elle est un comportement tendant vers un but : elle contraint le débiteur à une certaine attitude en vue de réaliser une tâche définie. Le débiteur ne promet pas d'atteindre le but envisagé – donc il n'est pas responsable s'il ne le réalise pas – mais son action a une direction et il serait responsable s'il la détournait : le contrat pourrait éventuellement être annulé », FROSSARD J., *La distinction des obligations de moyens et des obligations de résultats*, thèse, Paris : LGDJ, 1965, n° 92 et s. n° 103-104.

Jean-David Dreyfus cherche ensuite à déterminer le critère de classification entre ces deux obligations et la fonde notamment sur la volonté des parties, dont la tendance manifeste est de « renforcer la précision des stipulations de la convention »¹⁵⁰⁰. Celles-ci, comme c'est le cas de l'offre de concours¹⁵⁰¹, peuvent éventuellement ne créer des obligations qu'à la charge de l'une des parties, sans pour autant dénier à l'acte toute valeur contractuelle. Et l'auteur conclut ce point sur l'importance de la volonté des parties qui font des clauses des contrats entre personnes publiques des actes contractuels. Nous serions cependant trompés par les obligations qui en naissent, qui sont plutôt de moyens¹⁵⁰².

La contribution de Jean-David Dreyfus dans notre recherche est la suivante : il admet que les contrats passés entre les personnes publiques ne sont pas des contrats comme les autres, les engagements pris se distinguant des engagements juridiques classiques. Cependant, plutôt que de créer une troisième voie, à côté du contrat et de l'acte unilatéral, il préfère en quelque sorte, au risque d'alimenter l'argumentaire relatif à la crise du contrat¹⁵⁰³, étendre la notion de contrat en recherchant l'obligation naissant, presque nécessairement oserions-nous dire, dans la mesure où seule la déclaration d'intention ne peut avoir de caractère contractuel, de toute contractualisation publique. Celle-ci, le plus souvent une obligation de moyens, se retrouve dans la volonté des parties.

¹⁵⁰⁰ DREYFUS J.-D., Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques, op. cit., p. 135.

¹⁵⁰¹ « Le droit administratif connaît la distinction qui existe en droit privé entre les contrats synallagmatiques et les contrats unilatéraux. L'offre de concours est l'exemple le plus caractéristique de contrat administratif unilatéral. Elle ne comporte pas, en effet, pour la collectivité publique qui en est bénéficiaire, d'obligation de réaliser l'opération (le plus souvent opération de travaux publics) en vue de laquelle l'offre a été faite ; même après avoir accepté l'offre, l'administration peut toujours renoncer à exécuter le travail public sans que sa responsabilité contractuelle soit engagée ; il y a là une règle que la jurisprudence consacre d'une manière absolument constante ; cette règle s'explique précisément par l'idée, admise du moins par la très grande majorité de la doctrine, selon laquelle l'offre de concours est un contrat administratif unilatéral. » in LAUBADÈRE A. (de), MODERNE F., DELVOLVÉ P., *Traité des contrats administratifs*, Tome 2, Paris : LGDJ, 2^e édition, 1984, p. 202), in DREYFUS J.-D., *Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques*, op. cit., p. 136.

¹⁵⁰² DREYFUS J.-D., Ibid., p. 135.

¹⁵⁰³ Un ouvrage issu d'un colloque organisé à l'université de Lille II le 14 mai 2001 est intitulé la nouvelle crise du contrat. L'uniformité des points de vue, qui tient beaucoup au choix des rapporteurs, note dans son avant-propos le professeur Jacques Ghestin (GHESTIN J., Avant-propos, pp. 1-3, p. 1, in JAMIN C., MAZEAUD D., *La nouvelle crise du contrat*, op. cit.) ne permet pas de faire entendre de voix discordantes sur les positions prises. Les contributions sont souvent un complément aux propositions de M. Dreyfus que nous avons rappelées. Nous citerons celle de François Collart Dutilleul pour qui le contrat souffre à la fois d'une crise de croissance, la terminologie « contrat » étant retenue alors que cette qualification ne s'impose pas et peut même être contestée, et d'une crise d'identité, tout n'étant pas contractuel dans le contrat (COLLART DUTILLEUL F., Quelle place pour le contrat dans l'ordonnement juridique, pp. 224-241, in JAMIN C., MAZEAUD D., *La nouvelle crise du contrat*, op. cit.).

Il convient de compléter cette analyse des positions relatives aux contrats établissant un lien entre l'établissement public et sa tutelle. La doctrine, plus contemporaine, compte tenu de la matière, revenant parfois sur le caractère contraignant des obligations, et sur les engagements juridiques de résultats pris, insiste plutôt sur les incidences en terme de gestion de ces contrats.

Damien Catteau, reprenant à son compte les travaux de l'OCDE¹⁵⁰⁴, positionne ainsi la contractualisation passée dans le domaine budgétaire : les engagements de principe constituent plus une planification stratégique qu'ils ne sont porteurs d'engagements juridiques. Inutile donc de les doter d'une portée contraignante alors que c'est plus l'esprit de l'accord conclu qui doit guider sa réalisation et permettre de régler les différends¹⁵⁰⁵.

Le Conseil d'État développe sa réflexion juridique sur la notion de contrat en se reportant plutôt aux contrats passés au sein d'une même administration. Les limites qu'il pose, et que nous allons détailler, tiennent plus à l'éventuelle existence d'obligations réciproques qui naîtraient entre les co-contractants, qu'entre la limite pour une même personne morale à contracter avec soi-même. Son raisonnement peut en conséquence être étendu aux contrats passés entre l'administration centrale et un établissement public sous sa tutelle, et il estime pour sa part que « la pratique assez répandue de contrats d'objectifs et de moyens repose sur une base juridique extrêmement fragile »¹⁵⁰⁶. S'agit-il pour autant d'une carence du contrat de gestion ? Le Conseil d'État considère que ce type de contrats « peut ou doit devenir un outil de gestion interne de l'administration au même titre que la circulaire dans l'ordre unilatéral »¹⁵⁰⁷. Il pourrait être « envisag[é] de [le] traiter comme un "vrai contrat" et interdire à l'un des signataires de le remettre en cause ou de le modifier sans l'accord de l'autre ou sans nouvelle négociation »¹⁵⁰⁸. Le grand corps de l'État estime cependant que ce serait là une mauvaise voie, l'objet de l'accord passé entre les deux partenaires évoluant dans la sphère du management, qui nécessite une certaine souplesse¹⁵⁰⁹. Damien Catteau, dans sa thèse de

¹⁵⁰⁴ OCDE, Les contrats de performance. Leçons se dégageant des études de cas sur les contrats de performance. Cadre analytique applicable aux contrats de performance dans le secteur public. Comité de la Gestion Publique, Paris, OCDE, 29 novembre 1999, p. 14.

¹⁵⁰⁵ CATTEAU D., *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, op. cit., p. 169.

¹⁵⁰⁶ CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2008, Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*, op. cit., p. 230.

¹⁵⁰⁷ Ibid., p. 230.

¹⁵⁰⁸ Ibid., p. 230.

¹⁵⁰⁹ Il « [...] estime contre-indiqué d'introduire du droit et des possibilités de sanction juridique ou de contestation dans un domaine qui relève essentiellement des techniques de management et où ce serait contre-productif », Ibid., p. 231.

finances publiques consacrée à la modernisation de la gestion publique par la LOLF, centrante sa réflexion non plus d'abord sur le contrat, mais sur la démarche de performance, arrive également à la même conclusion.¹⁵¹⁰

Plutôt que de fixer des engagements réciproques, et tenter de respecter un certain équilibre entre les droits et les obligations des parties, ce qui, avec notamment le développement de la notion de contrat de performance, excluant toute signature du ministère du Budget, semble compromis, le contrat entérine des objectifs de gestion à moyen terme imposés lors du dialogue budgétaire et de gestion entre l'opérateur et la tutelle. Il s'agit plutôt d'un programme d'action que l'établissement s'engage unilatéralement à réaliser.

M. Dreyfus insiste sur les obligations existant au sein de toute convention passée entre les personnes publiques pour les qualifier de contrats ; il faut également prendre en compte les développements plus récents relatifs aux contrats d'objectifs et de moyens passés au sein d'une même administration, ou entre un ministère et son établissement public, faisant de ceux-ci plus des contrats attachés au management, dont les effets juridiques, s'ils ne sont naturellement pas très visibles, ne doivent en tous les cas pas constituer l'objet du contrat.

Alors que nous avons tenté dans un premier temps de vérifier si les contrats passés par l'administration pouvaient intégrer le corpus des contrats, nous sommes maintenant amenés à nous poser la question suivante, faut-il qualifier les contrats d'objectifs et de moyens ou les contrats de performance de véritables contrats ? Aux arguments de M. Catteau et du Conseil d'État, rappelant, en plus de l'argumentaire développée par M. Dreyfus, la spécificité des obligations nées de ces contrats, résolument tournés vers un objectif managérial, nous pouvons, pour justifier davantage cette interrogation, rappeler que ces contrats peuvent être passés par exemple entre l'administration centrale et ses services déconcentrés. « Cette seule idée d'un contrat signé par l'État avec lui-même témoigne à elle seule d'une grande audace juridique, car, en droit, le contrat avec soi-même, sans être totalement méconnu, est une

¹⁵¹⁰ « En toute hypothèse, il est clair que l'objet de cette démarche étant une politique publique, la question de l'exécution de ce contrat n'est pas pertinente. Il s'agira beaucoup plus de savoir si la politique publique aura été mise en œuvre de manière efficace, par le biais de la réalisation d'objectifs, et surtout en tenant compte de la bonne ou de la mauvaise gestion des crédits affectés à cette mise en œuvre. Ainsi, la véritable sanction appliquée à cette démarche contractuelle se situe au niveau de la responsabilité de l'autorité opérationnelle sur l'"efficacité" de sa gestion. On voit donc bien que la question des mécanismes de mise en jeu des responsabilités constituera à l'évidence le critère de réussite de cette démarche contractuelle. Le plus souvent, cette responsabilité sera "managériale" c'est-à-dire orientée sur le partage des gains de productivité, sur la possibilité de révoquer ou au contraire d'accorder une promotion ou des primes aux responsables concernés, ou encore d'octroyer de plus grandes libertés de gestion aux services, ou à l'inverse, de renforcer les contrôles dans l'hypothèse d'une gestion inefficace », in CATTEAU D., *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, op. cit., p. 169.

rareté »¹⁵¹¹, suggère Laurent Richer, soulignant l'originalité d'une telle extension du cadre contractuel.

La doctrine tente cependant régulièrement de réintroduire une troisième voie : Damien Catteau, dans ses développements sur la nature de la contractualisation, s'interroge : « contrat légal ou démarche contractuelle ? »¹⁵¹² Reprenant la rhétorique de M. Trosa, il convient qu'« il faut distinguer "contrat légal [et] démarche contractuelle"¹⁵¹³. Si la contractualisation dans le secteur public peut parfois s'opérer par des contrats légaux, notamment dans le cadre spécifique de la sous-traitance avec des opérateurs extérieurs, elle procède plus généralement d'une "démarche contractuelle" que d'un véritable contrat »¹⁵¹⁴.

Cette troisième voie, ou la distinction très nette existant entre les contrats répondant à des canons bien définis, et d'autres catégories de contractualisation, a été juridiquement formalisée dès le début du siècle dernier avec la contribution de Léon Duguit qui reprenait les analyses de la doctrine allemande pour signifier que le contrat n'est qu'une catégorie particulière de convention¹⁵¹⁵. Il insistait également sur le but déterminant les volontés en présence¹⁵¹⁶. Comme l'analyse Laurent Richer, « si les volontés sont "concourantes", l'acte qui résulte de ce concours n'est pas un contrat. Ce peut être un "acte collectif" ou une "union" »¹⁵¹⁷. Pour le Conseil d'État, l'utilisation du terme « contrat » devrait donc en toute

¹⁵¹¹ RICHER L., La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques, préc. p. 974.

¹⁵¹² CATTEAU D., *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, op. cit., p. 172.

¹⁵¹³ TROSA S., *Quand l'État s'engage : la démarche contractuelle*, Paris : Éditions d'Organisation, coll. Service public, 1999, p. 82.

¹⁵¹⁴ CATTEAU D., *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, op. cit., p. 168.

¹⁵¹⁵ Dans un contrat, les deux cocontractants « ont une situation et des intérêts opposés : l'un a l'obligation d'accomplir une certaine prestation envers l'autre, lequel a le pouvoir d'exiger l'accomplissement de cette prestation. Un acte juridique n'est un contrat que s'il peut rentrer dans ce moule à contrat qu'est la stipulation : je veux dire qu'il n'y a contrat [...] que si en un mot un lien entre créancier et débiteur est voulu par les deux individus. Sinon il y a autre chose qu'un contrat : il peut y avoir une convention ; mais il n'y a pas de contrat », in Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, tome 1, 1921, p. 281. Le conseil d'État rappelle que d'autres auteurs se sont engouffrés dans cette brèche : « Planiol, dans son *Traité de droit civil*, a recours à la définition suivante : "le contrat est une espèce particulière de convention, dont le caractère propre est d'être productif d'obligations". Julliot de La Morandière, dans son *Précis de droit civil*, souligne de même que "le contrat est seulement la convention qui a pour but de faire naître une ou plusieurs obligations. Un accord dans le but d'éteindre une obligation, ou dans le but de créer, modifier ou éteindre un droit quelconque est une convention et non pas un contrat". Il faut remarquer que dans la pratique l'on confond souvent les deux expressions. D'ailleurs les principes généraux qui dominent la formation et les effets des contrats s'appliquent à toutes les conventions », in CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2008, Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*, op. cit., p. 93, note 270.

¹⁵¹⁶ Toute convention n'est pas un contrat parce « qu'il peut y avoir concours de volonté sans qu'il y ait contrat, qu'il n'y a pas contrat lorsqu'il y a pluralité de déclarations de volonté ayant des objets différents, déterminés l'une par l'autre, qu'il n'y a pas de contrat non plus, bien qu'il y ait convention, quand celle-ci a pour objet de provoquer la formation d'une situation, qui n'est pas un rapport de créancier à débiteur », DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, tome 1, 1927, p. 385.

¹⁵¹⁷ RICHER L., *Droit des contrats administratifs*, préc. p. 20.

rigueur « être réservée à un croisement d'obligations réciproques entre un créancier et un débiteur »¹⁵¹⁸.

Ce n'est cependant pas, continue-t-il, ce que « l'usage » a retenu¹⁵¹⁹ ; il regrette du coup « le flottement dans les concepts et dans la terminologie, qui ne facilite pas l'appréhension du phénomène contractuel »¹⁵²⁰. Et il fait une proposition conduisant à reconnaître une valeur à la convention d'objectifs et de moyens, en l'inscrivant dans sa dimension de recherche d'un « meilleur service public » : il pourrait ainsi être « précis(é) la règle du jeu de ce qui, sans être un véritable contrat, pourrait être une convention, prenant acte du concours de deux volontés poursuivant un même but ou des objectifs semblables : utiliser au mieux de ressources publiques identifiées, humaines et financières, pour améliorer le service rendu au public »¹⁵²¹. Il appelle donc, souvent sans être entendu, étant donné « la charge affective et politique que véhicule de nos jours le terme "contrat" »¹⁵²², les concepteurs de ces nouveaux contrats « à renoncer à appeler "contrat" ce qui n'en présente aucune des caractéristiques et à leur donner un autre nom »¹⁵²³. L'abus d'un tel vocable révèle selon lui « une lacune dans le langage et même dans la pensée politiques »¹⁵²⁴, qui lui permet de réintroduire dans l'actualité le raisonnement de Léon Duguit pour qui le contrat s'inscrit dans le genre plus large des conventions. Reconnaisant que ni la doctrine ni la jurisprudence n'ont consacré une telle distinction entre convention et contrat, le Conseil d'État suggère qu'elle pourrait néanmoins s'inscrire dans le droit administratif qui reconnaît une grande variété de diversités juridiques¹⁵²⁵. Ainsi il propose de « réserver le terme de contrat aux actes multilatéraux qui répondent aux critères du contrat administratif et à réserver celui de convention à tous les autres »¹⁵²⁶.

¹⁵¹⁸ CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport public 2008, Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*, op. cit., p. 93.

¹⁵¹⁹ La doctrine a critiqué la distinction proposée par Léon Duguit. Kelsen fait ainsi valoir la similitude de l'objet des volontés des parties, étant donnée que la volonté manifestée par une des parties porterait aussi bien sur la prestation que sur la contre-prestation (Kelsen, *La théorie juridique de la convention*, APD 1940, p. 40), in RICHER L., *Droit des contrats administratifs*, op. cit., p. 20. J. Ghestin souligne également que « la permanence des relations contractuelles et la poursuite d'un but partiellement commun sont trop fréquentes et surtout trop relatives pour permettre de tracer une ligne de partage suffisamment significative », in GHESTIN J., *La notion de contrat*, Droits, n° 12, p. 23.

¹⁵²⁰ Conseil d'État, *Rapport public 2008, Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*, op. cit., p. 93.

¹⁵²¹ Ibid.

¹⁵²² Ibid., p. 251

¹⁵²³ Ibid.

¹⁵²⁴ Ibid.

¹⁵²⁵ Ibid.

¹⁵²⁶ Ibid., p. 252.

Préciser la valeur juridique d'un contrat de performance renvoie nécessairement à la perception que l'on entend donner au terme contrat. Si certains auteurs constatent « une crise de croissance, [...] la notion de contrat enfl[ant] sans cesse au risque d'éclater comme la grenouille de la fable »¹⁵²⁷, d'autres cherchent à positionner l'acte envisagé par rapport à un référentiel plus fixe : le contrat de performance se distingue du contrat au sens classique par ses effets juridiques qui ne peuvent être strictement considérés comme ceux liant un créancier à un débiteur ; ils n'en sont pas pour autant de moindre valeur puisqu'ils relèvent d'une autre démarche, de nature managériale, qui est moins fondée sur des rapports juridiques que sur une volonté de dialogue et d'adhésion à une démarche. Ainsi, la convention de performance pourrait être du point de vue de la notion contractuelle une dénomination plus adaptée à la démarche entreprise.

2) Le contrat de performance comme instrument de réformation de la tutelle

Nous avons précédemment relevé que le ministère de la Culture laissait subsister en 2007 une distinction d'autorité entre celui qui exerçait la fonction de tutelle d'un établissement et celui qui menait la conduite budgétaire d'un programme. À ce stade de notre étude, et avant d'entreprendre l'examen de contrats de performance, nous souhaitons indiquer que la contractualisation de la performance peut être considérée comme complétant la tutelle, et en est même une nouvelle modalité d'exercice. Ceci sera une pierre de plus nous permettant d'affirmer que la performance s'inscrit pleinement dans la notion juridique qu'est la tutelle, dont le pilotage est la nouvelle matrice.

Nous avons tenté de montrer que le contrat de performance naît et se développe avec l'application de la LOLF qui pose de nouveaux principes de gestion – le management par la performance – et un nouveau cadre budgétaire : l'identification de la notion d'opérateur, nous l'avons vu, est une réponse apportée à la demande d'identification des organismes bénéficiaires de la subvention pour charges de service public versée par l'État. Les responsables de programmes, dépositaires d'une enveloppe budgétaire, devront procéder à l'éclatement des crédits dont ils disposent entre les différentes entités qui participent à la réalisation des objectifs du programme concerné (administrations déconcentrées, opérateurs).

¹⁵²⁷ Philippe Jestaz renvoyant à l'analyse de François Collart Dutilleul, JESTAZ (P.) Rapport de synthèse, Quel contrat pour demain, pp. 243-260, p. 243, in JAMIN C., MAZEAUD D., *La nouvelle crise du contrat*, préc.

Par la voie de la contractualisation, un lien fort est par ailleurs établi entre la tutelle technique et l'opérateur. Cependant, la suppression du terme moyens des nouveaux contrats, l'absence de signature du ministère de tutelle financière (le ministère du Budget) et de contrepartie financière ne permettent pas d'établir un lien direct entre le versement de la subvention pour charges de service public et la réalisation du contrat de performance. De plus, les obligations juridiques, dont certains auteurs s'interrogent encore aujourd'hui sur la réelle existence, restent secondaires par rapport aux répercussions managériales nées de la passation de ces contrats de performance.

Nous ne pouvons nous départir de porter brièvement notre réflexion sur le terrain du sociologue pour nuancer notre propos et avancer vers l'objectif que nous nous sommes fixés : Max Weber insiste dans sa *sociologie du droit* sur le développement du contrat dans les transactions juridiques au point d'adjoindre à notre société le qualificatif contractuel¹⁵²⁸. Cette relation, qu'il qualifie de contrat-fonction, serait due au développement de la socialisation marchande et de l'usage de la monnaie ; lui en préexisterait cependant une autre forme, forcément moins visible, fort ancienne, originaire, le contrat-statut, indissociable d'une logique qu'il nomme de fraternisation, permettant de faire évoluer le statut personnel d'un individu par le lien de parent, d'ami, de confrère, de maître ou d'esclave.... qui naîtrait avec autrui. Le contrat ne serait donc pas seulement cette forme que nous cherchons à identifier par des canons définis inscriptibles dans un cadre juridique. Philippe Chanial, apportant une contribution supplémentaire sur la nouvelle crise du contrat¹⁵²⁹, inscrit la formule de l'ethnologue Marcel Mauss, « il ne faut pas chercher le contrat là où nous l'avons mais là où nous ne l'avons pas »¹⁵³⁰, dans la lignée de l'analyse de Max Weber : dans les sociétés traditionnelles, le contrat est un "cas d'alliance"¹⁵³¹. On peut le chercher notamment dans le mariage, l'amitié, l'hospitalité. « Le contrat archaïque, déduit Philippe Chanial, c'est le contrat personnel – es qualité et non es volonté – dont les contrats réels qui s'y mêlent ne constituent que des accessoires. »¹⁵³² Il le distingue du contrat moderne, en ce que « seuls nos contrats modernes se nouent autour d'une chose ou d'un service, abstraction faite de la qualité de

¹⁵²⁸ « La société contractuelle », in Weber M., *Sociologie du droit*, PUF, 1986, p. 147.

¹⁵²⁹ CHANIAL P., *Renouer les fils de l'alliance*, Bourgeois, Durkheim et l'incomplétude du contrat, pp. 51-67, in MAZAUD D. (dir.), *La nouvelle crise du contrat*, Paris : Dalloz, Thèmes et commentaires, 2003, 260 p..

¹⁵³⁰ MAUSS M. *Manuel d'ethnographie*, Payot, 1967, p. 186.

¹⁵³¹ « Je contracte avec vous parce que je suis d'une manière quelconque votre allié ; à la base de tout contrat, il y a une alliance par le sang, pacte du seuil, mariage... », *ibid.*, p. 185.

¹⁵³² CHANIAL P., *Renouer les fils de l'alliance*, Bourgeois, Durkheim et l'incomplétude du contrat, préc., p. 52.

contractants et des liens qu'ils tissent. »¹⁵³³ La forme archaïque de la contractualisation se distingue de sa forme moderne, en ce qu' « il est avant tout au service du lien et non au service du bien »¹⁵³⁴.

Le contrat de performance serait un révélateur de ce lien existant entre les deux signataires : il est au service de la toile tissée entre l'établissement public en tant qu'opérateur de l'État et son ministère. La tutelle, qui est cette toile, se trouve enrichie d'un nouveau lien, de nature différente puisqu'il n'est plus fondé sur un rapport unilatéral mais sur une contractualisation, en tant que reconnaissance mutuelle par l'un et par l'autre de leur existence réciproque, au service d'une nouvelle dynamique, la performance.

Le terrain de la sociologie nous permet de porter notre regard non plus uniquement sur les effets juridiques créés par le contrat, mais sur le contrat lui-même et sur ses incidences concernant l'application de l'instrument juridique que représente la tutelle. Le contrat de performance, qui est une invention récente, transpose dans la conduite de la politique de l'établissement des éléments performantiels.

¹⁵³³ Ibid., p. 52-53.

¹⁵³⁴ Ibid., p. 53. Relater les différentes thèses en présence marquant ou réfutant ce basculement du registre de l'alliance à celui du don comme constituant un des traits de la modernité nous amènerait plus loin qu'il ne le faut. Nous renvoyons donc à la lecture de l'article précité et nous contentons de retenir cette approche.

Conclusion du Chapitre 1

La performance. Un mot à la mode et dont il nous fallait vérifier la signification. D'origine externe à l'intervention étatique, elle intègre la sphère gouvernementale par la gestion et le management publics. Nous avons cependant montré qu'il avait également imprégné le droit administratif. Les services des administrations, parmi lesquelles la culture, sont réorganisés pour que le nouvel acteur que représente le responsable de programme pilote son champ budgétaire au sein duquel figurent, par la subvention pour charges de services publics, les opérateurs culturels. Un nouvel outil se développe pour faire dans cette perspective la jonction entre l'État et l'opérateur : le contrat de performance. La performance ne naît pas de l'établissement public mais est issue de la qualification de l'opérateur. Sa contractualisation met en avant la recherche de l'efficacité, l'État ne s'engageant plus explicitement sur les moyens qu'il entend allouer.

Tout n'est pas contractuel dans le contrat, formulait Durkheim... Si nous nous sommes légitimement interrogés sur la valeur juridique de ces contrats, tous nos développements tendent à montrer que l'immixtion de ce nouveau pilotage au sein de la notion de tutelle en modifie les attributs initiaux, en introduisant une dimension performantielle. Par la contractualisation, le co-contractant opérateur s'engage vis-à-vis de l'État. Si les responsabilités relèvent plus du domaine de la gestion que du domaine du droit, la démarche a en revanche une incidence juridique sur les rapports établis entre l'établissement et l'État. Il est alors permis de s'interroger sur l'évolution juridique de l'établissement public en tant qu'opérateur. Celle-ci ne pourra cependant être véritablement effective que si l'opérateur a une incidence non seulement sur l'exécution d'une politique publique étatique, mais également sur sa définition. Si cette thèse est avérée, alors le contrat de performance, qui constitue un des chaînons de cette évolution, sera chargé d'un poids indéniable dans le domaine juridique.

Chapitre II : La contractualisation de la performance dans la conduite des politiques culturelles

La contractualisation de la performance, qui est pour la tutelle un moyen important de connaître ses opérateurs, répond à un double objectif. Le premier, dans un contexte de contraintes croissantes pesant sur les dépenses de l'État, est de trouver des leviers d'action pour optimiser l'efficacité des entités contractantes ; le second, une fois ce cadre posé, est de prioriser leurs actions dans la mise en œuvre d'une politique. Mais de quelle politique parlons-nous ? Doit-on en réduire le champ à celle de l'opérateur ou assiste-t-on à la résurgence de la politique culturelle de l'État ?

La contractualisation est d'abord le moment de mener une véritable réflexion sur les missions exercées par un établissement : elle peut s'inscrire dans une démarche de positionnement politique (Section 1). Mais, si le programme budgétaire contribue à orienter l'action des missions entreprises, l'opérateur ne participe-t-il pas également à la définition de la politique culturelle de l'État ? Le contrat de performance ne serait plus alors seulement le moyen de guider une démarche individuelle, propre à chaque opérateur ; son élaboration constituerait le moment pour l'État de mener une réflexion globale sur la conduite de sa politique culturelle. Il faudrait cependant pour cela parvenir à intégrer dans cette construction inédite les structures de coopération, porteuses d'enjeux nouveaux, et mener une réflexion sur la détermination des indicateurs : on ne peut plus effectivement traiter de manière distincte les EPN, au destin national ou au rayonnement supra-national, et les structures de coopération : si elles ont en leur sein des collectivités territoriales, elles révèlent souvent en plus d'une implantation locale une dimension nationale ambitieuse. La question de leur contractualisation se trouve alors posée (Section 2).

Section 1. La performance comme étalon d'une politique

Les décrets institutifs des structures culturelles publiques définissent leur objet et énumèrent leurs missions. Celles-ci ne sont cependant guère détaillées et il reviendra au gestionnaire de l'établissement, appuyé de la tutelle, d'en définir les contours précis. L'évolution de l'environnement général de la cible d'intervention peut cependant nécessiter de revoir en profondeur les compétences qui avaient été jusqu'à présent développées (§1) ; d'autre part, ancrer l'établissement dans un projet culturel présenté par son gestionnaire impose de poser des jalons et des marges d'action qui vont plus loin que les propos généraux d'une annonce ou d'un texte normatif (§2). Tels peuvent être les destinations des contrats de performance que nous souhaitons approfondir¹⁵³⁵.

§1. Un contrat de performance pour repositionner la RMN dans le paysage muséal français

La RMN fait partie de ces établissements qui apparaissent comme des fils directeurs lorsque l'on se penche sur la matière culturelle. Ses origines remontant au XIX^e siècle et son champ d'activité élargi en font un incontournable alors qu'il n'est pas forcément bien connu du grand public, qui sort pourtant souvent des boutiques jouxtant une exposition en portant un sac estampillé de son logo. L'objet de notre étude n'est pas de nous axer sur une structure sous tutelle du ministère en particulier, mais d'étudier les liens entre ce dernier et les personnes morales qu'il charge d'une mission de service public. La RMN est en cela intéressante puisqu'on a tenté de modifier son cadre d'intervention en passant un contrat de performance avec l'État, avant de devoir finalement faire évoluer ses statuts. La composition formelle du contrat sera dans un premier temps détaillée (A), avant que nous revenions sur chacune de ses deux parties, qui reconnaissent la situation de crise et en envisagent les portes de sortie (B).

A. Le contrat de performance acte l'évolution environnementale de la RMN

Il importe ici de faire une rapide présentation de la contractualisation avant d'envisager le diagnostic qui est réalisé.

¹⁵³⁵ Pour une synthèse concernant les conditions d'élaboration, le contenu et l'objet des contrats de performance passés entre le ministère de la Culture et ses opérateurs, nous renvoyons à LANDOUR P., L'exercice de la tutelle au ministère de la Culture et de la Communication : du contrôle au pilotage stratégique, *Gestion et finances publiques*, 2009, n° 4-4, pp. 310-311.

1) La présentation du contrat de performance

Le chantier du contrat de performance État/RMN 2007-2009 a débuté à l'été 2006 et a d'abord mobilisé les énergies sur un volet stratégique signé le 29 mars 2007 par le ministre de la Culture et de la communication, le Président du conseil d'administration de la RMN et son administrateur général, qui doit préciser les contours des missions de la RMN et décrire la dynamique dans laquelle l'établissement souhaite s'engager sur l'avenir. Il a pour vocation, c'est écrit noir sur blanc, de mobiliser l'établissement et son personnel autour d'une vision partagée par les tutelles et ses partenaires. Le diagnostic qui est établi dans ce volet stratégique a un caractère général. Le volet performance signé par les mêmes autorités¹⁵³⁶ le 26 septembre 2007 permet de préciser les orientations retenues sur chacune des activités de la RMN¹⁵³⁷.

2) Le volet stratégique reconnaît le passage d'une culture de monopole à une culture de service

La Réunion des musées nationaux, qui est bâtie sur un statut hybride, remplit depuis sa création une mission de prestataire de services à l'égard de tous les musées nationaux. L'acquisition de l'autonomie par ceux-ci et la modification de leurs attentes conduisent à revoir profondément les métiers exercés par la RMN, pour tenter de l'extirper d'une crise récurrente.

a. Un statut hybride pour exercer des missions de prestataire de service

L'idée de la création d'une « caisse des musées pourvue de la personnalité morale qui serait dotée de ressources propres »¹⁵³⁸ fut acquise dès le dix-neuvième siècle : les maigres crédits alloués aux quatre musées nationaux recensés à la fin de ce siècle¹⁵³⁹, et les carences constatées de l'organisation administrative de ces entités gérées par la direction des musées

¹⁵³⁶ Madame Christine Albanel est entre-temps devenue ministre de la Culture et de la communication en remplacement de Monsieur Renaud Donnedieu de Vabres. M. Thomas Grenon est l'administrateur général de la RMN, nommé par décret du Président de la République en date du 11 janvier 2005.

¹⁵³⁷ « L'élaboration du contrat État-RMN 2007-2009 offre l'occasion de préciser les missions de la RMN (volet stratégique) et de lui fixer des objectifs mesurables par des indicateurs de performance (volet stratégique) », Contrat État/RMN 2007-2009, Volet performance, Réunion des musées nationaux, 35 p., inédit, p. 5

¹⁵³⁸ FOURNAND C., La Réunion des musées nationaux, *La revue du Trésor*, n° 5, mai 2008, p. 319.

¹⁵³⁹ Le Louvre, créé par la Convention le 27 juillet 1793 ; Le Luxembourg, créé sous le Consulat par arrêté du 18 janvier 1802 ; Versailles, créé sous la Monarchie de juillet par l'ordonnance royale de Louis-Philippe du 1^{er} septembre 1833 ; Saint-Germain-en-Laye créé sous le second empire par un décret de Napoléon III du 8 mars 1862.

nationaux, rattachée au ministre de l'Instruction publique, des cultes et des beaux-arts, ne permettaient pas d'enrichir les collections nationales, qui s'étaient constituées à partir des collections royales et des biens du clergé et des émigrés confisqués à la Révolution. La loi du 16 avril 1895 crée la réunion [de ces quatre] musées nationaux, dotée de la personnalité morale, dont l'objet est de recueillir des fonds afin d'enrichir le patrimoine national¹⁵⁴⁰.

Trois thèmes imbriqués, qui vont susciter débats et réformes durant tout le siècle qui va suivre, et, au moins, les deux premières décennies de celui qui lui succède, découlent de cette situation initiale : l'un porte sur la capacité financière de la RMN, l'autre sur les missions qu'elle serait amenée à exercer pour répondre à son objet, et le dernier renvoie au lien entre les musées nationaux et la RMN, que représentent les collections nationales.

La RMN n'est pas un gestionnaire de musées, mais de collections. Pour répondre aux attentes suscitées, le revenu de la fameuse vente des diamants de la Couronne¹⁵⁴¹ lui fut pour partie affecté. Même s'il disposait d'autres ressources, comme les dons et legs, il dut, pour pérenniser sur la durée ses moyens de fonctionnement, accroître sa capacité financière. Il développa dès le début une logique commerciale, comme ses statuts le permettaient¹⁵⁴². Une loi de finances du 31 décembre 1921 lui affecte également dorénavant les revenus tirés des droits d'entrée dans les musées nationaux, qui deviennent payants.

Deux logiques, donc, dès l'origine : l'une de service public administratif, qui est d'enrichir le patrimoine muséal français, financé en partie sur les droits d'entrée dans les musées nationaux ; une logique industrielle et commerciale, avec la volonté de développer des activités rentables afin de compléter les autres sources de revenus. Double caractère que l'on retrouve dans l'évolution de ses statuts : établissement public national à caractère

¹⁵⁴⁰ « Est investie de la personnalité civile, sous le titre de musées nationaux, la réunion des musées du Louvre, de Versailles, de Saint-Germain et du Luxembourg » (art. 52) ; « Les ressources des musées nationaux sont exclusivement employées en acquisitions d'objets ayant une valeur artistique, archéologique ou historique » (art. 55).

¹⁵⁴¹ Ce Trésor représenterait selon un arrêté du ministre des finances 74 940 pièces d'un poids de 19 000 carats. La loi autorisant l'aliénation d'une partie des bijoux de la Couronne est promulguée le 10 décembre 1886 et précise les conditions de vente par enchère de ces pierres. Le produit net de la vente sera converti en rentes sur l'État. Un art. 2 indique qu'une loi spéciale statuera sur l'affectation de ces rentes et sur leur arrérage. La loi de finances pour 1896 créant la RMN précise l'affectation de cette vente. Pour un rapide retour sur cette affaire, confère FOURNAND C., *La Réunion des musées nationaux*, préc. p. 320. Pour des compléments, confère DÉLIVRÉ-GILG, *Finances publiques et protection du patrimoine culturel*, op. cit., pp. 82-84.

¹⁵⁴² Une régie intéressée comprenant un service d'édition des catalogues officiels, un service de librairie, un service de chalcographie et un service de moulages fut mise en place en 1921, et définitivement réglementé par arrêté du 21 janvier 1931.

administratif, fixé par un décret du 11 mai 1981¹⁵⁴³, la RMN devient un établissement public national à caractère industriel et commercial en 1991¹⁵⁴⁴.

Du fait de cette situation, et de l'évolution des rapports avec ses partenaires, les musées nationaux, la RMN va peu à peu s'enfoncer dans une crise profonde. Avant de revenir sur ces points, qui seront détaillés dans le volet stratégique, nous allons nous pencher sur l'évolution des musées nationaux.

b. Les musées nationaux et la réforme muséale obèrent l'avenir de la RMN

Quatre lors de la création de la RMN, puis 21 à la veille de la seconde guerre mondiale, 33 en 2001¹⁵⁴⁵, les musées nationaux sont aujourd'hui 37¹⁵⁴⁶. Ils représentent néanmoins moins de la moitié des 84 musées relevant de l'État, et leur nombre est insignifiant au regard des quelques 1200 institutions disposant du label « Musée de France ». Mais « l'importance des musées nationaux, en France, est pour le Professeur Pontier inversement proportionnel à leur nombre », puisque, mis à part quelques collections parmi les musées territoriaux, « d'une manière générale les grands musées sont des musées nationaux »¹⁵⁴⁷. Qui sont-ils et comment s'inscrivent-ils dans le paysage muséal français ?

Le contexte historique et normatif se concentre d'abord sur les collections nationales, dont l'État est responsable de leur conservation et leur exposition, plutôt que sur les lieux de préservation et de présentation au public¹⁵⁴⁸. Encore aujourd'hui, l'article L. 410-1 du code du patrimoine¹⁵⁴⁹ définit le musée comme « toute collection permanente composée de biens dont

¹⁵⁴³ Décret n° 81-513 du 11 mai 1981 relatif à la Réunion des musées nationaux et à l'École du Louvre.

¹⁵⁴⁴ Décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990 relatif à la Réunion des musées nationaux et à l'École du Louvre, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 1991.

Les modalités de financement vont d'ailleurs dans le sens de cette évolution réglementaire puisqu'en 2007, les missions de service public représentaient un peu moins d'un tiers de son chiffre d'affaires : Sur 93,7 millions d'euros, 25,9 proviennent effectivement des activités culturelles (27,6%) alors que les 67,81 restant (72,4%) représentent les activités commerciales. La RMN est subventionnée à hauteur de 15% de son budget, le reste de son financement provenant de ses ressources propres. Chiffres extraits de FOURNAND C., *La réunion des musées nationaux*, préc. p. 322.

¹⁵⁴⁵ Inspection générale des finances, *Rapport de synthèse sur l'évolution des musées nationaux et de la politique d'acquisition d'œuvres d'art par l'État*, 2001, p. 12.

¹⁵⁴⁶ Confère liste arrêtée en mars 2011 en annexe.

¹⁵⁴⁷ PONTIER J.-M., Une décennie de gestion des musées nationaux, *AJDA*, 2012, p. 74.

¹⁵⁴⁸ Les musées nationaux sont « les héritiers en ligne directe des collections royales, devenues nationales avec la Révolution française [...] », COUR DES COMPTES, *Rapport public thématique; Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, p. 13.

¹⁵⁴⁹ Dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France.

la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l'éducation et du plaisir du public ». Ces collections bénéficient d'un statut légal conféré par ce même code (livre IV Musées) construit autour de grands principes (inaliénabilité, imprescriptibilité, inscription obligatoire à des inventaires soumis à récolement tous les 10 ans) alors que les musées nationaux ne font l'objet d'aucune définition : l'article 3 de l'ordonnance du 13 juillet 1945 portant organisation provisoire des musées des Beaux-arts se borne à annoncer la constitution d'une liste par décret.

Ces musées nationaux, dont le nombre a été multiplié presque par 10 depuis la fin du XIX^e siècle, deviennent avec le temps porteurs de réalités juridiques diverses¹⁵⁵⁰ qui compliquent les relations avec la RMN.

Depuis que la RMN a acquis le caractère d'EPIC, elle se trouve confrontée à la conjoncture suivante : les musées nationaux sont rattachés à l'État et constitués depuis 1998 en services à compétence nationale¹⁵⁵¹. Non dotés de la personnalité morale, ils n'en sont pas pour autant des administrations déconcentrées. Ce sont des services de l'État rattachés au directeur des musées de France, avec un chef de service qui dispose de prérogatives (ordonnateur secondaire, compétence pour passer les marchés, autorité sur les personnels)¹⁵⁵². Mais des musées nationaux se dotent progressivement de la personnalité morale en devenant des établissements publics nationaux. Parmi ceux-ci, Le Louvre ou Versailles sont connus dans le monde entier, et jouissent d'une réelle autonomie qu'ils ont revendiquée, ou les musées Gustave Moreau et Henner dont leur petite taille, la faiblesse de leur fréquentation et de leurs ressources propres « ôtent à ce statut toute pertinence », selon l'Inspection générale des finances¹⁵⁵³.

¹⁵⁵⁰ « Les différences entre les 33 musées nationaux sont cependant beaucoup plus marquées que leurs points communs. », Inspection générale des finances, *Rapport de synthèse sur l'évolution des musées nationaux et de la politique d'acquisition d'œuvres d'art par l'État*, op. cit., p. 2.

¹⁵⁵¹ Arrêté interministériel du 16 décembre 1998 érigeant des musées nationaux en services à compétence nationale. Précédemment, en 1991, ils avaient été constitués en centres de responsabilité puis des contrats de services avaient été passés en 1997, cf. SILICANI J.-L., Les services à compétence nationale, préc., p. 7.

¹⁵⁵² Art. 2 de l'arrêté du 16 décembre 1998 précité.

¹⁵⁵³ Inspection générale des finances, *Rapport de synthèse sur l'évolution des musées nationaux et de la politique d'acquisition d'œuvres d'art par l'État*, op. cit., p. 2. Nous compléterons cependant par le fait que la réforme créant le musée Henner en établissement public tentait justement de faire sortir la RMN de la crise (voir les développements qui suivent). Ont prévalu d'abord ces intérêts plutôt que la recherche d'une éventuelle homogénéité d'une structure juridique.

Le nombre de musées nationaux augmente, ce qui n'avait pas été prévu par les statuts initiaux de la RMN ; ils sont de tailles et de statuts divers. La RMN, qui dispose normalement d'une compétence monopolistique sur leur activité, est remise en cause dans ses prérogatives par des musées qui souhaitent disposer du maximum de marges de manœuvre.

Les grands musées, notamment grâce aux travaux de rénovation qui ont eu lieu durant les années quatre-vingt, voient leur fréquentation croître depuis ces dernières décennies. Ils participent au rayonnement international de la France, dans un contexte marqué par la concurrence avec les grands musées anglo-saxons, et leurs exigences financières et commerciales sont fortes. Il s'agit en fait d'un véritable « printemps de musées », selon l'expression de Jack Lang, puisque 300 musées sont rénovés ou construits, et une trentaine d'opérations importantes sont lancées par le ministère de la Culture sous l'ère Mitterrand-Lang. La construction du « Grand Louvre », sur laquelle nous reviendrons, donne l'impulsion d'un formidable élan réformateur. À cela s'ajoute l'image des conservateurs, jusque là jugée vieillotte, qui est elle aussi modernisée : en 1990 est créé un corps unique des conservateurs du patrimoine, qui bénéficient de conditions salariales revalorisées et qui ont dorénavant plus de possibilités de mobilités au sein des administrations¹⁵⁵⁴. De nouvelles ambitions se développent, un regard plus soucieux de l'avenir des institutions s'affine ; l'instrument de mutualisation, que représente la RMN, chargé d'enrichir les collections des musées, de les faire connaître et d'augmenter le nombre de visiteurs, est alors remis doublement en cause¹⁵⁵⁵.

Le développement d'activités annexes à la mission de contribution d'enrichissement des collections nationales (organisation d'expositions temporaires, activités commerciales et culturelles (édition, diffusion et vente de produits dérivés¹⁵⁵⁶), activité industrielle et commerciale (exploitation d'espaces commerciaux)) n'a pas été maîtrisé sur le plan financier, et va condamner un système de mutualisation censé garantir une unité entre les musées nationaux : les secteurs des expositions et éditoriaux se sont dégradés fortement jusqu'au cours des années 2000 malgré des plans de redressement diligentés depuis 1997, contrariés de

¹⁵⁵⁴ LANG J., *Les batailles du Grand Louvre*, Paris : La RMN, 2010, pp. 171-184.

¹⁵⁵⁵ Pour plus de détails sur ce thème, se reporter à : Inspection générale des finances, Rapport de synthèse sur l'évolution des musées nationaux et de la politique d'acquisition d'œuvres d'art par l'État, op. cit., pp. 3-11 ; RICHERT P., Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat, *Collections des musées : là où le pire côtoie le meilleur*, 2002-2003, n° 379, 97 p., pp. 82-89 ; COUR DES COMPTES, Rapport public thématique, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, op. cit., pp. 22-26 et 97-110, ainsi qu'à l'analyse de ce dernier rapport : PONTIER J.-M., Une décennie de gestion des musées nationaux, préc., NOGUELLOU R., Focus, Les musées nationaux, Droit administratif, *Revue mensuelle Jurisclasseur* – Mai 2011, n° 31, pp. 3-4.

¹⁵⁵⁶ Voir BOMMELAER C., Musées : le boom des produits dérivés, *Le Figaro*, 26 juin 2009.

manière décisive par un contexte international délicat (attentats du 11 septembre 2001 et crise irakienne ont eu des répercussions négatives sur les entrées dans les musées) à l'origine d'un effondrement de la fréquentation des musées¹⁵⁵⁷ ; les recettes générées par les droits d'entrée des musées nationaux ont été absorbées par les résultats déficitaires de ses activités industrielles et commerciales.

Cet instrument est par ailleurs jugé opaque, déresponsabilisant et coûteux¹⁵⁵⁸. Opaque, car ce sont des personnes morales publiques distinctes de l'État (musée du Louvre, Versailles, Orsay dans les années 1990) qui financent pour partie le fonctionnement de la RMN. La mise en commun des crédits d'acquisition au profit des musées semble en effet marginale, et l'IGF regrette en 2001 l'absence de comptabilité analytique qui permettrait d'avoir sur ce point une vision fiable. Nous ajouterons que, abstraction faite des déficits de la RMN qui doivent être comblés, la Cour des comptes relève que les grands musées financent alors plus que proportionnellement, eu égard à leurs recettes de billetterie, les acquisitions destinées à d'autres musées¹⁵⁵⁹. Déresponsabilisant pour les grands établissements publics qui ne sont pas récompensés par leurs efforts en étant privés du bénéfice des recettes de billetterie en forte hausse ; déresponsabilisant pour la RMN, car ses modalités de financement ne permettent pas de faire ressortir sa situation structurellement déficitaire ; par ailleurs, la tutelle exercée par la directeur des musées de France est ambiguë puisque ses fonctions de président du conseil d'administration s'accordent mal avec son rôle de directeur des services centraux, interlocuteur privilégié de gestionnaires d'établissements publics muséaux en attente de plus d'autonomie. Coûteux, enfin, par la prise en compte des mauvais résultats de la RMN.

