


COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION
Groupe de travail sur l'application de la loi relative aux établissements publics de coopération culturelle (EPCC)

Communication de M. Pierre Bordier et Mme Cécile Cukierman

I – 10 ans : un bilan globalement positif de ce nouvel outil de coopération culturelle décentralisée
A - Les étapes de la « naissance » à la maturité de l'EPCC
• Un Sénat proactif

- **2002** : le 4 janvier, adoption par le Parlement de la proposition de loi du sénateur Ivan Renar créant le statut d'EPCC, un statut juridique *sui generis*.

- **2006** : la commission de la culture du Sénat confie à Ivan Renar le soin d'en établir un premier bilan d'application. Ses conclusions conduisent à l'adoption, à l'unanimité, de la loi du 22 juin 2006 modifiant celle de 2002. Ce statut était attendu, tant par les collectivités publiques que par les professionnels.

- **2012** : la même commission crée un groupe de travail présidé par Mme Cécile Cukierman et M. Pierre Bordier. Composé de 10 sénateurs, son objectif est d'identifier les problèmes de mise en œuvre et d'évaluer s'il y a ou non lieu d'amodier les textes en vigueur.

Ses travaux se sont déroulés sur 5 semaines à partir de mi-septembre, avec une trentaine de personnes, un déplacement en région (à Auxerre) 6 auditions et deux tables rondes au Sénat : l'une avec des représentants des associations d'élus, l'autre avec des représentants des différents ministères concernés (culture, finances, intérieur, réforme de l'État).

• Trois vagues de création d'EPCC :

- la première répondait à un besoin de regroupement de structures, en général existantes et souvent associatives ;

- une nouvelle génération d'établissements a répondu au choix, parfois par défaut, d'un statut permettant de développer de nouvelles missions ;

- la troisième vague concerne les écoles d'art, en vue de développer des pôles d'enseignement supérieur culturel, sujet évoqué en dernière partie du présent document.

B - Un recours croissant au statut d'EPCC, dont les mérites sont unanimement soulignés
• Quelques rappels

L'EPCC est une structure juridique permettant d'organiser le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales, ou entre ces dernières seules si elles le souhaitent, pour la gestion d'équipements culturels structurants. L'EPCC s'inscrit dans la logique de la décentralisation culturelle et répond au besoin d'organiser le cofinancement de projets culturels engagés sur les territoires.

La participation des collectivités publiques est variable ; en général communes et/ou établissements publics de coopération intercommunale ; un ou deux départements dans environ la moitié des cas ; les régions et l'État également dans la moitié des cas.

Quelques chiffres

- On compte **environ 70 EPCC** au total sur le territoire.

- Leur **champ d'intervention** est très large. Le secteur de la création artistique est le plus concerné : 2 opéras, 8 scènes nationales, 3 pôles cirque, 2 fonds régionaux des arts plastiques (FRAC), 31 EPCC exerçant une mission d'enseignement supérieur d'arts plastiques, soit 46 structures au total, dans lesquelles l'État participe.

Puis viennent l'enseignement supérieur et le patrimoine. Les industries culturelles et la lecture publique ont eu moins recours à ce statut. Certains EPCC ont un double champ de compétence ou sont pluridisciplinaires (comme certaines agences culturelles régionales).

● **Un consensus existe sur les atouts de l'EPCC et les avancées qu'il peut permettre :**

- une réflexion approfondie des différents partenaires publics sur leurs objectifs, moyens et priorités en faveur des politiques culturelles ;

- la mise en œuvre d'une véritable stratégie en termes de politique culturelle territoriale, permettant de prendre en compte la spécificité des dynamiques locales. C'est un gage de pérennité des actions conduites, au-delà des sensibilités et éventuelles alternances politiques ;

- l'EPCC permet la coopération et la mise en commun de moyens publics, afin de conduire des actions artistiques et culturelles ambitieuses, le cas échéant transdisciplinaires, qu'aucun des échelons territoriaux ne pourrait conduire seul ;

- une meilleure visibilité des projets, donc des territoires et de leur attractivité culturelle ;

- un meilleur service rendu aux concitoyens dans un souci d'équité d'accès sur les territoires (mises en réseaux, incitation à la diffusion, etc.) ;

- éventuellement, des économies d'échelle (après absorption des coûts de mise en place).

II - Le paysage n'est cependant pas sans nuages : de nouveaux problèmes sont apparus depuis 2006

Compte tenu de la diversité des EPCC, chaque cas est particulier. Néanmoins, certains problèmes sont largement partagés. Quelles conditions faut-il remplir pour décider d'opter pour le statut d'EPCC ? Quelle place et quel rôle l'État doit-il occuper ? Par ailleurs, certaines adaptations législatives s'avèrent nécessaires, notamment dans le domaine fiscal et concernant le statut du directeur.

A - Réunir les conditions du succès pour prémunir d'une éventuelle désillusion

● Certains EPCC semblent pâtir de difficultés entre les partenaires, en raison d'une insuffisante préparation en amont, d'accords pas assez clairs ou sujets à interprétation sur les objectifs et moyens.

Recommandation :

Préalablement à la création d'un établissement, les collectivités publiques devraient impérativement **mesurer la réelle volonté politique de chaque partie et définir le projet de manière approfondie.**

Le choix du statut juridique doit résulter d'une analyse partagée et non constituer un postulat posé *a priori*. A défaut, le risque est de choisir l'EPCC pour de mauvaises raisons et d'en sous-estimer les coûts et contraintes propres.

A cette fin, la feuille de route à suivre devrait comporter plusieurs étapes :

- étudier la pertinence des politiques publiques et leur organisation sur le territoire ;

- définir précisément la nature et le périmètre du projet, dans toutes ses dimensions ; culturelles, artistiques, sociales, pédagogiques, et bien sûr, territoriales ; mais aussi financières, le surcoût du passage en EPCC étant évalué à environ 20 % (recrutement de compétences juridiques, de gestion des ressources humaines, comptabilité publique, maintenance, gardiennage...) ;

- ensuite seulement, se poser la question du mode de gouvernance et de gestion. A cet égard, l'EPCC - qui peut être à caractère administratif, ou industriel et commercial - présente à la fois des lourdeurs mais aussi une souplesse appréciable.

Il convient donc de **réaffirmer le caractère central du projet lui-même, impulsé par la volonté politique** des partenaires dans l'esprit collaboratif voulu par le législateur.

Comme l'a indiqué Mme Marie-Christine Blandin, présidente de notre commission, l'EPCC doit être un « *objet commun de désir* », au service de l'intérêt général culturel et artistique. Ce dernier ne se résume pas à l'addition des apports de chacun mais bien à un projet partagé et porté par tous, au-delà des intérêts propres à chaque collectivité. La coopération permet alors de sortir d'une éventuelle rivalité entre collectivités et/ou structures.

Le projet doit être d'une **taille suffisante** pour justifier la création d'un établissement public, dont les coûts sont réels, et permettre à terme des économies d'échelle. Si l'on part d'une structure municipale ou intercommunale, il convient de recruter des compétences administratives et techniques, le recours aux services communaux étant désormais interdit ; si l'on part d'une structure associative, il est important d'anticiper notamment le coût du passage à la gestion publique. Le budget annuel minimal pour passer en EPCC est évalué à 1 million d'euros. Il faut aussi bien entendu s'assurer de disposer des ressources pérennes nécessaires au développement du projet dans le temps.

Il est essentiel que les dispositions des statuts relatives aux **apports et contributions** respectives des partenaires soient rédigées avec le plus grand soin, de façon à prévenir toute difficulté dans leur application ou dans leur interprétation. Il en est de même pour les transferts ou acquisitions ; s'est ainsi posée par exemple la question de la propriété de collections de tableaux...