Le 27 juin 2002, le ministre de la Culture et de la communication annonçait au conseil d'administration de la RMN une future réforme, actée en Conseil des ministres au début du mois, « de clarification des financements publics affectés par l'État aux musées nationaux »¹⁵⁶⁰.

¹⁵⁵⁷ Voir sur ce point RICHERT P., Collections des musées : là où le pire côtoie le meilleur, op. cit., p. 83 ; COUR DES COMPTES, Rapport public thématique, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, op. cit., p. 23.

¹⁵⁵⁸ Qualificatifs retenus par l'Inspection générale des finances, In Inspection générale des finances, *Rapport de synthèse sur l'évolution des musées nationaux et de la politique d'acquisition d'œuvres d'art par l'État*, op. cit., p. 3.

¹⁵⁵⁹ COUR DES COMPTES, Rapport public thématique, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, op. cit., p. 24.

¹⁵⁶⁰ Ibid., p. 22.

Celle-ci trouve son aboutissement dans les décrets du 26 décembre 2003¹⁵⁶¹ qui entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2004.

Des musées nationaux sont dotés de la personnalité morale (le musée d'Orsay, le musée des arts asiatiques Guimet), confirmant ainsi la volonté du ministère de la Culture et de la communication de favoriser l'autonomie de ses musées¹⁵⁶² (le choix de l'établissement public pour le futur musée du Quai Branly est décidé). Surtout, ils se voient confiés la responsabilité de leurs budgets d'acquisition puisque chaque établissement consacre à ces acquisitions 20% du produit annuel du droit d'entrée aux collections permanentes¹⁵⁶³. La responsabilité formelle de l'achat est transférée aux présidents des musées érigés en établissements publics, qui exercent cette compétence au nom de l'État. Les rapports conventionnels entre eux et la RMN portent dorénavant sur des thèmes précis¹⁵⁶⁴.

¹⁵⁶¹ Décret n° 2003-1298 du 26 décembre 2003 modifiant le décret n° 92-1338 du 22 décembre 1992 portant création de l'Établissement public du musée du Louvre et le décret n° 86-1370 du 20 décembre 1986 fixant les dispositions statutaires applicables à certains emplois de la direction de musées de France ; décret n° 2003-1299 du 26 décembre 2003 modifiant le décret n° 95-463 du 27 avril 1995 modifié portant création de l'Établissement public du musée et du domaine national de Versailles ; décret n° 2003-1300 du 26 décembre 2003 portant création de l'Établissement public du musée d'Orsay ; décret n° 2003-1301 du 26 décembre 2003 portant création de l'Établissement public du musée des arts asiatiques Guimet ; décret n° 2003-1302 du 26 décembre 2003 relatif au conseil artistique des musées nationaux.

Nous ajouterons également un décret annonciateur de la vague d'autonomie qui déferle fin décembre 2003 : le décret n° 2003-730 du 1^{er} août 2003 modifiant le décret n° 90-1026 du 14 novembre 1990 relatif à la Réunion des musées nationaux et à l'École du Louvre met fin à la désignation du directeur des musées de France en tant que gestionnaire et président du conseil d'administration. Nous avons évoqué ce point précédemment.

¹⁵⁶² PONTIER J.-M., Une décennie de gestion des musées nationaux, préc., p. 76.

¹⁵⁶³ Les décrets de décembre 2003 mentionnent parmi les missions des établissements celle « de contribuer à l'enrichissement des collections nationales par l'acquisition de biens culturels, pour le compte de l'État, à titre onéreux ou gratuit » ; aux termes du nouvel article 2-1 du décret du 27 avril 1995 portant création de l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles, « L'établissement effectue, sur ses ressources et pour le compte de l'État, les acquisitions à titre onéreux ou gratuit de biens culturels destinés à enrichir les collections nationales dont il a la garde ».

¹⁵⁶⁴ L'article 7 du décret du 26 décembre 2003 portant création de l'établissement public du musée d'Orsay pose un cadre strict aux conventions qui sont passées avec la RMN en application du décret institutif de ce dernier : « Les conventions mentionnées au dernier alinéa de l'article du [décret constitutif de la RMN] sont conclues entre la RMN et l'établissement public du musée d'Orsay. Elles définissent notamment les conditions :

- a) d'organisation d'expositions ;
- b) de réalisation de différentes publications ;
- c) d'organisation de visites-conférences ;
- d) de mise à la disposition de la [RMN] des espaces nécessaires à l'exercice de sa mission de diffusion des produits dérivés des œuvres conservées dans les musées nationaux et des ouvrages qui leur sont consacrés, ainsi que le montant de la redevance domaniale qu'elle verse à ce titre à l'établissement ».

Pour mémoire, l'article du décret de la RMN auquel il est fait référence est ainsi rédigé : la RMN a pour mission « [...] de contribuer à l'enrichissement des collections des musées nationaux, notamment par des campagnes de collectes ou des fouilles, l'acquisition pour le compte de l'État, à titre gratuit ou onéreux, d'œuvres ou d'objets d'art ayant un intérêt ou une valeur artistique, archéologique, ethnologique ou historique et destinés à faire partie des collections de ces musées.

Les musées nationaux concourent à l'accomplissement des missions mentionnées au premier alinéa [Celle reproduites ci-dessus, nda] dans le cadre de conventions conclues entre l'État et l'établissement. »

Les acquisitions des musées constitués en SCN sont toujours gérées par la RMN, mais il n'y a plus de lien entre les recettes de billetterie et les crédits d'acquisition et la RMN reçoit une subvention majorée de l'État¹⁵⁶⁵.

La fin du système centralisé d'acquisition géré par la RMN est entérinée par ces textes et officialise la réduction de son périmètre d'intervention : la perception du droit d'entrée et le financement des acquisitions est transféré vers les établissements publics¹⁵⁶⁶.

Il n'en demeure pas moins que les autres activités jusqu'alors exercées en commun (expositions temporaires, éditions et gestion des boutiques), tout comme le concours qu'il doit offrir aux musées en région, subsistent dans la compétence de la RMN au terme de cette réforme¹⁵⁶⁷.

Tel est le décor juridique au moment où le contrat de performance État/RMN qui doit courir pour la période 2007-2009 est élaboré.

c. Un volet stratégique comme réponse à une situation de crise

Le volet stratégique du contrat de performance, qui doit repositionner le RMN au cœur du paysage muséal français, en réorientant son activité, est envisagé alors que l'organisme sort d'une crise financière qui dura une décennie. Le volet stratégique est divisé en deux parties. La première, intitulée *Dix années de crises financières aujourd'hui surmontées*, revient sur 5 pages sur les causes de cette crise, la chiffre, et détaille les actions qui ont permis d'en sortir ; la seconde, *Les enjeux stratégiques*, présente les ambitions pour l'établissement en 7 axes stratégiques dont l'arborescence sera développée dans le volet performance.

Le chiffre d'affaires de la RMN a augmenté rapidement entre 1984 et 1994 grâce à l'implantation de nouveaux points de vente et au développement de l'activité éditoriale. Cependant, cette croissance non maîtrisée des activités commerciales les a rendues à partir de

¹⁵⁶⁵ La Cour des comptes établit le coût de cette autonomie : l'État, qui accordait en 2000 une subvention de 2,33 M€ à la RMN au titre des seules acquisitions lui verse à l'issue de la réforme une subvention de fonctionnement de 21,38 M€ pour l'année 2009... sans que diminuent à due concurrence les subventions accordées aux musées, COUR DES COMPTES, Rapport public thématique, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, op. cit., p. 26.

¹⁵⁶⁶ Pour des compléments sur le financement des musées nationaux, se reporter à RICHE M., Les financements des musées nationaux, *La revue du Trésor*, n° 5, Mai 2008, pp. 312-314.

¹⁵⁶⁷ Pour avoir la vision optimiste sur les enjeux et conséquences de la réforme muséale sur les musées et la RMN, se reporter au Rapport d'activité établi par le Ministère de la Culture et de la communication pour l'année 2004, publié par le Ministère, et particulièrement son chapitre 4 -2004, une « nouvelle ère » pour les musées de France.

1997 « fortement et structurellement déficitaires, faisant peser sur l'établissement une menace sérieuse »¹⁵⁶⁸. La masse salariale a crû plus rapidement que l'activité, des gammes de produits ont été créées sans contrôle des niveaux de rentabilité attendue, et des choix de développement (notamment à l'international) se sont révélés non rentables. Par ailleurs, le résultat des expositions sur cette période s'est considérablement dégradé, ce qui a conduit à ponctionner une partie des ressources tirées des droits d'entrée, limitant ainsi sa capacité à financer les acquisitions d'œuvres d'art, participant par là même à la fragilisation du système de mutualisation.

Un ambitieux plan de redressement, « au prix de décisions souvent difficiles »¹⁵⁶⁹, a été mené à partir de la nomination de Sophie Aurand au cours du dernier trimestre 2002¹⁵⁷⁰. Il est détaillé en 5 points : les deux premiers sont les mesures directes visant à résorber les déficits (un plan d'économie menée par l'établissement, les actions de redressement des activités éditoriales et commerciales). La survenue de cette crise était également révélatrice de l'insuffisance de la gouvernance, dans ses outils comme dans sa mise en œuvre : la modernisation de la structure de l'établissement est lancée dans toutes ses fonctions (comptabilité / finance, ressources humaines, systèmes d'information, sécurité et travaux), la gouvernance est revue (clarification des rôles respectifs du conseil d'administration et de l'administrateur général), et un développement maîtrisé des activités est décidé (prise en compte de la réduction de son périmètre d'activité suite à la réforme muséale, recherche d'une rationalisation des modes de fonctionnement et de gestion des Galeries nationales du Grand Palais dont la gestion, autrefois assurée par un service à compétence nationale, est confiée à la

¹⁵⁶⁸ FOURNAND C., La Réunion des musées nationaux, préc. p. 323.

¹⁵⁶⁹ Ibid.

Il s'agit dans les faits du second plan de redressement. Le premier avait été envisagé dès 1997, mais n'a pas permis de mettre fin aux difficultés auxquelles était confrontée la RMN. Le ministre de la culture, dans une réponse (JOAN 4 décembre 1997, p. 3382) à une question posée par le sénateur Emmanuel HAMMEL (JO du 17 juillet 1992, p. 1922), revient sur les mesures inscrites dans un plan d'action élaboré conjointement par l'établissement, le MCC et la direction du budget pour résorber le déficit de 86,1 millions d'euros de la RMN pour l'année 1996 et revenir à l'équilibre en trois ans : réduction volontariste du déficit des expositions à 15 millions de Francs en trois ans ; redéfinition des charges respectives de la RMN et des musées nationaux ; forte réduction des charges de l'établissement, sans plan social ; amélioration des marges de production ; amélioration des moyens de gestion ; meilleure gestion des stocks ; renégociation des prix et des remises commerciales ; limitation de certains investissements ; stabilisation du budget des acquisitions au niveau de 1996. Ce plan, suivi par un comité financier composé de représentants des deux tutelles (budget et culture) n'a cependant pas permis de mettre fin aux difficultés structurelles de la RMN, qui dépassent son simple fonctionnement.

¹⁵⁷⁰ Ses conditions de nomination, et l'exercice de ses fonctions ont été précédemment envisagés.

RMN à compter du 1^{er} septembre 2005, et valorisation du savoir-faire de la RMN en matière d'expositions, d'ouverture d'espaces commerciaux (comme au Quai Branly))¹⁵⁷¹.

La crise financière surmontée, il s'agit maintenant de résoudre la crise systémique et de positionner la RMN dans un paysage culturel qui a évolué au début du millénaire. Par note du 14 décembre 2006¹⁵⁷², le ministre de la Culture et de la communication, en vue de la préparation du contrat de projet de la RMN, invite le directeur des musées de France, l'administrateur et le président du conseil d'administration de la RMN à se positionner sur trois sujets. Il leur est d'abord demandé de lui faire des propositions conjointes visant à renforcer les services rendus par la RMN aux musées nationaux, de déterminer ensuite comment la RMN pourra développer les missions et services les plus rémunérateurs ; enfin, de s'interroger sur l'opportunité de revoir le processus de programmation par la RMN des expositions aux Galeries nationales du Grand-Palais.

Les enjeux stratégiques du contrat visent à clarifier le périmètre d'intervention de la RMN et à passer d'une culture de monopole à une culture de service, après la réforme muséale. Ceux-ci vont se décliner autour d'un équilibre impératif à trouver entre l'autonomie des musées et la recherche de synergies.

« Exposer, éditer, concevoir, diffuser, accueillir, promouvoir, valoriser, transmettre, acquérir, enrichir, tels sont les verbes qui caractérisent les missions de la RMN »¹⁵⁷³ et qui composeront les 7 axes stratégiques¹⁵⁷⁴ :

¹⁵⁷¹ Nous renvoyons pour l'énumération de ces actions et les résultats affichés à la synthèse réalisée par l'agent comptable de la RMN : « Des mesures énergiques, telles que la rationalisation du réseau des boutiques (13 boutiques fermées), la maîtrise de la masse salariale et des fais de fonctionnement (en baisse d'un tiers) ainsi qu'une politique de gestion par la marge et la mise en place d'outils de pilotage dont une gestion rigoureuse des stocks et l'adoption d'une comptabilité analytique par centre de profit, ont conduit à une diminution de la structure de coût de 10 millions d'euros et à un retour à l'équilibre des activités commerciales non subventionnables de la RMN depuis 2006 (+1,1 M€ de résultat bénéficiaire en 2007). », FOURNAND C., La Réunion des musées nationaux, préc., p. 323. Pour une synthèse très simplifiée des difficultés auxquelles se trouvait confrontée la RMN, voir le rapide inventaire réalisé par le journal Libération, NOCE V., La Cour des comptes veut une RMN réunie, *Libération*, 15 février 2010.

¹⁵⁷² Note interne à l'administration.

¹⁵⁷³ FOURNAND C., La Réunion des musées nationaux, préc. p. 323.

¹⁵⁷⁴ Contrat de performance État/RMN, Volet stratégique, RMN (inédit), 30 p., pp. 11-30.

- conforter le rôle de la RMN, comme grand producteur d'expositions, y compris à l'étranger et en région¹⁵⁷⁵ : bien qu'elle ait perdu sa situation monopolistique, elle garde statutairement une compétence d'organisateur d'expositions. elle souhaite utiliser son savoir-faire et ses compétences pointues pour affirmer son ambition d'être un opérateur essentiel des musées en matière d'expositions (par une programmation de haut niveau aux Galeries nationales du Grand Palais et la consolidation d'un partenariat avec les grands musées nationaux) ;
- consolider la place de la RMN comme grand éditeur d'art¹⁵⁷⁶ (livre, développement de produits dérivés, activité multimédia, moulage et chalcographie) ;
- accompagner la politique scientifique des musées et l'enrichissement des collections¹⁵⁷⁷ (publications scientifiques en ligne, expertise complète des dispositifs d'acquisition des biens culturels) ;
- participer au développement de la fréquentation et de l'accueil du public¹⁵⁷⁸ (dans les musées SCN) ;
- consolider le rôle de la RMN de diffuseur de produits, d'images et de livres d'art¹⁵⁷⁹ (par la rentabilité des espaces commerciaux notamment) ;

¹⁵⁷⁵ La RMN a pour mission « de favoriser la fréquentation des musées nationaux et la connaissance de leurs collections [...] en organisant des expositions. [...]

Elle peut coopérer, selon toute modalité appropriée, notamment par la coproduction d'expositions, avec les musées bénéficiant de l'appellation "musée de France", [...] avec toute personne morale de droit public ou de droit privé, française ou étrangère, poursuivant des objectifs répondant à ses missions ou contribuant à ses activités... » (art. 2 du décret du 14 novembre 1990 précité).

¹⁵⁷⁶ La RMN a pour mission « [...] de favoriser la fréquentation des musées nationaux et la connaissance de leurs collections en éditant des produits dérivés des œuvres qui y sont conservées et des ouvrages qui leur sont consacrés. Elle peut coopérer [...] » (art. 2 du décret du 14 novembre 1990 précité).

¹⁵⁷⁷ La RMN a pour mission « [...]

- de contribuer à l'enrichissement des collections des musées nationaux, en finançant ou facilitant, notamment par des campagnes de collectes ou de fouilles, l'acquisition pour le compte de l'État, à titre gratuit ou onéreux, d'œuvres ou d'objets d'art [...]

- de favoriser [...] la connaissance de leurs collections en éditant et diffusant de façon commerciale [...] des ouvrages qui leurs sont consacrés, en réalisant la couverture photographique des dites collections ».

(art. 2 du décret du 14 novembre 1990 précité).

¹⁵⁷⁸ La RMN a pour mission « [...] de favoriser la fréquentation des musées nationaux et la connaissance de leurs collections [...] en créant ou gérant des installations telles que salles de conférences ou de projection, restaurants [...] » (art. 2 du décret du 14 novembre 1990 précité).

¹⁵⁷⁹ La RMN a pour mission « de favoriser la fréquentation des musées et la connaissance des collections [...] en diffusant de façon commerciale des produits dérivés des œuvres qui y sont conservées et des ouvrages qui leur sont consacrés [...] en créant ou gérant [...] des espaces commerciaux » (art. 2 du décret du 14 novembre 1990 précité. Elle exerce également « l'exploitation commerciale de fonds photographiques appartenant à l'État, à une personne publique ainsi que l'exploitation commerciale de fonds photographiques appartenant à des personnes privées. Cette exploitation a notamment pour objet de favoriser les usages scientifiques, pédagogiques et de service public et, plus généralement, d'assurer la connaissance de ces fonds. [...] » (art. 2-1 du décret du 14

- renforcer l'activité de la RMN en région et renforcer son activité internationale ;
- optimiser les moyens (par une politique de ressources humaines prenant en compte les compétences, et par le développement du label RMN (logo, site Internet...)).

Comme nous avons tenté de le faire ressortir en renvoyant aux missions correspondantes du décret statutaire, les axes exposés s'inscrivent dans les compétences qui ont été attribuées réglementairement à la RMN. Ils comprennent des activités entrant dans le cadre de la subvention de l'État, mais mettent également en avant les activités commerciales ; de plus, on passe clairement à une vision de prestataire de service, où la RMN doit faire ressortir ses compétences dans un cadre concurrentiel.

Le volet stratégique du contrat va être exploité dans deux directions complémentaires :

Il se poursuit par trois chantiers principaux : renégociation ou élaboration de conventions bilatérales avec les établissements publics dans les domaines *expositions, éditions, marques* et *diffusion photographique* ; mise en place d'un comité utilisateur de l'agence photographie afin de mieux cerner les attentes des musées ; mise en place entre les tutelles, les SCN et la RMN d'un groupe de travail destiné à, si besoin, proposer une évolution des relations entre ces trois acteurs afin de développer la fréquentation et d'offrir un meilleur service aux visiteurs.

Par ailleurs, la RMN a mené une réflexion sur les grands objectifs du volet sur lesquels elle souhaite s'engager afin d'améliorer sa performance.

B. Le contrat de performance n'anticipe pas les réformes environnementales

Le contrat tente de redéfinir les fonctions de la RMN, mais la réalisation des objectifs assignés sera faussée par les contraintes extérieures.

1) Le volet performance centré sur la qualité de service et la performance économique

Le volet performance restitue dans son préambule ses limites, qui ne peuvent aller au-delà des axes dégagés à l'issue du diagnostic, et sa vocation qui est de transformer en actes les

engagements qu'elle s'est fixée avec sa tutelle¹⁵⁸⁰. Les axes thématiques retenus se veulent donc en cohérence avec ceux du volet stratégique.

a. détermination des objectifs et indicateurs

Chacun de ces axes fait l'objet d'un diagnostic ciblé, « reprenant les orientations prises dans le volet stratégique »¹⁵⁸¹, qui va aboutir à des objectifs faisant chacun l'objet d'un plan d'action, pouvant être défini par un cahier des charges et un calendrier précis ou approfondi en cours de contrat. Des indicateurs de suivi ou de performance compléteront le dispositif.

b. Critères de performance du contrat

Les axes de performance suivants sont retenus :

- 1- conforter les galeries nationales du Grand Palais comme lieu d'accueil, en France et en Europe, des grandes expositions internationales ;
- 2- développer le rôle de l'agence photographique ;
- 3- améliorer les services concourant au fonctionnement des musées SCN ;
- 4- développer l'activité de la RMN en région et renforcer son action internationale ;
- 5- valoriser les métiers d'art ;
- 6- maintenir la rentabilité des activités industrielles et commerciales ;
- 7- Optimiser les moyens et développer la qualité de service.

La lecture de ces axes retenus révèle, s'il en était encore besoin, la prodigieuse évolution fonctionnelle en un siècle de la Réunion des musées nationaux, qui n'a aujourd'hui plus de réunion que le nom. Elle n'est plus là pour enrichir le patrimoine national, mais agit encore comme un vecteur. Elle est un médiateur entre le public et l'art, par la multiplicité des activités qu'elle manie (gestionnaire de salle, vente de produit, commissaire d'expositions etc.). Les indicateurs attachés à la grande majorité des objectifs déclinant chaque axe soulignent la volonté réformatrice (par des indicateurs permettant de connaître les actions engagées : nombre de sites informatisés, pourcentage de visiteurs pris en charge par le

¹⁵⁸⁰ « Contrairement au volet stratégique, ce second document n'a pas vocation à apporter de novation entre la RMN et son environnement mais à acter des engagements qu'elle se fixe avec ses tutelles. Il ne saurait se substituer aux conventions bilatérales qui doivent désormais organiser la relation entre la RMN avec les musées nationaux, EPA ou SCN. », Contrat État/RMN, Volet performance, p. 5.

nouveau système de billetterie, nombre de visiteurs interrogés dans le cadre d'une étude de publics, nombre d'espaces d'accueil ayant fait l'objet d'une rénovation), afin de s'adapter au nouvel environnement, et la volonté de maîtriser les activités commerciales (le résultat des activités non subventionnables, les résultat direct et résultat en coûts complets détaillés pour les activités produit d'art, multimédia/audiovisuel, espaces commerciaux dans les musées territoriaux seront les indicateurs attachés à l'axe 6).

Enfin, il faut souligner que le contrat insiste sur la valorisation des Galeries nationales du Grand Palais. La RMN a la charge depuis le 1^{er} septembre 2005 de son exploitation. Ainsi, elle assure dorénavant la programmation et l'organisation des expositions qui s'y déroulent, l'exploitation du lieu, sa maintenance et la sécurité des personnes et des œuvres. C'est la première fois que l'établissement assure une telle gestion d'un lieu et l'accent est mis sur l'optimisation de son utilisation, dont de nombreux indicateurs doivent permettre de juger des décisions prises (fréquentation, heures d'ouvertures additionnelles, taux moyen de satisfaction à l'accueil, général etc.) ainsi que sur la poursuite de travaux urgents de mise en sécurité et de préparation de la rénovation des Galeries nationales.

2) Des contraintes extérieures limitent la portée du contrat sur la situation de la RMN

En simplifiant, le contrat de performance renvoie à deux caractères d'intervention :

D'une part, les tutelles et la RMN décident que cette dernière aura une gestion dynamique des Galeries nationales du Grand Palais. D'autre part, la RMN développe une nouvelle offre, bien éloignée de sa mission initiale, puisque les musées nationaux qui avaient acquis la personnalité morale disposent dorénavant de cette compétence. Elle met en avant la capacité d'expert que détient la RMN dans la conduite d'expositions, et insiste sur sa capacité commerciale (gestion des boutiques, édition...).

Le contrat de performance était axé sur la propre mutation de l'établissement ; or, son environnement a durant sa période de mise en œuvre de nouveau évolué, condamnant le système conventionnel élaboré dans le volet stratégique et limitant la pertinence des objectifs fixés dans le volet performance. La Cour des comptes relève qu'entre 2002 et 2009, tous les grands musées sont parvenus à exercer par eux-mêmes les compétences en matière

¹⁵⁸¹ Ibid.

d'expositions temporaires, édition et gestion des boutiques, cette captation des compétences s'étant « effectuée en contradiction avec les dispositions réglementaires »¹⁵⁸². Ils se sont en effet contentés, pour les expositions temporaires, de passer des conventions au coup par coup. Ils prévoyaient des clauses d'exception à leur coopération dans le cas des éditions et ont procédé à des mises en concurrence pour la gestion des boutiques.

Le ministère de la Culture et de la communication a entériné en 2009 et en 2010 l'échec du système de coopération conventionnel¹⁵⁸³.

La Réunion des musées nationaux évoluait au seuil du nouveau millénaire dans un environnement mouvant où les grands musées nationaux « aspir[aient] à être le plus autonomes, à définir leur politique ». Le ministère de la Culture, avec cette justification que l'autonomie « est une manière de lutter contre la bureaucratie et la lourdeur administrative, si souvent dénoncée... a donc cherché, au fil du temps, à [en] conférer [...] plus aux musées relevant de lui »¹⁵⁸⁴. Ce nouvel élan était la conséquence de la véritable révolution encouragée par Jack Lang, dont une part des nouveaux crédits alloués à son ministère fut employée à la rénovation générale du cadre muséale, en vue d'offrir à ces lieux une nouvelle attractivité¹⁵⁸⁵.

À la fin des années soixante-dix, un doctorant tentait de démontrer l'« incompatibilité d'un tel statut [d'EPIC] à (sic) la Réunion des musées nationaux »¹⁵⁸⁶. Depuis cette date, l'établissement a acquis ce statut dont la Cour constatait en 1997 qu'il correspondait à sa vocation¹⁵⁸⁷. Il a adapté ses missions à la conjoncture en favorisant ses activités concurrentielles. Le contrat de performance passé avec l'État, sur demande du ministre de la Culture, visait à développer son activité dans un système faisant coexister l'autonomie et la mutualisation. L'échec de cette tentative mettait à bas les ambitions d'un contrat passé entre l'État et la RMN mais qui s'est avéré incapable d'anticiper et de prendre en compte les

¹⁵⁸² Les décrets statutaires des quatre musées autonomes, qui avaient été spécialement modifiés en 2003, disposaient que la RMN exerçait les compétences fixées par son propre décret statutaire au moyen de conventions, comme nous l'avons précédemment indiqué. COUR DES COMPTES, Rapport public thématique, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, op. cit., p. 24.

¹⁵⁸³ COUR DES COMPTES, *ibid.*

¹⁵⁸⁴ PONTIER J.-M., Une décennie de gestion des musées nationaux, préc. p. 77.

¹⁵⁸⁵ Nous noterons qu'entre 1981 et 1990, le nombre de visiteurs dans les 34 musées nationaux a cru de 60%, passant de 9 à 15 millions. L'année de l'ouverture de la pyramide, la fréquentation du Grand Louvre augmente de 38%, LANG J., *Les batailles du Grand Louvre*, op. cit., p. 183.

¹⁵⁸⁶ DUFAUR C., *Étude d'un établissement public culturel : la Réunion des musées nationaux*, Thèse d'État, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, pp. 193 et ss

souhaits croissants d'autonomie des musées nationaux dont la structure publique était tributaire. Remodeler en profondeur les statuts d'un établissement dont les missions ne semblaient plus adaptées au contexte devenait alors une nécessité. Une telle réforme sera reprise au sein de la RGPP dont une mesure concerne « la modernisation de la gestion de la Réunion des musées nationaux »¹⁵⁸⁸, tandis que l'environnement devait être également revu par un accroissement de l'autonomie des musées nationaux vis à vis de l'État : il était décidé de mettre « fin à la gestion directe de musées par la direction des musées de France »¹⁵⁸⁹, que ce soit par un transfert aux collectivités locales, en les érigeant en établissements publics nationaux ou en en confiant la gestion à la RMN.

§2. L'établissement public du parc et de la grande halle de La Villette : un contrat pour un projet¹⁵⁹⁰

L'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV) est géographiquement rapidement identifiable : son parc monumental dessiné par Bernard Tschumi, où se retrouvent l'été parisiens et touristes afin de profiter la nuit tombée des projections cinématographiques en plein air, redessine les quartiers périphériques de la porte de Pantin, tout au nord de la capitale ; la Grande Halle accueille à l'automne des salons comme celui consacré à la musique, ou de grands concerts de rock, dont les captations vidéos peuvent être diffusées dans le monde entier¹⁵⁹¹. Mais qui connaît l'existence de cet établissement public, sur le site duquel sont installées d'autres structures publiques de grande ampleur, Cité des sciences et de l'industrie, Cité de la musique, Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris ou des entités privées comme le Zénith de Paris, cette salle en toile construite pour quelques mois et qui accueille encore 20 ans après des stars de renommée mondiale ? Les auditeurs savent-ils à qui ils ont acheté les tickets d'entrée au festival Jazz à La Villette ? Ce défaut d'identification provient peut-être d'abord du fait qu'il jouit d'une situation tout à fait particulière, qui en fait un établissement culturel unique (A), et

¹⁵⁸⁷ « [...] l'équilibre que suppose la vocation industrielle et commerciale de la RMN », in COUR DES COMPTES, Rapport public thématique, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, op. cit., p. 23.

¹⁵⁸⁸ Voir par exemple le troisième rapport d'étape de la RGPP, février 2010.

¹⁵⁸⁹ Ibid.

¹⁵⁹⁰ Les éléments informatifs relatifs à l'EPPGHV proviennent notamment du contrat de performance auquel nous avons pu consulter, et d'entretiens très riches que nous avons eus avec Fabrice Linon, le directeur administratif et financier de l'établissement.

¹⁵⁹¹ Nous pensons ici au concert de Manu Chao enregistré en septembre 2001 au cours du radiobemba Sound System Tour de 2001 et diffusé en DVD en septembre de l'année suivante.

qu'il va mettre au service d'un projet fort consacré à l'ouverture vers l'autre, qui fera l'objet d'une contractualisation avec l'État (B). La politique ainsi définie et les objectifs et indicateurs posés pourront s'apprécier au regard du PAP.

A. Un objet culturel protéiforme

Pour faire ressortir les différentes caractéristiques de l'EPPGHV, nous devons nous intéresser à sa naissance avant d'envisager les moyens dont il dispose pour mener à bien les missions qui lui sont imparties.

1) Des origines diverses et des compétences multiples de l'EPPGHV

Nous allons revenir sur les étapes de la création de l'établissement avant de présenter ses missions. L'EPPGHV est une sorte de conglomérat né du transfert d'activités des structures lui préexistant, ce qui explique la diversité de ses missions.

a. La création de l'EPPGHV

L'EPPGHV a été créé par décret le 25 janvier 1993¹⁵⁹². C'est un établissement public national à caractère industriel et commercial sous tutelle du ministère chargé de la Culture. Il reprend les compétences qui étaient exercées jusqu'alors par trois structures distinctes : l'AGH, l'association de la grande halle de la Villette qui assurait la gestion de la grande halle ; la SEMVI, la société d'économie mixte de la Villette qui avait la responsabilité de l'activité d'exploitation, et enfin l'établissement public du parc de la Villette. Cet établissement public national à caractère administratif créé en 1979¹⁵⁹³ fut successivement placé sous la tutelle du ministre de l'Environnement et du cadre de vie, puis du ministre de l'Urbanisme et du logement¹⁵⁹⁴ avant que le ministre chargé de la Culture exerce cette tâche¹⁵⁹⁵. La réalisation d'un parc urbain prévu sur le site de la Villette et d'une cité musicale qui comprendrait le conservatoire national supérieur de musique faisaient partie de ce qu'on a appelé la politique des Grands travaux, ces opérations d'architecture et d'urbanisme décidées par le président

¹⁵⁹² Décret n° 93-96 du 5 janvier 1993 portant création de l'établissement public du parc et de la grande halle de La Villette.

¹⁵⁹³ Décret n° 79-831 du 13 juillet 1979 portant création de l'établissement public du parc de La Villette.

¹⁵⁹⁴ Décret n° 83-12 du 7 janvier 1983 relatif à l'établissement public du parc de La Villette

François Mitterrand durant son premier septennat¹⁵⁹⁶ et c'est à ce titre qu'est créé cet établissement public d'aménagement. Il a pour mission de réaliser des travaux d'équipement et de construction nécessaires à l'aménagement et l'organisation du musée national des sciences et de l'industrie, d'un auditorium, d'un parc, ainsi que tout autre projet défini par le Gouvernement. Il fut par ailleurs ultérieurement chargé de la mise en place des structures nécessaires à la gestion des équipements qui seront réalisés. Il est dissous le 31 décembre 2000¹⁵⁹⁷, et les opérations de liquidation furent confiées à l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels. Mais avant cette date ultime, le décret créant l'EPPGHV le substituait dans les droits et obligations à l'établissement public du parc de la Villette et à l'État pour les contrats qui avaient été passés par ceux-ci pour la réalisation des missions qui relevaient désormais de sa compétence¹⁵⁹⁸.

L'EPPGHV reprenait donc les attributions d'un aménageur, d'un gestionnaire de salle et d'un exploitant de site.

b. Une double compétence

L'EPPGHV est un établissement culturel unique qui jouit, par héritage, d'une double compétence. Parc urbain accueillant des ensembles immobiliers, il exerce la gestion support de l'ensemble ; il est en quelque sorte un gestionnaire de syndic... Mais il est également un opérateur chargé de la diffusion culturelle au même titre que les autres établissements du site¹⁵⁹⁹. Cette dualité a été intégrée dès la conception de l'établissement puisque aux termes de l'article 2 de son décret institutif, il « a pour mission d'animer, d'exploiter et de promouvoir

¹⁵⁹⁵ Décret n° 92-641 du 8 juillet 1992 modifiant le décret n° 79-631 du 13 juillet 1979 modifié portant création de l'établissement public du parc de La Villette..

¹⁵⁹⁶ Cet aménagement complétait le musée des sciences, des techniques et de l'industrie déjà en construction sur le site.

¹⁵⁹⁷ Par le décret n° 2000-1247 du 19 décembre 2000 modifiant le décret n° 98-387 du 19 mai 1998 portant création de l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels et prononçant la dissolution de l'établissement public du parc de La Villette. Les biens, droits et obligations subsistant à la fin de la période de liquidation sont transférés à l'État.

¹⁵⁹⁸ Art. 23 du décret du 5 janvier 1993 précité.

¹⁵⁹⁹ Nous mentionnerons également le théâtre national de Chaillot qui jouit pareillement d'une situation originale mais qui s'exerce différemment : le Palais de Chaillot accueille, outre le théâtre, le musée de l'Homme, le musée de la Marine, et la Cité de l'architecture et du patrimoine. Si le théâtre ne dispose pas d'une mission de gestion du Palais dans son ensemble, puisqu'il n'a la responsabilité que des salles de spectacle mises à sa disposition, dont il assure la « gestion administrative et financière » (art. 1^{er} du décret n° 68-906 du 21 octobre 1968 modifié portant statut du théâtre national de Chaillot), il évolue au sein d'un site occupé par différents établissements sous tutelle de deux administrations distinctes : le ministère chargé de la culture, et le ministère chargé de l'éducation nationale et de la recherche.

l'ensemble culturel urbain du parc et de la grande halle de la Villette. Il développe et diffuse les activités artistiques, éducatives et sociales ouvertes sur la ville. »¹⁶⁰⁰

Ces fonctions de gestionnaire de site peuvent se distinguer selon la destination du lieu :

L'EPPGHV exerce des fonctions de syndic de co-propriété : il prend en charge les dépenses de gardiennage, la sécurité et le bon fonctionnement du réseau des communications et les refacture ensuite à chaque membre présent sur le site. Il agit également en tant que propriétaire puisqu'il assure l'entretien, les travaux d'aménagement et de grosses réparations des différentes infrastructures et immeubles, qu'il s'agisse du réseau de voiries ou des espaces qui lui ont été remis en dotation par l'État¹⁶⁰¹ pour l'exercice de ses missions. Sont concernés le parc dont il assure directement la bonne utilisation de 35 des 55 hectares de superficie, de la Grande halle, bâtiment classé, l'espace Chapiteaux, le pavillon Paul-Delouvrier, le nouveau WIP (pour Work in progress) Villette qui accueille des artistes en résidence, la halle aux cuirs, qui est un lieu de stockage, et les 26 Folies, ces structures rouges de Bernard Tschumi qui sont l'emblème du parc et dont certaines sont dévolues à des fonctions culturelles, d'information ou d'animation commerciale. Il valorise également le site par la négociation de contrats de délégation de service public¹⁶⁰². Ces conventions ont deux vocations. L'une culturelle, dont le contrat d'affermage passé avec le Zenith est le plus emblématique, compte tenu de son antériorité par rapport aux autres, et de sa place dans le paysage culturel français. Comme dans tout rapport entre l'autorité délégante et le fermier qui gère le service public, ce dernier verse une redevance. Des autorisations d'occupation temporaires (AOT) sont

¹⁶⁰⁰ Pour l'accomplissement de ces missions, les statuts de l'EPPGHV le dotent de capacités soulignant encore un peu plus une compétence très riche (accueillir ou encourager des initiatives pouvant dépasser le cadre artistique, activité commerciale reconnue, coopération avec les entités présentes sur le site, mais également hors du site) et que nous allons détailler. Il « peut notamment :

1° accueillir et susciter toutes activités et initiatives, notamment dans le domaine artistique. Il s'attache à diffuser ses productions ;

2° passer des conventions avec différentes personnes morales ayant une activité sur le site du parc de La Villette et prendre des participations dans leur capital. Il peut concéder des activités, délivrer des autorisations d'occupation du domaine public et donner en location des espaces du domaine privé à des personnes publiques ou privées ;

3° réaliser et commercialiser directement ou indirectement tout produit ou service lié à ses missions ;

4° coopérer avec les collectivités territoriales ainsi que les organismes, fondations et associations, français et étrangers, poursuivant des objectifs répondant à sa vocation ; il peut également prendre des participations dans le capital de sociétés poursuivant les mêmes objectifs. » (art. 3 du décret institutif).

¹⁶⁰¹ Il dispose pour réaliser cette mission d'une subvention d'investissement de l'État. Confère sur ce point, projet annuel de performance PAP culture, annexé au projet de loi de finances pour 2012, p. 183

¹⁶⁰² En application de l'art. 3 de la loi du 11 décembre 2001, une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. WALINE J. Précis de droit administratif, Dalloz, Précis, Droit public, science politique, 23^e édition, 2010, p. 234 (n° 263). Voir aussi pp. 272 et suivantes.

accordées aux salles de concert le Trabendo et le Cabaret sauvage, à deux théâtres et deux cinémas. L'autre vocation est de diversifier par concession l'offre d'activité du parc et d'offrir des possibilités de restauration : on peut trouver sur le site une librairie, un centre équestre, des manèges forains et des stations Velib' ; une AOT de longue durée à été concédée à la chaîne de restauration France Quick, qui est présente depuis l'aménagement du parc et a construit le bâtiment en respectant le cahier des charges de l'architecte du lieu ; d'autres AOT de 8 ans sont concédées à 3 autres restaurants.

Il développe également une activité culturelle, qu'il assume, en direct, par la programmation d'événements ayant trait au développement et à la diffusion d'activités artistiques (scènes d'été, jazz à La Villette, Hautes tensions, Villette sonique), dans le parc ou dans les différents lieux dévolus à l'EPPGHV à cet effet. Les manifestations touchent l'ensemble des domaines des arts et se font par divers vecteurs : cinéma, expositions, concerts, représentations.

Enfin, en sus de ces deux piliers fonctionnels, il ne faut pas oublier « l'importante activité commerciale »¹⁶⁰³ qu'il assume, en accueillant dans la grande halle des salons à vocation éducative, culturelle et de loisir (salon du cinéma, du jeu vidéo, de la musique, des métiers artistiques et de la création etc.).

Concernant la politique de l'établissement, celui-ci a toujours accordé depuis sa création une place prépondérante à ses publics. Son but est de les fidéliser, mais également, compte tenu de sa situation géographique, de favoriser la mixité sociale, grâce notamment à des manifestations populaires et festives. Sa programmation s'enrichit de multiples projets pédagogiques et d'actions de médiations entre le public et les offres culturelles (rencontres d'artistes, accueil personnalisé tout au long de l'année). L'actuel président s'inscrit tout à fait dans cette dynamique.

2) Des moyens adaptés à la richesse de l'EPPGHV

L'établissement dispose de compétences multiples et rares qui tiennent à la spécificité de ses missions et à son histoire. Les directions qui structurent l'organigramme de l'établissement en sont l'illustration.

¹⁶⁰³ Comme le mentionne le PAP culture annexé au PLF 2012, p. 182.

Nous mentionnerons tout d'abord les services spécialisés qui font appel à des métiers différents :

- la direction de la programmation culturelle : elle couvre des champs artistiques très variés (cinéma, expositions, spectacle vivant) et assure un travail de veille artistique et de soutien à la création ;
- la direction technique du spectacle, qui gère toute la logistique nécessaire au bon fonctionnement des spectacles ;
- la direction de la production élabore le budget et le calendrier de la programmation culturelle, et assure également la venue des artistes par la négociation légale de leur intervention (contrat de recrutement notamment), ainsi que l'organisation des tournées pour les gestions déléguées ;
- la direction de l'exploitation et de l'aménagement qui garantit la qualité des espaces bâtis ou non du parc : elle intervient sur les problématiques de maintenance, de travaux et d'aménagement du site¹⁶⁰⁴ ;
- la direction de la communication et des publics, qui promeut le parc et ses activités, et se charge de rendre le lieu accessible aux publics les plus larges.

Des services transverses, les directions des affaires financières, des ressources humaines et un service juridique travaillent en liens étroits avec les autres directions.

Enfin, le service commercial et relations extérieures et le service sécurité, rattachés à la présidence-direction générale, sont chargés respectivement de valoriser et commercialiser les espaces du parc (salons, tournages en extérieur), et de garantir un usage paisible du parc à tous les usagers (publics, établissements et entreprises)¹⁶⁰⁵.

Pour l'État, la multidisciplinarité de cet opérateur se matérialise budgétairement par son rattachement à deux programmes :

- à l'action 1 soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant du programme 131 Création du MCC. Il concourt principalement à l'objectif n° 3 relatif à l'évolution de la fréquentation du public dans les lieux culturels ;

¹⁶⁰⁴ Cette direction est en quelque sorte issue de l'établissement public du parc de La Villette.

¹⁶⁰⁵ Nous n'oublions pas de mentionner dans cet organigramme l'agence comptable, puisque le décret institutif soumet l'EPPGHV aux règles de la comptabilité publique et au contrôle général économique et financier, qui

- au programme 224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture, qui vise à favoriser un accès équitable sur l'ensemble des territoires auprès de tous les publics.

L'intégralité de la subvention pour charges de services publics versée à l'établissement est cependant imputée sur le programme 131.

Cette subvention finance son fonctionnement pour l'année 2012 à hauteur d'environ 21 M€ hors taxes. Les recettes propres proviennent principalement des recettes commerciales, de la billetterie des manifestations culturelles, des recettes de manifestations, des produits de concessions et de refacturation des charges communes du parc. Les recettes de billetterie ne représentent qu'une très faible portion des recettes propres, compte tenu de la modération des tarifs exercés. L'ensemble de ces recettes représente malgré la portion faible de cette dernière ressource un peu plus d'un tiers de ce budget¹⁶⁰⁶¹⁶⁰⁷.

Cette situation particulière de l'EPPGHV va être mise au service d'un projet matérialisé dans un contrat de performance.

B. La contractualisation d'un projet d'établissement : Label Vilette, la culture de l'exceptionnel

Le premier contrat passé avec l'État pour la période 2004-2006 (on l'appelait alors contrat d'objectifs et de moyens) devait « renforcer l'offre culturelle, [...] porter une attention accrue à l'évolution des publics et [...] améliorer la performance de l'établissement »¹⁶⁰⁸. Il permit d'opérer un recentrage sur les activités commerciales afin d'accroître les ressources propres de l'établissement, et d'assurer ainsi la pérennité des activités culturelles. Jacques Martial étant nommé à la tête de l'établissement fin 2006, le contrat fut prorogé afin qu'un projet culturel cohérent correspondant aux ambitions qu'il vouait au lieu et aux orientations artistiques qu'il souhaitait mettre en avant puisse se dessiner. Cette démarche initiale globale fut validée à son terme par l'Inspection générale des affaires culturelles. Elle se poursuivit, après étude de deux cabinets privés chargés d'évaluer l'évolution des missions de l'EPPGHV, dans la perspective

officie au sein de l'établissement en application de l'article 1^{er} du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôlé économique et financier.

¹⁶⁰⁶ Ce simple constat permet de s'interroger, comme nous avons pu le faire précédemment, sur le véritable caractère de l'EPPGHV, dont la mission n'est pas « que » commerciale, et dont les ressources propres sont minoritaires au sein de son budget. Son appartenance à la liste des opérateurs témoigne de cette ambiguïté.

¹⁶⁰⁷ Nous rappelons que le volet investissement est entièrement financé par l'État.

¹⁶⁰⁸ Contrat de performance 2010-2013 de l'EPPGHV, p. 5.

des mutations de son environnement urbain et culturel¹⁶⁰⁹, par une réflexion interne et collective qui aboutit au projet Label Villette. Celui-ci fut présenté en 2009 au ministre de la Culture, et l'orientation se vit confirmée au président de l'établissement dans la lettre de mission qui lui fut adressée le 20 octobre de la même année. Le contrat de performance répond aux objectifs fixés au ministère pour les trois années à venir par le PAP culture annexé au PLF pour l'année 2009¹⁶¹⁰ et s'inscrit dans le cadre réglementaire des missions confiées à l'EPPGHV. Il définit les engagements, objectifs et indicateurs du projet *Label Villette, la culture de l'exceptionnel*.

1) La présentation du contrat

Revenons sur les atouts, faiblesses et ambitions du site mises en exergue dans le volet diagnostic, avant de présenter le Projet Villette dans son ensemble.

a. Le volet diagnostic

Les diversités de compétences et de métiers de ses personnels permettent à l'établissement de disposer d'un savoir-faire reconnu pour l'organisation de grandes manifestations (cinéma en plein air, expositions, concerts, salons etc.) qui s'inscrivent dans une programmation pluridisciplinaire. La richesse et le potentiel des espaces, extérieur comme intérieurs, est valorisée l'ensemble de l'année, et son positionnement géographique exceptionnel, trait d'union entre Paris et la banlieue, peut en faire un symbole d'un métissage culturel et social, ce qui constitue un enjeu majeur, réaffirmé régulièrement par son président.

Cependant, l'établissement souffre d'une mauvaise lisibilité : la diversité des manifestations proposées, l'accès au sein du parc à une multitude d'équipements culturels « concurrents »... et une dénomination imprononçable pour le public, ce qui nuit à son identité, en sont quelques exemples. Son patrimoine présente des contraintes d'exploitation fortes, et l'éclatement des équipes sur le parc génère des coûts de fonctionnement importants. Les menaces qui pèsent lui sont inhérentes mais dépendent également de l'environnement extérieur : il doit veiller dans sa conduite annuelle à ne pas concurrencer l'une ou l'autre des activités pour lesquelles il a été créé. Ainsi, le parc ne doit pas être uniquement perçu comme un lieu de diffusion

¹⁶⁰⁹ L'arrivée d'une nouvelle ligne de tramway qui va favoriser la venue d'un nouveau public ; la volonté d'intensifier cette diversification des publics.

¹⁶¹⁰ Un des 7 objectifs retenus est de « contribuer au rayonnement international de la France et promouvoir le dialogue interculturel », PAP annexé au PLF pour 2009, p. 9.

culturel, mais il est d'abord un espace culturel qui doit exister en propre¹⁶¹¹. La préservation de la sécurité au sein de cet immense parc mobilise par ailleurs fortement équipes techniques et services de sécurité. De plus, l'EPPGHV est victime du succès de sa programmation, dont des initiatives originales se sont diffusées dans d'autres lieux, et peuvent sur le long terme minimiser son attrait (le Festival de jazz au parc floral, cinéma en plein air organisé dans des communes limitrophes, fête de la Saint Patrick au Stade de France). Enfin, comme toutes les structures culturelles, il se trouve confronté au risque de baisses de subventions publiques.

L'EPPGHV doit donc se saisir des opportunités qui sont les siennes et les intégrer dans un projet fort : son rôle de syndic fait de lui l'interlocuteur privilégié de l'ensemble des établissements publics et privés du parc ; la Folie consacrée à l'accueil, l'information et la billetterie, oriente l'ensemble des publics du site, y compris ceux des autres institutions culturelles publiques et privées ; les transformations urbaines, avec l'arrivée du tramway, doivent occasionner par ailleurs un afflux de visiteurs que l'établissement devra accueillir et informer ; l'inscription de sa politique dans une action de développement durable, correspondant à la vision que l'on a d'un parc urbain, est un atout que le parc ne peut laisser passer ; enfin, l'évolution des pratiques artistiques, avec l'avènement de l'Internet depuis une quinzaine d'années est également au cœur de la mobilisation des établissements, qui voient dans ce média un moyen de communication.

b. Le projet et ses orientations stratégiques

L'ambition du projet est de réaffirmer le « rôle d'acteur culturel fédérateur du site de La Villette ». L'établissement à « vocation à travailler sur les liens art-culture-société » et le projet qui est présenté a pour objectif « de faire du parc un lieu de rencontres et d'émulations des expressions de la diversité artistique et culturelle, ouvert à tous les publics »¹⁶¹².

Le Label Villette est l'occasion de contractualiser le choix politique de l'établissement avec le ministère de la Culture.

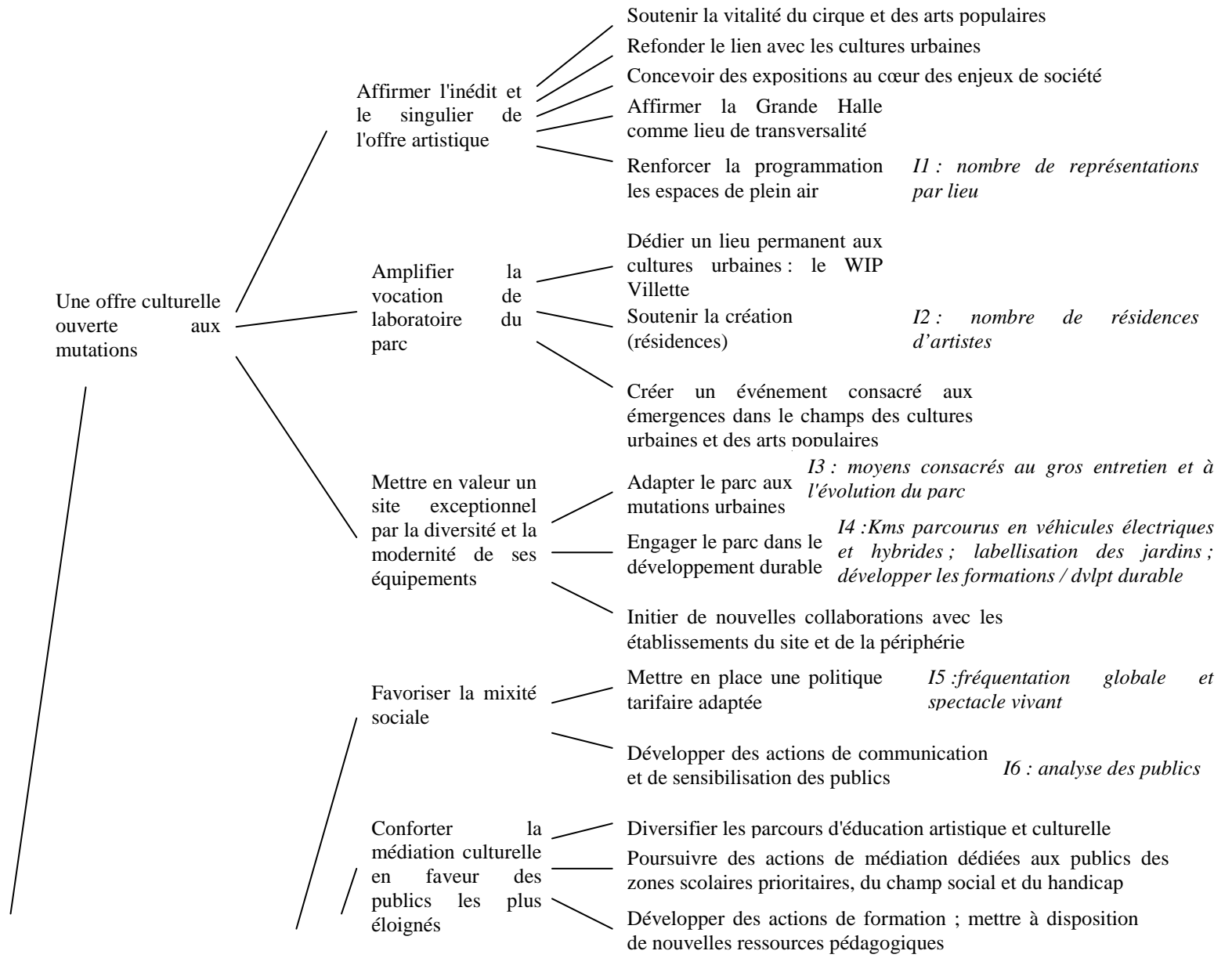
Le projet ne fait pas l'objet d'une partie didactique. En revanche, tous les axes, objectifs... sont explicités de manière détaillée.

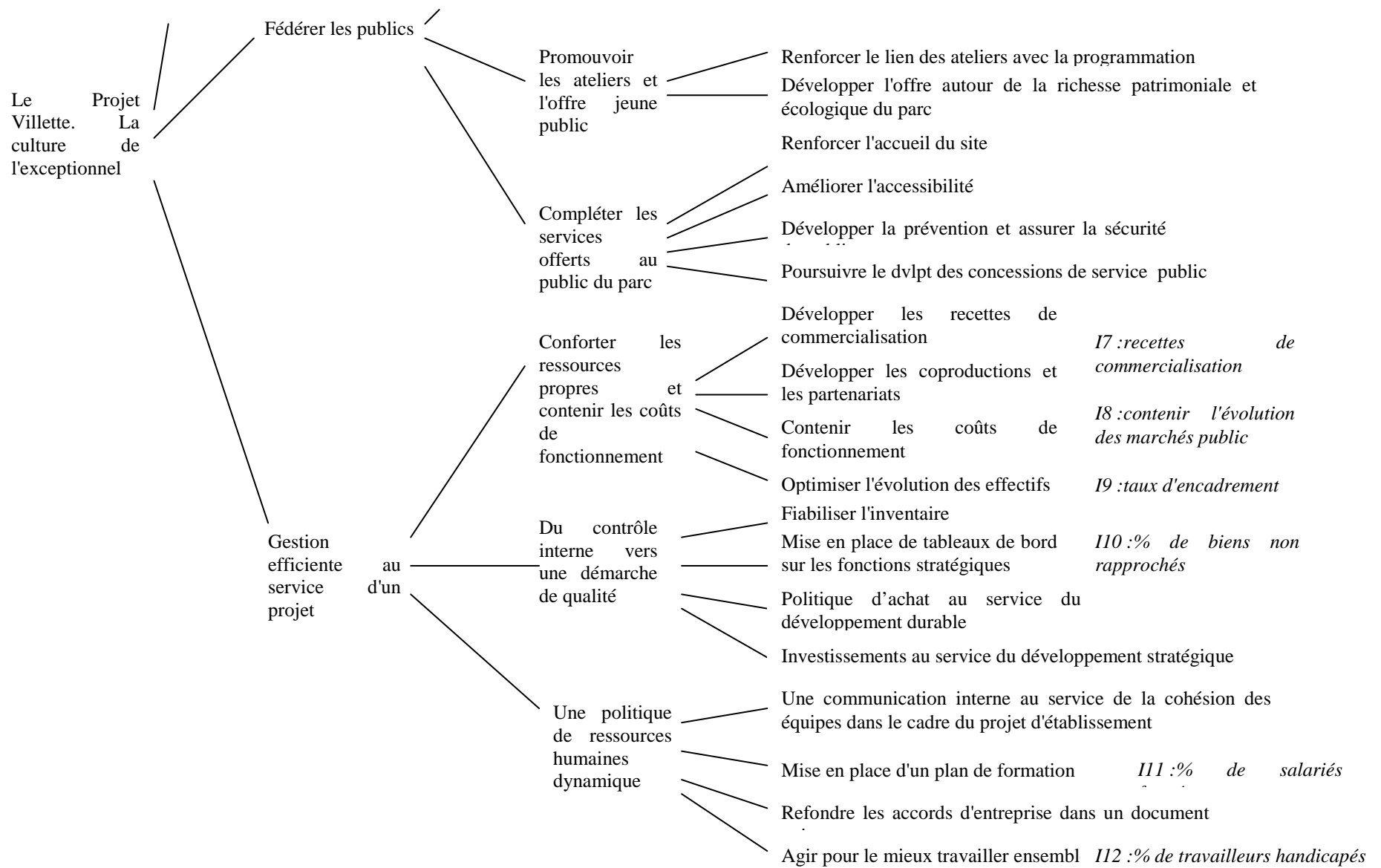
¹⁶¹¹ L'offre jeune public est citée au sein du contrat comme une réussite, puisqu'elle est constituée d'ateliers, mais fonctionne également grâce à des « jardins thématiques ».

¹⁶¹² Contrat de performance, p. 50.

Les orientations stratégiques du contrat de performance peuvent être retracées comme suit¹⁶¹³ :

¹⁶¹³ Source : schéma constitué à partir des éléments présents dans le contrat de performance 2011-2013 de l'Établissement Public du Parc et de la Grande Halle de la Villette.





Ces orientations stratégiques se structurent autour de 3 axes. Le premier place l'interdisciplinarité et la diversité culturelle au cœur du projet : la programmation mettra en avant, dans les domaines des arts vivants ou par des expositions, des arts particuliers, comme ceux du cirque ou ceux consacrés aux cultures urbaines, et fera la part belle à la création artistique ; mais la mutation, telle qu'elle est envisagée, ne s'arrête pas à celle de la culture, mais s'étend à la société, dont le parc peut être un instrument de mise en valeur, grâce à une politique de développement durable, et de nouvelles collaborations initiées avec d'autres établissements du site. Fédérer autour d'un projet des publics divers, symbole d'une mixité sociale, est le second axe qui vise à faire connaître le lieu et sa programmation. Des politiques tarifaires, des actions envers ce « non public » qui ne bénéficie pas habituellement de l'accès à la culture, pour diverses raisons, et envers les jeunes, une attention toute particulière portée à l'accueil, que ce soit sur le site ou par l'accessibilité de la programmation, axée tous les ans sur un thème, et qui se veut conviviale, sont les orientations choisies. Enfin, l'accent est mis sur la capacité de l'établissement à utiliser les outils permettant de mener dans les meilleures conditions, et au moindre coût – la fameuse efficacité ! -, cette action culturelle.

Trois axes, donc, mais qui tentent d'associer au sein d'un même projet les deux missions qui ont été confiées à l'établissement par son ministère de tutelle : la préservation d'un outil culturel, et la programmation culturelle.

2) La critique du contrat

La critique du contrat est nécessaire. C'est elle qui permet de réorienter les axes du projet lorsque les équipes dirigeantes sont confrontées à la réalité de la gestion. Une attention doit être portée dans le cas présent aux indicateurs, d'autant plus que des points d'étapes de réévaluation annuels sont prévus.

- a. Les indicateurs de performance : des résultats quantitatifs attendus... au détriment de la qualité ?

Des indicateurs de performance vont permettre de suivre l'évolution du projet sur l'ensemble de la durée du contrat. Leur analyse permet de mettre 3 points en évidence :

Tous les objectifs ne sont pas assortis d'indicateurs. Sur les 34 cibles du projet d'établissement, 12 objectifs phares, représentant les 3 axes, sur lesquels se positionnent les indicateurs du contrat (notés I1 à I12 sur la planche précédente), sont retenus. L'ambition du

projet rendrait en effet illusoire de faire peser des contraintes trop fortes sur l'ensemble des pistes dégagées. Ceci ne signifie cependant pas que seuls ces 12 objectifs doivent être accomplis. Les actions entreprises irrigueront l'ensemble des 34 objectifs, mais ce sont ceux contenant un objectif chiffré qui verront leur évaluation remonter au niveau ministériel ; de plus, à ce ciblage particulier, on peut justifier également ce choix de restreindre le nombre d'indicateurs par le manque de pertinence ou le caractère inconcevable du chiffrage de certains indicateurs. On pourrait nous objecter que dans ce cas, l'objectif serait non opérant et mériterait d'être dès l'origine modifié. Ce n'est cependant pas le choix qui est fait par le ministère de la Culture puisque, comme nous l'avons précédemment relevé, tous les objectifs des contrats que nous avons consultés ne sont pas à chaque fois assortis d'indicateurs de performance chiffrés (en revanche, les indicateurs pourront être revus en cours de contrat (confère ci-dessous)) : une politique d'établissement ne peut pas être totalement chiffrée de manière prospective.

Le second point est une déclinaison du premier : les objectifs retenus seront considérés comme aboutis (que ce soit annuellement ou à l'issue du contrat) lorsqu'un chiffre figé dans un indicateur aura été atteint. Ce qui peut aisément se concevoir pour l'objectif visant à fiabiliser l'inventaire (I10), dont le but sera de finaliser le rapprochement physico-comptable des biens de l'EPPGHV, et pour lequel l'indicateur réduira annuellement le pourcentage restant des biens non entrés dans la comptabilité (ou non exclu), est cependant plus difficilement admissible lorsque l'on parle de politique culturelle¹⁶¹⁴. Tout peut-il se réduire à une quantification, en laissant à l'extérieur du contrat toute notion de qualité ? Le débat dont s'empara le Président de la République en 2007¹⁶¹⁵ ne sera pas ici repris en ces termes, mais déplacé au sein de l'EPPGHV, et au traitement qu'il a réservé à ces indicateurs spécifiques. L'interrogation peut porter sur les indicateurs *II Nombre de représentations par lieu* et *I2 Nombre de résidences d'artistes* de l'axe *Une offre ouverte aux mutations*. L'analyse conduit cependant à nuancer un propos, qui tendrait à faire de la culture du chiffre la seule logique retenue. Les résultats attendus, tout d'abord, ne sont pas exponentiels. Pour le premier, le nombre de représentations en intérieur ne variera pas pour les années de mise en œuvre du contrat par rapport aux années précédentes ; ce sont les manifestations en extérieur qui constitueront la variable, même si le nombre total de représentations ne sera pas en

¹⁶¹⁴ On pourra rétorquer que même dans le cas de la fiabilisation de l'inventaire, le chiffrage de l'objectif perdra à un moment de sa pertinence. 100% du patrimoine fiabilisé peut en effet s'avérer illusoire tant que des problématiques de comptabilisation du patrimoine classé ou des œuvres d'art n'ont pas été réglées.

augmentation significative. Les valeurs cibles attendues pour le second indicateur seront en augmentation par rapport aux années précédentes, mais seront identiques pour les trois dernières années du contrat. Ensuite, pour chaque objectif assorti d'un indicateur, trois éléments viendront compléter la prévision quantitative : une explication de l'objectif, ce qui est attendu comme devant être considéré comme un succès de l'objectif, et les orientations stratégiques qui sont mises à son service. L'objectif *Renforcer la programmation et les espaces en plein air* (auquel est associé I1) vise à faire du parc un espace d'émulation des expressions au service de la diversité artistique et culturelle, accessible à tous les publics. Les programmations s'ouvriront donc sur l'extérieur, et proposeront dans leur démarche une approche festive et fédératrice des spectacles. C'est à la lecture de cet objectif que le chiffrage s'opèrera. De même, l'indicateur I2 permet de s'assurer de la bonne utilisation du nouveau lieu entièrement dédié à la résidence créé en 2010, le WIP Villette. Cette « structure inégalée en Île-de-France »¹⁶¹⁶ permet d'accueillir toutes les formes de création, issues des cadres institutionnels, mais pouvant y échapper également. L'objectif est de faire connaître ce lieu et de le « rentabiliser créativement ». Ces indicateurs, comme nous avons pu le relever, sont la fin de l'arborescence du projet. Ils n'ont de pertinence que si, dans la réalisation du projet de l'établissement, ils sont contextualisés.

Enfin, quelques indicateurs complémentaires figurent dans le contrat : indicateur de suivi d'activité (efficacité de la sécurité), indicateurs justification au premier euro (coût moyen dépensé par l'établissement pour l'utilisateur, subvention de l'État par usager...). Ils se concentrent sur les années passées sans dégager de ligne directrice pour l'avenir. Deux indicateurs du PAP (fréquentation payante au siège du spectacle vivant, montant des ressources propres) sont restitués dans l'arborescence et le premier présente un caractère prospectif.

L'indicateur n'a de pertinence que s'il s'exprime par rapport à l'objectif pour lequel il a été créé. Il reste dans l'arborescence. Son absence ne nuit pas aux objectifs affichés.

¹⁶¹⁵ Voir précédemment.

¹⁶¹⁶ Contrat de performance, p. 113.

b. Le suivi du contrat : l'adaptabilité des critères

Le contrat de l'établissement est utilisé comme un outil de pilotage au quotidien de l'établissement. Annuellement, le projet de l'établissement fait l'objet de rapports d'étapes. Les valeurs cibles pourront être actualisées lors du bilan annuel du contrat de performance si le contexte économique présidant à l'élaboration du contrat se trouvait profondément modifié. Elles pourront également être modifiées s'il s'avérait qu'elles étaient difficiles à mettre en œuvre, compte tenu d'une mauvaise détermination qu'il conviendrait de corriger. L'ensemble des indicateurs du contrat sera mis à jour annuellement et présenté au conseil d'administration avec le compte financier et le rapport d'activité. Ce retour a une triple vocation. Voir les objectifs atteints ou non, éventuellement revoir le chiffrage d'un objectif ou s'il s'avérait que sa pertinence se posait, modifier l'indicateur¹⁶¹⁷.

Le contrat de performance est la formalisation en termes stratégique d'un projet culturel de l'EPPGHV formalisé par son directeur et qui a reçu le soutien de son ministère de tutelle.

Dans les deux présentations, l'objet était de traduire dans un contrat une orientation actée par l'établissement et sa tutelle, et de l'assortir de repères, les indicateurs, qui symbolisent les points forts de ce projet. Mais l'enjeu était différent. Dans le dernier cas, il s'agissait de donner un nouvel élan à la politique de l'établissement, à l'initiative de son président. Le ministère de la Culture, en revanche, souhaitait en quelque sorte remettre de l'ordre au sein d'une politique publique marquée par les velléités d'indépendance allant croissant de certains de ses opérateurs, et restaurer sa légitimité à la RMN. Cette contractualisation intervenait en réaction à l'environnement. La mutation de cet environnement, alors que le contrat était en cours, marquait, avec l'échec de sa mise en œuvre, les limites en terme d'adaptabilité.

¹⁶¹⁷ Ainsi, des critères ont été revus au terme de la première année du contrat de performance, afin de les rendre plus opérants. En 2012, le compte-rendu a permis de justifier l'impossibilité d'atteindre l'objectif I1 qui avait été fixé, compte tenu de l'annulation d'un projet d'exposition sur le site du parc.

Section 2. Vers le contrat de performance comme futur outil de la conduite de la politique culturelle de l'État

Les opérateurs contribuent à la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles. Les décrets statutaires des établissements publics mentionnant le ministère de rattachement et développant leurs missions en sont la première représentation. Cependant, deux nuances doivent être apportées. D'une part, tous les opérateurs ne sont pas des personnes morales de droit public ; des personnes morales de droit privé entrent effectivement dans ce périmètre. D'autre part, on ne peut faire abstraction de tous les acteurs nés de la coopération entre l'État et les collectivités territoriales.

Tout questionnement relatif à la généralisation des contrats de performance doit intégrer dans son raisonnement ces structures que sont les établissements publics nationaux, les personnes privées et les structures de coopération (§1).

Une telle généralisation de la performance aurait pour conséquence d'homogénéiser les critères retenus pour l'État et les structures autonomes. Une réflexion sur leur perfectibilité doit être menée. La généralisation de la contractualisation aurait nécessairement des résurgences sur la définition de la politique culturelle que souhaite mener l'État. Ainsi, les structures autonomes de l'État ne seraient plus seulement des entités chargées d'une mission spécifique par l'État, et dont le contrat demeure un potentiel formidable outil de pilotage, mais elles pourraient conduire l'État à se positionner sur la propre politique qu'il entend dégager (§2).

§1. La généralisation des contrats de performance, entre nécessités et limites

Nous souhaitons évoquer ici par des illustrations les enjeux, mais aussi les limites, pour l'État, du recours à la contractualisation. Le pilotage des structures culturelles privées peut s'avérer délicat pour l'État, les modes de gestion s'accordant parfois mal à ce type de relations. Mais ce n'est pas la seule limite et la structure établissement public peut être également porteuse d'enjeux forts en terme de gouvernance, qu'il convient de faire valoir alors que la structure culturelle dispose de caractères particuliers dans les liens qui l'unissent à l'État. Ce dernier se trouve effectivement aujourd'hui confronté à l'autonomie de nombre de structures culturelles

de droit public, ce qui pourtant justifierait un suivi approfondi : en termes de finances publiques, l'établissement n'est plus isolé mais sa gestion s'intègre dans un programme et des comptes sont à rendre au Parlement annuellement sur l'exécution budgétaire de l'État. De plus, par le pilotage exercé sur les établissements publics ou par sa participation aux structures de coopération, l'État cautionne la démarche culturelle qui est initiée.

L'établissement public sous tutelle du ministère de la Culture peut être prompt à accueillir ce genre de contrats, dans la limite de l'autonomie revendiquée par certains (B). D'autres entités juridiques peuvent se prêter plus difficilement à cet exercice (A et C).

A. Le cas particulier des opérateurs culturels de droit privé

La réforme des critères permettant d'inclure un organisme dans la liste des opérateurs prend en compte la nécessité d'intégrer les enjeux de structures proches budgétairement de l'État à ceux de l'État. Parmi ceux-ci figure naturellement la démarche de performance¹⁶¹⁸. Néanmoins, tous les opérateurs ne peuvent bénéficier du même suivi. Nous pensons particulièrement aux structures culturelles privées qui sont dans cette liste. L'orchestre de Paris est symptomatique de la difficulté qui peut exister à élaborer une dynamique de gouvernance à l'égard de quelques opérateurs très spécifiques. Cette association, dont la direction est assurée par l'ancien ministre Pierre Joxe, est co-financée par la ville de Paris qui assure 40% de son subventionnement, et par l'État (pour les 60% restant)¹⁶¹⁹. La personnalité forte de son directeur, et les modalités de subventionnement permettent au-delà du questionnement portant sur la contractualisation d'un partenariat avec l'orchestre, de s'interroger sur une des conditions d'appartenance à la catégorie des opérateurs : la notion de contrôle qui serait exercé par l'État. Celle-ci peut-elle se réaliser dans un tel cas ? Une fois cette appartenance cependant admise, il faut constater que les intérêts de l'État et ceux de la collectivité divergent. L'État souhaiterait une mise en valeur nationale de l'orchestre, par son exportation sur l'ensemble du territoire et la participation à de grands festivals estivaux, alors que la ville de Paris mise sur une programmation plus parisienne.

La capacité du ministère à contracter avec cette entité est alors délicate et n'a pas à ce jour été réalisée. Pourtant, une telle démarche s'avèrerait-elle réellement inexportable ? Si les termes

¹⁶¹⁸ Voir supra. Se reporter également à l'annexe VIII de la circulaire de la direction du budget du 30 janvier 2012 précitée.

¹⁶¹⁹

du contrat doivent faire l'objet d'un questionnement sur lequel nous reviendrons, en revanche l'inscription en tant qu'opérateur d'une structure privée l'enrichit de deux manières. Tout d'abord, elle peut être perçue comme une reconnaissance symbolique de l'attachement de l'État. Elle intègre un cercle assez fermé. Ensuite, aux opérateurs sont attachés des attributs qui devraient dépasser la simple forme juridique de la structure. La contractualisation avec l'État pourrait être un élément fort attaché à la notion d'opérateur.

Plus généralement, il convient de s'interroger sur les moyens dont dispose l'État pour guider la politique d'une structure culturelle de droit privé qu'il ne dirige pas, mais dont il est amené à financer le fonctionnement.

B. L'indépendance de certains établissements publics nationaux, porteurs d'ambitions culturelles

Notre volonté n'est pas ici de dresser une cartographie des opérateurs culturels envisagés sous l'angle des risques qu'ils feraient courir à l'État, ni de justifier le recours au contrat comme une bride enserrant leurs politiques culturelles. Nombre d'entre eux sont porteurs d'ambitions culturelles, nombre d'entre eux jouissent d'une renommée importante justifiant à elle seule que l'État, qui leur a délégué une partie de ses compétences, participe à leur gestion. Le Centre des monuments nationaux gère une partie des châteaux de la Loire, La Cité de la musique sera peut-être demain liée à la nouvelle Philharmonie, le Centre Pompidou s'insère à l'est de la France, à Nancy etc. Nous allons cependant nous attacher uniquement à trois d'entre eux, mais tenterons de dégager des caractères qui peuvent s'exporter dans d'autres entités. Ainsi, nous reviendrons sur la création d'un nouvel opérateur culturel, l'établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées, une nouvelle énorme entité qui évolue dans un périmètre sensible. Puis nous aborderons le projet du Centre National de la Musique qui, même s'il n'a pas abouti dans la forme juridique de l'établissement public national, portait dans son essence le souffle de la déconcentration des activités du ministère. Enfin, nous revisiterons le Louvre. S'il a acquis au fil des dernières décennies une réelle autonomie, il s'oriente aujourd'hui vers une déconcentration de ses activités. Ces caractères originaux sont le produit de l'histoire de l'opérateur ou de son projet. La contractualisation des rapports entre lui et l'État peut être un moyen pour ce dernier de participer à la gouvernance d'une entité au sein d'un périmètre d'action aux dimensions inédites.

1) Un établissement public national en route vers l'autonomie : la RMNGP, un établissement né des crises

Nous l'avons vu, un décret du 13 janvier 2011 entérine la création d'un nouvel établissement public, par la fusion de la Réunion des musées nationaux et de l'Établissement public du Grand palais des Champs-Élysées¹⁶²⁰. Les deux structures, fortes d'une symbolique culturelle, étaient en crise. Nous ne reviendrons pas sur la première, dont nous avons relaté la déliquescence de la mission d'enrichissement du patrimoine muséal français. Le Grand Palais, quant à lui, était un symbole de l'entrée dans la modernité de la France. Érigé entre 1897 et 1900, sa grande verrière était représentative du génie architectural français, au même titre que la Tour Eiffel qui lui était contemporaine. Cependant, des fragilités, tant physiques qu'administratives, sont venues complexifier la gestion. En raison du vieillissement des pilotis sur lequel reposait le bâtiment côté Seine, le Palais s'est peu à peu enfoncé, et a présenté dès les années 1950 des fissures, tandis que la nef s'affaiblissait. En 1993, la chute d'un rivet a précipité la fermeture du bâtiment. La restauration a été entamée en 1995. Elle va durer plus de dix années, va opposer le Budget et la Culture sur l'estimation du coût des travaux, tandis que le maître d'ouvrage sera dans l'incapacité de le chiffrer, tant la complexité du projet est considérable. Lancée pour un montant prévisionnel de 34,2 millions d'euros, elle en coûtera finalement près de 115. À cela s'ajoutent des imbroglios juridiques et administratifs, et des incertitudes sur les droits réels détenus par l'État et la ville de Paris sur le bâtiment¹⁶²¹. En janvier 2007, un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial est créé pour assurer la préservation, la mise en valeur du Grand Palais et l'animation ainsi que la promotion de ses espaces¹⁶²².

Le premier cycle de mesures RGPP, lancé le 12 décembre 2007, propose que soit modernisée la gestion de la Réunion des musées nationaux, en filialisant certaines activités commerciales et en se rapprochant du Centre des monuments nationaux, un établissement public national à caractère administratif chargé de la préservation et de la présentation au public de bon nombre

¹⁶²⁰ Décret n° 2011-52 du 13 janvier 2011 relatif à l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées.

¹⁶²¹ La Cour des comptes, dans un rapport thématique, revient sur les difficultés de ce chantier titanesque. Cour des comptes, *Les Grands chantiers culturels*, Rapport public thématique, Décembre 2007, Paris : La documentation Française, pp. 32 et s.

¹⁶²² Décret n° 2007-97 du 25 janvier 2007 portant création de l'Établissement public du Grand Palais des Champs-Élysées.

de monuments historiques et de leurs collections. La modernisation de la RMN sera la mesure 301 qui s'inscrit dans celles qui visent à améliorer la gouvernance. Le Président de la République charge cependant Jean-Paul Cluzel de mener une réflexion sur la réunion du Grand Palais et de la RMN qui a la responsabilité de l'organisation des expositions montées aux galeries du Grand Palais. Le rapport rendu à Nicolas Sarkozy en mars 2010 répond à la commande en proposant la création d'un nouvel opérateur qui serait doté d'une ambition internationale¹⁶²³ : le Grand Palais serait une vitrine, destinée à accueillir des événements divers ayant une résonance internationale, tandis que le « volet RMN » serait renforcé vers un rôle de prestataire de service de référence. La politique menée depuis la création de l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées (RMNGP) suit cette ligne, ménageant au monde intellectuel quelques surprises : si les impressionnistes ont eu leur exposition au Grand Palais, la nef a accueilli les championnats du monde d'escrime, la chanteur Prince pour un concert inédit, des défilés de mode ou, à l'hiver 2013, une patinoire !

Budgétairement, la RMNGP est un « énorme » EPIC culturel : le budget prévisionnel pour l'année 2013 est de plus de 151 millions d'euros ; l'État finance le fonctionnement de l'établissement par une subvention pour charges de service public à hauteur de 17% de ces prévisions. Le reste provient dans sa quasi-intégralité des ressources propres de l'établissement, dégagées principalement de sa forte activité commerciale¹⁶²⁴. Les missions de la nouvelle entité ont été affirmées et renforcées au sein de deux articles très longs et fournis du décret de création. La RMNGP accueille par exemple le public et perçoit les droits d'entrée des musées nationaux non dotés de la personnalité morale, assure la gestion de l'ensemble immobilier Grand Palais, gère les fonds photographiques mais intervient également de manière active sur le marché de l'art et dispose d'un réseau de boutiques. L'ensemble des activités commerciales (réseau commercial, manifestations et événements organisés au Grand Palais, diverses activités culturelles) a généré pour l'année 2012 un bénéfice de 5,8 millions d'euros¹⁶²⁵.

¹⁶²³ CLUZEL J.-P., *Un Grand Palais rénové, Un nouvel opérateur culturel*, Rapport au Président de la République, Mars 2010, 40 p.

¹⁶²⁴ Voir projet annuel de performance de la mission Culture annexée au projet de loi de finances pour l'année 2013, p. 109.

¹⁶²⁵ Ibid., p. 108.

La RMNGP, bien que « vrai » EPIC, car intervenant dans un domaine commercial, et dégagant des ressources propres qui financent très majoritairement son activité, est un opérateur de l'État. Le ministère de la Culture et le budget l'ont souhaité, compte tenu de son importance, tant en termes financier que dans sa dimension culturelle. Fixer des orientations stratégiques assorties d'indicateurs au sein d'un contrat de performance peut revêtir deux intérêts pour l'État. Il s'agit tout d'abord de s'assurer que les nouvelles missions définies dans le décret statutaire et les orientations politiques décidées vont lui permettre d'éviter les ornières dans lesquelles la RMN et le Grand palais s'étaient enfoncés, alors que les grands musées nationaux continuent de développer leurs compétences en termes d'expertise et d'acquisition. Mais il s'agit également pour l'État de s'accorder avec l'établissement sur sa gouvernance : il est, plus encore que par le passé, une vitrine de la France à l'international, et l'intervention dans le domaine économique et commercial ou le faible financement de l'État ne doivent pas être un frein sur le pilotage exercé par l'État.

Un rapport diligenté afin de connaître les incidences des mesures RGPP sur l'ensemble du périmètre du ministère de la Culture juge positivement cette fusion : elle permet de revoir en profondeur le mode de gestion et les ressources de ce nouvel ensemble sans que les missions mères, c'est-à-dire l'accueil du public et la diffusion de la culture à un vaste public, soient compromises¹⁶²⁶. Un premier contrat de performance est prévu pour les années 2013 à 2015. Il devrait tirer les fruits de la première année de fonctionnement de la RMNGP.

2) Un établissement public comme outil de déconcentration du ministère : (l'échec du) Centre national de la musique

La filière musicale est en crise. Le développement de l'Internet et de tous les nouveaux outils de partage de données ont été dramatiques pour ce secteur d'activité. Ainsi, les ventes de musique enregistrée ont été divisées par deux entre 2002 et 2010 ; l'essor du marché numérique n'a pas compensé l'effondrement des ventes physiques. Nous sommes à l'ère du téléchargement, et de nombreux sites permettent un accès à nos musiques favorites sans que nous ayons à déboursier d'autre argent que le prix de l'abonnement d'accès à l'Internet. À cela

¹⁶²⁶ INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES, *Rapport d'évaluation des effets de la mise en œuvre de la révision des politiques publiques au ministère de la Culture et de la Communication*, Janvier 2013, p. 57.

s'ajoute la baisse du temps d'antenne consacré par la télévision à la musique. Les nouveaux acteurs musicaux sont aujourd'hui les plates-formes internet. Mais la musique dépasse le simple cadre discographique et fait intervenir des acteurs divers. Créateurs, producteurs phonographiques, distributeurs physiques ne doivent pas faire oublier que le spectacle musical vivant constitue une grande part de la production artistique. Les producteurs de spectacles souffrent également de cette crise du disque, l'investissement de lancement et de développement d'un artiste devenant de plus en plus difficilement rentable, les coûts ayant doublé en six ans.

À ce climat de crise s'ajoute l'organisation de l'État dans la gestion de ce domaine d'activité, qui pâtit d'un émiettement de ses services. Il cofinance deux guichets d'aide (le fonds pour la création musicale et Musiques françaises d'aujourd'hui), tandis que l'établissement public Centre national des variétés, de la chanson et du jazz alloue des aides financées par le recouvrement de la taxe sur la billetterie des spectacles. Il cofinance également des organismes de mutualisation, comme le « bureau export » qui participe à la diffusion internationale ou s'intéresse également par exemple à la formation des créateurs (par Le studio des variétés ou Le fonds d'action et d'initiative rock).

Le 11 avril 2011, le ministre de la Culture adressait une lettre de mission à M. Didier Selles, lui demandant notamment de faire un point sur les perspectives de modernisation du cadre juridique du soutien à la filière musicale. Sa réflexion devait également lui permettre d'envisager la création d'un « outil de soutien dédié à ce secteur »¹⁶²⁷. Son rapport, rendu en septembre 2011, soutenait la légitimité de l'intervention publique dans le domaine musical : un dispositif de soutien public doit maintenir l'outil de production, le savoir-faire des acteurs de cette filière ainsi que la diversité des entreprises et de la création. Le rapport propose de « rationaliser » et de « renforcer » les dispositifs existants. Il faut couvrir l'ensemble de la filière en créant le Centre national de la musique (CNM) qui rassemblerait le spectacle vivant et la musique enregistrée

Le CNM serait « un lieu de dialogue entre l'État et les différents acteurs »¹⁶²⁸, dont les statuts devraient « favoriser l'émergence d'une vision stratégique ». La gouvernance serait calquée sur celle du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Le président serait

¹⁶²⁷ Lettre de mission du 11 avril 2011 du ministre de la culture à M. Didier Selles, in SELLES D., Rapport au ministre de la culture et de la communication, *Création et diversité à l'ère numérique*, septembre 2011, p. 117 et s.

nommé par l'État, sous l'autorité directe du ministre, le conseil d'administration serait composé en majorité de représentants de l'État et de personnalités qualifiées tandis que les représentants et acteurs de la filière composeraient le conseil d'orientation. L'objectif clairement identifié est de permettre un fonctionnement efficient de la structure. Juridiquement, le CNM devrait être un établissement public national à caractère industriel et commercial : il reprendrait les attributions de sept entités, dont des établissements publics préexistants, comme le CNV. Doté de ses prérogatives de puissance publique, il en reprendrait également les activités commerciales¹⁶²⁹.

Nous sommes en présence d'un établissement public national dont la vocation est d'embrasser tout un champ de l'activité culturelle. Il jouirait de fonctions d'expertise, participerait activement à la conception de la démarche politique mais aurait également une fonction de mise en œuvre. Il serait le pendant du CNC, dans le domaine musical, qui est un établissement public investi d'un véritable pouvoir réglementaire¹⁶³⁰. Il est une véritable direction du ministère. Nous dépasserions donc avec le CNM le cadre de l'agence, telle qu'elle apparaît dans le modèle anglo-saxon, que nous avons critiqué, qui est la résultante de la séparation entre le policy (conception) et l'exécution (mise en œuvre)¹⁶³¹. Le CNM aurait donc les compétences de services centraux, tandis qu'il aurait également des fonctions assez fortes d'opérateurs.

Le changement de majorité politique en 2012 donne un coup de frein à cette réforme. Alors qu'en janvier, une pétition courait dénonçant les limites d'un instrument destiné à produire « des machines à tubes commerciaux », le nouveau directeur de la Société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) dénonce une étatisation de la musique. Aurélie Filippetti suggère dès son arrivée la création inopportune d'une « usine à gaz », alors que les crédits permettant son fonctionnement ne seraient même pas encore réunis. L'annonce d'une pause, voire d'un arrêt, dans les réflexions conduisant à la création du CMN est effective en septembre 2012¹⁶³².

¹⁶²⁸ SELLES D., préc., p. 11.

¹⁶²⁹ Ibid., pp. 14-15.

¹⁶³⁰ Sur le CNC, voir DARDY-CRETIN M., op. cit., pp. 198-201.

¹⁶³¹ Voir GAUTHIER T., préc., p. 106.

¹⁶³² Sur ce paragraphe, voir MORTAIGNE F., Mettre à plat le financement de la musique, Les chantiers de la culture (6/7), in *Le Monde*, 8 septembre 2012.

Le CNM était envisagé comme une entité sous tutelle du ministère de la Culture, mais qui serait chargé non seulement de l'exécution d'une politique publique, mais aussi de sa conception. L'établissement public, appréhendé par une partie de la doctrine comme une institution « décentralisée par services », serait également dans ce cas un organe déconcentré du ministère : celui-ci lui donnerait non seulement des fonctions d'exécution, mais également de conception. Les organes de gouvernance devaient être adaptés en conséquence, en ménageant une place prépondérante à la tutelle. Une « convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens » aurait dû lier le CNM à l'État. Y auraient été développés sa stratégie et ses objectifs, ses ressources, ses mécanismes de soutien, les résultats attendus et des indicateurs de performance¹⁶³³.

3) Un établissement comme outil de la décentralisation : le Louvre, d'Abou Dhabi à Lens, une nouvelle étape après l'indépendance

Le Musée du Louvre, après avoir développé une autonomie qui a pu être qualifiée de véritable indépendance¹⁶³⁴, enrichit sa politique d'une démarche de décentralisation culturelle. Nous allons revenir sur les étapes de sa création, marquée par cette première orientation, avant d'envisager son nouveau positionnement en province.

La construction du Palais du Louvre court sur plus de huit cents ans. Le roi Philippe Auguste, à la fin du XII^e siècle, fait bâtir un donjon, « la Grosse Tour », dont on peut apprécier les soubassements aujourd'hui, pour protéger Paris. Sous Charles V, la forteresse est agrandie en Palais et devient une résidence royale. Sa destination évolue rapidement puisque Henri IV, au début du XVII^e siècle, consacre la Grande Galerie du palais en une salle des Antiques afin d'accueillir ses collections. Certains voient dans ce premier acte l'origine de la vocation muséale du site¹⁶³⁵. C'est cependant sous la Révolution, par un décret du 16 septembre 1792 que le Louvre devient officiellement un musée : le Muséum Central des Arts est inauguré le

¹⁶³³ SELLES D., préc., p. 15.

¹⁶³⁴ GAILLARD Y., *Rapport sur la tutelle du ministère de la Culture sur la musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, la Bibliothèque national de France et la Cité des sciences et de l'Industrie*, préc., pp. 37 et s.

¹⁶³⁵ Pour un point complet sur le musée du Louvre, voir BRESC G., *Mémoires du Louvre*, Paris : Gallimard – Réunion des musées nationaux, coll. Découvertes, 1993 ; voir également le portrait dressé in GAILLARD Y., *Rapport sur la tutelle du ministère de la Culture sur la musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, la Bibliothèque national de France et la Cité des sciences et de l'Industrie*, préc., pp. 37 et s. ou in JAMET D. (coord.), *Les établissements publics sous tutelle du ministère de la Culture, Histoire administrative*, Paris : La Documentation française, Comité d'histoire du ministère de la Culture, 2004, pp. 105-111.

12 août 1793. L'appellation musée du Louvre ne lui sera donnée qu'en 1848, et il devient en 1882 un musée d'État.

C'est au vingtième siècle que le Louvre, aujourd'hui plus grand musée du monde et qui jouit d'un emplacement remarquable, acquiert son statut actuel : l'Établissement public du Grand Louvre est un établissement public constructeur créé en 1983 pour concevoir et conduire les aménagements du domaine national du Louvre et des Tuileries¹⁶³⁶. Le 1^{er} janvier 1993 est créé l'Établissement public national à caractère administratif du musée du Louvre, sous tutelle du ministère de la Culture¹⁶³⁷. Il dispose juridiquement à compter de cette date d'une autonomie administrative et financière. Durant les années 1980¹⁶³⁸, le musée s'agrandit pour devenir un véritable symbole dans le champ culturel mondial. Si nous retenons aujourd'hui du Grand Louvre la formidable pyramide de verre de Pei, qui s'intègre avec grâce dans un environnement transformé, il ne faut pas oublier que le débat a été difficile et que le ministre de la Culture, Jack Lang, a dû mener d'âpres batailles¹⁶³⁹ pour convaincre et conduire ce qui allait être un des grands chantiers culturels de François Mitterrand. L'enjeu était double : tenir coûte que coûte face à une partie de l'opinion parisienne opposée à l'édification d'un nouveau bâtiment qui défigurerait forcément les façades multi-séculaires du musée¹⁶⁴⁰ ; et imposer... au ministre du Budget de déménager son administration des ailes des bâtiments. La victoire de la Culture sur le Budget, dont le ministère se trouve excentré à Bercy, même s'il investit un nouveau monument exceptionnel¹⁶⁴¹ peut être appréhendée comme une représentation forte de la liberté de la dimension culturelle face aux contraintes de l'État.

¹⁶³⁶ Décret n° 83-958 du 2 novembre 1983 portant création de l'Établissement public du Grand Louvre.

¹⁶³⁷ Le décret n° 92-1338 du 22 décembre 1992 modifie l'ordonnance n° 46-1546 du 13 juillet 1945 portant organisation provisoire des musées des beaux-arts.

¹⁶³⁸ L'ambition de faire du Musée du Louvre « le plus grand musée du monde » apparaît très peu de temps après l'élection de François Mitterrand, dans une note de Jack Lang adressée au Président de la République le 27 juillet 1981. LANG J., *Les batailles du Grand Louvre*, op. cit., document reproduit en début d'ouvrage.

¹⁶³⁹ Nous employons à dessein ce terme qui nous permet de renvoyer vers l'ouvrage de Jack Lang déjà cité qui retrace la passionnante histoire de la rénovation mais aussi de l'agrandissement, ou plutôt de la transformation du musée du Louvre en Grand Louvre. LANG J., *Les batailles du Grand Louvre*, op. cit.

¹⁶⁴⁰ Voir notamment, Ibid., pp. 69-80

¹⁶⁴¹ Le ministère de l'économie et des finances perd une localisation dans un lieu chargé d'histoire ; cependant, les marques du pouvoir ne manquent pas non plus dans ces nouveaux bâtiments hautement fonctionnels : les deux piliers du bâtiment principal, le plus long d'Europe, tombant dans la Seine, sont un marqueur de majesté très fort, souvent filmés par les télévisions. De l'autre côté, il enjambe littéralement la rue de Bercy pour rejoindre une autre aile. L'hôtel des ministres, à l'inclinaison différente du reste de cette aile principale, est orienté en direction de la cathédrale Notre-Dame ; Colbert, Necker, Sully, Vauban guident les pas du visiteur et lui permettent de se situer dans les quatre lieux adjacents qui abritent les milliers de cadres du ministère ; le hall du bâtiment Colbert, une immense galerie chargée d'œuvres contemporaines ; un jardin avec des fontaines et des sculptures...