Recommandation :

Il convient également d'**étudier en amont l'opportunité d'autres statuts juridiques**, ceci d'autant plus que la palette des instruments s'est étoffée depuis la loi du 28 mai 2010, avec la société publique locale (SPL).

Certains d'entre eux présentent l'avantage de n'être pas soumis aux règles communautaires de mise en concurrence ; c'est notamment le cas de la régie municipale, du syndicat communal ou intercommunal, et de la SPL. Cette dernière, inexistante au moment de la création et de la révision de la loi EPCC, peut constituer une bonne alternative si toutes les conditions évoquées ne sont pas réunies et que l'État n'est pas partie prenante.

Principales caractéristiques de la SPL :

- le champ d'intervention de cette société anonyme, limité aux strictes compétences des collectivités locales, couvre l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial et le large champ des activités d'intérêt général ;
- son capital doit être détenu à 100 % par au moins deux collectivités territoriales (ou leurs groupements), à l'exclusion donc de l'État ;
- elle ne peut travailler que pour ses seuls actionnaires et uniquement sur leurs territoires.

B - Trouver la juste place de l'État

La participation de l'État à un EPCC est optionnelle et il n'est pas présent dans une majorité d'établissements hors enseignement supérieur. L'État est rarement présent quand la région ne l'est pas. Sa présence est perçue comme un moyen de sécuriser dans la durée le fonctionnement des équipements culturels. Dans l'esprit du législateur de 2002, dans tous les cas, il doit légitimement jouer son **rôle de garant, arbitre et conseil**.

La loi de 2002 limitait le nombre de représentants de l'État au conseil d'administration des établissements créés avec la participation de l'État à un plafond égal « à la moitié du nombre des représentants des collectivités territoriales

et de leurs groupements ». Cette règle ayant pu être identifiée comme un frein à l'implication de l'État au sein des EPCC, la loi de 2006 l'a supprimée.

En outre, aucune règle n'impose un rapport de proportionnalité entre le nombre de sièges réservés au CA à chacun des membres et leurs apports ou contributions financières respectifs. Les modalités de représentation de chaque partenaire sont donc librement fixées entre eux, d'un commun accord, dans les statuts de l'établissement.

On a pu penser que la place de l'État se trouvait ainsi confortée, dans le respect de l'esprit de partenariat.

Distinguer poids politique et poids financier s'avère cependant parfois délicat dans la pratique, l'État étant souvent financeur très minoritaire. Les représentants de l'État semblent parfois peiner à faire entendre la voix de l'État, le principe « celui qui paye décide » s'appliquant assez largement.

Notre commission de la culture a toujours insisté cependant sur la **nécessité que l'État exerce pleinement ses missions** d'expertise, de conseil, de garant de l'intérêt général, et parfois d'arbitre, dans le respect des prérogatives des collectivités territoriales.

Un **équilibre** est sans doute à trouver, au cas par cas, sachant que le positionnement de l'État est parfois délicat compte tenu de ses multiples autres casquettes ; contrôle de légalité, conduite de la politique culturelle nationale (dont les enjeux peuvent se distinguer de ceux des collectivités), contrôle scientifique et technique, application de règles d'ordre public (s'agissant des musées, par exemple), agrément pour la délivrance de diplômes le cas échéant... Par ailleurs, la règle de l'annualité budgétaire qui s'impose, suscite **deux types de préoccupations** :

- les EPCC craignent qu'un éventuel désengagement de l'État n'entraîne à son tour une moindre implication des

collectivités territoriales, au risque de fragiliser le projet ;

- à l'inverse, en période de budget contraint, les autres acteurs de la culture craignent de subir les conséquences d'arbitrages des DRAC favorables aux EPCC mais au détriment d'autres structures.