Les fondations de sa gestion étant posées, Le Grand Louvre, qui est inauguré en 1989, dispose aujourd'hui d'un lieu rénové et d'un statut juridique adapté à ses missions. Il va développer rapidement à partir de ces dates une indépendance administrative mais aussi financière. Ainsi, le président du musée du Louvre, grâce notamment au premier contrat d'objectifs et de moyens passé avec l'État en 2003 pour les deux années à venir, a obtenu une réelle autonomie de gestion¹⁶⁴². De plus, nous en avons fait un exemple remarquable dans le traitement de la mise en réserve accordée aux opérateurs, le musée s'est vu transférée la gestion de l'ensemble de ses personnels. Ce fait aujourd'hui unique dans sa dimension au sein de la sphère culturelle a été un atout de modernisation de la gestion du Louvre, comme le souligne un rapport parlementaire¹⁶⁴³. Le musée s'est par ailleurs libéré d'une certaine forme de tutelle et de ce que ses dirigeants considéraient de plus en plus comme une contrainte financière, en s'extrayant du système mutualiste de la RMN, que nous avons évoqué. Il a même contribué à sa chute en développant sa propre activité commerciale et une expertise technique et artistique lui permettent de devenir également un acteur sur le marché de l'art. Le versement de 45% de ses recettes de billetterie à la RMN ne se justifiait plus, cette dernière les utilisant pour partie au financement de ses déficits croissants, tandis que le reste était en priorité destiné aux petits musées¹⁶⁴⁴. Le développement du Louvre à la diplomatie et à l'international assoit encore un peu plus son indépendance financière. Le 6 mars 2007, un accord relatif au musée universel d'Abou Dhabi est signé entre le Gouvernement français et celui des Émirats arabes unis. Il s'agit de faire bénéficier cette région du globe du savoir-faire de la France, des œuvres qu'elle détient et de l'image culturelle forte de notre pays¹⁶⁴⁵. Le Louvre d'Abou Dhabi, puisque c'est comme cela qu'il est communément appelé, accueillera une collection permanente tandis que 2000 m² sont dévolus aux expositions temporaires. La période classique sera représentée, mais une part sera réservée aux autres époques ainsi qu'à l'art contemporain. Pour sa réalisation, une « personne morale de droit français », l'Agence

¹⁶⁴² Voir GAILLARD Y., *Rapport sur la tutelle du ministère de la Culture sur la musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, la Bibliothèque nationale de France et la Cité des sciences et de l'Industrie*, préc., p.41.

¹⁶⁴³ Ainsi, un accord social pluriannuel a pu être signé au sein même de l'établissement avec les syndicats, dans le but d'améliorer les relations sociales. Voir GAILLARD Y., *Ibid.*, p. 42. Nous n'occulterons cependant pas que des mouvements de grève ont eu lieu ces dernières années parmi les personnels de caisse.

¹⁶⁴⁴ Les chiffres mentionnés dans le rapport parlementaire Gaillard sont édifiants. Cette réforme a permis au Louvre de consacrer en 2005 35 millions d'euros (addition des recettes de billetterie et du mécénat) aux acquisitions alors que la RMN, de 1991 à 2001, investissait 7,2 millions d'euros par an à ce volet budgétaire pour l'ensemble des musées nationaux, in Voir GAILLARD Y., *Rapport sur la tutelle du ministère de la Culture sur la musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, la Bibliothèque nationale de France et la Cité des sciences et de l'Industrie*, préc., p. 48.

¹⁶⁴⁵ Sur les craintes suscitées par ce projet, voir notamment HEINICH N., *Malaises dans la culture : quand rien ne va plus de soi*, *Le Débat*, 2008, n° 152, p. 66 et s.

internationale des musées de France, appelée également France Museums, est créée. Elle émet des avis sur le développement du musée, les choix stratégiques, le projet scientifique et culturel et offre une assistance dans la phase de maîtrise d'ouvrage et dans la réalisation du musée. Elle apporte également son appui à la constitution des collections permanentes, financées par les Émirats à hauteur de 40 millions d'euros par an. En contrepartie, la France s'engage à organiser des expositions temporaires de qualité internationale durant les 15 premières années de vie du site. Elle y présentera également des œuvres issues de ses collections d'une qualité comparable à celles présentées au Louvre ou dans les grands musées nationaux. Les conditions financières intéressent France Muséums (rémunéré à hauteur de 164,5 millions d'euros sur 30 ans), les musées français prêteurs (près de 200 millions d'euros) et, bien évidemment, le Louvre dont le nom est en quelque sorte franchisé : 400 millions lui sont versés, dont 159 millions 30 jours après la signature de l'accord !¹⁶⁴⁶

Dans ses relations avec l'État, il faut distinguer la tutelle exercée de la contribution financière. La subvention pour charges de service public représente 53% des recettes budgétées pour l'année 2013. Elle baisse substantiellement par rapport à l'année précédente, l'établissement participant comme les autres opérateurs au redressement des finances publiques de l'État¹⁶⁴⁷. Mais c'est plutôt sur une décennie qu'il fait envisager l'intervention ministérielle. Les ressources propres du musée ont augmenté et se sont diversifiées (billetterie, mécénat et projet « Abou Dhabi ») permettant ainsi de gommer la baisse des subventions accordées, et de parvenir à un taux d'autofinancement au-delà de 45%¹⁶⁴⁸. Quoi qu'il en soit, le musée se voit placé dans un processus global de réforme de la santé financière de nos institutions. Pourtant, le Sénateur Gaillard, dans son riche rapport réalisé en 2005 sur lequel nous fondons pour partie notre présente étude, témoigne de la pauvreté de la tutelle sectorielle, transformant une autonomie en une quasi-indépendance. Cette carence du rôle exercé par l'État serait cependant justifiée, légitimée, voire encouragée par le ministère, celui-ci établissant un lien entre la liberté laissée au musée et l'« extraordinaire » « dynamisme dont il fait preuve », le nombre de visiteurs ayant été multiplié par trois en quinze ans¹⁶⁴⁹.

¹⁶⁴⁶ Chiffres extraits du rapport Gaillard précité.

¹⁶⁴⁷ Voir le Projet annuel de la mission culture pour l'année 2013. Aux 2,5% de baisse de la SCSP s'ajoute une « baisse complémentaire » non pérenne de 13,7 millions d'euros qui pourrait être comblée par un prélèvement sur le fonds de roulement.

¹⁶⁴⁸ Voir MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE (MEC), *Rapport d'information sur le musée du Louvre*, Assemblée nationale, 3 juin 2009.

¹⁶⁴⁹ GAILLARD Y., *Rapport sur la tutelle du ministère de la Culture sur la musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, la Bibliothèque national de France et la Cité des sciences et de l'Industrie*, préc., p. 46.

Le musée du Louvre se diversifie dans le champ politique, faisant ainsi écho aux volontés d'André Malraux : de même qu'il a prêté la Joconde aux américains, le projet du Louvre d'Abou Dhabi repousse aujourd'hui les frontières ; l'implantation du musée du Louvre à Lens, comme l'antenne permanente du Centre Pompidou à Metz, est au cœur de la politique en faveur de la décentralisation culturelle conduite par le ministère de la Culture. Le Louvre participe pleinement à la démocratisation de l'accès à la culture, s'inscrit dans des perspectives d'innovation et de création et développe des collaborations avec les différentes institutions en région ; autant de thèmes qui s'insèrent dans les grandes dimensions de l'intervention du ministère de la Culture. Ses statuts ont d'ailleurs été modifiés en 2004 pour intégrer notamment cette dimension de l'intervention de l'État dans les territoires¹⁶⁵⁰. La ville de Lens, quant à elle, mise sur la nouvelle attractivité touristique que génèrerait cette nouvelle dimension culturelle et sur l'amélioration du contexte économique et social, par la création d'emplois et un renforcement de la dimension culturelle. La région est maître d'ouvrage du projet, tandis que le programme scientifique et culturel est établi par le musée du Louvre. Au-delà du choix de la ville qui s'est fait après étude des candidatures suite à l'appel d'offre lancé par le ministre de la Culture Jean-Jacques Aillagon, c'est la démarche décentralisatrice d'un tel établissement qui est à souligner. Comme l'envisage son directeur Henri Loyrette, le Grand Louvre dépasse sa situation géographique pour enrichir l'ensemble des français¹⁶⁵¹.

Deux questions complémentaires peuvent alors se poser : le Louvre a-t-il encore besoin d'un ministère de la Culture ? Mais, inversement, le ministère de la Culture a-t-il besoin du Louvre ?

Le prestige et la majesté de l'ensemble architectural, la reconnaissance internationale de la qualité du musée, les compétences développées dans les domaines scientifiques et artistiques, les initiatives politiques... Tels sont quelques-uns des atouts de ce lieu que les individus situent beaucoup plus facilement que le ministère de la Culture. Ce dernier, nous l'avons vu, reconnaît ses limites dans la tutelle sectorielle qu'il exerce, et les revendique même. Une tutelle financière semblerait suffire. Cependant, le ministère ne peut se passer de cette formidable vitrine, qu'il a créée et qui participe au rayonnement de la France dans le monde.

¹⁶⁵⁰ La réforme, applicable au 1^{er} janvier 2004, prévoit que le Louvre peut « coopérer avec les collectivités publiques et tous les organismes de droit public ou de droit privé, français ou étrangers, poursuivant des objectifs répondant à sa vocation ».

¹⁶⁵¹ « Les collections, les compétences, les savoir-faire du Louvre sont au service de la Nation. », LOYRETTE H., Interview du Président-directeur du musée du Louvre, *Supplément du Journal La Voix du Nord*, 3 décembre 2009.

Le Louvre est porteur d'ambitions qui s'insèrent dans des objectifs qui sont l'essence même du ministère de la Culture. Une contractualisation passée entre ces deux acteurs, fondée sur des critères performantiels est alors pour l'État l'opportunité d'accompagner de manière plus active les différents projets développés, tandis que Le Louvre pourrait avoir un retour sur les actions qu'il mène. Un contrat de performance a été signé pour la période 2011-2013. Les différents axes sont « accueillir, transmettre, fidéliser » ; « enrichir, conserver, rechercher et diffuser » ; « rénover, agrandir, sécuriser » : « adapter, moderniser, optimiser ».

Le Louvre-Lens, inauguré en fin d'année dernière, connaît un réel succès ; la décentralisation va s'accroître puisque la ministre Aurélie Filippetti a annoncé la mise à l'abri des crues de la Seine des réserves du Louvre à Lens¹⁶⁵². Cependant, si le Louvre est parmi les initiateurs du Louvre-Lens, la création du musée revient à une structure ad hoc, un établissement public de coopération culturelle. La question de la contractualisation de ses rapports avec l'État ou Le Louvre est légitime.

C. Les nouveaux enjeux des structures de coopération dans la décentralisation

Y a-t-il un intérêt à doter les structures de coopération dont l'État est membre de contrats de performance. À travers quelques illustrations, nous allons montrer que les nouvelles entités juridiques que constituent les GIP et les EPCC sont porteuses elles aussi d'une ambition nationale ambitieuse, de projets d'envergure qui ont une résonance forte au sein du ministère de la Culture, puisqu'ils peuvent constituer une concrétisation de toute la symbolique retracée dans le discours politique depuis la création du ministère. La présence au sein du conseil d'administration de représentants de l'État doit être mise en miroir par rapport à cette contractualisation. Ces nouveaux outils de coopération auront une assise nationale, soit par le prestige de la structure créée, soit par l'ancrage territorial du projet.

¹⁶⁵² Dépêche AFP, Les réserves du Louvre seront mises à l'abri à Lens, *Libération*, 13 septembre 2013.

1) Le GIP Maison de la Musique comme héritier du projet Centre national de la musique

L'interruption du projet de création d'un Centre national de la musique ne signifie pas que l'idée était mal venue. Sont mis en avant à cette époque la complexité du projet et le manque de moyens financiers alloués.

Cependant, nous avons pu consulter au début de l'été 2013 un projet relatif à la création d'une maison de la musique. Il ne s'agit plus ici de faire fusionner au sein d'une nouvelle entité un nombre important de structures, mais plutôt d'emmener dans un projet commun différents organismes évoluant dans la sphère musicale. Ainsi, un GIP serait créé. Ses membres seraient néanmoins en partie les mêmes que ceux dont le CMN devaient reprendre les attributions : au côté de l'État seraient membres le CNV, la Cité de la musique et l'Institut français. Des personnes morales de droit privé seraient également signataires de la convention constitutive et partenaires au sein du GIP : l'association IRMA, centre d'information et de documentation sur les musiques actuelles, l'association francophonie diffusion, l'association Bureau Export de la musique française, le fonds pour la création musicale. Se joignent également des sociétés civiles de perception et de répartition des droits comme la SACEM ou l'ADAMI. Les missions de ce GIP est de concevoir et mettre en œuvre un pôle coordonné d'information et de ressources sur la vie musicale, d'initier des actions en faveur de l'exportation de la musique française et d'encourager et mettre en œuvre des dispositifs en faveur des jeunes artistes.

Le projet GIP Maison de la Musique reprend les grandes attributions qui auraient dû être dévolues au CMN. Cependant, il ne s'agit pas ici de transférer au sein d'un établissement public l'intégralité des compétences, droits et obligations de structures préexistantes qui seraient pour le coup supprimées. Le GIP est au contraire ici une mutualisation de compétences, des acteurs divers mettant en commun des moyens au service d'une idée forte : tenter de dynamiser et de faire sortir de la crise tout le pan musical de la création artistique. Le conseil d'administration doit réglementairement respecter la majorité de représentants des institutions publiques. Cependant, la question de l'orientation globale, de la ligne directrice de cette Maison de la Musique se trouve posée. La notion de coopération n'exclut pas l'existence d'un guide, et l'État qui, à la suite de l'expertise demandée pour le projet CMN, devrait posséder une direction claire en la matière, pourrait être le coordonnateur principal de ce projet commun. Les objectifs formalisés dans la convention constitutive sont nécessairement

généraux, et un document complémentaire, s'adaptant à l'évolution de la matière, pourrait être un document important.

L'avenir permettra de connaître si ce projet aboutit.

2) Le Louvre à Lens et Pompidou à Metz ou le recours à l'EPCC pour une décentralisation réussie

En 2003, Jean-Jacques Aillagon, qui allait l'année suivante œuvrer pour l'acquisition de la personnalité morale et de l'indépendance de certains établissements publics nationaux, relance une décentralisation culturelle, comme le prévoit le nouveau décret fonctionnel de son ministère¹⁶⁵³. Celle-ci n'est cependant pas simplement de confier la gestion de structures culturelles à des collectivités locales, ou de développer une coopération de gestion entre celles-ci et l'État. Il s'agit plutôt de transporter des musées hors les murs. Deux projets d'envergure vont voir le jour, fondant juridiquement leur réussite sur l'existence nouvelle des EPCC.

Nous citerons tout d'abord le centre Metz-Pompidou. Nommé Directeur du Centre Pompidou en 1996, le futur ministre fit alors le choix de fermer le bâtiment pour la réalisation de travaux de rénovation, tout en conduisant un programme permettant de déployer de vastes pans des collections nationales dans une quinzaine d'agglomérations françaises. Il souhaitait à l'issue des travaux poursuivre l'initiative par la création d'une antenne du Centre en région. Il s'agit en fait de la suite d'une promesse faite en 1975 au Parlement hostile au projet du Centre par le ministre de la culture Michel Guy : en faire une « centrale de la décentralisation »¹⁶⁵⁴

Jean-Marie Rausch, le maire de Metz, fut déterminé à « décrocher » le projet et très attaché à sa réussite. Le lancement officiel a lieu en 2003 et le bâtiment pensé par Shigeru Ban et Jean de Gastines est inauguré et ouvre ses portes en 2003. Le succès est au rendez-vous puisque le Centre Pompidou Metz accueille pour la première année de fonctionnement 800 000 visiteurs.

¹⁶⁵³ « Il encourage les initiatives culturelles locales, développe les liens entre les politiques culturelles de l'État et celles des collectivités territoriales et participe à ce titre à la définition et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans le domaine de la décentralisation. » (art. 1^{er} du décret n° 2002-898 du 15 mai 2002 relatif aux attributions du ministre de la culture et de la communication).

¹⁶⁵⁴ AILLAGON J.-J., J'ai fait un rêve, *Le Point*, 16 novembre 2012. MARTINEZ E., Exemple d'une décentralisation culturelle : le Centre Pompidou-Metz, *AJ Collectivités territoriales*, 2011, p. 170.

Il s'inscrit dans la continuité de son « père » parisien puisqu'il s'agit d'un musée, mais aussi d'un centre d'art¹⁶⁵⁵.

Le Centre de Metz est géré sous la forme d'un EPCC. La volonté décentralisatrice de l'État s'incarnait alors par la création récente de ces nouvelles structures, et c'est elle qui accueille la coopération entre l'État, le CNAC, la région Lorraine, le conseil général de Moselle et Metz Métropole. Tous participent financièrement au projet, même si l'État n'intervient que pour une part minime.

Le Louvre Lens relève également d'une démarche semblable, même si l'orientation artistique finale est différente. On se veut ici en rupture par rapport au Louvre parisien : à la majesté du palais répond la délicatesse d'une architecture fondée sur la transparence. Alors que l'on ne peut faire le tour du plus grand musée du monde, « seules » 250 pièces maîtresses sont proposées à Lens. 20% de celles-ci sont renouvelées chaque année, aucune œuvre n'y restant plus de cinq ans. Le président du conseil régional du Nord, Daniel Percheron, a beaucoup œuvré pour que l'agglomération de Lens, l'une des plus pauvres de France avec son taux de chômage et de sous emploi de près de 20%, accueille un tel projet. Il reçut le soutien du Président du Louvre Henri Loyrette, le président du Louvre, qui a toujours été attentif à la démocratisation de l'art. Là encore, un EPCC servira de cadre à l'accueil de la coopération et à la gestion du musée. 59% des coûts du musée sont pris en charge par le conseil régional, l'État n'intervenant qu'à hauteur de 4%¹⁶⁵⁶.

Nous sommes donc ici en présence de deux projets très forts de décentralisation culturelle, qui est la doctrine phare du ministère de la Culture depuis sa création. Cependant, il est à noter que l'État n'est pas ici le plus gros financeur ni même l'acteur le plus présent. Nous avons précédemment rappelé l'indépendance du Louvre vis-à-vis de l'État, tandis que nous venons de mentionner que l'initiative de cette décentralisation à Metz du centre Pompidou revenait à son directeur, même si le projet était soutenu par les différents ministres.

¹⁶⁵⁵ Voir ARDENNE P, Entretien de Laurent Le Bon, directeur du Centre Pompidou-Metz, in Centre Pompidou-Metz : le musée national décentralisé, *Artpress*, 11 mai 2010. Sur la notion de structure fédérative du Centre Pompidou, voir MESNARD A.-H., L'harmonisation des politiques culturelles, *AJDA*, 2000, spécial, p. 106.

¹⁶⁵⁶ TRENTESAUX J., Le Louvre, fer de Lens ?, *L'express*, 28 novembre 2012. ; BAVELIER A., Le Louvre se réinvente, in Le Louvre fait sa révolution à Lens, *Figaroscope*, 12 décembre 2012, supplément du Figaro n° 21263 du 12 décembre 2012.

Nous sommes ainsi face à une nouvelle forme de coopération visant à mettre en œuvre un précepte du ministère de la Culture. Ces deux illustrations ont sur le territoire des répercussions qui dépassent le cadre culturel strict : il s'agit également d'instruments d'éducation et de leviers de créations d'emplois.

Il ne s'agit cependant plus ici de faire coopérer l'État, mais de laisser l'établissement public donner corps, en toute responsabilité, aux missions de l'État, tandis que les collectivités locales assument toutes leurs responsabilités.

Nous cernons mieux la nécessité mais aussi les difficultés à charger chaque projet d'un contrat de performance. Certaines structures privées, financées par l'État, devraient pouvoir introduire une démarche de performance dans leur fonctionnement. Cependant, des réticences, la puissance des représentants peuvent freiner toute inscription dans une telle démarche. L'établissement public qui est un échelon déconcentré de l'administration devrait être le siège d'une telle contractualisation.

Pour les structures de coopération, nous avons voulu montrer qu'elles pouvaient être le siège de nouveaux rapports, faisant intervenir des établissements publics agissant non pas au nom de l'État, mais plutôt en tant que représentant symbolique de la puissance publique dans la conduite d'une politique publique.

§2. Le contrat de performance : perfectibilité d'un outil de suivi de la politique de l'établissement et de réflexion de la politique menée par l'État

Quelle peuvent être les attentes attachées à un contrat de performance ? Nous en énumérons deux. Le contrat est un instrument de pilotage de l'établissement. La détermination et le suivi des indicateurs sont alors des étapes primordiales qui doivent être encore affinées (A). Cependant, on peut aussi appréhender le contrat de performance comme un formidable outil permettant au ministère de s'interroger sur les orientations qu'il souhaite non seulement donner à la structure, mais également à la politique culturelle de l'État (B).

A. Une mise en œuvre de la performance perfectible

La recherche sur la pertinence des indicateurs retenus est toujours en cours. De plus, les conséquences pour l'opérateur du non-respect du contrat n'apparaissent pas clairement, et limitent son intérêt en tant qu'outil de la performance.

1) Indicateurs et pertinence de leur choix

La question du bien-fondé d'un indicateur inscrit dans un contrat de performance d'un opérateur culturel se pose tant pour l'établissement lui-même que pour le ministère de la Culture et de la communication.

Pour l'opérateur, l'enjeu est double puisqu'un indicateur devra être retenu et un chiffrage établi : cette démarche n'aura d'intérêt que si les critères quantitatifs s'inscrivent au sein d'un projet culturel pour l'établissement, auquel il sera fait en cours d'exécution constamment référence. Le chiffrage n'est qu'un point de repère inscrit dans une vision culturelle. Retracer l'activité d'un établissement par l'unique remontée de ces indicateurs sera donc parcellaire. Le risque existe pourtant pour l'opérateur de se focaliser sur les résultats attendus, fixés par les indicateurs, alors que ces derniers pourront manquer de pertinence, et sont susceptibles d'être modifiés. Cet écueil a été relevé il y a quelques années par le sénateur Gaillard dans le rapport qu'il avait rédigé sur les DRAC : citant un rapport de l'Inspection générale des affaires culturelles, il regrettait que, pour beaucoup d'agents de DRAC, lors de l'appropriation des nouveaux principes directeurs de la LOLF par ces administrations déconcentrées, la notion de performance se soit réduite au seul dispositif des indicateurs, et à la nécessité de les produire à l'administration, tout en négligeant les objectifs qui y étaient attachés¹⁶⁵⁷. De plus, comme nous l'avons précédemment relevé, la multiplicité des indicateurs risque d'engendrer une « politique du chiffre », tandis qu'attacher des indicateurs aux objectifs jugés prioritaires peut amener à délaisser d'autres actions pourtant identifiées au sein du contrat.

Enfin, les chiffres transmis le sont à l'initiative de l'opérateur. Ils sont donc indicatifs, et aucun contrôle de leur détermination n'est réalisé par les inspections du ministère, ce qui le conduit à en faire usage avec précaution. Ils ne permettent pas par ailleurs de suivre la démarche

¹⁶⁵⁷ GAILLARD Y., Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat *sur les modalités d'application de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC)*, n° 386, 11 juin 2008, 60 p. p. 21.

¹⁶⁵⁹ L'inspectrice générale des affaires sociales Mme Suzanne Maury dressait en 2008 dans son domaine d'activité un constat sévère de l'utilisation, tant dans sa fixation que dans son enrichissement puis de son évaluation, des indicateurs : « de nombreux indicateurs ne sont pas renseignés ou, pire, ne sont pas pertinents au regard des objectifs affichés. Certaines des valeurs indiquées ne sont pas vraisemblables, en particulier celles des

conduisant à un tel résultat : .il est par exemple envisageable qu'un théâtre augmente les résultats de l'indicateur relatif au nombre de sièges occupés par une gestion dynamique de la venue de groupe scolaires.

Beaucoup d'ambiguïtés et de questionnements, déjà relevés les années précédentes, subsistent encore aujourd'hui sur la pertinence des choix réalisés en matière d'indicateurs, et des conclusions sur la politique publique menée qui peuvent en résulter¹⁶⁵⁹.

2) Des sanctions limitées en cas de non-respect

Nous avons précédemment relevé que les contrats de performance ne comportaient pas de clause juridiquement contraignante ou résolutoire. S'ensuit-il pour autant une absence d'incidence lorsque les objectifs fixés n'ont pas été atteints ?

Les éléments recueillis permettent d'affirmer que le non-respect des objectifs fixés au sein d'un contrat de performance n'a à ce jour jamais conduit le ministère de la Culture et de la communication à revoir à la baisse l'attribution de la subvention pour charges de service public. Que l'on impute les résultats à quelque cause extérieure, ou qu'on ne veuille pas pénaliser l'ensemble de la structure, aucune incidence budgétaire sur un opérateur n'est à signaler.

En revanche, même si cela reste très marginal, l'autorité administrative ou culturelle du lieu, le directeur de l'établissement, a pu avoir à supporter les conséquences de sa mauvaise gestion, retracée par un contrat non rempli. Ainsi, la part variable, dont l'attribution est soumise aux résultats attendus, du directeur d'un établissement sous tutelle sectorielle de la DGCA a été minorée de 20%. Un autre directeur n'a pas été reconduit à l'issue de son mandat.

indicateurs cibles, qui, faute d'explicitier les conditions de réussite de l'action publique, ne relèvent pas d'une démarche d'évaluation et lui sont même contraires. Enfin, les objectifs fixés esquivent trop souvent les véritables questions, pourtant dégagées par l'abondante littérature d'évaluation existante. [...] Certains indicateurs mesurent des évolutions de fond, lentes à émerger et repérables seulement sur le moyen terme. [...] Un certain nombre d'indicateurs sont étrangers à l'objectif poursuivi ou paraissent dérisoires au regard de l'ambition annoncée. [...] Certains indicateurs sont obscurs. [...] D'une manière générale, les valeurs cibles ne relèvent pas d'une démarche d'évaluation des politiques publiques. », MAURY S., La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ?, *AJDA*, 2008, pp. 1366, 1369.

B. Un outil de pilotage pour le directeur et la tutelle, et de réflexion sur la politique culturelle

Le contrat de performance est un outil de pilotage de l'opérateur : la période de son élaboration est un moment de réflexion pour inscrire l'établissement dans un projet, pour lui donner une direction artistique. Cependant, cette unique vision nous semble réductrice : une politique de généralisation de contractualisation de la performance doit, pour être pertinente, conduire le ministère à s'interroger précisément sur les attentes qui sont les siennes vis-à-vis des structures culturelles, et à l'inscrire dans un projet culturel global. Ainsi, les opérateurs sont un nouvel outil lui permettant d'enrichir et d'orienter sa politique culturelle : l'établissement s'inscrit également dans la démarche de pilotage du ministère de la Culture et de la communication.

1) Une recherche de cohérence entre les objectifs de l'opérateur, sa politique et les objectifs du programme

L'opérateur doit rechercher les indicateurs qui traduiront de manière la plus fidèle la politique qu'il doit mettre en œuvre. Celle-ci doit être corrélée avec ceux de son programme budgétaire.

a. La nécessité pour l'opérateur de mettre en cohérence les objectifs attendus avec la politique défendue

La LOLF est un atout qui permet à l'opérateur, par la démarche de performance qui lui est applicable, de mener une réflexion qui dépasse le cadre artistique, sur son activité, et de répondre à la question : pour notre programmation culturelle, de quels moyens disposons-nous, et quels sont les résultats attendus ? Le directeur proposera une orientation de la programmation culturelle de son établissement correspondant au projet pour lequel il a été nommé et qui s'inscrit également dans la spécificité du site et les attentes de la tutelle sectorielle. Une harmonisation devra s'opérer entre ces enjeux politiques et le chiffrage du projet apparaissant dans le contrat : comment fixer des objectifs de remplissage de salle élevés à une structure culturelle si on lui demande en contrepartie de mettre sur pied une programmation élitiste en matière théâtrale par exemple. La démocratisation de la culture, qui est une des missions du ministère, n'est pas seulement de faire venir les gens au théâtre, mais également de leur faire découvrir un nouveau répertoire, ou tout au moins peu connu. Des programmations audacieuses sont décidées, sans que l'on puisse par avance connaître si le succès sera au rendez-vous. Nous pensons particulièrement, même si les exemples sont

nombreux, à la programmation de l'Opéra-Comique, qui se concentre sur des œuvres peu connues de l'opéra comique français du XIX^e siècle. Si le succès est indéniable, il est une réelle belle surprise pour le ministère. Mais il peut également s'agir de programmations monumentales. L'opéra Bastille, pour sa saison 2012-2013, a mis à l'affiche la tétralogie de Wagner, qui n'a été que deux fois jouée jusqu'à présent dans son intégralité, et jamais du vivant du compositeur. Ces supers-productions « made in Opéra », même jouées à guichet fermé, vont se révéler un gouffre financier, compte tenu de l'ambition du projet (choix des chanteurs, orchestre complet, décors, costumes), mais qui sera assuré par l'État.

Les objectifs fixés dans les indicateurs affichés au sein du contrat de performance, à moins de les considérer comme des limites (au sens mathématique, ce vers quoi l'on tend) intangibles pour lesquelles la programmation artistique devra s'adapter en conséquence, pourraient en quelque sorte être le reflet du succès attendu de l'ambition artistique du site. C'est tout l'objet du dialogue de gestion qui est établi entre la tutelle sectorielle et l'établissement.

Mais les théâtres nationaux, l'Opéra de Paris ou le musée du Quai Branly sont aussi des opérateurs de l'État qui s'inscrivent dans la programmation budgétaire du ministère de la Culture.

b. L'inscription de la réalisation des objectifs du contrat dans ceux du programme

La dialectique du contrat de performance est double : pour être un véritable outil de pilotage, le contrat, qui est une formalisation du projet de l'établissement, doit s'inscrire dans la démarche de son programme de rattachement. Il est alors la rencontre de la programmation culturelle, et de son ambition, avec la programmation budgétaire. Mais les différents responsables de programmes auront à rendre des comptes devant le Parlement sur les indicateurs figurant dans les RAP établis pour chacun des programmes 175, 131 et 224. La participation des opérateurs à la réalisation des objectifs attendus n'aura de véritable pertinence que si leurs propres objectifs et indicateurs s'inscrivent dans la démarche retenue au sein du MCC.

Nous avons relevé que le contrat de l'EPPGHV ne mentionnait que deux indicateurs inscrits dans le PAP de son programme principal de rattachement. Cependant, depuis, ministères du budget et de la culture ont tenté de stabiliser les indicateurs au sein des PAP. Dès lors, il devient plus aisé de mettre en concordance les contrats des opérateurs avec les objectifs et

indicateurs définis dans leurs programmes de rattachement respectifs. C'est notamment le cas du contrat établi pour les années 2011-2013 du musée du Quai Branly, dont la multitude d'indicateurs couvre le spectre de ses programmes de rattachement.

2) Un outil de réflexion et de suivi de la politique culturelle

Le contrat de performance correspond à la formalisation d'une petite partie de la politique culturelle de l'État. La politique de contractualisation peut être l'occasion de revoir les grandes lignes de la gouvernance de la politique culturelle.

a. La politique de l'établissement : un pan de la politique culturelle de l'État

Ces contrats, qui deviennent des outils de pilotage de l'établissement public, mais qui inscrivent de plus en plus l'existence de l'opérateur au sein d'un programme, peuvent-ils permettre de concilier les enjeux de la démocratisation culturelle et ceux nés d'un contexte financier en crise ?

Le service public de la culture s'est construit avec le ministère de la Culture, nous l'avons montré, sur une démarche de l'offre : la découverte des œuvres capitales de l'humanité renvoie à l'idée d'amener un public sur des terres qu'ils ne connaissait pas. Le ministère de la Culture ne peut se limiter à servir des œuvres consensuelles, ou grand public -même si c'est aussi son rôle-, qui répondraient à une forte demande, mais dont la démarche négligerait l'idée d'ouverture. Or, certaines programmations peuvent rester confidentielles, et donc générer des coûts disproportionnés par rapport à l'audience, ou/et les recettes encaissées. Certaines disciplines artistiques semblent même avoir une forme de raison d'être dans la contestation ou la volonté de choquer, ou tout au moins celle de tenter d'amener le public (encore) présent dans la salle à s'interroger sur ce à quoi ce qu'il voit renvoie. Nous pensons ici tout particulièrement au théâtre¹⁶⁶⁰, même si nous proposerons ultérieurement une critique de cette acception.

¹⁶⁶⁰ Ce théâtre qui s'est construit en opposition à celui de Boulevard ; nous pensons également aux Paravents de Jean Genêt qui ont tant choqué. Pour Maryvonne de Saint Pulgent, dans les années 1960, « le critère de réussite de la mission théâtre est la force de la dénonciation, mesurée le cas échéant à l'ampleur du scandale qu'elle provoque, et non la recette de billetterie. », in SAINT PULGENT M. (de), *Le Gouvernement de la culture*, op. cit., p. 72. Quoique le fait historique soit plus discutable, nous renvoyons à ces pages revigorantes relatant la découverte par Astérix et Obélix du théâtre contemporain et de son jeune metteur en scène, habité par la passion, dont le but est de transmettre « un message » au public, tout en renvoyant l'esthétique classique à ce qu'il nomme avec mépris « l'antique ». UDERZO A., GOSCINNY R., *Astérix et le chaudron*, Paris : Hachette, 1969, 48 p.

Les contrats de performance se sont développés sous le précédent quinquennat présidentiel, et alors que Nicolas Sarkozy, dans sa lettre de mission à la ministre de la Culture, posait ses principes de performance, qu'il souhaitait voir appliquer à la démarche culturelle, pouvant se résumer à une politique du chiffre (en l'occurrence le taux de remplissage), signe que l'on s'adaptait aux attentes du public. Cette utilisation a-t-elle permis de mettre en avant des enjeux financiers au détriment de la qualité culturelle ?

Les différentes sources que nous avons pu consulter et les entrevues réalisées ne laissent pas transparaître l'idée qu'on serait passé d'une démarche de l'offre vers une démarche orientée vers la demande par l'utilisation de ces contrats. En revanche, ces derniers permettent de suivre si un public adhère à la programmation culturelle. Un bilan culturel d'un établissement ne se construit généralement pas sur une action culturelle (représentation ou exposition)¹⁶⁶¹, mais sur l'ensemble de l'année. La réussite d'un établissement dépendra de sa capacité à fidéliser un public sur une démarche, dût-elle mettre en avant des artistes ou des œuvres très pointues, comme le fait par exemple depuis longtemps la scène nationale Le Quartz de Brest dans le domaine chorégraphique. Le contrat de performance, par les données qu'il transmet, permet au ministère de la Culture de s'assurer que la structure ne fait pas « fausse route », non pas par la vérification des œuvres diffusées, mais par les audiences réalisées sur le long de l'année.

b. La politique culturelle de l'État : son éventuelle détermination par la contractualisation avec les opérateurs

Dans ce dernier point, nous allons nous projeter pour tenter d'appréhender l'incidence sur le ministère de la Culture de la contractualisation de la performance avec les structures en charge de la politique culturelle. Cette démarche permettant aux directeurs de s'interroger sur les moyens à développer pour mettre en œuvre une politique déterminée est aussi le moment pour le ministère de réfléchir aux actions qu'il souhaite mettre en avant pour chaque structure. Peut-on envisager qu'elle ne soit plus vue par entité, mais soit intégrée dans une dynamique globale conduisant à appréhender le signifiant de la notion même de culture ? Autrement dit, cette définition serait enrichie des remontées des différentes structures culturelles. Nous

¹⁶⁶¹ Même si l'une d'entre elles peut contribuer à la réussite d'une année. Nous pensons à l'exposition temporaire Gainsbourg 2008 proposée par la Cité de la musique à partir du 21 octobre 2008 et qui, face au succès, avait été prolongée jusqu'au 15 mars 2009.

serions donc au sein d'une double dynamique où le pilotage des entités en charge d'une mission culturelle par le ministère aurait une conséquence sur l'action même de celui-ci.

Nous avons montré que l'opérateur s'inscrit dans un programme budgétaire. Mais il n'est finalement pas le seul : les structures de coopération au sein desquelles l'État est membre pourront être financées par l'intermédiaire des budgets opérationnels de programme (BOP) des services déconcentrés. Ainsi, ces structures autonomes se trouvent par l'aspect budgétaire insérées dans une démarche plus globale de la politique culturelle. Elles ne sont plus budgétairement isolées, même si elles conservent d'un point de vue strictement juridique une autonomie.

Éloignons-nous du droit, qui ne permet pas pour le moment de répondre à cette interrogation, et positionnons-nous à nouveau sur le terrain de la définition de la culture. Nous avons vu qu'elle évolue avec le temps et avons relevé la spécificité de l'action du ministère de la Culture. Or, certains penseurs estiment que cette notion de culture, telle qu'elle existe aujourd'hui, est en décalage avec les buts que les politiques s'étaient fixés initialement. Nous porterons notre regard vers des auteurs dont la démarche contestataire dépasse dans ce domaine les clivages classiques entre la droite et la gauche et nous permet d'avancer quelques pistes.

La cause de ce décalage serait apparue avec la perte par nos classes dirigeantes d'une culture propre, d'une culture bourgeoise. Herbert Marcuse¹⁶⁶² ou aujourd'hui l'américain Christopher Lasch¹⁶⁶³ insistent sur les carences de l'État dans la détermination de la notion de culture. Pour le premier, cette culture bourgeoise, « le dénominateur commun significatif à toute la culture dominante du XVI^e au XX^e siècle »¹⁶⁶⁴, était celle des classes moyennes urbaines, puis des classes dirigeantes qui s'opposaient au XIX^e siècle à la classe ouvrière industrielle. Or, la dynamique du capitalisme tend à créer une pensée monopolistique qui ne peut se satisfaire de cette culture dont étaient porteurs les prédécesseurs de nos élites. Une contestation, s'appuyant sur une négation du passé, naît. Cependant, si elle est traditionnelle dans les arts¹⁶⁶⁵, et même nécessaire puisque, selon les mots de Régis Debray, elle distingue le « désobéissant chronique », « anachronique-né » qui interroge l'art du « conformiste » que

¹⁶⁶² MARCUSE H., *Contre-révolution et révolte*, Paris : Seuil, Collection Combats, 1972. Voir notamment pp. 105-159.

¹⁶⁶³ LASCH C. (trad. Joly F.), *Culture de masse ou culture populaire ?*, Castelnau-le-Lez : Climats.

¹⁶⁶⁴ MARCUSE H., op. cit., p. 110.

¹⁶⁶⁵ Op. cit., p. 107.

l'auteur honnit¹⁶⁶⁶, elle aboutit selon Marcuse à l'appauvrissement de cette culture bourgeoise et à l'attaque de la forme esthétique, dans ce qu'elle a de sublimé et de transcendant. Comment ? L'évolution de la définition de la culture a pu contribuer pour Lasch à mettre en avant et légitimer une culture de masse justement à l'opposé de la préservation de la diversité culturelle qui allait avec l'avènement d'une dimension anthropologique de la culture. S'inscrivant dans la lignée de l'école de Francfort et de Marcuse, il la dépasse en accusant la gauche de cet appauvrissement : revenant aux origines de la définition de la culture issue des sciences sociale, que nous avons proposée, il considère qu'à partir des années 1960 un vaste mouvement de « contre-culture », la future « culture jeune », est venu récuser les valeurs de cette culture bourgeoise. Elle s'inscrivait dans une trajectoire plus vaste de contestation de la société qualifiée de bourgeoise. Or, cette gauche, ayant selon l'auteur toujours défendu une large vision de la démocratie politique dans laquelle s'inscrivait la démocratie culturelle, se serait fait prendre à son propre piège. Bloquée par la crainte d'être soupçonnée d'élitisme, elle aurait été incapable de lui substituer d'autres valeurs fortes, laissant le champ libre au développement d'une culture de masse, c'est-à-dire « un ensemble d'œuvres, d'objets et d'attitudes, conçus et fabriqués selon les lois de l'industrie, et imposés aux hommes comme n'importe quelle autre marchandise »¹⁶⁶⁷.

Lasch centre son analyse sur la culture américaine ; nos canons sociétaux diffèrent-ils ? À en croire Régis Debray, nous serions passés en cinquante ans d'une France de l'intérieur « culturellement européenne » à « un pays culturellement américain, c'est-à-dire dans lequel l'excellence est d'un côté, la vulgarité de l'autre », « sans passerelle ni métissage entre les deux »¹⁶⁶⁸. Il serait cependant incomplet de considérer le déferlement de la culture anglo-saxonne imposée à force de marketing comme l'unique effet de cette évolution de la culture. Régis Debray, dans son opuscule consacré au Festival d'Avignon de 2005¹⁶⁶⁹, et qui est ici notre référence, y voit au contraire l'avènement d'une certaine forme de « snobisme ». Critiquant la programmation de cette année là, il regrette le choix de la « singularité qui divise » à la « convivialité qui réunit », les directeurs oubliant selon lui qu'il existe aussi des « singularités qui réunissent »¹⁶⁷⁰. S'opposant à d'autres thèses¹⁶⁷¹, il considère que si l'art contemporain n'est pas fait pour avoir un public, le théâtre ne peut en revanche s'en passer ; il

¹⁶⁶⁶ DEBRAY R., *Sur le pont d'Avignon*, Paris : Flammarion, Café Voltaire, 2005, p. 49.

¹⁶⁶⁷ LASCH C., op. cit., p. 8.

¹⁶⁶⁸ DEBRAY R., op. cit., p. 33.

¹⁶⁶⁹ DEBRAY R., *Sur le pont d'Avignon*, Paris : Flammarion, Café Voltaire, 2005.

¹⁶⁷⁰ Ibid., p. 24 et s.

¹⁶⁷¹ Voir supra.

est fait pour lui¹⁶⁷². Nous serions là dans une forme de conservatisme qui éloigne tout un pan du public.

Ces trois auteurs s'interrogent tous in fine sur l'évolution de la définition de la culture, et soulignent l'absence de ligne directrice donnée par les institutions. Entendons-nous bien. La volonté des auteurs n'est pas de restaurer un art officiel, ou de ne mettre en avant qu'une unique forme artistique. Elle est au contraire de restituer une liberté d'accès à une culture enrichie et diversifiée.

À la lumière de ces développements, quel peut être le rôle de la contractualisation de la performance ? Celle-ci pourrait être appréhendée comme un nouveau contrat social destiné à construire une nouvelle politique culturelle. La culture est singulière, anti-conformiste, elle s'accommodera plus de la contractualisation que de l'acte unilatéral. Nous la proposons ici résolument à destination du ministère. Il devrait envisager de manière globale la contractualisation avec ses opérateurs. Tous n'ont finalement en charge qu'une partie de la mission octroyée au ministère. La liberté qui doit leur être laissée dans la conduite de leur politique doit enrichir la vision que le ministère entend avoir. La performance serait finalement le moyen de restituer une vision politique dans la conduite culturelle. Le contrat ne sera cependant pas là pour limiter l'initiative individuelle. Se pose alors la question de la contractualisation avec les structures de coopération dont l'État mais également les collectivités locales sont membres. Créées sous forme contractuelle, elles sont déjà au moment de leur naissance le fruit d'un consensus, et symbolisent la décentralisation culturelle. L'État n'est qu'un acteur parmi d'autres, et le conseil d'administration est déjà le lieu de rencontre des points de vue. L'intérêt de la contractualisation pourrait être double : une implication accrue de l'État dans la détermination et la conduite de sa propre politique culturelle, puisque établissements sous tutelle comme instruments institutionnels de coopération seraient concernés ; un moyen supplémentaire donné aux membres, comme pour la direction, d'inscrire les orientations souhaitées. À la condition, là encore, que soient véritablement explicités les critères à mettre en avant.

¹⁶⁷² DEBRAY R., op. cit., p. 92. « L'art contemporain a passé contrat avec le haut du pavé ; le théâtre a un pacte originaire avec le ruisseau, que le boulevard prolonge à sa façon. »

Conclusion du Chapitre 2

Il est difficile d'évaluer les politiques culturelles actées par le ministre. Pierre Moulinier insiste sur cette difficulté : la culture, qui n'est pas attachée à un besoin vital, se prête malaisément à un travail mettant en miroir une offre à une demande. Sa définition même, nous l'avons également montré, s'inscrit dans des critères subjectifs au sein desquels tous ne peuvent pas se reconnaître. Enfin, ajoute-t-il, le discours politique en la matière ne se prête guère à un tel exercice¹⁶⁷³. Nous noterons, sans néanmoins perdre de vue toutes les réserves que nous avons émises lors de nos développements¹⁶⁷⁴, qu'une évaluation d'une politique publique globale introduite par le ministère pourrait être réalisée lorsque différentes conditions seront réunies : les enjeux du ministre ne se réduiront pas à un affichage politique mais devront pouvoir se refléter dans les objectifs et indicateurs du PAP. La tutelle rénovée du pilotage devra être généralisée pour que chaque directeur d'établissement public, en participant à la mise en œuvre de son projet artistique, s'inscrive également dans le cadre de son programme de rattachement¹⁶⁷⁵. Restent cependant deux inconnues : l'autonomie de l'établissement public sera-t-elle alors préservée ; et peut-on tout soumettre avec pertinence à des indicateurs ? Sur ce dernier point, faisant écho à la thèse défendue par le Président de la République dans la lettre de mission qu'il adressa en 2007 à sa ministre de la Culture, et que nous avons déjà commentée, nous concluons par les propos que tint Jack Lang 39 années auparavant, dans sa thèse d'État consacrée aux rapports entre l'État et le théâtre qu'il soutint en 1968, et qui, même s'ils s'inscrivent dans un contexte de contestation citoyenne, restent cependant perspicaces et actuels dans l'ensemble de la sphère culturelle : « Cette "obsession" du public et du nombre de spectateurs, critère essentiel aux yeux des organes publics, peut, là encore, miner la force du créateur, et là encore la démocratie fait fausse route, lorsqu'elle prétend faire du créateur un producteur effréné de spectacles dont leur qualité importe moins

¹⁶⁷³ « Fréquemment très général [...] il est l'expression d'un volontarisme rempli de bonnes intentions et non exempt de mauvaise conscience, mais rarement assortie de prévisions chiffrées de résultats, ce qui rend impossible toute évaluation. », Moulinier P., *Les politiques publiques de la culture en France*, op. cit., p. 104.

¹⁶⁷⁴ Nous renvoyons également à l'article précédemment citée de Mme Suzanne Maury qui, en 2008, s'interrogeait sur la capacité de l'outil LOLF à évaluer les politiques publiques. MAURY S., *La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ?*, préc. pp. 1366-1372.

¹⁶⁷⁵ Cette idée apparaissait dans le projet annuel de performance de la mission culture annexé au projet de loi de finances pour l'année 2009 (p. 10) : les contrats pluriannuels de performances, « gages d'une tutelle rénovée », devraient permettre au ministère de s'assurer de la bonne déclinaison des politiques ministérielles au sein des opérateurs de l'État. Il faisait de la contractualisation un des objectifs majeurs des trois années à venir ; cette formulation n'apparaît plus dans le PAP annexé au PLF établi pour l'année 2012.

que leur diffusion massive. Le résultat de cette situation est l'autocensure pratiquée par le créateur. »¹⁶⁷⁶ La mise en place de la performance ne semble plus, pour le moment, dans le contexte de dégradation budgétaire que nous connaissons, susceptible d'être remise en cause. L'accent mis sur les contraintes budgétaires conduit le contribuable à exiger que les sommes qu'il donne à l'État, et qu'il souhaite les plus minimales possibles, fassent l'objet d'une utilisation pertinente à l'euro près ; il conduit également le gestionnaire à mener la politique déterminée dans des conditions budgétaires et financières difficiles. Cependant, l'introduction de la performance n'a de cohérence que si elle s'applique à la mise en œuvre d'une politique publique correctement définie. Les indicateurs, qui représentent les outils faisant le lien entre cette politique et la notion de performance, sont dans leur caractérisation le véritable enjeu des années à venir.

La possibilité d'étendre la contractualisation de la performance aux structures de coopération est une véritable interrogation, alors que les structures GIP ou EPCC peuvent être utilisées pour porter des projets d'une ambition nationale voir internationale. Si une telle démarche devait se réaliser, alors un lien complet serait établi entre les modes de gestion publique et le ministère de la culture qui pourrait, par effet « retour », enrichir des politiques menées par les établissements.

Consacrer le lien entre orientation budgétaire et politique publique constitue la théorie des cordes d'un droit qui, dans son expertise des phénomènes juridiques, ne peut plus traiter séparément les aspects de droit public, de finances publiques, et de gestion publique.

¹⁶⁷⁶ LANG J., *L'État et le théâtre*, op. cit., p. 334.

Conclusion du Titre 2 :

Les établissements culturels évoluent dans un secteur peu réglementé, qu'il s'agisse de celui de la culture, ou, comme le souligne M. Hertzog, celui de la LOLF qui se met en œuvre essentiellement par voie de circulaires, « épars[es] et confidentiel[les] »¹⁶⁷⁷. Né de cet environnement, le pilotage pesant non plus sur les établissements publics mais dorénavant sur les opérateurs modifie effectivement les liens entre la personne publique créatrice et son service public spécialisé et individualisé.

Assiste-t-on à une altérité de la tutelle, la gouvernance par la performance en changeant sa nature ? Ce pilotage est-il un moyen de contrôle ? L'autonomie ne serait donc plus le corollaire de la tutelle ? Les réponses ne peuvent être que nuancées. La tutelle pesant sur les établissements publics est enrichie, nous l'avons montré ; le nouveau rapport créé se matérialise cette fois-ci par la voie de la contractualisation. Chargé d'une dimension initiale budgétaire, adaptable à l'objet auquel on le destine, cet outil relativement récent peut être un moyen supplémentaire donné à l'établissement pour mieux s'inscrire dans son environnement. Mais son élaboration peut être d'abord un formidable moment de réflexion pour un ministère sans cesse critiqué sur la cohérence de son action politique. Ce n'est d'ailleurs qu'au terme d'une telle démarche que la contractualisation avec les opérateurs est envisageable. Celle-ci devra maintenir l'autonomie juridique existant, et savoir se servir de l'autonomie laissée aux opérateurs, qui peuvent souvent être, à l'image du Louvre, de formidables leviers d'initiatives. Une fois cette contractualisation réalisée, la pertinence d'étendre une telle dynamique aux structures coopératives se pose.

¹⁶⁷⁷ HERTZOG R., Le régime financier des services déconcentrés de l'État : sujet mal connu et enjeu essentiel pour la réussite de la LOLF, *Gestion et finances publiques*, 2011, n° 8-9, p. 618.

Conclusion de la Partie II

La nature ambivalente de l'établissement public apparaît encore plus clairement par son intégration au concept budgétaire de l'opérateur. L'établissement public est un des moyens pour le ministère de la Culture de mettre en œuvre la politique publique définie par l'État. Celle-ci trouve sa traduction budgétaire dans les programmes, par les crédits qui lui seront alloués pour sa réalisation. Mais les établissements publics nationaux disposent aussi d'une autonomie juridique : dotés de la personnalité morale, sous « simple » tutelle de l'État, ils disposent d'un budget propre. Pourtant, les résultats du programme seront liés aux résultats de l'exécution annuelle de la structure autonome. De fait, l'opérateur est le moyen de rétablir ce lien, en envisageant l'aspect budgétaire. Les résultats de performance attendus rendent nécessaire la connexion entre l'opérateur et son programme, qui sera matérialisée par la contractualisation¹⁶⁷⁸.

De plus, l'introduction de nouvelles formes institutionnelles au sein de la coopération enrichit le cadre d'action de l'établissement public. Créés par voie conventionnelle, EPCC et GIP, qui disposent de certains attributs de l'établissement public, mettent en œuvre une politique publique pouvant avoir une dimension et un rayonnement nationaux voire internationaux. Ils se distinguent de l'établissement public national par les conditions de création et par les modalités d'action de l'État qui devient un partenaire avant d'être une autorité de tutelle. Cependant, toute intervention de l'État, qu'elle passe par la subvention pour charges de service public comme nous venons de le rappeler pour les opérateurs, ou par des crédits transférés de BOP, se trouve retracée dans des programmes.

La contractualisation de la performance enrichit la tutelle et modifie les rapports entre l'établissement public et l'État ; l'opérateur de l'État institue un nouveau référentiel qui a des répercussions sur la conduite de la politique culturelle de l'État et est donc susceptible de modifier également les structures de coopération. Si cette contractualisation ne s'est pas

¹⁶⁷⁸ « [Les responsables de programmes] doivent en particulier être les principaux responsables des négociations budgétaires et de la politique de contractualisation sur la performances des opérateurs », Mission d'audit et de modernisation, Rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles *sur le pilotage des opérateurs au ministère de la Culture*, Avril 2007, Annexe 6, L'organisation des administrations de tutelle.

encore imposée comme une doctrine de l'État sur ces structures de coopération, nous avons essayé de déterminer les points forts d'une telle démarche sur ces entités.

Dans les deux cas, l'introduction de critères de performance nécessite de s'interroger sur la dynamique et les orientations culturelles qu'un ministère entend développer. La détermination des indicateurs est en quelque sorte la traduction vers des éléments budgétaires d'une politique culturelle. Ainsi, cette nouvelle gouvernance sur les opérateurs enrichit la tutelle par des rapports de contractualisation qui ne sont plus seulement la matérialisation des attentes d'un ministère, dont on a vu qu'elles pouvaient parfois conduire à limiter l'autonomie des établissements. La même démarche pourrait prévaloir dans la coopération au sein d'une structure culturelle, amenant État et collectivités à approfondir leurs relations pour faire émerger un nouveau projet commun politique au sein d'une structure de coopération.

Fruit d'un consensus, ces rapports doivent également agir en « feed back », et doivent être le moment privilégié pour la tutelle de développer une approche prospective de la politique qu'elle entend mener et sortir de la critique trop souvent entendue de pilotage à vue.

Conclusion

Nous avons envisagé, lors de nos propos introduisant cette étude, la notion de culture. Tentant de la définir, nous nous sommes attachés à souligner son caractère changeant, et avons insisté sur le rôle du ministère de la Culture dans cette évolution. Au terme de notre travail de recherche, nous souhaitons introduire deux nouveaux éléments. André Malraux aurait-il remis en cause la démarche du ministre Jack Lang, en son temps largement critiquée, alors que l'écrivain inscrit dans *L'Espoir*, par la parole de Lopez, citoyen anonyme que l'Histoire fait héros, le graphe dans la création ? Peut-être lui et ses camarades artistes ne créeront pas sur les murs un « chef-d'œuvre, ça ne se fait pas sur commande ». Mais ils créeront un « style »¹⁶⁷⁹. Le désordre naissant est pour Malraux un moment clé de la création artistique¹⁶⁸⁰. Jack Lang, en donnant sa chance à des pratiques artistiques auxquelles on refusait jusqu'alors l'apposition de ce vocable, comme la bande dessinée, les marionnettes, la mode, les disciplines de rue, se projette dans cette vision offensive capable de s'opposer à une télévision maintenant l'individu, selon les termes de Régis Debray, dans une « contre-révolution préventive permanente »¹⁶⁸¹. Cette culture dépasse le simple domaine des loisirs. Jack Lang rappelle que selon les termes de François Mitterrand, « le socialisme est un projet culturel, compris au sens de projet de civilisation : c'est un nouvel art de vivre »¹⁶⁸². C. Lasch complète la proposition en indiquant que la gauche a toujours considéré la démocratie dans sa dimension extensive, c'est-à-dire comprenant la démocratie politique, mais également la démocratisation de la culture¹⁶⁸³.

¹⁶⁷⁹ MALRAUX A., *L'Espoir*, Paris : Gallimard, Poche, 1988 (1^e édition 1972), pp. 57-58

¹⁶⁸⁰ MORAUD Y, *Ordre et désordre : schème fondamental dans la vision et l'écriture d'André Malraux*, op. cit., p. 10

¹⁶⁸¹ Cité in LASCH C., op. cit., p. 55.

¹⁶⁸² SAINT PULGENT M., *Jack Lang, batailles pour la culture*, p. 57.

¹⁶⁸³ LASCH C., op. cit., p. 23.

Mais cette idéologie de la culture doit se nourrir de projets construits, d'une démarche réfléchie, au risque de se vautrer, pour reprendre à nouveau Régis Debray, « dans la démocratie de l'insuffisance »¹⁶⁸⁴. Une politique publique cohérente doit pouvoir être mise en œuvre au sein de structures culturelles.

La structure juridique établissement public, envisagée en tant que mode de gestion de la politique culturelle de l'État, apparaît dans toute son originalité. La politique publique qui est au fondement de nos réflexions génère entre le ministère de la Culture et ses services spécialisés dotés de la personnalité morale des rapports de tutelle mais également de coopération. Si, en droit administratif, les premiers sont définis juridiquement, les seconds s'envisagent dans notre thèse à travers les institutions en charge de cette coopération. Or, ces liens, dans leur emploi, sont inadaptés à la poursuite des objectifs que doit se fixer toute politique publique : les structures de coopération utilisées par tradition dans la sphère culturelle posent problème et la tutelle exercée par le ministère peut limiter le rôle de l'établissement public.

Nous avons ensuite mis en évidence la nature polymorphe de l'établissement public, lorsqu'il est envisagé dans la conduite de la politique culturelle. Deux justifications viennent appuyer cette position : d'une part, il s'inscrit dans d'autres acceptions ne faisant plus des critères juridiques le point cardinal de la détermination. Une démarche issue de la gestion publique crée de nouveaux concepts, celui de l'opérateur de l'État étant le plus représentatif, fondé sur des critères plus en cohérence avec la conduite d'une politique publique, et auxquels sont attachées de nouvelles valeurs. D'autre part, des structures de coopération qualifiées d'établissements publics (les EPCC) ou de groupements d'intérêts publics, structures *sui generis* mais qui ont des caractéristiques de l'établissement public, apparaissent dans la gestion du service public culturel, afin de mettre fin aux errements de l'administration en ce domaine. Cette nature polymorphe est l'instrument nécessaire permettant d'inscrire l'établissement public au sein de la politique culturelle de l'État.

Une question pouvait alors se poser. Elle est relative à la conception même de l'établissement public : cette étude participe-t-elle à la crise de la notion ? Nous avons en effet indiqué que la tutelle, qui est un des caractères de l'établissement public, ne pouvait plus être envisagée sans prendre en considération une approche issue de la gestion publique, puis des finances

¹⁶⁸⁴ DEBRAY R., Sur le pont d'Avignon, op. cit., p. 27.

publiques, faisant du pilotage une modalité de gouvernance renouvelée. Le recours à l'opérateur est alors préféré à l'établissement public pour symboliser cette évolution. De plus, nous ne restreignons pas l'établissement public à son caractère national, mais l'intégrons dans une dimension volontairement large pour avoir un panel significatif des modes de gestion culturels : l'établissement public de coopération culturelle est envisagé comme un établissement public, tandis que l'on relève que le groupement d'intérêt public possède des caractéristiques propres à l'établissement public. Ce champ extensif de l'établissement public pourrait contribuer à une perte de sa force. Cependant, R. Draï suggère que bien souvent l'emploi du terme crise est d'abord une volonté d'attirer l'attention¹⁶⁸⁵. Elle se manifeste par le brusque changement de regard auquel elle nous oblige. Nous alimenterions en ce cas la crise de l'établissement public, car nous inscrivons l'établissement public dans une autre dimension et une autre matière en le qualifiant d'opérateur, tandis qu'on en fait également un instrument de coopération. Cependant, ajoute R. Draï, une crise s'inscrit dans une temporalité brève. Si elle perdure, elle n'en est plus une, mais elle constitue plutôt un changement d'échelle¹⁶⁸⁶ ; le mot serait donc dans le cas de l'établissement public détourné de sa valeur. Nous avons pris le parti de nous inscrire dans cette réflexion, de modifier le paradigme et d'envisager un changement d'état de l'établissement public, plutôt qu'une crise : l'établissement public est une structure mouvante qui s'adapte aux mutations et exigences des politiques publiques qu'il contribue à mettre en œuvre.

Or, la politique publique culturelle, comme l'ensemble des politiques publiques, est en mutation : la maîtrise des dépenses publiques devient l'enjeu des finances publiques. De nouvelles notions issues de la gestion publique imprègnent notre droit administratif. Si elles modifient le caractère de l'établissement public, en complétant la tutelle, elles mettent en avant la performance d'une politique, envisagée par les actions qui sont menées. Celle-ci entre dans le champ d'activité des établissements publics par sa contractualisation. La tutelle, qui est représentative de l'action unilatérale de l'État, se trouve ainsi complétée par la mise en place d'un partenariat. Une démarche est menée afin d'établir cette nouvelle modalité avec

¹⁶⁸⁵ « La notion de crise connote l'idée de perturbation, de dysfonctionnement dans le fonctionnement routinier d'un système ou le déroulement d'un processus. Une rupture d'équilibre provoque une certaine dramatisation, il en résulte au niveau rhétorique une propension, inconsidérée parfois, à parler de crise dès lors que l'on souhaite attirer l'attention sur un phénomène. » (MERTON R., *Éléments de sociologie*, Paris : Plon.), in DRAÏ R., *Science Administrative, Éthique et Gouvernance*, op. cit., p. 233.

¹⁶⁸⁶ « Une crise réside dans le fait qu'elle s'inscrit dans une temporalité, sinon brève, en tout cas, qui ne soit pas interminable. » « Si ce que l'on nomme crise dure et perdure, devenant une manière d'être, il faudrait sans doute admettre que l'on se sert d'un mot inadéquat pour désigner une réalité dont ne rendent plus compte nos schèmes habituels. », *ibid.*, p. 235.

l'ensemble des opérateurs de l'État. La question de son extension aux structures de coopération se trouve posée, alors que des formes inédites se mettent en place, pour conduire des projets ayant une dimension internationale. Le choix des indicateurs doit être approfondi pour que ceux établis pour suivre la conduite de l'exécution des missions des établissements publics soient en cohérence avec ceux retenus pour l'État. Ils doivent être la traduction en termes financiers et managerial des directions que l'État souhaite prendre en matière culturelle. Le projet d'une politique culturelle est donc déterminant pour donner du sens au contrat de performance. Cette politique ne sera pas uniquement celle de l'établissement, mais sera également celle de l'État.

Ainsi, les établissements publics, par le prisme de la contractualisation de la performance, peuvent amener le ministère de la Culture à développer une réflexion sur la conduite d'une politique culturelle, envisagée à travers ses opérateurs et ses instruments de coopération qui couvrent l'ensemble du champ culturel public. Deux personnages émergent de cette réflexion : le gestionnaire de l'établissement, et le responsable du programme budgétaire. Tous deux sont porteurs d'une dimension administrative et d'une dimension manageriale. Le premier, le directeur, sera par sa nomination soumis à la tutelle de l'État ; il sera ensuite responsabilisé dans sa gestion. Le responsable de programme sera un directeur d'administration centrale en charge de la gestion d'une partie des crédits de son ministère. Cette dualité pourrait s'étendre aux structures de coopération, financées également sur des programmes budgétaires.

L'établissement public, grâce au développement et à l'enrichissement des notions de tutelle et de coopération pourrait directement participer à la détermination d'une politique culturelle. Afin que celle-ci puisse en partie satisfaire notre besoin de spiritualité.

Bibliographie

Traité, précis, manuels

ADAM F., FERRAND O., RIOUX R., *Finances publiques*, Paris : Presses de sciences Po et Dalloz, 3^e édition, 2010, 653 p.

AUBY J.-M., DUCOS-ADER R., *Institutions administratives*, Paris : Dalloz, 3^e édition, 1973, 620 p.

BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, 9^e édition, Paris : LGDJ, 2008, 949 p.

BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., LASSALE J.-P., *Finances publiques*, 10^e édition, Paris : LGDJ, 2010, 1030 p.

BRAIBAN G., STIRN B., *Le droit administratif français*, Paris : Presses de sciences Po et Dalloz, 2002, 641 p.

BRACONNIER S., *Droit des services publics*, Paris : Presses universitaires de France, 2003, 2^e édition, 531 p.

BURDEAU G., *Traité de science politique*, T. 2, L'État, Paris : LGDJ, 1967, 3^e édition, 1980, 733 p.

CARBONNIER J., droit civil, Thémis – Droit privé, Tome 4, Les obligations, Paris : Presses universitaires de France, 19^e édition, 1995, 594 p.

CHABANOL D., *La pratique du contentieux administratif*, Paris : Litec, 2007, 7^e édition, 489 p.

CHAPUS R., *Droit administratif général*, Tome 1, Paris : Montchrestien, Domat, 12^e édition, 2001, 1427 p.

CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Paris : Montchrestien, Domat, 12^e édition, 2006, 1489 p.

DUGRIP O., SAIDJ L., *Les établissements publics*, Paris : LGDJ, 1992, 165 p.

DUPUIS G., GUÉDON M.-J., CHRÉTIEN P., *Droit administratif*, Paris : Sirey, Universités, 12^e édition, 2011, 727 p.

FLOUR J., AUBERT J.-L., SAVAUX É., *Droit civil – Les obligations I – L'acte juridique*, Paris : Armand Collin, Coll U, 2004, 409 p.

FRIER P.-L., PETIT J., *Précis de droit administratif*, Paris : Montchrestien, Domat Droit public, 5^e édition, 2008, 537 p.

GAUDEMET Y., *Droit administratif*, Paris : LGDJ, 18^e édition, 2005, 453 p.

GAUDEMET Y., *Traité de droit administratif, Tome 1, Droit administratif général*, Paris : LGDJ, 2001, 16^e édition, 917 p.

GUETTIER C., *Droit administratif*, Montchrestien, Lextenso éditions, Focus droit, 3^e édition, 2009, 342 p.

GUETTIER C., *Droit des contrats administratifs*, Paris : PUF, 2004, 580 p.

HAURIOU M., *Précis de droit administratif*, Paris : Dalloz, 12^e édition, Sirey, réédition 2002, 1150 p.

LAUBADÈRE A. (de), *Traité de droit administratif*, 6^{ème} édition, Tome I, 823 p.

LAUBADÈRE A. (de), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris : LGDJ, 1978.

LAUBADÈRE A. (de), *Traité élémentaire de droit administratif*, 3^e édition, Tome 1.

LAUBADÈRE A. (de), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris : LGDJ, 5^e édition, T.1

LAUBADÈRE A. (de), GAUDEMET Y., VENEZIA J.-C., *Droit administratif général*, Paris : LGDJ, 1999, 15^e édition, 1107 p.

LAUBADÈRE A. (de), MODERNE F., DELVOLVÉ P., *Traité des contrats administratifs*, Tome 2, Paris : LGDJ, 2^e éd., 1984

LEBRETON G., *Droit administratif général*, Paris : Dalloz, 5^e éd., 2009, 576 p.

PONTIER J.-M., RICCI J.-C., BOURDON J., *Droit de la culture*, Paris : Dalloz, Précis, 2^e édition, 1996, 548 p.

RICHER L., *Droit des contrats administratifs*, Paris : LGDJ, Lextenso éditions, 7^e éd., 2010, 715 p.

STIRN B., *La source constitutionnelle du droit administratif : introduction au droit public*, Paris : Systèmes, 7^e éd., 2011, 213 p.

VEDEL G., *Droit administratif*, Paris : PUF, 1973, 902 p.

WALINE J., *Droit administratif*, Paris : Dalloz, Précis, 23^e édition, 2010, 728 p.

WALINE M., *Droit administratif*, Paris : Sirey, 9^e édition, 1963, 934 p.

Essais, ouvrages particuliers

ADAM F., FERRAND O., RIOUX O., *Finances publiques*, Paris : Dalloz, 2010, 5^e édition, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 653 p.

AKHOUNE F., *La réforme de la gestion budgétaire et comptable publique*, Paris : LGDJ, 2013, 260 p.

ALAIN, *Propos sur les Beaux-arts*, Paris : PUF, Quadrigo, 1998, 289 p.

ALBERT N. (dir.) *Performance et droit administratif*, Paris : Litec, Colloques et débats, 2010, 306 p.

ARGENSON P.-H. (d'), *Réformer l'ENA, réformer l'élite. Pour une véritable école des meilleurs*, Paris : L'Harmattan, 2008, 171 p.

ARENDRT H., *La crise de la culture*, Paris : Folio Essais, Gallimard, 1972, 380 p.

ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF (SEILLER B. (dir.)), *La personnalité publique, Actes du colloque organisé les 14 et 15 juin 2007*, Paris : Litec, 2007, 256 p.

ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE, *La personnalité morale, Journées nationales Tome XII / La Rochelle, Actes du colloque La personnalité morale organisé le 4 juin 2007*, Paris : Dalloz, 2010, 146 p.

AUBRY M. (coord.), *Culture toujours... et plus que jamais !*, Paris : L'aube, Collection « Proposer », 2004, 221 p.

AUBY J.-B., *La décentralisation et le droit*, Paris : LGDJ, 2006, 157 p.

BARILARI A., BOUVIER M., *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, Paris : LGDJ, 2004, 207 p.

BARON E., FERRIER-BARBUT M., *Modes de gestion des équipements culturels*, Grenoble : PUG, Collection Art et culture, 2003, 304 p.

BARONE S. (dir.), *Les politiques régionales de région*, Paris : La découverte, collection Recherches, 2011, 324 p.

BARNAVI É., SAINT PULGENT M. (de) (dir), *Cinquante ans après, culture, politique et politiques culturelles*, Paris : La documentation Française, Collection du Comité d'histoire du Ministère de la Culture et de la Communication, Paris : 2010, 286 p.

BENHAMOU F., *Les dérèglements de l'exception culturelle*, Paris : Seuil, La couleur des idées, 347 p.

BENHAMOU F., *L'économie de la culture*, Paris : La Découverte, 2011, 126 p.

BODIGUEL J.-L., *L'implantation du Ministère de la Culture en région, naissance et développement des directions régionales des affaires culturelles*, Paris : La documentation Française, Comité d'histoire du ministère de la culture, 2000, 373 p.

BOURDIEU P., *Sur l'État, Cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris : Éditions du Seuil, Éditions Raisons d'agir, janvier 2012, 657 p.

CAILLOSSE J., *La constitution imaginaire de l'administration*, Paris : PUF, Les voies du droit, 2008, 421 p.

CAMBY J.-P., *La réforme du budget de l'État, la loi organique relative aux lois de finances*, Paris : LGDJ., 2004, 2^e édition, 411 p.

CATTEAU D., *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, Paris : Dalloz, 2007, 556 p.

CHABANOL D., *La pratique du contentieux administratif*, Paris : Litec, 7^e édition, 2007, 489 p.

CHASSAGNARD-PINET S. et HIEZ D. (dir.), *La contractualisation de la production normative*, Paris : Dalloz, Thèmes et commentaires, 2008, 343 p.

CHATELAIN J., *Droit et administration des musées*, Paris, École du Louvre, La documentation Française, 1993, 675 p.

COHEN D., *Homo Economicus, Prophète (égaré) des temps nouveaux*, Paris : Albin Michel, 2012, 212 p.

CUCHE D., *La notion de culture dans les sciences sociales*, Paris : La Découverte, 2010, 157 p.

DARDY-CRETIN M., *Histoire administrative du ministère de la culture et de la communication 1959-2012*, Paris : Direction de l'information légale et administrative, 2012, 247 p.

DEBOUY C., *les moyens d'ordre public dans la procédure administrative contentieuse*, Paris : PUF, 1980, 528 p.

DEBRAY R., *Sur le pont d'Avignon*, Paris : Flammarion, 2005, 121 p.

DEBRÉ M. *Mémoires*, Tome IV, *Gouverner autrement, 1962-1970*, Paris : Albin Michel, Collection : Essais et documents, 1993, 424 p.

DELCROS B., *L'unité de la personnalité juridique de l'État. Étude sur les services non personnalisés de l'État*, Paris : LGDJ, 1976, 322 p.

DESCOLA P., *Par delà nature et culture*, Paris : Gallimard, Bibliothèque sciences Humaines, 2005, 623 p.

DESCOLA P., *Diversité des cultures, diversité des natures*, Paris : Bayard, Collection Les petites conférences, 2010, 84 p..

Dictionnaire permanent social, Ed. Législatives, 2007, p. 2201.

DRAÏ R., *Science administrative, Éthique et Gouvernance*, Aix-En-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille, Librairie de l'Université d'Aix-En-Provence, 2002, 415 p.

DREYFUS J.-D., *Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques*, Paris : L'Harmattan, Collection Logiques juridiques, 1993, 525 p.

DREYFUS F., EYMERY J.-M. (dir.), *Science politique de l'administration, Une approche comparative*, Paris : Economica, Collection Études politiques, 307 p.

DUBOIS V., *La politique culturelle*, Paris : Belin, 1999, 508 p.

DUGRIP. O., SAIDJ L., *Les établissements publics*, Paris : LGDJ, 1992, 165 p.

DUPIN F., *L'orchestre nu*, Paris : Hachette, 1982, 284 p.

DURKHEIM É., *De la division du travail social*, 1893, Paris : Les presses universitaires de France, Collection Bibliothèque de philosophie contemporaine, 1967, 8^e édition, 416 p.

EHRENBERG A., *Le culte de la performance*, Paris : Calman-Levy, 1994, 323 p.

FINKIELKRAUT A., *La défaite de la pensée*, Paris : Gallimard, 1987, 178 p.

FOULON C.-L., *André Malraux Ministre de l'irrationnel*, Paris : Gallimard, 2010, 507 p.

FUMAROLI M., *L'État culturel, Essai sur une religion moderne*, Paris : Éditions de Fallois, 1991, 305 p.

GAILLARD J.-M., *L'ENA, miroir de l'État, de 1945 à nos jours*, Paris : Complexe, 1995, 239 p.

GARY R., *Les mangeurs d'étoiles* ; Paris : Éditions Gallimard, 1966, 440 p.

GARY R., *Les clowns lyriques*, Paris : Éditions Gallimard, 1979, 274 p.

GAULT M., *Action culturelle et coopération intercommunale*, Paris : La documentation Française, 1992, 136 p.

GIDE C., *Principes d'économie politique*, Paris : Sirey, 1931, 682 p.

GILLES W., *Les principes budgétaires et comptables publics*, Paris : LGDJ., 2009, Lextenso, 248 p.

GIRARD A., GENTIL G. (dir.), *Les affaires culturelles au temps d'André Malraux*, Paris : La documentation Française, 1996, 508 p.

GODARD C., *Chaillot, Histoire d'un théâtre populaire*, Paris : Seuil, 2000, 119 p.

GOHIN O., *Institutions administratives*, Paris : LGDJ, Manuel, 5^e édition, 2006, 853 p.

Guide de légistique établi par le Conseil d'État (www.legifrance.fr)

GREFFE X., PFLIEGER S., *La politique culturelle en France*, Paris : La documentation Française, 2009, 287 p.

GRÉMION C. et FRAISE R. (dir.), *Le service public en recherche, quelle modernisation ?*, Paris : La documentation Française, 1996, 405 p.

GRISTI É., *La réforme de l'État*, Paris : Vuibert, septembre 2007, 530 p.

GUILLAUME H., DUREAU O., SILVENT F., *Gestion publique. L'État et la performance*, Paris : Presses de Sciences Po et Dalloz, Coll. Amphi, 2002, 272 p.

HALL E.T., *Au-delà de la culture*, Paris : Éditions du Seuil, 1987, 233 p.

HAROUEL J.-L., *Culture et contre-cultures*, Paris : PUF, collection Quadrigo, 1994, 329 p.

HEILBRUNN B., *La performance, une nouvelle idéologie ?*, Paris : La découverte, 2004, 275 p.

INGLEBERT X., *Manager avec la LOLF, pratiques de la nouvelle gestion publique*, Paris : Groupe la Revue Fiduciaire, Collection Réforme de l'État, 2009, 409 p.

JAMET D. (coord.), FOSSOYEUX J., PATTYN C., *Les établissements publics sous tutelle du ministère de la culture Histoire administrative*, Paris : La documentation Française, 2004, 346 p.

JAMIN C, MAZEAUD D. (dir.), *La nouvelle crise du contrat*, Paris : Dalloz, Thèmes et commentaires, 2003, 260 p.

LANG J., *Les batailles du Grand Louvre*, Paris : Édition de la Réunion des musées nationaux, 2010, 261 p.

LASH C., *Culture de masse ou culture populaire*, Castelnau-le-Lez : éditions Climats, collection Sisyphe, 2001, 80 p.

LINDITCH F., *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, Paris : LGDJ, 1997, 335 p.

MALRAUX A., *L'espoir*, Paris : Gallimard, Poche, 1988 (1^e édition 1972), 589 p.

MARCUSE H., *Contre-révolution et révolte*, Paris : Seuil ; 1972, 167 p.

MASPETIOL R., LAROQUE P., *La tutelle administrative*, Paris : Sirey, 1930, 403 p.

MAUSS M., *Manuel d'ethnographie*, Paris : Payot, 1967, 211 p.

MELLERAY G., *La tutelle de l'État sur les communes*, Paris : Sirey, 1981, p. 387.

MERLEAU-PONTY M., *Phénoménologie de la perception*, Paris : Gallimard, Coll. Tel, numéro 4, 1945, 552 p.

MERLET J-F, BELORGEY J.-M., *Le financement public des associations*, Lyon : Éd. Juris service, 2001, 80 p.

MERLIN C., *Au cœur de l'orchestre*, Paris : Fayard, 2012, 518 p.

MESNARD A.H., *Droit et politique de la culture*, Paris : PUF, Coll. Droit fondamental, 1990, 487 p.

MICHOUD L., TROBADAS L. (actualisation), *La théorie de la personnalité morale Son application au droit français*, Paris : LGDJ, 1924, 513 p.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, *Financement et gestion de la culture aux Etats-Unis et en France, Nouvelles synergies et interdépendances des sources privées et publiques*, Paris : Les Éditions de Bercy, 1995, Collection Colloques, 2004, 247 p.

MORDACQ F., *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, Paris : LGDJ 2006, 412 p.

MORDACQ F., *La réforme de l'État par l'audit*, Paris : LGDJ, 2009, 209 p.

MORDACQ F., *Les finances publiques*, Paris : PUF, Que sais-je ?, 2012, 127 p.

MORAUD Y. (Textes réunis et présentés), *Ordre et désordre : schème fondamental dans la vision et l'écriture d'André Malraux, Actes du colloque de Brest 6-9 juin 2001*, Crozon, France : Les Éditions Buissonnières, 2005, 368 p.

MOULINIER P., *Politique culturelle et décentralisation*, L'Harmattan, 2002, 336 p.

MOULINIER P., *Les politiques publiques de la culture en France*, Paris : PUF, Que sais-je ?, 2011, 127 p.

MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris : PUF, Que sais-je ?, 1990, 128 p.

MUZELLEC R., NGUYEN QUOC V., *Les groupements d'intérêt public*, Paris : Economica, Collectivités territoriales, 1993, 284 p.

NÉMERY J.-C. (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises*, Paris : L'Harmattan, 2010, 367 p.

NÉMERY J.-C. (dir.), *RGPP et réforme des collectivités territoriales*, Paris : L'Harmattan, 2012, 269 p.

POIRRIER P. (Textes assemblés et commentés), *Les politiques culturelles en France*, Paris : La documentation Française, Collection Retour aux textes, 2002, 637 p.

POIRRIER P. (dir.), DUBOIS V., *Les collectivités locales et la culture*, Paris : La documentation Française, 2002, 431 p.

PONGY M., SAEZ G., *Politiques culturelles et régions en Europe*, Paris : L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 1994, 323 p.

PONTIER J.-M., RICCI J.-C., BOURDON, J., *Droit de la culture*, Paris : Dalloz, 2^e édition, 1996, 540 p.

PONTIER J.-M., LÉGER J. (dir), *Les services publics culturels*, Aix-en-Provence : PUAM, 2012, 263 p.

RÉMOND B., *La fin de l'État jacobin ?*, Paris : LGDJ, 1998, 117 p.

RENARD J., *Un pavé dans la culture, l'urgence d'un nouveau souffle de la politique culturelle – la controverse du Monum*, Paris : L'Harmattan, Questions contemporaines, 2003, 200 p.

RIGAUD J., *L'exception culturelle : cultures et pouvoirs sous la V^e République*, Paris : Grasset, 1995, 298 p.

RIGAUD J., *Pour une refondation de la politique culturelle*, Paris : La documentation Française, 1996, 201 p.

RIOU A., *Le droit de la culture et le droit à la culture*, Paris : ESF, 1996, 231 p.

RONDIN J., *Le sacre des notables : la France en décentralisation*, Paris : Fayard, 1985, 335 p.

SAINT PULGENT M. (de), *Le Syndrome de l'Opéra*, Paris : Accords / Robert Laffont, 1991, 359 p.

SAINT PULGENT M. (de), *Le gouvernement de la culture*, Paris : Gallimard, Le débat, 1999, 378 p.

SAINT PULGENT M. (de), *Jack Lang, Batailles pour la culture, 10 ans de politiques culturelles*, Paris : La documentation Française, Comité du comité d'histoire du ministère de la Culture et de la Communication, 2013, 253 p.

SAEZ G., *L'État, la ville, la culture*, Doctorat d'État, 1993.

SERRIÈRE M.-T., *Le T.N.P. et nous*, Rennes : Librairie José Corti, 1959, 187 p.

STENDHAL, *Promenades dans Rome*, Paris : Gallimard, 1997, 427 p.

SUPIOT A., *Homo juridicus, Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Paris : Seuil, La couleur des idées, 2005, 333 p.

- TERNEYRE P., MODERNE F., *La responsabilité contractuelle des personnes publiques en droit administratif*, Paris : Economica, 1989, 344 p.
- THURIOT F., *Culture et territoire. Les voies de la coopération*, Paris : L'Harmattan, 1999, 334 p.
- THURIOT F., *L'offre artistique et patrimoniale en région. Proximité et rayonnement culturels*, Paris : L'Harmattan, 2004, 258 p.
- TROSA S., *Le guide de la gestion par programmes. Vers une culture de résultats*, Paris : Éditions d'organisation, coll. Service public, 2002, 240 p.
- TROSA S., CROZIER M., *Quand l'État s'engage : la démarche contractuelle*, Paris : Édition d'organisation, Coll. Service public, 351 p.
- UDERZO A., GOSCINNY R., *Astérix et le chaudron*, Paris : Hachette, 1969, 48 p.
- URFALINO P., *L'invention de la politique culturelle*, Paris : Hachette Littératures, Collection Pluriel, 2004, 427 p.

Thèses, travaux universitaires

- AUBY J.-B., *La notion de personne publique en droit administratif*, Thèse Bordeaux, 1979
- CONNOIS R., *La notion d'établissement public en droit administratif français*, Paris : LGDJ, 1958, 219 p.
- CONSTANS L., *Recherches sur la notion et la classification des personnes morales administratives*, Paris : Dalloz, 1966, 251 p.
- DÉLIVRÉ-GILG C., *Finances publiques et protection du patrimoine culturel, Thèse pour le doctorat en droit public, Mention Finances publiques et Fiscalité, Université Jean Moulin – Lyon III, 2004, 901 p.*
- DRAGO R., *Les crises de la notion d'établissement public*, Paris : Pedone, 1950, 286 p.
- DUBOIS J.-P., *Le contrôle administratif sur les établissements publics*, Paris : LGDJ, 1982
- DUFAUR C., *Étude d'un établissement public culturel : la Réunion des musées nationaux*, Paris 1, 250 p.
- DURR D., *La décentralisation culturelle*, thèse de droit public, Lyon, 1988.
- FROSSARD J., *La distinction des obligations de moyens et des obligations de résultats*, thèse, Paris : LGDJ, 1965.
- MESNARD A.-H., *L'action culturelle des pouvoirs publics*, Thèse de doctorat, Paris : LGDJ, 1969, 544 p
- MESNARD, A.-H., *L'action culturelle des pouvoirs publics*, Paris : LGDJ, 1969, 544 p.

MORAUD J., *La coopération entre l'État et les collectivités territoriales dans la politique culturelle en France*, Mémoire de Master 2 Recherche, Université de Reims Champagne Ardenne, 2006, document dactylographié, 109 p.

PASSERON S., *L'autonomie de gestion des établissements publics nationaux*, Paris : LGDJ, 1968, 315 p.

REGOURD S., *Recherche sur l'acte de tutelle en droit administratif français*, Paris : LGDJ, 1982, 439 p

SAEZ G., *L'État, la ville, la culture*, Doctorat d'État, Thèse sur microfiches (Consultée à la Bibliothèque Cujas), 1993

SPILIOTOPOULOS E., *La distinction des institutions publiques et des institutions privées en droit français*, Paris : LGDJ, 1958, 165 p.

THURIOT F., *Culture et territoires, Les voies de la coopération*, Paris : L'Harmattan, 1999, 334 p.

VOIZARD K.-H., *L'État culturel et le droit, Approche juridique des interventions culturelles de l'État en France*, Thèse de doctorat en droit public, Paris : Panthéon-Assas, 2011, 539 p.

Articles et contributions

ABIRACHED R., La décentralisation théâtrale. 2. Les années Malraux, *Cahiers n° 6, ANRAT*, Actes Sud-Papiers, 1993.

ADANS B., INGLEBERT X., La gestion budgétaire et comptable publique vue d'un établissement public, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 111-118.

ALBERT N., La privatisation du droit administratif le rend-il plus performant ?, pp. 53-65, in ALBERT N. (dir.), *Performance et droit administratif*, Paris : Litec, Colloques et débats, 2010, 306 p.

ALIBERT-FABRE V., La reconnaissance jurisprudentielle des services publics culturels locaux, *La Revue administrative*, 1989, pp. 415-418.

ALLEMAND R., Incidences sur la région des réformes de l'État et des collectivités territoriales, pp. 85-98, in NÉMERY J.-C. (dir.), *RGPP et réforme des collectivités territoriales*, Paris : L'Harmattan, 2012, 269 p.

ARGENTIERI L., Du risque pour les collectivités territoriales de contracter avec l'État, *JurisClasseur Collectivités Territoriales Intercommunalité*, 2005, pp. 7-11.

AUBY J.-F., Les sociétés publiques locales. Un outil aux contours incertains, *RFDA*, 2012, pp. 99-108.

BARON É., Les modes de gestion privée du service public culturel, *AJDA*, 2000, spécial, pp. 131 et ss.

BALEYNAUD P., La culture, l'oubliée de la décentralisation ?, *RDP*, I-1991, pp.149-195.

BARILARI A., Les opérateurs de l'État : difficulté et ambiguïté d'une définition, *RFFP*, n 105, février 2009.

BAYLE-LESPITAU J., Un témoignage de 1962, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, p. 27 et s.

BEGHESTANI-PERREY L., la pertinence des nouveaux modes constitutionnels de répartition et de régulation de l'exercice des compétences décentralisées, *Petites affiches*, n°78, 20 avril 2004, pp. 8-12.

BENHAMOU F., Interventions de l'État et culture, *La Revue du Trésor*, 2008, n°5, pp. 288-291.

BEROUJON F., Le recul de l'établissement public comme procédé de gestion des services publics, *RFDA*, 2008, pp. 26 et ss.

BÉZARD B., Une nouvelle gouvernance des finances publiques, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, p. 15 et s.

BIED-CHARRETON H., L'évolution de la fonction financière dans les ministères : quelle place pour les directions financières ministérielles ?, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 71-74.

BIGOT G., Personnalité publique et puissance publique, pp. 17-34, in ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF (SEILLER B. (dir.)), *La personnalité publique, Actes du colloque organisé les 14 et 15 juin 2007*, Paris : Litec, 2007, 256 p.

BLOCH G., CYTERMANN J.-R., Du pilotage du programme au pilotage des opérateurs, *Gestion et finances publiques*, 2009, pp. 305-307.

BLOCH-LAINÉ F., Le mouvement associatif et le droit public, *AJDA*, 1980, pp. 117-120.

BLONDEL A., la définition de la politique des scènes nationales et des centres dramatiques nationaux : un jeu de coopération entre l'État, ville et directeurs des établissements, in POIRRIER P. (dir.), DUBOIS V., *Les collectivités locales et la culture. Les formes de l'institutionnalisation, XIX^e – XX^e siècles*, Paris : La documentation Française, 2002, 431 p.

BORDIER D., Les chassés-croisés de l'intérêt local et de l'intérêt national, *AJDA*, novembre 2007, pp. 2188-2194.

BOUALILI H., L'orgue d'église : instrument de culte ou instrument de musique ?, *RDP*, 2012, pp. 1523-1551.

BOUDET J.-F., Les services à compétence nationale, *RFDA*, 2009, pp. 995-1014.

BOUET J.-B., Autonomie des opérateurs de l'État et association à la performance budgétaire, *Gestion et finances publiques*, 2009, pp. 298-301.

BOUVARD M., La mesure de la performance, *RFFP*, n° 91, 2005, pp. 31-37.

BOUVARD M., La nécessaire intégration des opérateurs de l'État dans la démarche de performance de la LOLF, *RFFP*, 2009, pp. 13-27.

BOUVIER M., Nouvelle gouvernance et philosophie de la loi organique du 1^{er} août 2001 : aux frontières du réel et de l'utopie, *RFFP*, n° 86, 2004, pp. 193-212.

BOUVIER M., La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'État, *AJDA*, 2008, pp. 329-332.

BOUVIER M., Réformes : la culture de la performance n'est pas incompatible avec la diversité institutionnelle, *RFFP*, n° 105, 2009, pp. 5-10.

BOUVIER M., *Nouvelle gouvernance publique et transformations du pouvoir politique*, in Réformes des Finances publiques et Modernisation de l'État, Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog, Paris : Économica, 2011, 656 p., pp. 58-65.

BRAMERET S., Les sociétés publiques locales, toujours menacées ?, *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 79, Mai 2012, pp. 43-45.

BRAMERET S., La société publique locale, entre service public et transparence, *RFDA*, 2012, pp. 1127-1132.

BRENET F., Un département est responsable des fautes commises dans la gestion d'une association transparente, Note sous l'arrêt du Conseil d'État, Département de la Dordogne, 5 décembre 2005, *AJDA*, 2006, pp. 656-661.

BRESSON J.-F., La France est une République indivisible... son organisation est décentralisée !, *RDP*, n° 1, 2003, pp. 111-114.

BRIANT V. (de) La décentralisation coopérative et ses limites, *Pouvoirs locaux*, n° 68 I, 2006, pp. 64-69.

BRICHET R., Le rôle des associations privées dans la vie administrative, *AJDA*, 1980, pp. 123-128.

BROUILLET J., RGPP, vers un État régulateur ?, *Revue Projet*, septembre 2010, n° 318, pp. 21-27.

BUI-XUAN O., La décentralisation culturelle, bilan et perspectives, *AJDA*, mars 2007, pp. 563-570.

CADIEU P., L'établissement public de coopération culturelle (EPCC) au milieu du gué, *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 10, février 2006, pp. 30-33.

CAILLOSSE J., Le droit administratif contre la performance publique ?, *AJDA*, 1999, pp. 195-211.

CAILLOSSE J., Rapport introductif, Performance et droit de l'administration, pp. 9-17, p. 11, in ALBERT N. (dir.), *Performance et droit administratif*, Paris : Litec, Colloques et débats, 2010, 306 p.

CALMEL M.-P., PRADA M., Le champ de compétence du conseil de normalisation des comptes publics, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 123-134.

CARLES J., La société publique locale, un outil adapté à l'évolution des missions du service public local ?, *RFDA*, 2012, pp. 1099-1101.

CHAFFARDON G., JOYE J.-F., La LOLF a dix ans : un rendez-vous manqué ?, *Revue de droit public et de science politique*, 2012, pp. 303-336.

CHANIAL P., Renouer les fils de l'alliance, Bourgeois, Durkheim et l'incomplétude du contrat, pp. 50-67, p. 53, in JAMIN C et MAZEAUD D (dir), *La nouvelle crise du contrat*, Paris : Dalloz, Thèmes et commentaires, 2003, 260 p.

CHANTEPIE P., Aperçu économique d'un secteur en mutation, *La Revue du Trésor*, 2008, n°5, pp. 292-297.

CHAPUISAT J., La décentralisation, cinq ans après, éditorial, *AJDA*, 20 mars 1987, p.139.

CHAPUS R., Le service public et la puissance publique, *RDP*, 1968, pp. 235 et s.

CHEVALLIER J., Les transformations du statut d'établissement public, *JCP*, 1972, 1. 2496, n° 20.

CHEVALLIER J., Contractualisation et régulation, in CHASSAGNARD-PINET S., HIEZ D. (dir.), *La contractualisation de la production normative*, Paris : Dalloz, Thèmes et commentaires, 2008, 343 p., p. 85.

CHEVALLIER J., Performance et gestion publique, pp. 83-93, *Réforme des finances publiques et modernisation de l'administration, Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog*, Paris : Economica, 2011, 653 p.

CLAVAGNIER B., Mise à disposition d'un équipement public : indice d'un service public ?, *Juris associations*, n°309, 1^{er} décembre 2004, pp. 8-10.