Recommandations pour garantir la juste place de l'État :

- les EPCC doivent s'engager à **donner à la DRAC les moyens** d'assurer son rôle d'expert et de garant de l'intérêt général (information en amont, au même titre les autres collectivités publiques, concertation...);

- demander à l'État de **mieux prendre en compte**, dans sa participation financière, **les surcoûts** liés à la structuration administrative des établissements ;

- **mieux articuler la participation des services centraux et décentralisés** du ministère de la culture et de la communication, les DRAC devant être davantage épaulées pour suivre les thématiques pointues ;

- **désigner un référent EPCC au sein du ministère** (un profil de juriste au secrétariat général). Pôle ressource transversal, il serait un point d'appui tant pour les DRAC que pour les élus et professionnels. L'un de ses rôles serait, en concertation avec le ministère de l'intérieur, de centraliser les arrêtés préfectoraux de création d'EPCC.

C - Solutionner rapidement les problèmes fiscaux menaçant certains EPCC

Une difficulté majeure, inconnue en 2002 et 2006, est désormais relayée par une majorité d'interlocuteurs. Elle tient au statut fiscal complexe et défavorable des EPCC.

• S'agissant de la **taxe sur les salaires**, il existe deux cas de figure :

- si les subventions de fonctionnement perçues par l'établissement sont imposables à la TVA, la taxe sur les salaires n'est pas applicable ;

- si elles ne le sont pas, la taxe s'applique.

Ce second cas est devenu courant, la jurisprudence européenne (arrêt SATAM de 1993) ayant resserré les critères d'application de la TVA. L'instruction fiscale du 16 juin 2006 a pris acte de ces évolutions. Depuis lors, à moins d'être assimilées à une subvention complément de prix (c'est-à-dire octroyées exclusivement pour compléter le prix demandé au public pour le bien vendu ou service rendu), les subventions se voient appliquer l'article 231 du code général des impôts (CGI) relatif à la taxe sur les salaires. Pour bon nombre d'EPCC, à forte masse salariale, la charge fiscale a alors décuplé.

Cette situation met en péril l'équilibre financier de certains EPCC, voire leur pérennité, et constitue un frein à la création de nouvelles structures.

Le cas de l'EPCC de l'Yonne est emblématique. Commune et conseil général ont créé un EPCC pour reprendre les missions et activités (d'enseignement artistique) de structures locales existantes, qui étaient elles-mêmes exonérées de taxe sur les salaires. Pourtant, sans alerte préalable d'aucun des représentants de l'État, les services fiscaux ont assujéti l'établissement à la taxe, quand bien même d'autres EPCC similaires ne le seraient pas...

L'article 231 du CGI prévoit des exemptions de taxe, notamment pour les collectivités locales, leurs régies personnalisées et leurs groupements, ou encore des établissements d'enseignement supérieur délivrant au nom de l'État des diplômes sanctionnant cinq années d'études, lorsqu'ils ne sont pas assujettis à la TVA. L'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise ce qu'on entend par « groupements de collectivités locales » ; il mentionne notamment les établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes.

Une interprétation favorable de ces articles permettrait de traiter un EPCC constitué en établissement public administratif comme un groupement de collectivités au sens de ces articles.

Ceci est d'autant plus nécessaire que les collectivités sont incitées à trouver des solutions de mutualisation, sachant que nous sommes tous très attachés à la clause de compétence générale pour la culture, ce qui implique des financements croisés ou mis en commun.

L'exception culturelle plaidée à Bruxelles ne pourrait-elle pas trouver à s'appliquer sur le territoire national ?

Recommandations :

- que le ministère des finances **interprète favorablement** les dispositions législatives relatives à la taxe sur les salaires (articles 231 du CGI et L. 5111-1 du CGCT) ;
- à défaut, d'inscrire l'EPCC à caractère administratif au titre des **dérogations** à l'assujettissement à la taxe sur les salaires prévues à l'article 231 du CGI ;
- de **former** les comptables publics aux spécificités des EPCC et, plus généralement, des secteurs culturels.