CLAVAGNIER B., EPCC, une initiative encore à parfaire, *Juris associations*, n° 341, 15 juin 2006, pp. 14- 25.

COLIN C., MATTRET J.-B., La comptabilité publique : instrument d'information ?, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 125-128.

COLLART DUTILLEUL F., Quelle place pour le contrat dans l'ordonnement juridique, pp. 224-241, in JAMIN C et MAZEAUD D (dir), *La nouvelle crise du contrat*, Paris : Dalloz, Thèmes et commentaires, 2003, 260 p.

COLLIERE P., Situation des personnels repris en régie par une collectivité locale, *AJDA*, mai 2006, pp. 1018-1021.

COLLOT P.-A., La décentralisation culturelle, *RDP*, 2008, n°2, pp. 335-362.

COMBOT P., La nouvelle « loi de 1901 » des groupements d'intérêt public, entre rupture et continuité, *JCP A*, n° 26, juin 2011, Étude n° 2235, p. 43.

COMPAGNON A., *Les missions de 1959, vues de 2009*, p. 27-36, in BARNAVI É, SAINT PULGENT M. (de) (dir.), *Cinquante ans après, Culture, politique et politiques culturelles*, Paris : La documentation Française, Comité d'histoire du ministère de la culture, 2010, 286 p.

CONAN M., La régulation budgétaire en quête de légitimité, *RFFP*, n° 48, 1994, pp. 196-229.

DAMAREY S., L'administration confrontée à la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, *AJDA*, 2003, pp. 1964-1968.

DAMAREY S., La société publique locale ou la fin des associations transparentes, *AJDA*, 2011, pp. 16 et ss.

DEBBASCH C., *Science administrative*, 1972, n° 343.

DE GUERRE P., SOMMONY M., le contrôle budgétaire des organismes relevant du titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 107-110.

DELAGE P. SIMMONY M., Le contrôle budgétaire des administrations de l'État, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 75-78.

DELAGE P., TOULGOAT G., Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 79-82.

DELAUNAY B., Les services à compétence nationale, *Droit administratif*, 2009, n°4, pp. 7-12.

DELVAINQUIÈRE J.-C., Le financement des collectivités locales pour la culture, *La Revue du Trésor*, 2008, n°5, pp. 302-309.

DEMAYE P., Une nouvelle catégorie de personne morale de droit public : les groupements d'intérêt public, *Petites affiches – La loi*, n° 146, 24 juillet 2001.

DEVIC L., Associations culturelles : la gestion désintéressée sur la brèche, *Juris associations*, n°321, 15 décembre 2005.

DENOIX DE SAINT MARC R., La question de l'administration contractuelle, *AJDA*, 2003, p. 970 et s.

DENOIX DE SAINT MARC R., MARCOU G., RICHER L., Dossiers sur l'administration contractuelle, *AJDA*, mai 2003, pp. 970-991.

DION S., Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie, *Revue sociologie du travail*, 1984, pp.121-141.

DOAT M., Vers une conception a-centralisée de la France, *RDP*, n° 1, 2003, pp. 115-117.

DONDERO B., L'instrumentalisation du droit des sociétés : les sociétés publiques locales, *Recueil Dalloz*, n° 36, octobre 2012, pp. 2408-2411.

DOROSZ N., Les services à compétence nationale : une organisation au service de la modernisation de l'État, *Courrier juridique des finances et de l'industrie*, n° 56, juin 2009, pp. 132-135.

DOUAT É., La transparence relative aux opérateurs de l'État, question de méthode, *Gestion et finances publiques*, 2009, n° 3-4, pp. 281-286.

DOUENCE J.-C., Le rattachement des établissements publics à une collectivité territoriale, *AJDA*, 1971, pp. 4-17.

DOUENCE J.-C., Les conventions entre personnes publiques, *Mélanges en l'honneur du professeur Stassinopoulos*, Paris : LGDJ, 1974, 597 p.

DOUENCE J.-C., Libre administration et organisation décentralisée, pp. 440-447, in *Le droit administratif, Permanences et convergences, Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Paris : LGDJ, 2007, 1122 p.

DREYFUS J.-D., Actualité des contrats entre personnes publiques, *AJDA*, 2000, pp. 575-588.

DREYFUS J.-D., Associations et délégations de service public, *AJDA*, octobre 2002, pp. 894-897.

DREYFUS J.-D., L'abandon d'un engagement contractuel entre personnes publiques ouvre droit à indemnité, Note sous l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes, 30 décembre 2005, *AJDA*, juin 2006, pp. 1165-1168.

DREYFUS F., La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État, *RFAP*, n°136, 2010, pp. 858-868.

DUBERTRET J., Le GBCP, nouvelle étape pour un pilotage plus cohérent des finances publiques, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, p. 13 et s.

DUBOIS V., Une politique pour quelle culture ?, in *Cahiers français*, janvier février 2003, n° 312, pp. 19 et s.

DUCLOS-GRISIER A., TANGUY F., Le champ d'application du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 57-60.

DUCLOS-GRISIER A., AVOT B., Programmation budgétaire et documents prévisionnels de gestion, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 67-70.

EISENMANN C., Préface à la thèse de SPILIOTOPOULOS E., *La distinction des institutions publiques et des institutions privées en droit français*, Paris : LGDJ, 1958, 165 p.

FAURE A., Négrier E., Vers une nouvelle donne communautaire ?, *La politique culturelle des agglomérations*, Paris : La documentation Française, Collection DATAR, 2001.

FAURE B., Faut-il garder le mot « tutelle » en droit administratif ?, *AJDA*, 2008, p. 113.

FATÔME E., À propos de la distinction entre les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère industriel et commercial, pp. 171-196, in *Mélanges en l'honneur du professeur René Chapus*, Paris : Montchrétien, 1992.

FATÔME E., Etablissement public et service public, *AJDA*, juin 1997, pp. 96-102.

FATÔME E., À propos de l'établissement public culturel, la création de nouvelles catégories, *AJDA*, 2000, pp. 151 et ss.

FATÔME E., La détermination du caractère des établissements publics. À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 2001, Loi relative à l'archéologie préventive, *AJDA*, 2001, pp. 222-225.

FERSTENBERT J., une troisième catégorie de services de l'État ? Les services opérateurs à compétence nationale (SOCN), *AJDA*, 1999, pp. 315-332.

FÉVROT O., La performance dans les contrats administratifs, *Revue de la recherche juridique*, PUAM, 2005-4, pp. 2360-2397.

FLEURY B., De quelques problématiques soulevées par les Sociétés publiques locales, *Gestion et finances publiques*, n° 11, novembre 2012, pp. 69-74.

FLEURY B., Les collectivités territoriales au régime sec ? – À propos du rapport de la Cour des comptes du 2 juillet 2012 intitulé Situation et perspectives des finances publiques, *JCP A*, 16 juillet 2012, n° 28, pp. 3-4.

FONROJET S., Les nouveaux transferts de compétence aux collectivités territoriales, *Regards sur l'actualité*, février 2005, n° 308, pp. 17-39.

FORTIER J.-M., La RGPP est morte, vive la RGPP, *AJFP*, 2012, p. 1.

FOSSEYEUX J., Les modes de gestion du service public culturel, *AJDA*, 2000, spécial, pp. 126 et ss.

FOURNAND C., La Réunion des musées nationaux, *La Revue du Trésor*, 2008, n°5, pp. 319-328.

FRIER P.-L., La répartition actuelle des compétences entre l'État et le pouvoir local, *AJDA*, 2000, spécial, pp. 58 et ss.

FRIER P.-L., Les transferts de compétences dans les secteurs de la formation professionnelle, de l'éducation et de la culture, *AJDA*, 2004, pp. 1984-1995.

GARBAR C.-A., Les fonctionnaires en proie au changement, pp. 91-101, in GRÉMION C. et FRAISE R. (dir.), *Le service public en recherche, quelle modernisation ?*, Paris : La documentation Française, 1996, 405 p.

GARBAR C.-A., Performance et contractualisation de l'action publique, pp. 134-159, p. 134, in ALBERT N. (dir) *Performance et droit administratif*, Paris : Litec, Colloques et débats, 2010, 306 p.

GARNIER L., Les opérateurs de l'État : un enjeu de soutenabilité pour les finances publiques, *Gestion de finances publiques*, 2009, n° 3-4, pp. 295-297.

GAUTHIER T., Highways agency : un exemple d'agence exécutive en Grande-Bretagne, *RFFP*, 2009, n° 105, pp. 105-120.

GEGOUT Y.-L., Une législation unifiée pour les groupements d'intérêt public : les articles 98 à 122 de la loi de simplification et d'amélioration du droit, *Les petites affiches*, 2011, n° 154-155.

GENEVOIS B., La nature des activités des établissements publics « à double visage », Conclusions sur Tribunal des conflits, 12 novembre 1984, n° 2338, Société Interfrost C/ F.I.O.M, *RFDA*, 1985, pp. 250-257.

GÉNISSON C., Les orientations de la politique culturelle régionale, *La Revue du Trésor*, 2008, n°5, pp.345-347.

GHESTIN J., Avant-propos, pp. 1-3, in JAMIN C et MAZEAUD D (dir), *La nouvelle crise du contrat*, Paris : Dalloz, Thèmes et commentaires, 2003, 260 p.

GHESTIN J., *La notion de contrat*, *Droits*, n°12, p. 23.

GIGNOUX H., La décentralisation théâtrale et les centres dramatiques, *Bulletin mensuel du TEP*, n° 7, 1964, p. 8.

GLOUX O., Décret sur la gestion budgétaire et comptable publique : la prospérité d'un héritage, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 23-26 .

GOURET J.-C., Le statut social des salariés des groupements d'intérêt public, *JCP E*, n° 39, septembre 2010, pp. 33-38.

GROPER N., Associations transparentes, subventions fallacieuses et gestion de fait, note sous C. Comptes 10 juillet 2003, Commune de Vienne, Association dite Comité des fêtes – Vienne Action culturelle, n° 36377 ; C. Comptes 11 septembre 2003, Action sociale du ministère de la justice, *AJDA*, 2003, pp. 2306-2313.

GROPER N., On est comptable ou on ne l'est pas, Note de jurisprudence sous l'arrêt C. Comptes 3^e ch. 20 janvier 2005, Association d'anthropologie appliquée, gestion de fait de l'université Paris V René-Descartes, n° 41153, *AJDA*, pp. 1337-1341.

GUILLARD D., Les établissements publics de coopération culturelle : premier bilan, *AJDA*, 2006, pp. 183-188.

GUYOMAR M., COLLIN P., régime juridique applicable aux agents de différentes catégories de personnes publiques, *AJDA*, 2000, pp. 407 et ss.

HECQUARD-THERON M., La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention, *AJDA*, 1993, pp. 451- 461.

HEINICH N., Malaises dans la culture : quand rien ne va plus de soi, *Le Débat*, 2008, n° 152, pp. 58-74.

HERTZOG, R., Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif, *AJDA*, 13 mars 2006, pp. 531- 538.

HERTZOG, R., Le régime financier des services déconcentrés de l'État : sujet mal connu et enjeu essentiel pour la réussite de la LOLF, *Gestion et finances publiques*, n°8-9, 2011, pp. 618-670.

JANICOT L., La rationalisation manquée des groupements d'intérêt public, *AJDA*, 2011, pp. 1194-1199.

JESTAZ (P.) Rapport de synthèse, Quel contrat pour demain, pp. 243-260, p. 243, in JAMIN C., MAZEAUD D. (dir.), *La nouvelle crise du contrat*, Paris : Dalloz, Thèmes et commentaires, 2003, 260 p.

JORION B., Les groupements d'intérêt public : un instrument de gestion du service public administratif, *AJDA*, 2004, pp. 305-314.

JORION B., Un groupement d'intérêt public peut-il être à double visage ?, *JCP A*, 2005, 1321, pp. 1422-1424.

JORION B., Quel contrôle sur le refus d'approbation d'une convention constitutive de groupement d'intérêt public ?, *JCP A*, 2006, 1137, pp. 843-846.

JOSSE P., Les objectifs de la réforme, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 39-42.

JOSSERAND A., MANTEL S., De nouvelles démarches : contrôle interne, audit interne, pp. 82-88.

KALFLÈCHE G., Le contrôle des collectivités sur les sociétés publiques locales : faut-il rénover le *in house* ?, *RFDA*, 2012, pp. 1120-1126.

KARPENSCHIF M., Les EPIC dans tous leurs états, *JCP A*, juillet 2008, n° 31-35, pp. 18-22.

KOTT S., La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances, *RFAP*, n° 136, 2010, pp. 883-893.

KOTT S., La construction du droit de la comptabilité publique 1817-1962, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 19-22.

LACHAUME J.-F., L'identification d'un service public industriel et commercial : la neutralisation du critère fondé sur la gestion du service, observations sous Tribunal des conflits, 21 mars 2005, Mme Alberti-Scott, *RFDA*, 2006, pp. 119-125.

LACOMBE M., VANDENDRIESSCHE X., La notion de recettes publiques, la gestion de fait et les contrats contenant un mandat financier, note sous CE sect., 6 novembre 2009, Société Prest'Action, req. n° 297877, *AJDA*, 2009, pp. 2401-2406.

LAFARGE F., Bilan de la RGPP, *Cahiers français*, 2012, n° 368, pp., 88-92.

LAFARGE F., La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité, *RFAP*, 2010, pp. 755-773.

LAJOURMARD D., La prise en compte des nouvelles technologies par le décret du 7 novembre 2012, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 95-100.

LAMBERT A., MIGAUD D., La loi organique relative aux lois de finances et la V^e République, *RFFP*, n° 97, 1997, pp. 113-118.

LANDOUR P., L'exercice de la tutelle au ministère de la Culture et de la communication : du contrôle au pilotage stratégique, *Gestion et finances publiques*, 2009, n° 3-4, pp. 308-311.

LANNAUD B., FERRAZZI C., Le responsable de programme : une réalité en construction, *La Revue du Trésor*, 2006, n°7, pp. 441-449.

LAROQUE M., La contractualisation comme technique de tutelle : l'exemple du secteur social, *AJDA*, 2003, pp. 976-980.

LATOURNERIE D., Sur un Lazare juridique, bulletin de santé de la notion de service public, *Études et documents du Conseil d'État*, 1960, p. 102.

LAUBADÈRE A. (de), préface à la thèse de MESNARD, A.-H., *L'action culturelle des pouvoirs publics*, Paris : LGDJ, 1969.

LAUBADÈRE A. (de), chronique de législation, *AJDA*, 1975, p. 72.

LAUBADÈRE (de) A., Interventionnisme économique et contrat, *RFAP*, 1979, pp. 123-142.

LAUBADÈRE A. (de), Les associations et la vie administrative, Introduction, *AJDA*, 1980, p. 115.

LAVAL MADER N., La société publique locale, un outil de décentralisation coopérative, *RFDA*, 2012, pp. 1062-1100.

LECAT R., Le contrôle de l'État par la norme, *AJDA*, 2000, spécial, PP. 95 et ss.

LEVOYER L., Fondements et enjeux de la réforme de la comptabilité de l'État, *La Revue du Trésor*, janvier 2003, pp. 3-11.

LINDITCH F., L'évolution du droit des subventions ne menace-t-elle pas, à terme, les délégations de service public ?, *JCP A*, 2007, n° 21, pp. 21-25.

LITVAN D., Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : les principaux enjeux comptables, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 61-66.

MACLOUF P., Un État excessivement modeste ?, *Après-demain*, n°335, l'avenir du service public, juin 1991, pp.8-11.

MANTEL S., MILLARD E., BUREAU CE-2B, Le nouveau cadre budgétaire et comptable des organismes soumis aux dispositions du décret GBCP, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 101-106.

MAISTRE R.-O., FELLER V., Un aperçu du rôle des juridictions financières d'un règlement à l'autre, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 47-54.

MAIZI P., Le nouveau cadre budgétaire et comptable pour les établissements publics Point de vue d'un agent comptable, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 119-122.

MARCOU G., Les contrats entre l'État et les collectivités locales, réflexions sur quelques problèmes juridiques et administratifs, *AJDA*, 2003, pp. 981-985.

MARCOU G., Les équivoques de la réforme de la gestion publique à la lumière des expériences françaises et étrangères, *RFFP*, 2009, n° 105, pp. 149-188

MARTINEZ E., Exemple d'une décentralisation culturelle : le Centre Pompidou-Metz, *AJ Collectivités territoriales*, 2011, p. 170.

MATHEY N., Personne publique et personne privée, pp. 63-89, p.65, in ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LA RECHERCHE EN DROIT ADMINISTRATIF (AFDA) (SEILLER B. (dir.)), *La personnalité publique, Actes du colloque organisé les 14 et 15 juin 2007*, Paris : Litec, 2007, 256 p.

MATTRET J.-B., Normes de l'International Federation of Accountants (IFAC) et comptabilité de l'État, *La Revue du Trésor*, 2003, n°6, pp. 331-343.

MATTRET J.-B., Le budget quadriennal des finances publiques, *RFFP*, n° 113, février 2011, pp. 267-271.

MAUPAS D., La LOLF en dix questions, *La Revue du Trésor*, n° 1, janvier 2008, pp. 28-30.

MAURY S., La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques, *AJDA*, 2008, pp. 1366-1372.

MAZÈRES J.-A., Préface, p. XI-XXVII, p. XV, in LINDITCH F., *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, LGDJ, 1997, 335 p.

MELLERAY F., Une nouvelle crise de la notion d'établissement public, la reconnaissance d'autres personnes morales spécialisées, *AJDA*, 2003, pp. 711-717.

MESNARD A.-H., Le statut juridique des Maisons de la culture et des maisons des jeunes et de la culture, *AJDA*, 1969, pp.410 et s.

MESNARD A.-H., Les associations et le service public culturel, *AJDA*, 1980, pp. 172-176.

MESNARD A.-H., L'évolution de la politique culturelle sous la V^e République et la qualification de service public culturel, *Mélanges Robert-Edouard Charlier*, Édition de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981, pp. 475-497.

MESNARD A.-H., L'harmonisation des politiques culturelles, *AJDA*, 2000, pp. 103-114.

MESNARD A.-H., Vers de nouvelles politiques publiques du spectacle vivant, *AJDA*, 2004, pp. 1691-1694.

MICHAUT C., SITBON P., Gestion de fait au musée, note sous C. Comptes 21 avril 2011, Musée national du sport, n° 61032, *AJDA*, 2011, pp. 2462-2466.

MIGAUD D., Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : le regard de la Cour des comptes, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 9-12.

MILLION C., L'imbrication des pouvoirs, *Pouvoirs*, n°61, 1992, pp.41-53.

MILOT J.-P., Les nouvelles normes comptables de l'État, *la Revue du Trésor*, 2004, n°8-9, pp. 510- 518.

MILOT J.-P., Le périmètre des opérateurs, *RFFP*, n° 105, février 2009, p. 44.

MILOT J.-P., La convergence progressive des règles applicables à l'ensemble du secteur comptable, *Gestion et finances publiques*, 2009, n° 3-4, pp. 273-277.

MILOT J.-P., Comptes publics et soutenabilité budgétaire, *Revue française de comptabilité*, n° 438, décembre 2010, pp. 34-37.

MONTECLER M.-C. (de), Un budget de réduction du train de vie de l'État, *AJDA*, 2010, pp. 1796-1797, p. 1796.

MORDACQ F., En quoi un opérateur apporte-t-il un plus à la gestion des politiques publiques ?, *Gestion et finances publiques*, 2009, n° 3-4, pp. 235-238, p. 237.

MORDACQ F., Premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre, *RFFP*, 2011, pp. 83-102.

MORDACQ F., Six ans de pratique de la LOLF : une maturité progressive, *Gestion et finances publiques*, 2012, n° 4, pp. 32-37.

MORDACQ F., Le décret GBCP, pièce indispensable à la gouvernance financière issue de la lolf et de la modernisation de la gestion publique, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 43-46.

MORIN E., La culture et l'État, *Après-demain*, n°322, la culture en question, mars 1990, p. 32.

MORIN N., la qualité comptable, un enjeu méconnu mais primordial pour la réussite de la LOLF, *La Revue du Trésor*, 2005, n° 10, pp. 493-500.

MOULINIER P., L'analyse des politiques culturelles territoriales : éléments de bibliographie, *papiers du GRESE*, n°6, 1989.

MOULINIER P., Culture et coopération verticale des collectivités publiques, *Cahier du CNFPT*, 1994, n° 40, pp. 111-116.

NÉGRIER E., TEILLER P., La question régionale en culture, pp. 135-155, in BARONE S. (dir.), *Les politiques régionales de région*, Paris : La découverte, collection Recherches, 2011, 324 p.

NEGRIN J.-P., Les associations administratives, *AJDA*, 1980, pp. 129-137.

NICINSKI S., Les associations et le droit administratif : plaider pour la convention d'objectifs et de moyens, *Jurisclasseur Droit administratif*, juin 2006, pp. 7-13.

NICINSKI S., Note sous l'avis de l'Autorité de la concurrence du 24 novembre 2011 relatif à la création des sociétés publiques locales, *AJDA*, 2011, p. 1180.

NOGUELLOU R., Focus : Les musées nationaux, *Droit administratif, revue mensuelle Jurisclasseur*, Mai 2011, n° 31, pp. 3-4.

ORSONI G., Les pratiques de régulation budgétaire, *RFFP*, n° 68, 1999, pp. 32-39.

ORSONI G., LOLF-RGPP, une approche pertinente de la globalisation du système financier public, in RGPP et réforme des collectivités territoriales (dir. J.-C. NÉMERY), Paris : L'Harmattan, 2012, 269 p., pp. 215-227.

PLESSIX B., Établissements publics, *Jurisclassseurs*, T. 3, à jour au 28 mai 2007, Fasc. 135.

PONTIER J.-M., Les régions et la culture, *RFDA*, n°4, 1986.

PONTIER J.-M., La coopération verticale, le cas de la culture, *Cahier du CNFPT*, 1994, n° 40, pp. 99-110.

PONTIER J.-M., Coopération contractuelle et coopération institutionnelle, *La Revue administrative*, n°278, avril 1994, pp.162-167.

PONTIER J.-M., Collectivités territoriales, l'avenir des contrats de plan État-régions, *La Revue administrative*, n° 347.

PONTIER J.-M. ;, Entre le local, le national et le supranational : les droits culturels, *AJDA*, 2000, spécial, pp. 50-57.

PONTIER J.-M., Le service public culturel existe-t-il ?, *AJDA*, 2000, spécial, pp. 8 et ss.

PONTIER J.-M., L'établissement public de coopération culturelle, un nouvel outil juridique pour la culture ? *AJDA*, 2002, pp.430-435.

PONTIER J.-M., De la distinction parfois difficile entre subvention et délégation de service public, Note sous l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille, M. et Mme Jean-Louis Armand, 4 juillet 2005, *AJDA*, février 2006, pp. 369-374.

PONTIER J.-M., La personnalité publique, notion anisotrope, *RFDA*, 2007, pp. 979-989.

PONTIER J.-M., L'exception culturelle, in ORSONI G. (dir.), *Le financement de la culture*, Paris : Economica, Collection Finances Publiques, 2007, pp. 4 et s.

PONTIER, J.-M., Ministère de la culture : inutilité, nécessité, *AJDA*, 2009, pp. 634-636.

PONTIER J.-M., Une décennie de gestion des musées nationaux, *AJDA*, 2012, pp. 74- 79.

PONTIER J.-M., Le régalién dans le culturel, *AJDA*, 2012, pp. 1673 et ss.

RIBOT C., Unanimité au sénat pour la proposition de réforme du statut de l'établissement de coopération culturelle, *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 14, juin 2006, pp. 35-36.

RIBOT C., VIDELIN C., Les modes de gestion du service public culturel, *AJDA*, 2000, pp. 136 et ss.

RICHE M., Les financements des musées nationaux, *La Revue du Trésor*, 2008, n°5, pp 312-314.

RICHER L., La notion de tutelle sur les personnes en droit administratif, *RDP*, 1979, pp. 971-1007.

RICHER L., La contractualisation comme technique de gestion des affaires publiques, *AJDA*, 2003, pp. 973-980.

RICHER L. Que reste-t-il de la délégation de service public ?, *AJDA*, 2007, p. 2225.

RIGAUD J., La politique culturelle en France : les réformes envisageables, *RFAP*, n°84, octobre décembre 1997, pp.635-644.

RIVERO J., Existe-t-il un critère du droit administratif ? *RDP*, 1959, p. 279 et ss.

RIVERO J., Plaidoyer pour une octogénaire, *AJDA*, 1980, pp. 121-122.

RIZZARDO R., Les modes de gestion à l'épreuve de l'évolution des politiques culturelles et de leurs acteurs, in BARON E., FERRIER-BARBUT M., *Modes de gestion des équipements culturels*, Grenoble : PUG, 2003, 304 p.

RIZZARDO R., La répartition réelle des rôles entre l'État et le pouvoir local, *ADJA*, 2000, spécial, pp. 75 et ss.

ROHMER-BENOÏT F., Les groupements d'intérêt public, une nouvelle catégorie de personnes morales, *AJDA*, 1986, pp.661 et ss.

ROUBAN L., Réforme de l'État : le big bang ? Réorganiser ou changer l'État, *Regards sur l'actualité*, n° 360, avril 2010, pp. 17-30.

ROUSSEL G., Décentralisation culturelle ou la démocratie difficile, *Après-demain*, n°322, la culture en question, mars 1990.

ROYER E., Transfert des salariés d'association à une personne publique : un contrat de droit public en perspective, *Juris associations*, n° 315, 15 mars 2005, pp. 34-36.

SAEZ G., Vers la fin de l'État culturel ?, *RFAP*, n°65, janvier mars 1993, pp. 9-13.

SAEZ G., Villes et cultures : un gouvernement par la coopération, *Revue Pouvoirs*, n° 73, pp. 109-123.

SAEZ G., La décentralisation culturelle, *Regards sur l'actualité*, août 2004, n°302, pp. 5-14.

SAÏDJ L., Les principaux fondements du nouveau règlement général, *Gestion et finances publiques*, 2013, n° 2-3, pp. 31-38.

SCHRAMECK O., Le projet, cinq ans après, *AJDA*, 1987, p.141.

SELLER B., L'érosion de la distinction SPA-SPIC, *AJDA*, février 2005, pp. 417-422.

SEVINO A., Les établissements publics de coopération culturelle : une solution aux associations para-administratives, *Juris associations*, n° 73, 15 février 2003, pp.17-20.

SILICANI J.-L., Les services à compétence nationale, *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 181, 1999, pp. 6-7.

SIMMONY M., Genèse et évolution des budgets opérationnels de programme (BOP), *Gestion et finances publiques*, n° 8-9, 2011, pp. 624-633.

TESSIER A., La politique immobilière des opérateurs de l'État, in *Bien public, Bien commun, Mélanges en l'honneur du professeur Etienne Fatôme*, Paris : Dalloz, 2011, 478 p, pp. 435-442.

THURIOT F., La culture a aussi droit de « cité » : le rôle de l'art et de la culture et la place des associations dans la politique de la ville, *Les cahiers de l'administration territoriale*, n° 14, 1995, pp. 175-207.

THURIOT F., Le service public culturel, évolution et perspectives, pp. 159-184, in GROUD H. (dir.), *Mutations du service public et territoires*, Paris : L'Harmattan, Administration, aménagement du territoire, 1999, 187 p.

THURIOT F., Culture et territoire : que dit le droit ?, in, CHOSSON J.-F., SALZEBER D. (coord.), *Un imaginaire citoyen. Cultures, territoires, communes, création artistique*, revue *Pour*, n° 163, septembre 1999, pp. 213-223.

THURIOT F., Rapport de synthèse, pp. 119-128, p. 121, in NÉMERY J.-C. (dir.), *RGPP et réforme des collectivités territoriales*, Paris : L'Harmattan, 2012, 269 p.

TINIÈRE R., Éléments de définition d'un standard commun aux groupements d'intérêt public, *AJDA*, 2007, pp. 840-846.

TOLILA P., Le financement public de la culture, *AJDA*, 2000, spécial, pp. 70 et ss.

TOUBOUL C., L'État et les associations : avantages, exigences et risques d'une collaboration, Étude, *Le Courrier Juridique des Finances et de l'Industrie*, n° 38, mars avril 2006, pp. 1-24.

TRUCHET D., La structure du droit administratif peut-elle demeurer binaire ?, in *Clés pour le siècle*, Paris : Dalloz, 2000, p. 443.

VAN LANG A., La distinction entre personne morale de droit privé-personne morale de droit public, pp. 1-13, in ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE, *La personnalité morale, Journées nationales Tome XII / La Rochelle, Actes du colloque La personnalité morale organisé le 4 juin 2007*, Paris : Dalloz, 2010, 146 p.

VERPEAU M., L'État territorial, *Regard sur l'actualité*, février 2005, n° 308, pp. 5-15.

VIOUJAS V., L'autonomie des agences régionales de santé : premières précisions jurisprudentielles, *JCP A*, n° 5, 2013, pp. 25-28.

VITEZ A., À quoi sert un artiste aujourd'hui, *Après-demain*, n°322, la culture en question, mars 1990, p.14.

WALINE J., À propos de la tutelle sur les collectivités territoriales, pp. 1095-1113, p. 1097, in *Le droit administratif, Permanences et convergences, Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Paris : Dalloz, 2007, 1121 p.

WELLER J.-M., Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations, pp. 254-268 in DREYFUS F., EYMERY J.-M. (dir.), *Science politique de l'administration, Une approche comparative*, Paris : Economica, Collection Études politiques, 307 p.

Rapports, travaux parlementaires

ARTHUIS J., Rapport d'information Sénatorial : *LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?*, Rapport sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, session 2004-2005, 2 mars 2005, n° 220.

ASSEMBLÉE NATIONALE, Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire. *Contrôler réellement pour dépenser mieux et prélever moins*, Tome 1, rapport 1999.

BERTHOD M., Rapport au ministère de la Culture et de la communication *sur les établissements publics de coopération culturelle*, 2010, n° 2010-19, 84 p.

BRUNOIS A., DRAGO R., GORE F., JUGLART M., *Rapport Le groupement d'intérêt public, solution au problème des démembrements de l'administration*, 1978.

CARREZ G., Rapport de l'assemblée nationale fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique, modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, 15 juin 2005, n° 2377.

CARREZ G., *Rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget pour 2003*, n° 1789, octobre 2004.

CARREZ G., Rapport d'information présenté par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire *préalable au débat d'orientation des finances publiques*, Assemblée nationale, 30 juin 2010, n° 2689, 95 p.

CHIFFERT A., LECAT R., RELIQUET P., Rapport à la Ministre de la Culture et de la communication, *La rénovation des instruments juridiques des services publics culturels locaux*, 1999, n° 18, 122 p.

CLUZEL J.-P., Rapport au Président de la République, *Un Grand Palais rénové, Un nouvel opérateur culturel*, 2010, 40 p.

COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN, Rapport d'information de l'Assemblée Nationale *sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)*, 16 juillet 2008, n° 1058, 124 p

CONSEIL D'ÉTAT, *Les établissements publics nationaux*, Études et documents du Conseil d'État (EDCE), 1970.

CONSEIL D'ÉTAT, *Rapport sur la réforme des établissements publics*, Paris: La documentation Française, 1972

CONSEIL D'ÉTAT, Section du rapport et des études, *Les groupements d'intérêt public*, juillet 1996.

CONSEIL D'ÉTAT, Rapport pour 1985, EDCE. 1986, n° 37.

CONSEIL D'ÉTAT, Rapport public pour 2000, *Les associations et la loi de 1901, 100 ans après*, Paris: La documentation Française, 2000, n° 51.

CONSEIL D'ÉTAT, Rapport public 2008, *Le contrat, mode d'action publique et de production des normes*, Paris : La documentation française, 2008, 398 p.

CONSEIL D'ÉTAT, Rapport 2009, *Les établissements publics*, Les études du Conseil d'État, 2009, 105 p.

CONSEIL D'ÉTAT, *Les agences, une nouvelle gestion publique*, Étude annuelle 2012, 291 p.

CONSEIL DE L'EUROPE, Programme européen d'évaluation. *La politique culturelle de la France*, Paris : La documentation Française, 1988, p. 41 et 91-92.

CONSEIL DE MODERNISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES (CMPP), *RGPP*, premier rapport d'étape, 12 décembre 2007.

CMPP, *RGPP*, deuxième rapport d'étape, Ministère de la Culture et de la communication, mai 2009.

CMPP, *RGPP*, Troisième rapport d'étape, février 2010.

CMPP, *RGPP*, 6^e conseil de modernisation des politiques publiques, février 2011.

COUR DES COMPTES, *Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004*.

COUR DES COMPTES, *Rapport sur les résultats de la gestion budgétaire de l'État – Exercice 2005*.

COUR DES COMPTES, *Certification des comptes de l'État de l'exercice 2007*, 68 p.

COUR DES COMPTES, Rapport public thématique, *Les grands chantiers culturels*, décembre 2007, Paris : La documentation Française, 191 p.

COUR DES COMPTES, *Certification des comptes de l'État pour l'exercice 2008*, 77 p.

COUR DES COMPTES, *Certification des comptes de l'État pour l'exercice 2009*, 85 p.

COUR DES COMPTES, *Certification des comptes de l'État pour l'exercice 2010*, 78 p.

COUR DES COMPTES, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2010

COUR DES COMPTES, *Certification des comptes de l'État pour l'exercice 2010*, 97 p.

COUR DES COMPTES, Rapport public thématique, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, 2011, 274 p.

COUR DES COMPTES, Rapport public thématique, *La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011, Paris : La documentation Française, 202 p.

Doc. Assemblée Nationale, 1995, n° 1918.

Doc. Assemblée Nationale, 1996, n° 2860.

Doc. Sénat, 1992, n° 202.

Doc. Sénat, 1997, n° 305.

Doc. Sénat, 1999, n° 288.

JAUNE BUDGÉTAIRE, *Effort financier de l'État dans le domaine de la culture et de la communication*, annexe du PLF 2011, 90 p

GAILLARD Y., Rapport d'information sénatorial fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux services déconcentrés du Ministère de la Culture et de la communication, 10 juillet 2003, n° 393.

GAILLARD Y., Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur la tutelle du ministère de la culture sur le musée du Louvre, l'Opéra national de Paris, la Bibliothèque nationale de France et la Cité des sciences et de l'Industrie, 12 juillet 2007, n° 384, 87 p.

GAILLARD Y., Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur les modalités d'application de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dans les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), 11 juin 2008, n° 386, 60 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, Rapport de synthèse sur l'évolution des musées nationaux et de la politique d'acquisition d'œuvres d'art par l'État, 2001, 36 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, *L'État et ses agences*, Mars 2012, 63 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES, Rapport d'évaluation des effets de la mise en œuvre de la révision des politiques publiques au ministère de la Culture et de la communication, 2013, 76 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION, INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012, 72 p.

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES, INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION DES AFFAIRES CULTURELLES, *Rapport d'audit et de modernisation sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture*, Avril 2007

LAMBERT A., MIGAUD D., *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, Rapport au Gouvernement, Septembre 2005

MARINI P., Rapport général fait au nom de la commission des finances du *Sénat sur le projet de loi de finances pour 2007*, 23 novembre 2006.

MAUROY P., Rapport au Premier ministre, *Refonder l'action publique locale*, Paris : La documentation Française, 2000, 192 p.

MÉZARD J., Rapport sénatorial *sur la proposition de loi pour le développement des sociétés publiques locales*, 2008-2009, 20 mai 2009, n° 430.

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE, Rapport d'information *sur le musée du Louvre*, Assemblée nationale, 3 juin 2009.

NACHBAR P., Avis présenté au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication de l'Assemblée nationale *sur le projet de loi de finances pour 2011*, 18 novembre 2011, n° 114.

Rapport annuel de performance de la mission ministérielle Culture annexé au projet de loi de règlement pour l'année 2010.

RECOURS A., Rapport présenté à l'Assemblée Nationale *sur le projet de loi relatif aux musées de France*, 3 mai 2001, n° 3036.

RENAR I., Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat *sur la proposition de loi portant création de l'établissement public de coopération culturelle*, 6 juin 2001, n° 357.

RENAR I., Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat *sur l'application de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle*, 19 octobre 2005, 81 p.

RICHER P., Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat, *Collections des musées : là où le pire côtoie le meilleur*, 2002-2003, n° 379, 97 p.

RIGAUD J., *Pour une refondation de la politique culturelle*, Rapport au ministre de la culture, Paris : La documentation Française, Collection des rapports officiels, 1996, 201 p.

RIZZARDO R., *La décentralisation culturelle*, Rapport au Ministre de la Culture et de la Communication, Paris : La documentation Française, 1990.

ROGEMONT M., Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles de l'Assemblée Nationale sur la proposition de loi (n° 3149) adoptée par le *Sénat relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle*, 25 septembre 2001, n° 3265.

SELLES D., Rapport au ministre de la Culture et de la communication, *Création et diversité à l'ère numérique*, 2011, 129 p.

SCHOSTECK J.-P., Assemblée Nationale, *Rapport sur la proposition de loi pour le développement des sociétés publiques locales*, 3 février 2010, n° 2277.

Documents administratifs

Annexes *Jaune opérateur* annexées aux différents Projets de lois de finances.

Contrat de performance établi entre l'Établissement public du Musée d'Orsay et du Musée de l'Orangerie, 2011-2013.

Contrat de performance établi entre l'Établissement public du Musée du Quai Branly et l'État, 2011-2013.

Contrat de performance établi entre l'Établissement public du Parc et de la Grande Halle de la Villette, 2010-2013.

Contrat de performance établi entre l'Institut national de recherche et d'archéologie préventive et l'État, 2011-2013.

Contrat de performance établi entre la Réunion des Musées Nationaux et l'État, 2007-2009.

CONSEIL DE NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS, avis n° 2011-02 du 15 mars 2011 *relatif à la suppression de la notion d'opérateur des politiques de l'État et à des modifications mineures de la norme n° 7 « Les immobilisations financières » du Recueil des normes comptables de l'État.*

CONSEIL DE NORMALISATION DES COMPTES PUBLICS, avis n° 2012-07 du 18 octobre 2012 *relatif aux modalités de comptabilisation des biens historiques et culturels, ainsi que des dépenses ultérieures y afférentes, dans les comptes des entités du secteur public.*

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES, Les contrats de quasi-régie.

DIRECTION DU BUDGET, Circulaire n° 4BCJS-06-2856 du 31 juillet 2006 *relative à la préparation des budgets des opérateurs pour l'année 2007.*

DIRECTION DU BUDGET, Lettre circulaire n°SD2-07-1851 du 8 octobre 2007 *relative à la rémunération des dirigeants des établissements publics de l'État à caractère administratif et assimilés.*

DIRECTION DU BUDGET, *La lettre de la direction du budget*, n° 4, juin-juillet 2008.

DIRECTION DU BUDGET, Circulaire n° 2MPAP-08-1823 du 11 août 2008 *relative à la préparation budgétaire de l'année 2009.*

DIRECTION DU BUDGET, Circulaire n° 2MPAP-09-3013 du 31 août 2009 *relative à la préparation des budgets des opérateurs de l'État pour l'année 2010.*

DIRECTION DU BUDGET, Circulaire n° 2MPAP-10-3036 du 19 juillet 2010 *relative à la préparation des budgets des opérateurs de l'État pour 2011.*

DIRECTION DU BUDGET, Circulaire n° 1BPB-12-3282 du 30 janvier 2012 *relative au lancement de la procédure budgétaire 2012 – Réunions techniques-*.

DIRECTION DU BUDGET, Circulaire n° 2MPAP-12-3094 du 09 août 2012 *relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux pour 2013.*

DIRECTION DU BUDGET, Circulaire n° DF-2MPAP-13-3104 du 5 août 2013 *relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux pour 2014.*

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES, Instruction du 7 février 2013 *relative à la comptabilisation des biens historiques et culturels dans les établissements publics nationaux et groupements d'intérêt public nationaux.*

DIRECTION DE LA MODERNISATION DE L'ÉTAT, *Les chartes de gestion en 2006 : premiers bilans*, Mai 2006.

DIRECTION DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE, *Les objectifs et les indicateurs de performance des projets et rapports de performance annexés aux projets de loi de finances*, Memento, 12 décembre 2003.

DIRECTION DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE, *Dossier technique*, annexé à la circulaire du ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire n° MMB-05-826 du 23 mars 2005 *relative au PLF 2006 : Travaux de performance*, 23 mars 2005.

DIRECTION DE LA RÉFORME BUDGÉTAIRE ET DE LA DIRECTION DU BUDGET, Lettre circulaire de la du 13 janvier 2004 *relative à la préparation de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) – Relations entre l'État et ses opérateurs.*

MINISTÈRE DU BUDGET, *Les notes bleues de Bercy*, n° 304, 10 mars 2006.

MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, *Réunion de présentation de la nouvelle gouvernance aux opérateurs de l'État*, 3 décembre 2009.

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION, *Rapport d'activité du Ministère de la culture et de la communication pour l'année 2004, Chapitre 20 La mise en œuvre de la LOLF au Ministère, 4- Le nouveau dialogue de gestion en mode LOLF*.

MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME BUDGÉTAIRE, Circulaire n° EPLO-03-299, 26 février 2003, Annexe n° 1, ABATE B., MANTEL S., Guide de rédaction des agrégats budgétaires.

MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE, Lettre n° 1BRE/2MPAP-06-4089 du 7 décembre 2006 aux ministres et ministres délégués, *ayant pour objet la mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses de la loi de finances pour 2007*.

PREMIER MINISTRE, Circulaire n° 5454/SG du 26 mars 2010 *relative au pilotage stratégique de l'État*.

Projet annuel de performance de la mission culture annexé aux différents projets de lois de finances.

Sites Internet

www.ajda.fr

www.assemblee-nationale.fr

www.economie.gouv.fr/cnocp

www.conseil-constitutionnel.fr

www.culture.gouv.fr

www.legifrance.gouv.fr

www.performance-publique.gouv.fr

www.senat.fr

Articles de journaux

AGENCE FRANCE PRESSE (AFP), Chaillot dévolu à la danse : des centres chorégraphiques nationaux satisfaits, *Dépêche*, 12 novembre 2007.

AFP, Maison de la danse de Lyon : remous après la nomination de Dominique Hervieu, *Dépêche*, 22 mars 2010.

AFP, Agences régionales de santé : les syndicats dénoncent une étatisation, *Libération*, 31 mars 2010/

AFP, Les réserves seront mises à l'abri à Lens, *Libération*, 13 septembre 2013.

AILLAGON J.-J., Interview exclusive, *Le Figaro*, 2 septembre 2011.

AILLAGON J.-J., Villa Médicis : du bon usage d'une commission, *Le Figaro*, 12 avril 2008.

AILLAGON J.-J., J'ai fait un rêve, *Le Point*, 16 novembre 2012.

ARDENNE P., Entretien de Laurent Le Bon, directeur du Centre Pompidou-Metz, *Artpress*, 11 mai 2010.

BAVELIER A., Le Louvre se réinvente, *Figaroscope*, 12 décembre 2012.

BELLET H., ÉVIN F., Catherine Pégard : « Versailles est le lieu emblématique du pouvoir », *Le Monde*, 27 janvier 2012.

BERRETA E., Xavier Darcos furieux, Versailles lui échappe, *Le Point*, 1^{er} juin 2010.

BEUVE-MÉRY A., FABRE C., Les chantiers de la culture (2/7), *Le Monde*, 5 septembre 2012.

BEUVE-MÉRY A., Les chantiers de la culture (4/7), *Le Monde*, 7 septembre 2012.

BOISSEAU R., Partir sur un modeste et élégant pas de deux, *Le Monde*, 27 juillet 2013.

BOMMELAER C., Culture : des nominations très surveillées, *Le Figaro*, 15 mars 2013.

BOMMELAER C., La culture privilégie un changement en douceur, parfois trop aux yeux de Bercy, *Le Figaro*, 3 avril 2009.

BOMMELAER C., Musées : le boom des produits dérivés, *Le Figaro*, 26 juin 2009.

BOUAZIZ F., Super-intendant sanitaire, *Le nouvel économiste*, n° 1525, 10-16 juillet 2010.

CHAUVEAU J., Le MEDEF porte plainte contre la loi sur les SPL, *Les Échos*, 27 janvier 2012.

COUVREUR J., Les artistes au seuil du V^e plan, *Le Monde*, 29-30 décembre 1965.

De Navarro à La Villette, *Le Journal du dimanche*, 30 janvier 2010.

DÉPÊCHE REUTERS, Xavier Darcos serait nommé à Versailles, *Le Monde*, 24 mars 2004.

EVENO A., Réforme de l'État ; musées, théâtres, opéras : un pilotage à vue, *La Tribune*, 13 avril 2007.

FUMAROLI M., Le crépuscule de l'État culturel, *Le débat*, n°142, 2006, pp.144-147.

GALBAUD D., Crise financière : quel impact sur le spectacle ?, *La Scène*, n°51, Hiver 2008-2009, pp.72-76.

GIULIANI F., Interview de Jean-François Sivadier, *La Croix*, 7 juillet 2011.

GUERRIN M., HERZBERG N., Christine Albanel : « je ne suis pas favorable à plus de décentralisation », *Le Monde*, février 2009.

GUIRAC A., VAUDOIT H., La mairie de Vitrolles prend une claque juridique. La justice a exigé la réouverture de la salle du Sous-marin, *Libération*, 11 octobre 1997.

HEINICH N., De la splendeur à l'efficacité, *Le débat*, n°142, 2006, pp.164-167.

HEINICH N., Politique culturelle : les limites de l'État, *Le débat*, n°142, 2006, pp134-143.

HEINICH N., Puissance de la modération, *Le débat*, n°164, 2011, pp.37-44.

HERZBERG N., Les chantiers de la culture (3/7), *Le Monde*, 6 septembre 2012.

HERZBERG N., Et maintenant, affronter le casse-tête des nominations, *Le Monde*, 22 septembre 2012.

ICHER B., SOLIS R., Les artistes se mobilisent, *Libération*, 14 avril 2011.

ICHER B., SOLIS R., « Avec Py, nous n'avons pas pu partager une vision commune », *Libération*, 14 avril 2011.

JOUBERT M.-A., Les DRAC sont-elles toujours indispensables ?, Dossier spécial, *La Scène*, n°51, Hiver 2008-2009, pp.64-65.

LAFLUTE C., Les promesses de l'aube ; la danse à Chaillot, *Evene.fr*, 28 décembre 2008.

LANG J., Oser changer, *Le débat*, n°142, 2006, pp. 148-152.

LEQUEUX E., Les chantiers de la culture (6/7), *Le Monde*, 10 septembre 2012.

LÉVY E., Opérateurs de l'État : des administrations bis tellement plus dociles que les vraies, *Marianne*, 12 avril 2010.

LONGCHAMPT J., La réforme des structures de la musique, *Le Monde*, 5-6 mai 1966.

LOYRETTE H., Interview du Président-directeur du musée du Louve, *Supplément au journal La Voix du Nord*, 3 décembre 2009.

MERLIN C., Les anonymes des grands orchestres, *Le Figaro*, 12 février 2012.

MORTAIGNE F., Les chantiers de la culture, Mettre à plat le financement de la musique, 8 septembre 2012.

NOCE V., Donnedieu frappe la RMN à la tête, *Libération*, 28 septembre 2004.

NOCE V., Astier menait bien la vie de château, *Libération*, 21 novembre 2005.

NOCE V., La Cour des comptes veut une RMN réunie, *Libération*, 15 février 2010.

NOCE V., Xavier Darcos pourrait bien ne pas aller à Versailles, *Libération*, 24 mars 2010.

NOCE V., Succession sous tension au Louvre, *Libération*, 20 mars 2012.

NOIRIEL G., Quel avenir pour le théâtre, *Le Monde*, 11 juillet 2009.

PÉCRESSE J.-F., Préfets sanitaires, État schizophrène, *Les Échos*, 3 avril 2010.

PLANSON C., Les cinquante ans du ministère de la Culture, Dossier spécial, *La Scène*, n° 51, Hiver 2008-2009, pp. 51-123.

POIRRIER P., 50 ans de ministère de la culture, Dossier spécial, *La Scène*, n° 51, Hiver 2008-2009, pp. 52 et s.

POTIER S., Ouverture : la nouvelle prise de Sarkozy, 30 septembre 2009, *Le Figaro*.

QUENTIN A., Budget de l'État : de plus en plus « contraint », *La Scène*, n°51, Hiver 2008-2009, pp. 78-81.

RIGAUD J., DUHAMEL O., De l'utilité d'un ministre pour la culture, l'exemple de Jacques Duhamel, *Le débat*, n°164, 2011, pp.27-36.

RYKNER D., Jean-Jacques Aillagon va être nommé Président de l'Établissement public de Versailles, *La tribune de l'art*, 5 juin 2007.

RYKNER D., Xavier Darcos à Versailles : poisson d'avril ? *La Tribune de l'art*, 26 mars 2010.

RYKNER D., Le scandale de la nomination de Catherine Pégard à la tête de Versailles, *La tribune de l'art*, 10 août 2011.

SAEZ, G., « Nous aurons désormais un État qualitatif », Dossier spécial, *La Scène*, n° 51, Hiver 2008-2009, p. 62.

SAINT PULGENT M. (de), Droit ou marché, *Le débat*, n°142, 2006, pp.153-157.

SALINO B., Débarqué de l'Odéon, Olivier Py se dit « abasourdi », *Le Monde*, 10 –11 avril 2011.

SALINO B., Olivier Py débarqué si vite, *Le Monde*, 12 avril 2011.

SOLIS R., Et Py quoi encore, *Libération*, 17 avril 2011.

TOUJA J.-B., L'odéon, une cité du théâtre ; portrait d'Olivier Py, *Evene.fr*, 16 décembre 2010.

TRENTESAUX J., Le Louvre, fer de Lens ?, *L'express*, 28 novembre 2012.

URFALINO P., Le soutien public à l'économie de la vie artistique, *Le débat*, n°142, 2006, pp.159-162.

VERDO Y., Jean-Paul Cluzel, de la Maison ronde au Grand Palais, *Les Échos*, 16 novembre 2009.

VERNAY M.-C., LA BARDONNIE M., C'est pas la folie à Chaillot, *Libération*, 29 janvier 2000.

VERNAY M.-C., Le mauvais ballet des nominations à Chaillot, *Libération*, 10 février 2011.

VERNAY M.-C., Un Bach en duo majeur, *Libération*, 24 juillet 2013.

VINCENT J.-P., Pour rattraper une bêtise, on en fait une autre, *Libération*, 16 et 17 avril 2011.

Jurisprudence

Cass. Civ., 5 mars 1856, D. P., 56. 1. 121.

Cass. Civ., 8 juillet 1856, D. P. 56. 1. 278.

Cass. Soc., 29 juin 1995, Bull. civ. V., n° 225 ; D. 1996, Somm. 44, obs. Prétot.

Cass. Civ., 2 mars 2004, SNATEM, JCP A 2004. 1242, obs. O. Renard-Payen.

Cass., 2^e Civ., 12 mars 2009, URSSAF du Haut-Rhin contre GILFAM.

CC n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

CC n° 79-108 L du 25 juillet 1979.

CC n° 79-109 L du 25 juillet 1979.

CC n° 82-122 L du 25 mars 1982.

CC 82-143 DC, 30 juillet 1982, Rec. p. 57.

CC n° 83-133 L du 12 octobre 1983.

CC n° 87-150 L du 17 mars 1987.

CC 89-260 DC, 28 juillet 1989, rec. p. 71.

CC 2004-511 DC du 29 décembre 2004.

CC 2005-530 DC, 29 décembre 2005.

CE, 1^{er} mai 1874, *Lezeret de la Maurinerie*, rec. p. 409.

CE 18 mars 1998, Comité d'entreprise de la société de bourse A. Ferri, rec. p. 94

CE, 22 mai 1903, *Caisse des écoles du 6^e arrondissement*, S. 1905. 3. 33, note Hauriou, concl. Romieu).

CE, 11 janvier 1905, *Gras*, rec., I 1905, III. 102.

CE, 17 mai 1907, *Le Bigot*, DP 1908.3, p. 126.

CE, 21 juin 1912, Pichot, rec., p. 711, concl. Blum.

CE, 17 janvier 1913, *Congrégation des sœurs de Saint-Régis*, rec. p. 72, concl. Corneille.

CE, 7 avril 1916, *Astruc et société du théâtre des Champs-Élysées c. Ville de Paris, rec.*, p. 163., RDP 1916, p. 373.

CE, 26 juillet 1923, *Sieur Lafrégeyre, rec.*, p. 67.

CE, 27 juillet 1923, *Gheuzy, RDP 1923*, p. 560, concl. Mezerat, note G. Jèze.

CE, 10 août 1923, *Sieur Giros, rec.* p. 684.

CE, 29 novembre 1932, *Roche, rec.* 1933, 3.33.

CE, 17 janvier 1933, *Congrégation des sœurs de Saint Régis, Concl. Corneille.*

CE, 7 février 1936, *Jamart, GAJA n° 48.*

CE sect., 4 mars 1938, *Consorts le Clerc, rec.*, p. 229.

CE, 1er avril 1938, *Société de l'hôtel d'Albe, rec.*, p. 341.

CE, 20 décembre 1938, *Cambieri, rec.*, p. 962.

CE, 5 décembre 1941, *Sieur Rousteau, rec.*, p. 206.

CE, 31 juillet 1942, *Monpeurt, rec.* p. 239, *D.* 1942, 138, concl. Ségalat.

CE, 1^{er} mars 1944, *Assoc. De Rochefontaine*, p. 72, *D* 1945, p. 35.

CE sect., 21 janvier 1944, *Léoni*, n° 62836, *rec.* p. 26.

CE, 21 novembre 1947, *Consorts de Castex, rec.* p. 433.

CE, 25 juin 1948, *Société du journal L'Aurore, rec.*, p. 289, *Dalloz*, 1948, p. 437.

CE Ass, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques, AJDA*, 1956, p. 489, chron. Fournier et Braibant.

CE, Sect., 8 mars 1957, *Sieur Jalenque de Labeau, rec.*, p. 158, *D.* 1957, p. 387.

CE, 20 mars 1957, *Auger, AJDA*, 1957, p. 197.

CE sect., 25 octobre 1957, *Commune de Bondy, RDP 1957*, p.1106.

CE, sect., 9 janvier 1959, *Chambre syndicale nationale des entreprises industrielles de boulangerie, boulangerie pâtisserie et fabrications annexes, rec.* p. 23.

CE, 11 mai 1959, *Dauphin, rec.*, p. 294, COMBARNOUS M., GALABERT J.-M., chronique, *AJDA*, 1959, p. 113 et s.

CE sect., 12 juin 1959, *Syndicat des exploitants de cinématographes de l'Oranie*, n° 37883, *rec.* p. 363.

CE, 13 novembre 1959, *Navizet*, concl. Heumann, *RDP 1960*, 1034.

CE, 8 novembre 1961, *Sieur Coutarel, rec.* p. 632

CE, Sect., 13 janvier 1961, *Magnier, rec.* p. 79.

CE Sect., 28 juin 1963, *Narcy, rec.* p. 401, *RDP 1963*, p. 1186, note WALINE M., *AJDA* 1964, p. 91, note LAUBADERE A. (de), p. 91 et s.

CE Ass., 29 janvier 1965, *L'Herbier, AJDA*, 1965, p. 103.

CE, 26 janvier 1968, *Dame Maron*, *AJDA*, 1968, p. 293, concl. L. Bertrand.

CE, Sect., 8 mars 1968, *Chambre de commerce et d'industrie de Nice et Alpes-Maritimes*, *rec.* p. 174.

CE, 13 novembre 1968, *Mme Veuve Lévy-Abegnoli et autres*, *rec.* p. 574.

CE, Ass, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*, *rec.* p. 583.

CE, 25 juin 1975, *Riscarrat et Rousquairol : maire*, n° 90273.

CE, 7 janvier 1976, *Sieur Néri*, *rec.*, Tables, p. 813.

CE, 4 février 1976, *Section syndicale CFDT du centre psychothérapeutique de Thuir*, n° 976685.

CE, Ass., 24 novembre 1978, *Syndicat national du personnel de l'énergie atomique (C.F.D.T.) et autre*, *rec.*, p. 465.

CE, Ass., 24 novembre 1978, *Schwartz et autres*, *rec.*, p. 467.

CE, Sect., 8 janvier 1982, *SARL Chocolat de régime Dardenne*, n° 17270.

T.A. Montpellier, 8 juillet 1985, *AJDA* 1986, note Turpin D., p. 109-112, p. 110.

CE, 11 octobre 1985, *Syndicat général de la recherche agronomique*, *rec.*, p. 278.

Conseil d'État (section de l'intérieur), 15 octobre 1985, *M. Fornacciari*, in « *Études et documents* », EDCE, 1986-1987, p. 189.

CE, 18 novembre 1985, *Époux Robert*, *Les petites affiches*, 20 avril 1986.

CE Ass, 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire contre Communauté urbaine de Strasbourg et autres*, *rec.* p. 2.

CE 4 mai 1988, *Ministre des affaires sociales et de l'emploi c/ Centre hospitalier de Lannion*, *rec.*, p. 179.

CE, 13 novembre 1992, *Syndicat national des ingénieurs des études et de l'exploitation civile : directeur général de l'aviation civile*.

CE, 4 juin 1993, n° 138672, *Assoc. des anciens élèves de l'École nationale d'administration : JurisData* n° 1993-044530 : *RFD adm.* 1993, p. 657, concl. R. Schwartz.

CE, 12 juillet 1994, *Tatin*, *DA* 1995, n° 564, *CJEG* 1996, p. 17, note L. Richer.

CE, 27 mars 1995, *Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes*, *rec.* p. 142.

CE, 2 avril 1995, *Ville de Nice*, n° 123647, *rec.* Tables.

CE Ass., 10 juillet 1996, *Cayzelle*, *rec.* p. 274 ; *AJDA* 1996, p. 732, chron. Chauvaux D. et Girardot T.-X.

CE, avis, 30 janvier 1997, req. n° 359964, *AJFP*, 1997, p. 50.

CE, 2 avril 1997, *Université de Lille II*, *rec.*, p. 126.

CE, 12 novembre 1997, *Syndicat national des médecins du travail*, *rec.*, p. 900.

Petit J., Note sous CE, 14 janvier 1998, *Syndicat départemental Interco 35 CFDT*, AJDA 1999, p. 165.

CE, 1^{er} décembre 1997, *Syndicat national des inspecteurs des affaires sanitaires et sociales*, rec., 1997, p. 453.

CE, 14 janvier 1998, n° 189350, *Syndicat national des personnels des affaires sanitaires et sociales – Force ouvrière*, rec. p. 9.

CE, 14 janvier 1998, *Syndicat départemental Interco 35 CFDT*, Note Petit J., AJDA, 1999, p. 165.

CE, 18 mars 1998, *Comité d'entreprise de la société de bourse A. Ferri*, rec. p. 94.

CE, 12 mars 1999, n° 186085, *Ville Paris, Société l'Orée du Bois*, rec. p. 778.

CE, Section, 19 novembre 1999, n° 176261, *Fédération syndicaliste Force ouvrière des travailleurs des postes et télécommunications*, rec., p. 354.

CE, 20 mars 2000, *M. X.*, n° 202295.

CE, 29 mars 2000, *M. Pacha*, n° 196217.

CE, Section, 16 mai 2001, *Préfet de police c/ M. Ihsen Mtimel*, n° 213717.

CE, 27 juillet 2001, *CAMIF*.

CE, 30 juillet 2003 n° 250 992.

CE, 23 juin 2004, n° 254926, *Grossi et autres et Compagnie des Salines du Midi et Salines de l'Est*, rec. p. 775.

CE, 1^{er} avril 2005, *Syndicat national des affaires culturelles et Union des syndicats des personnels des affaires culturelles CGT*, n° 245088, rec., tables, concl. de Stéphane Verclytte.

CE, 2 juin 1995, *Ville de Nice*, rec. p. 1050.

CAA Marseille, 4 juillet 2005, *M. et Mme Louis Armand*, AJDA 2006, Note PONTIER J.-M., De la distinction parfois difficile entre subvention et délégation de service public, pp. 369-374.

CE, 5 décembre 2005, *Département de la Dordogne*, rec., p. 552.

CE, 28 décembre 2005, n° 268411, *Syndicat mixte d'aménagement du bassin de la Vesle*, rec. p. 603.

CE, 8 mars 2006, *M. Henri X.*, req. n° 273352.

CE, avis sect. Finances 13 février 2007, n° 373788, *EDCE* 2008, p. 228.

CE, sect., 22 février 2007, n° 264541 *APREI*, rec. 2007, p. 91.

CE, sect., 6 avril 2007, *Commune d'Aix-En-Provence*, n° 284736, rec. p. 155 ; *JurisData* n° 2007-071735 ; JCP A 2007, 2111, note KARPENSCHIF M.

CE, 5 octobre 2007, n° 298773, *Société UGC-CINÉ-CITÉ* : *Juris-Data* n° 2007-072474. Voir la note d'arrêt de MÉNÉMINIS A., Le cinéma, entre APREI et commune d'Aix-En-Provence, *Droit administratif, Jurisclasseur*, décembre 2007, p. 22 et s.

C.E., 16 avril 2008, *Association de justice de la Cité*, Inédit au recueil Lebon.

CE sect. 6 novembre 2009, *Société Prest'action*, n° 297877, *rec.* p. 445.

CE, 23 mai 2011, *Commune de Six-Four-les-Plages*, n° 342520, DREYFUS J.-D., L'organisation de spectacles est une activité d'intérêt général mais pas toujours un service public, note sous l'arrêt précité, *AJDA*, 2011, pp. 1515 et s.

CE, 12 décembre 2012, n° 350479, *Syndicat national des établissements et résidences privés pour les personnes âgées (SYNERPA)* : *JurisData* n° 2012-029356 ; *JCP A* 2012, act. 904, *AJDA*, 2013, pp. 481-487.

CE 12 décembre 2012, n° 354635, *Syndicat des médecins inspecteurs de santé publique* : *JurisData* n° 2012-029358 ; *JCP A* 2012, act. 904.

CE, 26 décembre 2012, *AMUF et autres*, n° 347093 ; *JurisData* n° 2012-030469.

TC, 9 décembre 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, *rec.* 731, S. 1900. 3. 49, note Hauriou, *GAJA*, Paris : Dalloz, 18^e édition, 2011, pp. 45-49

TC 31 mai 1913, *Pichot*, *rec.*, p. 605.

TC, 21 janvier 1921, *Société commerciale de l'ouest africain*, *GAJA*, 15^e édition, p. 225

TC, 22 janvier 1955, *Naliato*, *rec.*, p. 694

TC, 28 mars 1955, *Effimieff*, *rec.* p. 617

TC, 20 novembre 1961, *Bouguet c/ centre Eugène Marquis*, *rec.* p; 879, D. 1962, 389, note A. de Laubadère

TC, 12 novembre 1984, n° 2338, *Société Interfrost C/ F.I.O.M, RFDA*, 1985, pp. 250-257, p. 253.

TC, 26 octobre 1987, *Centre français du commerce extérieur*, *JCP*, 1988.II.21042.

TC, 4 juillet 1991, *Mme Pillard*, *req.*, n° 02670.

TC, 25 mars 1996, *Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône*, *rec.*p. 535.

TC, 3 juin 1996, *Gagnant*, *rec.*, p. 542.

TC, 25 mars 1996, n° 02991, *Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône*, *rec.CE 1996*, p. 535.

TC, 3 juin 1996, n° 03018 *Gagnant*, *Juris-Data* n° 1996-051087 ; *rec.* CE 1996, p. 542.

TC, 15 novembre 1999, *Comité d'expansion de la Dordogne contre département de la Dordogne*, *rec.* p. 479 ; *AJDA* 1999, p ; 992, chronique FOMBEUR P. et GUYOMAR M.

TC, 14 février 2000, *Groupement d'intérêt public "Habitat et intervention sociale pour les mal-logés et les sans-abri" c/ Mme Verdier*, rec. p. 748 ; *AJDA*, 2000, p. 410, chronique M. Guyomar et P. Collin ; *JCP* 2000. II. 10031, obs. N. Eveno.

TC, 21 mars 2005, *Mme Alberti-Scott, RFDA*, n°1, p. 125.

TC, 22 mai 2006, *Groupement d'intérêt public pour le droit au logement dans le département de la Moselle (GIPDAL)*, Inédit

C. Comptes, 17 mai 1906, *Sœur Thézier, supérieure économe à l'hospice d'Annonay*, rec. p. 38

C. Comptes, 24 septembre 1987, *Association Madine-Accueil*, Rec. p. 301 ; *Rev. Trésor*, 1988, p. 193

C. Comptes, 21 décembre 1987, *Ass. Pour le développement des telecom, et a., min. P.T.T.*, *Rev. Trésor*, 1990, Note Ludwig

CRC Bretagne, 11 juillet 1989, *SDR, Région de Bretagne*, Rec. p. 144

C. Comptes 24 octobre 1991, *Commune d'Antony*, *Rev. Trésor*, 1992, p. 136

C. Comptes 30 septembre 1992, *Nucci et a., Association Carrefour du développement*, rec., p. 101

C. Comptes, 30 juin 1994, *Syndicat mixte pour le développement de la Thiérache*, *Rev. Trésor*, 1994, p. 689

C. Comptes, 20 novembre 1997, *Lycée Jean Rostand à Roubaix*, Rec. p. 173

C. Comptes, 11 mars 1998, *Société ATECO et a., Agence française pour la maîtrise de l'énergie*, *Rev. Trésor* 1998, p. 656

C. Comptes 16 décembre 1998, *CCI de la Réunion*, *Rev. Trésor*, 2000, p. 39.

C. Comptes 3^e ch. 5 mai 2003, *Université de Strasbourg I Louis-Pasteur*, n° 36393, *AJDA*, 2005, pp. 1341-1346.

C. Comptes 3^e ch., 20 janvier 2005, *Gestion de fait de l'Association pour le développement de la recherche génétique moléculaire (Aderegem)*, n° 41173, *AJDA*, 2005, pp. 1341-1346.

C. Comptes, 11 septembre 2003, *Fondation d'Aguesseau*

C. Comptes 21 avril 2011, *Musée national du sport*, n° 61032.

CJCE, 18 novembre 1999, aff. C-197/98, *Teckal*, rec. CJCE, I, p. 8121 ; *BJCP* 1999, n° 8, p. 43, concl. COSMAS G., obs. MAUGÜE C.

CJCE, 7 décembre 2000, aff. C-94/99, *ARGE Gewässerchutz*, rec. CJCE 2000, I, p. 11307, *JurisClasseur Administratif*, Fascicule 621 : Droit communautaire et marchés publics, n° 52

CJCE 11 janvier 2005, aff. C-26/03, *Stadt Halle*, rec. CJCE I, p.1 ; AJDA 2005, note ROLIN F., p. 898, et BELORGEY J.-M., GERVASONI S., LAMBERT C., Chronique p. 1108

CJCE 13 octobre 2005, aff. C-458/03, *Parking Brixen GmbH*, rec. CJCE, I, p. 8612 ; BJCP 2005, n° 43, p. 454, concl. Kokott, note R. Schwartz, AJDA 2005, pp. 1983 et s.

CJCE 11 mai 2006, aff. C-340/04, *Carbotermo et Consorzio Alisei*, rec. CJCE I, p. 38.

CJUE, *Adeneler*, 4 juillet 2006, JOUE 212/2, 2 septembre 2006.

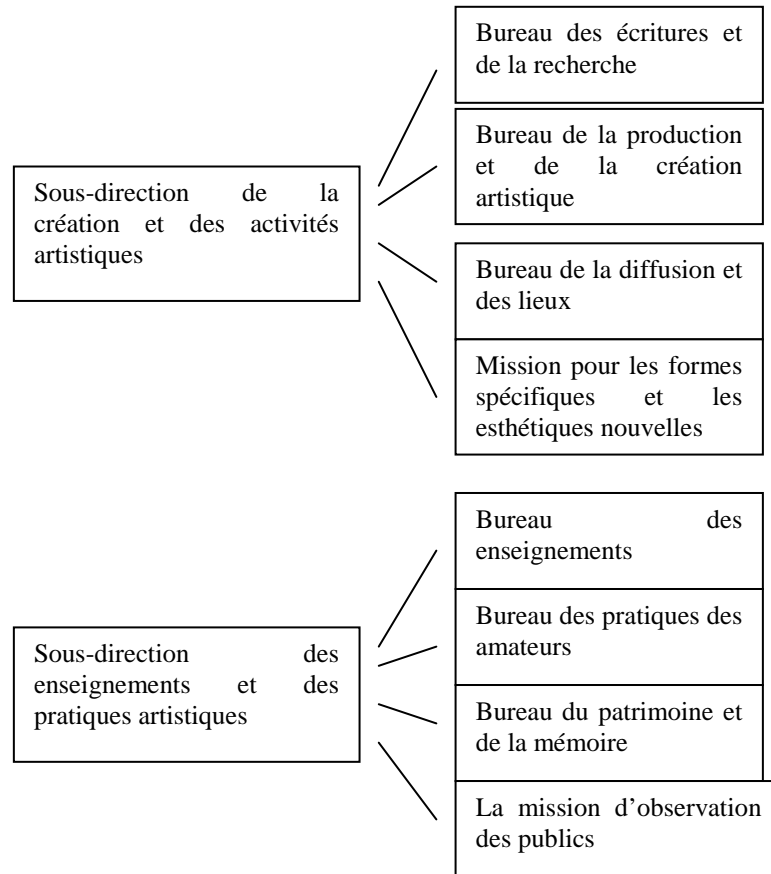
CJCE, 18 janvier 2007, aff. C-220/05, *Auroux*, AJDA, 2007, p. 167

CJCE, 18 juillet 2007, aff. C-382/05, *Commission C/ Italie*.

CJCE, 13 novembre 2008, *Coditel Brabant SA*

Annexes

Annexe 1 La DMDTS à partir de 1998

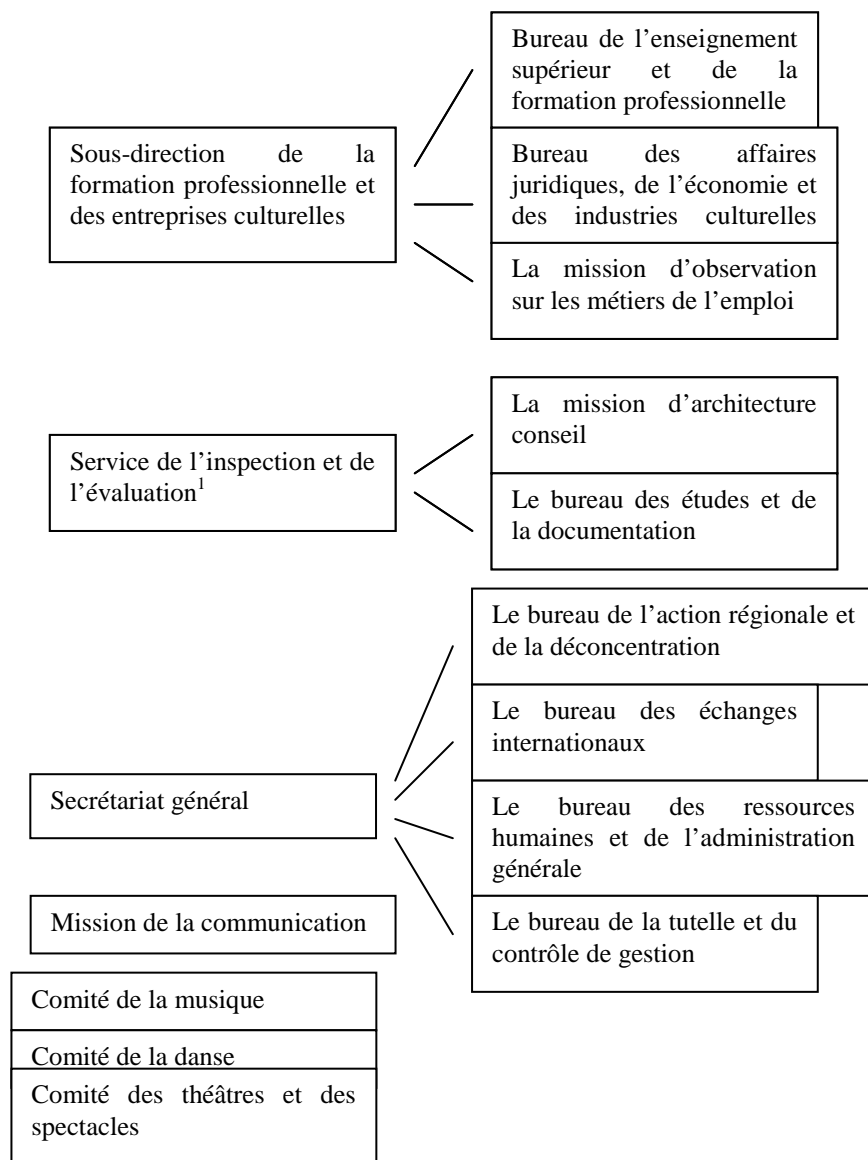


Missions : élaboration et mise en œuvre de la réglementation relative à la création et aux activités artistiques ; commande d'œuvres nouvelles, soutien à la recherche ; favoriser expérimentation et développement d'œuvres artistiques nouvelles ; favoriser l'activité des équipes artistiques professionnelles du spectacle vivant, notamment orchestres, ensembles instrumentaux, vocaux ou lyriques, les compagnies et les centres dramatiques et chorégraphiques...

Tutelle de la Comédie-Française, des théâtres nationaux de Chaillot, de la Colline, de Strasbourg, de l'Odéon, de l'établissement public de la grande halle de La Villette pour ce qui concerne leurs activités et leur politique artistique.

Missions : élaboration et mise en œuvre de la réglementation relative à l'enseignement spécialisé de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles ; relations avec le ministère de l'éducation nationale ; définir les actions en faveur du développement des pratiques des amateurs ; protection du patrimoine immobilier (orgues, carillons non classés, théâtres..., favoriser les musiques, les danses, le théâtre et les spectacles traditionnels, agir en faveur des publics spécifiques.

Tutelle de la Cité de la musique et du Centre national de la danse pour ce qui concerne leurs activités et leur politique artistique.



Missions : élaboration et mise en œuvre de la réglementation relative à l'enseignement supérieur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles ; définir le cursus de formation et procéder à l'habilitation des centres de formation aux métiers de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles ; coordonner l'organisation des épreuves du diplôme d'État de professeur de musique, organiser les épreuves du certificat d'aptitude aux fonctions de professeur dans les CNR et écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique ; suivre les question juridique et économiques liées à la musique, à la danse, au théâtre et au spectacle vivant...

Tutelle des CNSM de Paris et Lyon pour ce qui concerne leurs activités pédagogiques et artistiques.

Missions : prépare le programme d'évaluation et d'études spécifiques arrêté par le directeur et veille à sa mise en œuvre ; coordonne l'action des inspecteurs de la création et des enseignements artistiques dans les spécialités de la musique, de la danse et du théâtre. Il assure également le contrôle de gestion des établissements publics, en relation avec les sous-directions compétentes.

Missions : suivre l'activité artistique ; veiller à la cohérence des actions du ministère à l'égard de chaque discipline.

Annexe 2 La DMDTS à partir de 2007

Missions : dans chacun des domaines relevant de leur compétence, proposent les orientations de la politique de l'État ; animent et coordonnent la mise en œuvre de ces orientations au sein de la direction en liaison avec les DRAC ; sont responsables du suivi des investissements réalisés en maîtrise d'ouvrage de l'État ou subventionnés.

Animent les réseaux professionnels de leur discipline ; au sein de la direction sont les premières interlocutrices des artistes. Coordonnent pour le directeur les procédures relatives aux nominations de directeurs d'établissements publics culturels ou d'ensembles.

Responsables du suivi et du contrôle des organismes subventionnés par la direction, y compris des établissements publics et centres de ressources.

Suivent en lien avec les DRAC l'activité des scènes nationales, des scènes conventionnées et des autres établissements pluridisciplinaires qui leur sont rattachés ; associés par le secrétariat général aux procédures de recrutement de leurs dirigeants et à la définition de leur politique contractuelle. Peuvent représenter la direction auprès de ces organismes.

En liaison avec la sous-direction de la formation et de l'emploi et le service de l'inspection et de l'évaluation, assurent en matière de contenu le suivi des questions relatives à l'enseignement spécialisé et à l'enseignement supérieur.

Associées à l'élaboration et au suivi des politiques menées en matière de pratiques amateurs, d'éducation artistique et d'élargissement des publics.

Responsables :

- du suivi de la recherche, des procédures d'aides et de commandes aux auteurs, compositeurs et chorégraphes, et du développement des innovations esthétiques et techniques dans les pratiques artistiques ;
- du suivi des actions de nature patrimoniale, d'édition, ainsi que de veiller aux questions relatives à l'audiovisuel et au multimédia, et à la facture instrumentale en ce qui concerne la délégation à la musique.

Le délégué à la musique est assisté par un conseiller pour les musiques actuelles ; le délégué au théâtre est assisté par un conseiller pour le cirque et les arts de la rue.

Délégation à la
musique

Délégation à la
danse

Délégation au
théâtre

Sous-direction de l'emploi et
de la formation

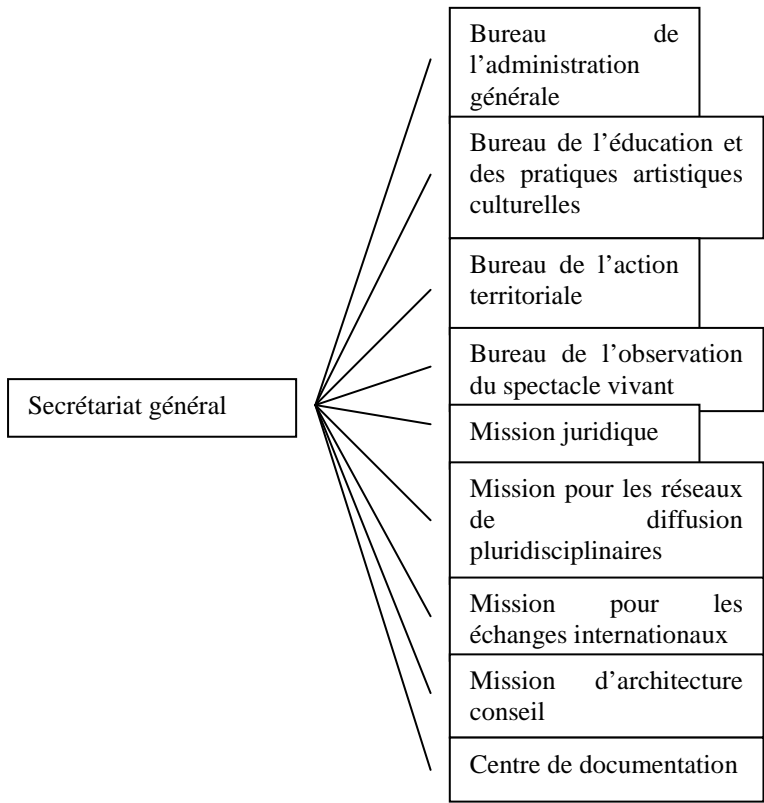
Bureau de
l'emploi

Bureau des
enseignements et
de la formation

Mission pour l'économie
des entreprises
culturelles

Sous-direction chargée, en lien avec les délégations, des questions économiques sociales et juridiques liées au droit du travail, relatives à l'exercice des professions du spectacle vivant.

Elle suit les questions relatives à l'économie des entreprises et industries culturelles du secteur.

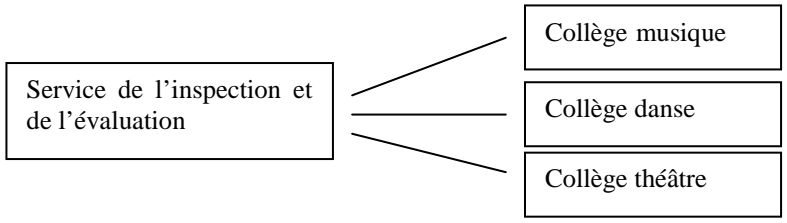


Missions :

Assure l'administration générale de la direction, en liaison avec la direction de l'administration générale. Responsable de la préparation et de la coordination de la programmation budgétaire et du suivi de l'exécution des crédits gérés en administration centrale. Assure la gestion des ressources humaines et la coordination interne du fonctionnement des services de la direction. Il suit les question juridiques, en lien avec la DAG. Il pilote la préparation des textes législatifs et réglementaires. Il assure une mission de conseil d'expertise en matière architecturale et scénographique au sein de la direction, des établissements publics sous tutelle de la direction et des DRAC.

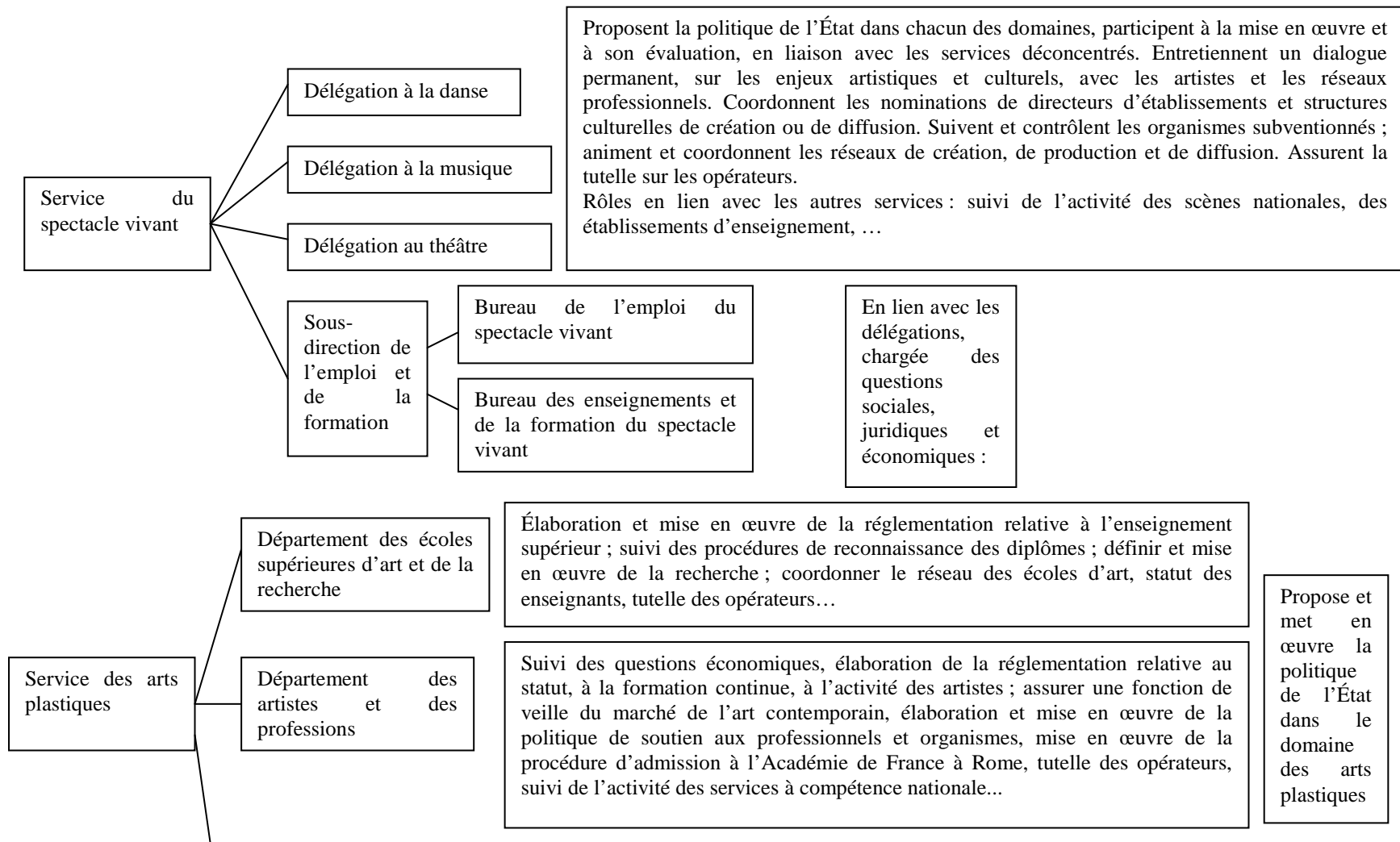
Il assure le secrétariat général du programme « création » ; il propose la définition des objectifs et indicateurs de résultat et en assure le suivi. Il coordonne l'action des responsables de BOP et assure le pilotage du programme création auprès des DRAC et des établissements publics en liaison avec les services de la direction et les autres directions d'administration centrales concernées. Il assure la prévision et l'exécution budgétaire du programme.

Il impulse et coordonne la politique des publics et de la diffusion. Il anime en coordonne en lien avec les délégations les DRAC, le service de l'inspection, le réseau des institutions pluridisciplinaires...



Prépare le programme d'évaluations et d'études spécifiques arrêté par le directeur et le met en œuvre.

Annexe 3 La DGCA à partir de 2010



Département du soutien à la création

Définition et mise en œuvre des procédures permettant d'enrichir valoriser et conserver les fonds publics d'art contemporain, des collections publiques et des biens culturels ;élaborer les dispositifs permettant l'intégration et la diffusion de la création artistique dans le cadre de vie ; suivre l'activité des organismes intervenant dans le soutien et la création ; mise en œuvre de la tutelle des opérateurs...

Inspection de la création artistique

Collège arts plastiques

Collège danse

Collège musique

Collège théâtre

Exerce le contrôle scientifique, technique et pédagogique. Conduit à ce titre les missions d'inspection et d'audit des services et établissements.
Participe notamment avec l'inspection générale des affaires culturelles, à des missions d'évaluation des politiques publiques.
Mission permanente d'expertise et de conseil auprès de la direction générale et de ses services. Coordination de l'élaboration des schémas d'orientation pédagogique des établissements de l'enseignement public spécialisé soumis au contrôle de l'État.
Conseil des services déconcentrés, des opérateurs et des services et organismes soumis au contrôle de l'État...

Sous-direction des affaires financières et générales

Bureau des affaires générales

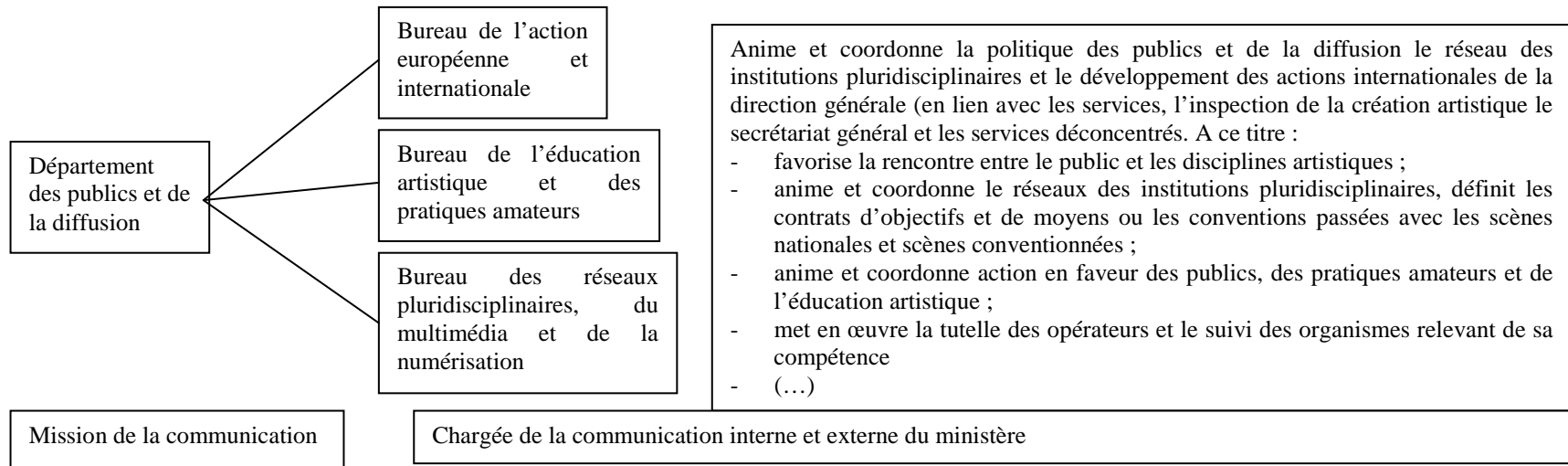
Bureau des affaires juridiques

Bureau de l'action territoriale

Mission du conseil architectural

Bureau de l'observation, de la performance et du contrôle de gestion

Mission d'organisation et de coordination du fonctionnement de la direction générale ; gestion des moyens humains, logistiques et budgétaires (en liaison avec les services et le secrétariat général).
Contribue à la définition de la politique des ressources humaines des services centraux et services à compétence nationale ; participe à la gestion collective des agents (...)
Est responsable de la préparation et de la coordination de la programmation budgétaire, de l'exécution budgétaire et comptable et du suivi des crédits gérés en administration centrale. Assure le secrétariat général du programme dont le directeur général est responsable. (...)
Met en œuvre avec le secrétariat général les actions de modernisation et veille à l'application de la politique de performance ministérielle.
Exerce une fonction d'animation, de coordination et de synthèse dans la mise en œuvre de la tutelle des opérateurs. Assure leur suivi financier transversal et participe à la définition de leurs trajectoire financière pluriannuelle. Participe au suivi global de leurs effectifs et de leur masse salariale et à la détermination de leurs cadrages salariaux. Contribue à l'élaboration des lettres de mission et des contrats de performance.
Chargée d'une mission d'expertise et de conseil juridiques.
S'assure de la mise en œuvre par les services déconcentrés des politiques relevant de la direction générale. (...)
Met en œuvre l'observation statistique des secteurs du spectacle vivant et des arts plastiques en liaison avec les services de la direction générale.