- S'agissant de la **TVA**, il arrive qu'une collectivité prenne la maîtrise d'ouvrage pour bénéficier du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), alors même qu'il serait parfois plus pertinent que l'EPCC l'assure lui-même. Par ailleurs, l'État n'étant pas éligible au FCTVA, il est arrivé qu'il se retire d'un EPCC pour que ce dernier puisse y accéder. Cette situation n'est pas satisfaisante.

Recommandation :

Les statuts de l'EPCC pourraient prévoir que ce dernier assurerait la **maîtrise d'ouvrage** si nécessaire.

D – Conforter le statut du directeur

L'EPCC dispose de la personnalité morale et d'une autonomie, incarnée par son directeur dans le cadre du mandat qui lui a été confié par le CA. Ce statut donne une certaine stabilité à la fonction, le directeur ne dépendant pas d'une seule autorité politique. Mais il s'avère parfois difficile de trouver l'équilibre entre le légitime intérêt des élus et l'autonomie du directeur.

- **Conforter ce statut, notamment au moment de la nomination et du renouvellement du mandat** : il s'agit de conjuguer nécessité de donner au directeur le temps de mettre en œuvre le projet et faculté pour les collectivités de renouveler le titulaire du poste.

Recommandations : modifier la loi EPCC pour :

- faire passer la **durée du mandat initial** du directeur à 5 ans (au lieu de l'option 3 à 5 ans) ;
- prévoir un **bilan d'étape** à l'issue d'une période de 3 ans, afin de permettre une inflexion si nécessaire ;
- procéder à une **évaluation** à échéance de 4 ans, dans la perspective du renouvellement du mandat ;
- avant l'échéance du mandat, informer le directeur suffisamment en amont avant d'ouvrir le poste ;
- engager une **réflexion** au ministère de la culture sur les conditions de transition entre ce statut et la suite de la carrière.

- **Quelques questions spécifiques à certains secteurs** :

- en cas de transformation d'un centre dramatique national (CDN) en EPCC, le mode de nomination du directeur prévu par la loi entre en contradiction avec la nomination par le ministre de la culture prévue pour ce type de salle labellisée. Une procédure d'agrément par le ministre pourrait être envisagée, ce point méritant d'être discuté avec les représentants des élus ;
- dans certains secteurs (musées par exemple), la loi réserve l'emploi de directeur à un personnel scientifique formé à cette fin. Tel n'est pas le cas en revanche pour les bibliothèques et médiathèques, qu'un nombre croissant de collectivités envisagent de transformer en EPCC. Ceci suscite des inquiétudes, la possibilité étant ouverte de recruter un directeur « manager » mais ne disposant pas des compétences scientifiques nécessaires.

E – Divers autres sujets de préoccupation

Recommandations :

- S'agissant des représentants des **personnels** membres du conseil d'administration, répondre à la question de l'articulation entre CGCT et code du travail.
- Prévoir des **formations** adaptées à destination des élus.
- Faciliter le développement de l'EPCC en permettant l'**adhésion** de nouveaux partenaires sans que chacune des collectivités membres ait nécessairement à soumettre cette décision à délibération.
- Assouplir les conditions de **sortie** du statut d'EPCC, l'évolution du projet ou des partenariats pouvant le nécessiter.
- Institut français et EPCC devraient développer leurs relations en vue de conduire des actions à l'**international**.

III – Le cas des établissements supérieurs d'enseignement artistique : la loi dévoyée

La dernière vague de création d'EPCC explique une bonne part des crispations observées récemment. Et pour cause ; l'esprit de la loi a été dévoyé, **le principe de volontariat ayant été bafoué**.

L'objectif est certes louable : il s'agit d'intégrer l'enseignement artistique dans le système européen d'enseignement supérieur organisé par les accords de Bologne, qui exigent l'autonomie juridique des établissements délivrant les enseignements et diplômes nationaux. Après une longue concertation entre les deux autorités de tutelle (ministères de la recherche et de l'enseignement supérieur), et entre l'État et les villes sur les statuts envisageables, celui de l'EPCC a été imposé.

La loi de 2006 avait certes prévu cette faculté, mais le processus s'est fait à marche forcée. Alors que les écoles s'attendaient à ce changement à échéance de fin 2011, le calendrier s'est brutalement accéléré à la rentrée 2010, pour imposer cette mutation avant le

31 décembre (en vue d'une première délivrance de diplôme en 2012).

Aujourd'hui, 31 EPCC regroupent les 54 écoles territoriales d'art préexistantes, l'effet taille permettant la visibilité des établissements, leur plus grand rayonnement et la mutualisation des enseignements.

L'offre de formation du spectacle vivant devrait aussi, à terme, être constituée autour d'une dizaine de pôles d'enseignement supérieur pluridisciplinaires constitués en EPCC. Trois sont déjà créés, d'autres sont en cours d'élaboration, et deux regroupent à la fois arts plastiques et spectacle vivant.

Plusieurs **problèmes** se posent :

- la brièveté des délais a conduit à se concentrer sur les aspects juridiques et administratifs plus que sur le projet pédagogique et de recherche, ceci d'autant plus que les lourdeurs administratives ont été souvent sous-évaluées ;

- il s'avère difficile de rassembler dans un même établissement des personnels aux statuts souvent très divers. Leur harmonisation poserait des problèmes de nature juridique et financière, les fonctionnaires de l'État étant mieux rémunérés que les fonctionnaires territoriaux, lesquels sont eux-mêmes traités de diverses façons selon les collectivités... La question de la revalorisation du statut des enseignants des écoles territoriales est néanmoins posée ;

- les difficultés sont accrues dans les établissements multisites et pluridisciplinaires ;

- les personnels semblent avoir été insuffisamment informés en amont du processus et les enseignants pas assez associés ;

- le positionnement du directeur et des enseignants est parfois délicat ;

- les personnels (enseignants et non enseignants) et les étudiants participent aux instances de gouvernance (CA, conseil pédagogique, conseil scientifique)

mais leur participation au CA est faible au regard de la situation des universités ;

- certains demandent un renforcement de la place des personnalités qualifiées.

Certaines des préoccupations exprimées devraient s'apaiser à l'issue du processus de transition. D'autres renvoient clairement à **l'inadéquation du statut d'EPCC aux spécificités de l'enseignement supérieur artistique.**

Recommandation :

Prévoir une meilleure **articulation** entre ce dispositif et le système général d'enseignement supérieur. Si la nécessité d'ajustements législatifs se confirmait pour prendre en compte ces spécificités, ils devraient concerner les seuls établissements d'enseignement supérieur. **Un texte ou volet particulier de la loi pourrait leur être consacré à cette fin.**

Les problèmes liés aux statuts des personnels doivent être traités par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, suite aux propositions que doit élaborer le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Conclusion : le bilan de l'EPCC est largement positif. La loi mérite néanmoins quelques modifications, qui pourront **soit** faire l'objet d'une **proposition de loi** sénatoriale, **soit** être examinées à l'occasion du prochain **projet de loi de décentralisation**. Son application nécessiterait un respect plus scrupuleux de ses principes par l'État et, parfois, par certaines collectivités.



**Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication**

**Groupe de travail sur l'application de la loi
relative aux établissements publics de
coopération culturelle (EPCC)**

*Secrétariat de la commission
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06*

*Téléphone : 01.42.34.23.23
Télécopie : 01.42.34.33.33
secretariat-afcult@senat.fr*

Présidente :
Marie-Christine Blandin

Sénatrice du Nord
(ECOLO)



Co-présidents
du groupe de travail :

Pierre Bordier
Sénateur de l'Yonne
(UMP)



Cécile Cukierman
Sénatrice de la Loire
(CRC)