Index

A

Académie de France, 87, 224, 225
Acte-condition, 71, 257, 258
Agences de l'État, 96, 111, 119, 126, 161, 190, 191, 193, 256, 264, 265, 269, 275, 276, 288, 305-309, 323, 331, 415, 427-429, 434, 456, 485, 509, 540, 541, 549, 567
Agent comptable, 40, 111, 112, 163, 236, 255, 268, 270, 275, 287-293, 336, 346, 353, 378, 398, 428, 429, 435, 438, 538
Aillagon J.-J., 39, 129, 216, 219, 220-225, 232, 572, 575
Albanel C., 62, 208, 220, 222, 224, 226, 470, 529
Arendt H, 31, 35
Association administrative, 155, 157-160, 166, 170
Aurand S., 216, 217, 537

B

Barsacq A., 141
Benamou G.-M., 225, 226, 240
Bérégovoy P., 385, 387
Berthoud F., 235
Biasini É., 55, 149
Bibliothèque nationale de France, 178, 184, 185, 225, 232, 338, 422, 453, 493, 500
Boncour, P., 199
Boulez P., 56, 58, 212
Bourdieu P., 32, 33, 227
Budget
- opérationnel de programme, 13, 23, 46, 125, 131, 440, 584, 590
Autorisations d'engagement, 309, 364, 372, 376
Crédits de paiement, 13, 309, 364, 367, 372, 376
Mission-Programme-Action, 22, 311, 322, 479
Programme 131, 53, 57, 65, 125, 426, 488, 549, 550
Programme 175, 53, 65, 488
Programme 224, 53, 64, 65, 424, 488, 550
unité opérationnelle, 14, 23, 440

C

Centre des monuments nationaux, 38, 93, 184, 288, 327, 328, 421, 422, 447, 494, 496, 562, 563, 567, 574
Centre Metz-Pompidou, 41, 572, 575, 576, 616, 629, 665
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, 28, 41, 88, 89, 205, 216, 225, 397, 493, 496, 562, 572, 575, 576, 616, 629, 665
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz, 184, 197, 327, 494, 497, 499, 567, 574
Centre national de la musique, 40, 184, 329, 565, 566, 567, 568, 574
Centre national du cinéma et de l'image animée, 51, 87, 184, 195, 327, 488, 489, 493, 496, 566, 567
Certification des comptes, 324, 326, 335, 336, 339
Champs-Élysées, 27, 196, 197, 210, 216, 218, 219, 236, 326, 494, 562, 563
Chancelrel L., 141
Chéreau P., 205, 206, 212, 226
Chirac J., 229, 432
Circulaire budgétaire, 270, 326, 352, 366, 368, 370, 371, 372, 373, 375
Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI), 94, 433-435, 436-439
Cluzel J.-P., 218, 219, 228, 233, 238, 240, 564, 631
Comité de liaison des EPCC, 408, 422
Comité des normes de comptabilité publique, 314, 316
Comptabilité
- budgétaire, 313, 314, 345, 346
- générale de l'État, 21, 313, 314, 319, 327
Conseil national de normalisation des comptes publics, 326
Contrat
- d'objectifs, 500, 570
- d'objectifs et de moyens, 500, 570
- de performance, 7, 11, 112, 117, 139, 173, 213, 230, 301, 304, 334, 337, 340, 396, 453, 455, 460, 480-529, 536, 540, 542-545, 550, 551, 553, 559, 560-

562, 565, 573, 577, 578, 579, 580-583, 586-591, 595, 596
 objectifs stratégiques, 464, 492, 510, 664
 volet diagnostique, 478, 487, 504, 507, 508, 509, 510, 512, 528, 529, 540, 541, 551
 - pluriannuel, 143, 428, 486, 494, 495, 496, 497, 499, 500
 Contrôle hiérarchique, 98, 102, 104, 107
 Convention de mandat, 162-165
 Coopération, 39, 41, 44, 46, 47, 109, 117, 118, 120, 131-137, 139, 150, 172, 173, 251, 253, 270, 301, 305, 307, 383, 390, 393, 412, 413, 414, 416, 418, 419, 427, 434, 436, 448, 449, 483, 560, 576, 590, 591
 Copeau J., 141

D

Darcos X., 221-223, 234, 240
 Dasté J., 141
 De Gaulle C., 45, 51, 119
 Debray R., 584, 585, 593, 594
 Décentralisation
 - culturelle, 38, 39, 46, 117, 118, 120, 133, 173, 174, 200, 303, 383, 386, 390-394, 404, 405, 449, 568, 572, 575, 576, 586
 - dramatique, 38, 133, 141, 142, 143, 211, 426
 - par services, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 106, 107, 108, 189
 - territoriale, 97, 99, 101, 102, 106, 107, 108
 Libre administration, 103, 137, 424
 Déconcentration, 11, 82, 90, 91, 92, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 106, 108, 114, 118-124, 130, 189, 196, 327, 330, 382, 428, 475, 562, 565, 657, 660, 665
 Deschamps J., 209, 233, 235
 Descola P., 32
 Directive nationale d'orientation, 46, 124-127, 129, 130
 Dirigeant
 élection, 24, 100, 106, 186-189, 225, 242, 400, 569
 nomination, 11, 55, 56, 97, 106, 107, 125, 150, 151, 175-181, 184, 186, 188-246, 255, 292, 353, 404, 405, 428, 429, 437, 449, 485, 537, 596
 révocation, 186, 191, 247, 519
 Domaine national de Chambord, 40, 94, 109, 184, 196, 197, 489, 494, 495, 497
 Donnedieu de Vabres R., 129, 211, 214, 529

Douste-Blazy P., 44, 391
 Druon M., 205
 Duguit L., 28, 71, 79, 100, 101, 257, 258, 484, 520, 521
 Duhamel J., 205, 206, 631
 Durkheim É., 523, 525

E

École de Francfort, 585
 Écoles d'art plastique, 32, 51, 52, 63, 109, 121, 138, 196, 197, 422, 424-426, 431, 487, 494, 662
 Efficience, 26, 240, 461-464, 466, 470, 472, 479, 492, 501, 503, 511, 525, 527, 556
 EPCC, 5, 13, 41, 83, 135, 139, 140, 144, 254, 258, 274-277, 278, 287, 299, 383, 384, 385, 386, 390, 393-412, 418-427, 442-451, 573, 575, 576, 588, 590, 594, 595
 Bibracte, 421, 422
 Centre national du costume de scène, 421-423
 Établissement d'utilité publique, 72, 73, 74, 78, 153
 Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées, 219, 228, 233, 239, 243, 563-565, 665
 Établissement public du château de Fontainebleau, 94, 184, 239, 489
 Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles, 40, 45, 87, 94, 184, 185, 219-224, 228, 232, 238, 239, 243, 250, 327, 328, 336, 337, 339, 487-500, 529, 530, 532, 534, 535
 Établissement public du musée d'Orsay, 40, 45, 51, 83, 87, 88, 92, 94, 184, 237, 239, 250, 327, 328, 338, 488, 499, 503-505, 511, 534, 535
 Établissement public du musée des arts asiatiques Guimet, 94, 184, 234, 237, 489, 535
 Établissement public du musée du Quai Branly, 83, 94, 109, 184, 185, 196, 197, 374, 503, 505, 511, 535, 538, 581, 582, 626
 Établissement public du musée national Jean-Jacques Henner, 40, 87, 94, 111, 184, 185, 197, 225, 330, 532
 Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette, 5, 88, 89, 184, 185, 196, 210, 228, 229, 230, 233, 235, 350, 487, 499, 503-559, 581

F

Fabius L., 206
 Fichte J.-G., 31

Filippetti A., 125, 128, 567, 573
Finances publiques, 7, 14, 19, 21, 24, 25, 26, 42, 109,
110, 111, 126, 164, 169, 288, 291, 306, 307, 309, 310,
311, 316, 331-334, 342-349, 352, 356, 358, 359, 380,
382, 415, 440, 444, 454, 458, 476, 478, 485, 486, 490,
492, 519, 528, 561, 571, 588, 589, 595
Finkielkraut A., 35, 226, 244
France Museums, 571
Front populaire, 133, 142, 148

G

Gall H., 226, 227
Gary R., 33
Gémier F., 199, 200, 202
Gestion de fait, 155, 158-165, 167, 171, 387, 396, 415
- de longue main, 162, 164, 165
GIP, 88, 51, 83, 138, 182, 249-300, 336, 338, 344, 383,
402, 412-419
- de préfiguration, 88, 132, 209, 239, 254, 383, 396,
419, 427-451
CNHI, 433-441
Pôle international de la Préhistoire, 442-447
Giroud F., 120
Gouvernance budgétaire, 7, 11, 19, 42, 94, 114, 174, 217,
303, 304, 310, 311, 325, 331, 332, 333, 334, 335, 341,
346, 352, 399, 456, 459, 467, 486, 489, 498, 509, 512,
537, 560-568, 582, 589, 591, 595, 599
Guy M., 205, 214, 238, 575

H

Hauriou M., 18, 27, 28, 69, 73, 79, 80, 98, 100, 102, 141,

I

Indicateurs de gestion, 22, 53, 304, 320, 340, 461-465,
470-481, 490, 492, 502, 506, 508, 510, 511, 512, 527,
529, 541, 542, 545, 551, 556-559, 565, 568, 577-581,
587, 591, 596
Inspection générale
- des affaires culturelles, 52, 327, 328, 367, 370, 420,
421, 479, 488, 550, 578
- des finances, 24, 214, 306, 327, 328, 340, 363, 367,
370, 373, 374, 380, 473, 479, 487, 488, 492, 531,
532, 533, 534, 590

Institut national de recherches archéologiques
préventives, 327, 328, 493, 496, 502, 503, 504, 507,
508, 510, 512
IRCAM, 58

J

Jacno, M., 201, 206
Jacquemont M., 141
Jospin L., 124, 386, 392, 432

K

Kantor T., 30

L

Label Musée de France, 531
Lagrange L., 37
Lambert A., 53, 312, 361, 362, 459, 615
Landowski M., 56
Lang, J., 30, 33, 34, 71, 72, 73, 141, 150, 200, 203, 205,
206, 210, 213, 214, 244, 245, 246, 386, 387, 533, 543,
569, 587, 593, 604
Lasch C., 584, 585, 593
Latarjet B., 228, 232
Laurent, J., 142, 201, 235
Lavaudant G., 206, 210
Le Louvre
École du Louvre, 40, 87, 92, 184, 198, 236, 237, 327,
328, 531, 535, 600
Le Louvre d'Abou Dhabi, 568-572
Le Louvre-Lens, 568, 572-576
Musée du Louvre, 41, 45, 184, 185, 195, 237, 239,
246, 250, 337, 375, 377, 453, 487, 489, 498, 500,
529, 532, 533, 534, 535, 543, 568-576
Lettre de mission, 218, 226, 334, 339, 340, 392, 470, 471,
493, 551, 566, 583, 587, 661
Loi organique relative aux lois de finances, 7, 9, 13, 19-
23, 42, 46, 49, 53, 110, 118, 125, 195, 303, 309-317,
320-325, 330, 331, 334, 335, 348, 353-355, 358-368,
372, 440, 453, 455-470, 473-475, 478, 479, 481, 485-
495, 499-501, 518, 519, 520, 522, 578, 579, 580, 587
Lowi T., 35, 109
Loyrette H., 237, 246, 572, 576
Lumet, L., 199

M

Maison de l'histoire de France, 40, 88
Maisons de la culture, 33, 56, 118, 132, 133, 144, 146-155, 173, 426
Maisons des jeunes et de la culture, 148
Maisons du peuple, 148
Malgorn B., 129
Malraux A., 31, 32, 37, 38, 39, 45, 51, 52, 55, 56, 87, 119, 133, 142, 146-149, 152, 173, 572, 593
Marcuse H., 584
Martial J., 229-235, 550
Mauroy P., 392, 393
Mauss M., 523
Mendès C., 199
Merton R., 595
Michoud L., 67-73, 79, 187
Migaud D., 361, 459, 474, 615
Ministère de la Culture
Services centraux
Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles, 15, 50, 52, 54, 55, 59-63
Direction du théâtre, de la musique et de l'action culturelle, 55
Direction générale de la création artistique, 5, 15, 57, 61-64, 130, 579
Direction générale des arts et lettres, 51, 55, 56
Direction générale des médias et des industries culturelles, 52, 62, 65
Direction générale des patrimoines, 62, 64, 93, 94
DTMAC, 55
Services déconcentrés
Directions régionales des affaires culturelles, 46, 62, 109, 118-133, 140, 173, 448, 475, 578
Services départementaux de l'architecture et du patrimoine, 122, 123
Ministère du Budget
Services centraux
Contrôle général économique et financier, 111, 549, 657
direction de la réforme budgétaire, 320, 461, 474, 478
Direction du budget, 95, 110, 112, 270, 294, 313-322, 325, 326, 332, 333, 343, 350, 364, 366-379, 382, 441, 456, 470, 496, 500, 537, 561

Direction générale des finances publiques, 110, 111, 270, 288, 338, 343, 353, 443, 657
Mise en réserve budgétaire, 11, 310, 353-382, 570
Mitterrand François, 205, 206, 225, 228, 245, 246, 546, 569, 593
Mitterrand Frédéric, 212, 213, 214, 224, 226, 234
Modernisation de l'action publique, 23, 24, 303
Moinot P., 55
Monzie A. (de), 141
Moreau J., 202, 226, 327, 328
Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée, 45, 421
Musée Gustave Moreau, 40, 87, 111, 532
Musée national du sport, 161, 165
Musée national Picasso, 237, 238, 500
Musée Rodin, 40, 87, 94, 184, 185, 196, 197, 327, 328, 330, 338, 493, 496

N

Nolhac P. (de), 238
Nouvelle gestion publique, 19, 20, 22, 191, 303, 304, 307, 320, 331, 334, 382, 459, 465, 473

O

Opéra national de Paris, 58, 89, 184, 185, 226, 246, 421, 422, 453, 488, 498, 500, 568, 570, 571
Opérateurs de l'État, 25, 26, 46, 58, 64, 89, 91, 92, 109, 111, 114, 168, 197, 214, 218, 219, 229, 233, 241, 259, 268-271, 275, 285, 299, 307-355, 362-382, 419, 423-455, 473, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 485-501, 506, 512, 519-528, 539, 546, 549, 550, 559-562, 564-567, 570, 571, 578, 579, 580-591, 594-596
Ordonnance du 2 janvier 1959, 21, 311, 355, 360, 456
Ordonnateur, 23, 92, 111, 120, 121, 135, 178, 235, 236, 255, 287, 289, 320, 342, 345, 346, 373, 403, 428, 429, 430, 532
Organismes divers d'administration centrale, 13, 342, 344, 347-352, 415

P

Pégard C., 87, 221, 222, 223, 240, 629, 631
Percheron D., 576

Performance, 7, 11, 21, 24, 275, 304, 311, 332, 334, 335, 337, 339, 340, 382, 451-470, 473, 474, 476, 478, 479, 480, 481, 482-493, 496, 497, 498, 501, 502, 510, 511, 512, 522, 524, 527, 540, 550, 560, 577-580, 583, 586, 588, 589, 590, 595, 596

évaluation

impacts (outcomes), 463

prestations (outputs), 463

Personnalité morale, 40, 49, 66-108, 155, 156, 160, 162, 163, 167, 168, 171, 173-175, 179, 187, 188, 190, 198, 219, 238, 249, 253, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 264, 268, 270, 276, 277, 284, 285, 286, 294, 297, 301, 305, 306, 315, 322, 329, 330, 339, 349, 353, 365, 384, 396-402, 406, 413, 414, 416, 427, 437, 451, 497, 514, 518, 529, 532, 535, 539, 542, 547, 564, 570, 575, 590, 594

Théorie de la fiction, 68, 69, 70, 71, 157

Théorie de la réalité, 69

Piadoleau J.-G., 134

Picon G., 55, 147, 173

Pilotage budgétaire, 7, 24, 26, 62, 95, 96, 109, 110, 111, 114-115, 124, 214, 226, 243, 244, 299, 300, 310, 311, 312, 325-339, 340, 346, 352, 355, 359-382, 428, 432, 451, 457, 464, 469, 473-479, 483-487, 490-493, 500, 501, 504, 510, 522, 525, 528, 538, 559, 560, 565, 577, 580, 581, 582, 584, 587, 589, 590, 591, 595

Plan d'action stratégique de l'État, 124, 126, 127, 128, 129, 191

Politique de labellisation

Centre dramatique national, 60, 143, 144, 145, 210, 246, 607

label culturel, 133, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 155, 173, 201, 426, 531, 540

Réseau culturel, 46, 58, 142

Scène nationale, 143, 144, 145, 246, 404, 426, 583, 607

Pouvoir adjudicateur, 168, 169

Prestations intégrées, 156-168, 170, 171, 397

Projet de loi de finances

Documents budgétaires

Annexe Jaune budgétaire opérateurs de l'État, 275, 309, 321-326, 332, 352, 363, 477, 496, 498, 500, 624, 626

Projets annuels de performance, 13, 22, 52, 53, 64, 89, 110, 125, 126, 130, 213, 312, 320, 464,

473-478, 486-492, 496, 511, 545, 547, 548, 551, 558, 564, 581, 587

Rapports annuels de performance, 22, 213, 464, 581

Py O., 199, 210, 211, 212, 213, 214, 236, 630, 631, 658

R

Rausch J.-M., 575

Recueil des normes comptables, 315, 317, 319, 321, 324, 325, 326, 346

Renan E., 31, 32, 68, 127

Renar I., 278, 282, 386, 387, 390, 392, 394, 396, 397, 403, 404, 409

Responsable

- de budget opérationnel de programme, 23, 54, 475

- de programme, 22, 23, 54, 61, 64, 129, 130, 312, 320, 321, 353, 360, 361, 362, 363, 366, 369, 370, 371, 372, 379, 380, 457, 473-479, 488, 504, 522, 525, 581, 590, 596

Réunion des musées nationaux, 29, 87, 90, 94, 184, 196, 197, 210, 216-219, 236, 237, 239, 326, 327, 328, 379, 494, 502, 503, 504, 505, 507, 511, 528, 529, 530-544, 559, 562, 563, 565, 568, 570

Révision générale des politiques publiques, 14, 20, 23-26, 54, 55, 61, 62, 65, 94, 95, 96, 115, 118-126, 131, 218, 303, 340, 379, 459, 463, 466, 468, 502, 503, 512, 544, 563, 565

conseil de modernisation des politiques publiques, 25, 26, 62, 94, 122

Rigaud J., 43, 122, 391, 604

Rizzardo R., 38, 385

Rolland R., 199

S

Saint Geours Y., 218

Saint Pulgent M. (de), 30, 33, 34, 55, 56, 58, 150, 205, 206, 217, 235, 237, 241, 245, 246, 582, 593

Sarkozy N., 24, 218, 219, 221, 224, 225, 226, 428, 564, 583

Savary J., 199, 205, 206, 233, 246, 260

Savigny F. C. (von), 68, 70

Schémas pluriannuels de stratégie immobilière, 337

Selles D., 566

Semprun J., 30

Service à compétence nationale, 86, 89-96, 121, 123,
306, 532, 536, 537, 539, 540, 541
Société publique locale, 169-171
Stendhal, 224, 227, 604
Subventions pour charges de service public, 46, 58, 89,
313, 314, 316, 317, 321-323, 329, 330, 353, 355, 365,
367-373, 382, 476, 522, 564, 571, 579, 590

T

Tasca C., 393
Théâtre national
- de l'Odéon, 40, 87, 162, 184, 186, 197, 200, 207-
215, 234, 236, 243, 337, 488
- de l'Opéra-Comique, 27, 89, 196, 200, 206, 233, 581
- de la Colline, 40, 184, 186, 197, 207, 210, 488
Théâtre National Populaire, 88, 186, 199-204, 206, 207
Tocqueville A. (de), 98
Trautmann C., 207, 386
Tutelle administrative, 25, 36, 39, 40-59, 64, 65, 84, 85,
87, 88, 89, 95, 96, 98, 99, 100-115, 131, 146, 148,
173-178, 181-182, 186-194, 198, 204, 209-261, 269,
279, 284, 285, 299-301, 310-312, 316, 321, 322, 327,
329, 330-335, 370-374, 377, 378, 380, 382, 389, 390,

391, 394, 397, 401, 413, 417, 418, 421, 425, 432, 435,
436, 437, 438, 451, 453, 459, 473, 476, 478, 479, 485-
500, 504, 505, 506, 507, 511-519, 522, 523, 524, 525,
527, 528, 534, 579, 580, 581, 586, 587, 589, 590, 591,
594, 595, 596
- sur les actes, 175
- sur les personnes, 100, 107, 112, 175, 187, 188, 193,
198, 234, 246, 619

U

Urfalino P., 147, 148

V

Vanneste C., 386, 387, 389
Vilar, J, 27, 199, 201, 202, 203, 204, 205, 235
Villa Médicis, 210, 224, 225, 629
Villepin D. (de), 235
Vincent J.-P., 212, 215
Vitez A., 205, 206

W

Weber M., 523

Table des matières

REMERCIEMENTS	5
RÉSUMÉ	7
ABSTRACT	9
SOMMAIRE	11
PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	13
LISTE DES ANNEXES	15
INTRODUCTION	17
§1. L'insertion de la politique culturelle dans un environnement administratif en voie de réformation	20
A. La LOLF modifie l'environnement administratif ministériel	20
B. La révision générale des politiques publiques : évaluer, déconstruire et reconstruire le système administratif	23
C. La culture peut être une activité de service public	27
§2. Une doctrine culturelle élaborée par le ministère, des modes de gestion comme exécutant	29
A. Un ministère concourant à la détermination d'une doctrine culturelle	30
B. Les fonctionnalités du ministère de la Culture	35
1) Les modalités d'intervention du ministère	35
2) L'intervention des collectivités locales dans le domaine de la culture	37
C. Le recours à des modes de gestion publics	39
 PARTIE I : L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC OBJET DE POLITIQUE CULTURELLE	
43	
TITRE 1 : UNE INTERVENTION ÉTATIQUE FONDÉE SUR DES STRUCTURES CULTURELLES	
45	
Chapitre I : L'administration de la culture développe la tutelle sur ses établissements publics	49
Section 1. L'administration centrale intègre les préceptes LOLFiens	49
§1. Organisation administrative et rénovation budgétaire avant 2010 : de l'impossible juxtaposition entre directions et programmes à l'intégration d'une dimension sectorielle	50
A. Une impossible juxtaposition	50

1)	L'organisation administrative du ministère avant 2010 : une fine déclinaison sectorielle ..	50
2)	La rénovation budgétaire du ministère de la Culture : un recentrage autour de trois pôles d'activités	52
3)	Un décalage entre l'organisation administrative et la présentation budgétaire	53
B.	L'intégration d'une déclinaison sectorielle au sein des directions : l'exemple de la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS)	54
1)	L'intervention étatique dans le domaine musical	54
a.	Les prémices à la DMDTS : la naissance d'une politique musicale	55
b.	Schématisation de l'intervention du ministère dans le domaine musical.....	57
2)	La DMDTS : de sa création en 1998 à 2006.....	59
3)	2006 et la réforme de la DMDTS	61
§2.	L'administration à compter de 2010 : un lien établi entre environnement administratif et politique budgétaire	61
A.	Un nouvel organigramme resserré.....	62
B.	L'organigramme sectoriel de la direction générale de la création artistique	63
C.	L'administration en 2010 : un rapprochement entre les directeurs et les responsables de programmes	64
Section 2.	La tutelle administrative de l'État sur ses établissements publics	65
§1.	La délimitation du cadre de l'établissement public culturel	66
A.	Les débats doctrinaux sur la personnalité morale	66
1)	Une définition de la personnalité morale	67
2)	La distinction binaire personnalité morale de droit public personnalité morale de droit privé n'est plus la seule opérante aujourd'hui dans la conduite des politiques publiques	72
B.	De la personnalité morale aux services publics personnifiés.....	77
1)	Une définition de l'établissement public	78
2)	L'autonomie comme attribut des services publics personnifiés rattachés à une personne morale.....	82
C.	Quelques considérations sur les services du ministère de la Culture.....	86
1)	Les services personnifiés du ministère de la Culture	86
a.	Une histoire des établissements publics culturels	86
b.	Les caractères de l'établissement public culturel.....	88
2)	Les caractéristiques des services à compétence nationale et leur transformation en établissements publics nationaux	89
a.	Une délimitation des services à compétence nationale	90
b.	Les services à compétence nationale et leur transformation en établissements publics....	93
§2.	La délimitation du cadre de la tutelle	96
A.	La justification de l'emploi du terme tutelle.....	96
1)	La décentralisation par services : une notion ambiguë	97
2)	La définition de la tutelle pesant sur les établissements	102
B.	Les acteurs institutionnels de la tutelle	108

1)	Le ministère de la Culture.....	109
2)	Le ministère du Budget.....	109
a.	La direction du budget	110
b.	La direction générale des finances publiques	111
c.	Le contrôle général économique et financier	111
C.	Quelques éléments à propos de la tutelle pesant sur le conseil d'administration et sur le directeur	112
Chapitre II :	La décentralisation culturelle encourage le développement de la coopération institutionnelle	117
Section 1.	La déconcentration de l'action culturelle dans les territoires.....	118
§1.	La situation administrative des DRAC	119
A.	Les DRAC, un instrument de mise en œuvre de la culture dans les territoires.....	119
B.	Les DRAC, un instrument de déconcentration de l'administration réformé par la RGPP.....	123
§2.	Une rénovation des liens entre les DRAC et leur administration centrale.....	123
A.	Le couple préfet de région - directeur régional au regard de leurs instruments de pilotage ...	124
B.	Stratégie et orientation, déclinaison budgétaire : la double dimension de l'action culturelle en région	126
Section 2.	La coopération entre l'État et les collectivités locales par le recours aux modes de gestion privés	131
§1.	La coopération par le recours à un mode de gestion.....	133
A.	Les formes de la coopération.....	134
1)	Une définition de la coopération.....	134
2)	Distinction terminologique entre coopération contractuelle et coopération institutionnelle	136
a.	Les différentes approches de la coopération	136
b.	Les caractères des deux types de coopération.....	138
B.	Les labels comme modalité de coopération institutionnelle imparfaite.....	140
1)	Les labels comme outil de la politique partenariale de l'État	141
2)	Les labels comme relativisation de la distinction entre service public national et service public local	145
C.	Les Maisons de la culture comme première coopération institutionnelle labellisée.....	146
1)	Une politique de l'action culturelle.....	147
2)	L'élaboration et le fonctionnement des Maisons de la culture	149
3)	Le statut juridique des Maisons de la culture.....	152
§2.	Les limites tenant au contrôle exercé par la collectivité sur ses modes de gestion privés	155
A.	Les associations administratives et la responsabilité de l'administration.....	156
B.	Dualité autonomie et gestion de fait	160
C.	Dualité subventionnement et entité contrôlée.....	166
TITRE 2 :	LES INSUFFISANCES DE L'INTERVENTION ÉTATIQUE	175
Chapitre I :	Les limites de la tutelle.....	177

Section 1.	La nomination comme critère initial de qualification de la tutelle pesant sur l'individu...	177
§1.	La fonction et le statut du directeur de l'établissement	178
A.	Le postulat : le directeur dirige l'établissement	178
B.	Le statut du directeur : un agent de droit public	179
1)	Le directeur d'un établissement public ne peut pas être assimilé à un mandataire social ..	179
2)	Le directeur a la qualité d'agent public, sa situation doit être précisée dans un contrat	180
3)	Les signataires du contrat : le ministre de tutelle ne peut être le co-contractant.....	181
§2.	La répartition des pouvoirs entre le président et le directeur ne peut être le critère de détermination du degré de tutelle pesant sur un individu	182
A.	Les modalités de dévolution du pouvoir.....	183
B.	L'absence de critère cohérent de répartition des pouvoirs	185
§3.	Les conditions de dévolution des fonctions de directeur à un individu et le concept de tutelle	186
A.	La nomination demeure la modalité principale de désignation	186
B.	La nomination comme acte initiant la tutelle.....	189
Section 2.	Une tutelle imparfaite limite l'autonomie du directeur et de l'établissement	193
§1.	Les conditions réglementaires de la nomination du directeur	193
A.	L'acte de nomination et la durée des fonctions.....	194
B.	L'intervention du ministère de la Culture dans le processus de nomination.....	197
§2.	Une tentative de schématisation du rattachement d'un individu à la direction d'un établissement public national culturel	198
A.	Des nominations qui s'inscrivent et forgent l'histoire de la structure culturelle : l'exemple du théâtre national de Chaillot	199
1)	La création du Théâtre national populaire :	199
2)	Le T.N.P. : les lettres de noblesse du Théâtre national populaire	201
3)	Le théâtre national de Chaillot : vers une nouvelle orientation artistique.....	204
B.	Jeux de pouvoirs entre le ministère et la présidence, prise en étau des directeurs et arbitrage fragile du monde culturel	209
1)	Py et le théâtre de l'Odéon : le fait du Prince	210
2)	La Réunion des musées nationaux et l'Établissement public de la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées : les limites du pouvoir du ministre de la Culture.....	216
3)	Versailles ou le fait du Roi	219
4)	Une commission pour une nomination : la villa Medici, et le dessaisissement du ministère de la Culture	224
5)	L'introduction de la diversité à la Villette : un directeur prisonnier d'une politique de l'État ?	228
§3.	De l'exercice limité du pouvoir de tutelle en dehors d'un projet culturel global.....	231
A.	L'introduction de critères de pure opportunité forçant la décision	231
1)	Départ à l'âge de la retraite ou possibilité de conclure son mandat.....	232

2)	Artistes, issus du sérail, hauts fonctionnaires, hommes politiques, faire-valoir, amis : tous directeurs ?	234
B.	L'acte de nommer : un marqueur du pouvoir avant d'être celui d'une politique	241
1)	Des nominations non systématiquement liées à la conduite politique de l'établissement..	242
2)	L'absence de ligne directrice du ministère de la Culture en matière de nomination	243
Chapitre II :	Les limites de la structure GIP appliquée à l'action culturelle	249
Section 1.	Les fondements du GIP culture	250
§1.	Les caractères du groupement d'intérêt public.....	251
A.	Origine et création de cet instrument de coopération	251
1)	Une structure de coopération... ..	251
2)	...créée initialement dans le domaine de la recherche... ..	252
3) par un contrat et par voie réglementaire.....	255
B.	Le statut juridique des GIP : des imprécisions tardivement levées.....	258
1)	La nature publique ou privée	260
2)	Une nouvelle catégorie d'organisme public	262
3)	Le caractère du GIP	265
4)	Son intégration à la liste des opérateurs.....	269
§2.	Le GIP culture	271
A.	Une catégorie parmi tant d'autres	271
B.	Les caractéristiques du GIP culture	273
C.	Vers un statut commun aux GIP culture et à l'ensemble des GIP ?.....	275
Section 2.	Quelques pistes pour expliquer le faible recours aux GIP dans le domaine culturel	278
§1.	Des dispositions statutaires qui s'accordent mal avec l'activité culturelle	278
A.	Une existence trop cadrée : les lourdeurs d'une création, pour une durée de vie pourtant limitée 279	
1)	La création d'un GIP culture : une opération lourde ?	279
2)	Une structure créée pour une durée limitée : les dangers et la limite de son utilisation dans le domaine culturel.....	280
B.	Des moyens pas toujours adaptés : les apports financiers et le recours limité à du personnel recruté « en propre »	282
1)	Les apports des membres.....	283
a.	La distinction du GIP sans / avec capital	283
b.	Les modalités d'apport.....	284
c.	L'absence de recours à l'emprunt	285
2)	Le personnel du GIP	286
§2.	Les difficultés d'une existence hors du cadre de l'établissement public	287
A.	L'agent comptable de GIP : ses conditions d'exercice et de rémunération	288
B.	Les personnels des GIP : une spécificité de gestion empreinte d'interrogations.....	293

PARTIE II : L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC ACTEUR DE LA GOUVERNANCE CULTURELLE 303

TITRE 1 : L'ADAPTATION DES MODES DE GESTION CLASSIQUES À LA CONDUITE DE LA POLITIQUE CULTURELLE.....	305
Chapitre I : L'Établissement public en dilution.....	309
Section 1. L'opérateur de l'État comme fondement initial d'une nouvelle gouvernance.....	310
§1. Les opérateurs de la Culture : vers un élargissement du périmètre.....	310
A. La nécessaire émergence de la notion d'opérateur.....	311
1) La nouvelle mise en œuvre des politiques budgétaires :.....	311
2) Une nécessité budgétaro-comptable :.....	313
a. L'absence de la notion d'opérateur du cadre budgétaire :.....	313
b. La réforme comptable introduite par la LOLF : un nouveau système d'information financière.....	313
i. Le dualisme comptable et la définition de la subvention pour charges de service public	314
ii. Des états financiers reflétant la situation patrimoniale et financière de l'État.....	315
3) Une exigence politique : l'information du Parlement.....	316
B. L'émergence des critères de qualification de l'opérateur, la détermination et la délimitation de son périmètre.....	317
1) Les critères réglementaires de qualification comptable.....	317
a. L'opérateur de l'État est une entité contrôlée.....	318
b. Les critères de qualification.....	319
2) La délimitation budgétaire du périmètre des opérateurs de l'État : la fin d'une qualification réglementaire.....	319
a. La liste des opérateurs de l'État.....	320
b. Les critères de délimitation du périmètre et la recherche d'un compromis entre la définition comptable et les impératifs budgétaires.....	321
i. L'opérateur selon la direction du budget :.....	321
ii. La critique de la Cour des comptes.....	323
iii. L'extraction de la notion d'opérateur des normes comptables pour intégrer les enjeux de pilotage budgétaire.....	325
3) Les opérateurs de la Culture ou l'apparition d'une déconcentration fonctionnelle.....	327
a. Une liste aux critères incertains.....	327
b. Des opérateurs de la culture aux contours incertains.....	329
§2. Un nouveau pilotage qui s'inscrit dans la gouvernance de l'État.....	331
A. Le pilotage s'intègre dans la gouvernance budgétaire.....	331
1) De la gouvernance des finances publiques au pilotage des opérateurs.....	331
a. La gouvernance comme cadre du pilotage.....	332
b. Le pilotage des opérateurs par les gestionnaires.....	333

2)	D'une tutelle budgétaire renforcée à l'introduction de critères de performance pesant sur le directeur	335
a.	Le renforcement de la tutelle budgétaire.....	335
i.	La certification des comptes des opérateurs.....	335
ii.	La comptabilisation du patrimoine des opérateurs culturels.....	337
b.	Le directeur comme canal d'entrée de la performance au sein des opérateurs	339
i.	La lettre de mission.....	339
ii.	L'introduction d'une part variable dans la rémunération.....	341
B.	L'extension de principes budgétaires-comptables à d'autres entités que les établissements publics ou les opérateurs	341
1)	La réforme budgétaire et comptable et la notion d'organisme public.....	342
a.	Un champ d'application s'inscrivant dans la logique de celle concourant au développement de l'opérateur	342
b.	Les réformes envisagées	344
c.	Les incidences de ces choix	346
2)	Les limites du recours à l'emprunt et la notion d'ODAC	347
a.	Les mesures envisagées	348
b.	Les personnes morales concernées : l'identification des ODAC.....	348
i.	Les ODAC, comme pendant des administrations publiques centrales.....	349
ii.	Définition des ODAC, au sens de la comptabilité nationale.....	349
iii.	Leur identification dans un arrêté d'application.....	349
3)	Opérateurs et ODAC : de ressemblances en dissemblances	350
Section 2.	La mise en réserve d'une partie de la subvention octroyée aux opérateurs.....	353
§1.	De l'annulation à la mise en réserve : la précarisation des crédits dévient un instrument de la régulation budgétaire	354
A.	L'annulation de crédits avant l'entrée en vigueur de la LOLF : son inscription dans une politique budgétaire à moyen terme.....	355
1)	Le critère des crédits devenant « sans objet ».....	355
2)	La régulation budgétaire et ses instruments de mise en œuvre	357
3)	Nécessité de la régulation budgétaire ; critique et limite de ses instruments de mise en œuvre.....	358
B.	La loi organique de 2005 et l'officialisation d'un nouvel outil de régularisation comme instrument de pilotage de l'exécution budgétaire	359
1)	Un nouvel instrument de pilotage du Gouvernement nécessite d'informer au préalable le Parlement de son utilisation	359
2)	L'introduction d'une réserve de précaution au sein de la loi de finances	361
§2.	Les opérateurs de la culture à l'épreuve de la mise en réserve : une perte d'autonomie de leurs gestionnaires ?	364
A.	Les incidences de l'existence des opérateurs de l'État sur l'application de la mise en réserve	364
1)	Des opérateurs non pris en compte dans l'élaboration de ces nouvelles règles.....	365

2)	Le traitement homogène des dépenses de même nature : l'application par le ministère de la Culture de la modulation de la mise en réserve.....	366
B.	Les incidences de la mise en réserve sur les opérateurs du ministère de la Culture	368
1)	Une opposition initiale entre la direction du budget et le ministère de la Culture	369
2)	La mise en réserve met les ministères au cœur du processus budgétaire de l'opérateur	371
3)	Gel et dégel des crédits : contraintes et marges de manœuvre du gestionnaire de l'opérateur	373
Chapitre II :	L'établissement public en mutation	383
Section 1.	La recherche de nouvelles formes de gestion de l'activité culturelle.....	384
§1.	La délimitation du cadre institutionnel de l'établissement public de coopération culturelle..	384
A.	Un nouvel outil culturel : acte de naissance attendu après d'autres gestations interrompues.	385
1)	L'échec des projets préexistants	385
2)	Une proposition de loi attendue	391
B.	Une nouvelle catégorie d'établissements adaptée aux exigences des activités culturelles	396
1)	La création par la loi d'une structure spécialisée	396
a.	Le choix de la « coquille » juridique.....	396
b.	La vocation spécialisée de l'établissement public	398
2)	Un statut adapté à la diversité des services publics culturels.....	405
a.	La diversité des activités culturelles et le caractère de l'EPCC	406
i.	Le caractère de l'EPCC.....	406
ii.	La reconnaissance législative de la diversité des activités culturelles	408
b.	L'absence de lien réglementaire entre l'activité culturelle et son caractère : liaison ou disjonction entre l'activité et le caractère	409
i.	Les limites du critère du faisceau d'indices et la spécificité de l'EPCC	410
ii.	La détermination du caractère des EPCC	411
§2.	La naissance d'un standard commun aux GIP.....	412
A.	Le standard commun du GIP et l'ambiguïté de la coopération	413
1)	La confirmation des grands principes	413
2)	Des possibilités aménageant le principe de coopération.....	414
B.	Le GIP n'est ni national, ni local.....	417
Section 2.	Des interventions dans le champ culturel	419
§1.	L'EPCC comme instrument de rationalisation juridique de l'activité culturelle	420
A.	La poursuite des objectifs nationaux	420
1)	La rencontre de deux intérêts en un projet commun	420
2)	Les limites de l'intégration de l'État.....	421
B.	L'initiative de l'État dans le domaine de l'enseignement et de la création artistiques	424
1)	La création et la transformation EPCC dans le domaine des arts plastiques	424
2)	Une réforme de la création artistique.....	426
§2.	Le GIP de préfiguration ou l'adéquation du mode de gestion au développement d'un projet culturel	427

A.	Le GIP préfigurateur par détermination : le cas de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration	430
1)	L'inscription de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration dans le patrimoine culturel 430	
2)	Le chantier de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration : du GIP de préfiguration à l'établissement public	433
3)	La continuité de l'activité.....	437
a.	Le transfert des biens, droits et obligations.....	437
b.	La reprise des personnels.....	439
B.	La reprise de l'activité d'un GIP : les précédents du Pôle international de la Préhistoire et les mégalithes de Carnac	442
1)	Le Pôle international de la Préhistoire : un changement du mode de gestion afin de développer ses missions	442
a.	L'essor des projets et la limite du GIP.....	443
b.	La réforme du Pôle international de la Préhistoire	444
2)	Les interrogations sur le devenir de Mémoires de Pierres : mégalithes en Morbihan	446
TITRE 2 : LE RENOUVELLEMENT DES LIENS AVEC L'ÉTAT COMME SOCLE D'UNE NOUVELLE GOUVERNANCE.....		453
Chapitre I :	La recherche de la performance dans le domaine culturel.....	455
Section 1.	L'immixtion de la performance budgétaire dans l'environnement administratif.....	455
§1.	L'introduction de la performance dans le droit administratif : un nouveau principe directeur de la gestion publique	458
A.	L'introduction dans le langage budgétaire	459
1)	La performance : des origines externes au droit administratif.....	459
2)	La performance par le prisme budgétaire de la LOLF : définition, enjeux, outils.....	461
B.	L'introduction dans le langage du droit de la culture	466
1)	La performance dans le langage juridique	466
2)	L'introduction de la performance dans le discours culturel	470
§2.	Le responsable de programme : de la performance du programme à la performance de l'opérateur	473
A.	Le responsable de programme et l'introduction d'un suivi budgétaire : son rôle au ministère de la Culture.....	473
1)	Le responsable de programme évolue dans un environnement budgétaire.....	473
2)	L'introduction du responsable de programme au sein du ministère de la Culture.....	475
B.	Le responsable de programme et l'introduction d'une dimension stratégique : le suivi de la performance des opérateurs culturels.....	476
Section 2.	L'immixtion de la contractualisation de la performance dans la conduite administrative .	480
§1.	L'affirmation de la performance par la contractualisation	480
A.	L'introduction de la contractualisation.....	480
1)	Les enjeux de la contractualisation de la performance	481

2)	La naissance des contrats de gestion.....	484
B.	La contractualisation de la performance dans la mise en œuvre des politiques culturelles	486
§2.	L'effectivité de la performance des opérateurs par la signature des contrats de gestion.....	490
A.	Typologie des contrats et démarche de contractualisation de la performance.....	491
1)	Environnement et typologie des contrats.....	491
a.	Le contrat de performance : un instrument d'évaluation de la performance parmi les instruments de pilotage.....	491
b.	Les différentes dénominations des contrats passés entre le ministère de la Culture et ses opérateurs : vers la fin de la contractualisation de la contrepartie budgétaire de l'État.....	493
2)	La démarche de contractualisation de la performance.....	502
a.	Les modalités d'élaboration des contrats de performance au ministère de la Culture et de la communication : la recherche d'un consensus.....	502
i.	L'inscription du contrat au sein d'un projet.....	502
ii.	Une élaboration liant la tutelle et l'établissement.....	504
iii.	Le contrat comme point nodal de deux stratégies.....	506
b.	Les éléments constitutifs du contrat de performance.....	507
i.	Une présentation sous forme de diagnostic.....	507
ii.	Les objectifs stratégiques.....	510
B.	Incidence juridique sur la notion de tutelle.....	512
1)	La valeur juridique d'un contrat de performance.....	512
2)	Le contrat de performance comme instrument de réformation de la tutelle.....	522
Chapitre II :	La contractualisation de la performance dans la conduite des politiques culturelles.....	527
Section 1.	La performance comme étalon d'une politique.....	528
§1.	Un contrat de performance pour repositionner la RMN dans le paysage muséal français	528
A.	Le contrat de performance acte l'évolution environnementale de la RMN.....	528
1)	La présentation du contrat de performance.....	529
2)	Le volet stratégique reconnaît le passage d'une culture de monopole à une culture de service	529
a.	Un statut hybride pour exercer des missions de prestataire de service.....	529
b.	Les musées nationaux et la réforme muséale obèrent l'avenir de la RMN.....	531
c.	Un volet stratégique comme réponse à une situation de crise.....	536
B.	Le contrat de performance n'anticipe pas les réformes environnementales.....	540
1)	Le volet performance centré sur la qualité de service et la performance économique.....	540
a.	détermination des objectifs et indicateurs.....	541
b.	Critères de performance du contrat.....	541
2)	Des contraintes extérieures limitent la portée du contrat sur la situation de la RMN.....	542
§2.	L'établissement public du parc et de la grande halle de La Villette : un contrat pour un projet	544
A.	Un objet culturel protéiforme.....	545
1)	Des origines diverses et des compétences multiples de l'EPPGHV.....	545

a.	La création de l'EPPGHV	545
b.	Une double compétence.....	546
2)	Des moyens adaptés à la richesse de l'EPPGHV	548
B.	La contractualisation d'un projet d'établissement : Label Villette, la culture de l'exceptionnel	550
1)	La présentation du contrat.....	551
a.	Le volet diagnostic.....	551
b.	Le projet et ses orientations stratégiques	552
2)	La critique du contrat.....	556
a.	Les indicateurs de performance : des résultats quantitatifs attendus... au détriment de la qualité ?	556
b.	Le suivi du contrat : l'adaptabilité des critères.....	559
Section 2.	Vers le contrat de performance comme futur outil de la conduite de la politique culturelle de l'État	560
§1.	La généralisation des contrats de performance, entre nécessités et limites	560
A.	Le cas particulier des opérateurs culturels de droit privé	561
B.	L'indépendance de certains établissements publics nationaux, porteurs d'ambitions culturelles	562
1)	Un établissement public national en route vers l'autonomie : la RMNGP, un établissement né des crises.....	563
2)	Un établissement public comme outil de déconcentration du ministère : (l'échec du) Centre national de la musique.....	565
3)	Un établissement comme outil de la décentralisation : le Louvre, d'Abou Dhabi à Lens, une nouvelle étape après l'indépendance	568
C.	Les nouveaux enjeux des structures de coopération dans la décentralisation.....	573
1)	Le GIP Maison de la Musique comme héritier du projet Centre national de la musique ..	574
2)	Le Louvre à Lens et Pompidou à Metz ou le recours à l'EPCC pour une décentralisation réussie.....	575
§2.	Le contrat de performance : perfectibilité d'un outil de suivi de la politique de l'établissement et de réflexion de la politique menée par l'État	577
A.	Une mise en œuvre de la performance perfectible	577
1)	Indicateurs et pertinence de leur choix	578
2)	Des sanctions limitées en cas de non-respect.....	579
B.	Un outil de pilotage pour le directeur et la tutelle, et de réflexion sur la politique culturelle.	580
1)	Une recherche de cohérence entre les objectifs de l'opérateur, sa politique et les objectifs du programme	580
a.	La nécessité pour l'opérateur de mettre en cohérence les objectifs attendus avec la politique défendue	580
b.	L'inscription de la réalisation des objectifs du contrat dans ceux du programme	581
2)	Un outil de réflexion et de suivi de la politique culturelle	582

a. La politique de l'établissement : un pan de la politique culturelle de l'État	582
b. La politique culturelle de l'État : son éventuelle détermination par la contractualisation avec les opérateurs.....	583

CONCLUSION	593
-------------------------	------------

BIBLIOGRAPHIE	597
----------------------------	------------

ANNEXES	639
----------------------	------------

INDEX	647
--------------------	------------

TABLE DES MATIÈRES.....	653
--------------------------------	------------

L'établissement public, mode de gestion de la politique culturelle de l'État

Le régime de la tutelle sur les établissements publics, et les conditions de la coopération, appréhendées selon les critères classiques du droit administratif, ne permettent qu'une conduite imparfaite de la politique culturelle de l'État. Les établissements publics sont un objet : le ministère de la Culture établit avec ces personnes publiques dotées d'une autonomie des rapports inégaux qui ne peuvent fonder la mise en œuvre d'une politique publique cohérente.

Les finances publiques enrichissent cependant le droit public et en modifient les instruments administratifs : la loi organique relative aux lois de finances crée de nouveaux rapports entre l'État et les entités en charge de l'exécution d'un service public. L'opérateur de l'État est le point d'entrée d'une gouvernance inédite et de l'introduction de la performance au sein des établissements publics nationaux. Par ailleurs, de nouvelles structures de coopération se mettent en place, qui enrichissent les critères de l'établissement public.

La contractualisation de la performance, dont il convient d'étudier les possibilités de l'étendre aux structures de coopération, est un moyen de faire de l'établissement public un acteur de la gouvernance culturelle : de nouvelles connexions s'établissent, les gestionnaires des structures culturelles doivent rendre des comptes. En retour, la généralisation de cette dynamique de contractualisation serait un moyen pour l'État de mener une réflexion inédite sur la détermination et la conduite de la politique culturelle, à partir de ses modes de gestion.

Mots-clés : établissements publics, politique culturelle, tutelle, coopération, LOLF, gouvernance, pilotage, performance.

The Public Establishment : Management of the State's Cultural Policy

The mode of supervision of public establishments, together with the cooperation conditions, understood on the basis of the classical criteria of administrative law, only allow for an imperfect conduct of the state's cultural policy. The public establishments are an object: The Ministry of Culture establishes relations with these public entities that are on unequal footing and cannot provide a basis for the implementation of a coherent public policy.

However, public finances add to the wealth of public law and modify its administrative instruments : the *loi organique relative aux lois de finances* (Organic Law on Laws of Finance of August 1, 2001) establishes new relations between the state and the entities responsible for the implementation of a public service. The state operator represents the entrance point of a new governance that introduces the notion of performance within national public establishments. Further, new cooperation structures are being put into place that enrich the criteria of public establishments.

The fact that performances are contractually defined – and the extension of this system to cooperation structure should be examined – can turn the public establishment into a player in the field of cultural governance: New connections are established, the managers of cultural structures are made accountable. In return, the wider application of this contracting dynamic would provide the state with a unique opportunity to reflect on how to determine and conduct a cultural policy based on these forms of managements.

Keywords : public establishments, cultural policy, supervision, cooperation, Loi organique relative aux lois de finances, governance, management, results.