

L'établissement public de coopération culturelle

Destiné à favoriser la coopération entre les collectivités territoriales, leurs groupements et l'Etat pour gérer des activités culturelles, l'Etablissement Public de Coopération Culturelle (EPCC) a été instauré par la loi du 4 janvier 2002¹.

Souhaitant revenir sur cette loi pour l'évaluer, le Sénat a constitué un groupe de travail consacré à "l'application de la loi relative aux établissements publics de coopération culturelle (EPCC)", dont les travaux seront animés par Mme Cécile Cukierman et M. Pierre Bordier.

Le groupe de travail organise une table ronde qui réunira les représentants des élus locaux le **mardi 2 octobre 2012 à partir de 15h30 en salle 245 (2ème étage ouest) au Sénat - 15, rue de Vaugirard 75006 Paris.**

Elle aura pour objectif :

- d'établir un bilan de l'application de la loi sur les EPCC (loi du 4 janvier 2002 modifiée par la loi du 22 juin 2006),
- d'évaluer son impact,
- d'identifier les problèmes concrets que pose son application,
- de proposer d'éventuelles modifications susceptibles d'être apportées à la loi.

Sept grandes villes ont répondu au questionnaire transmis par l'AMGVF visant à dégager les expériences locales : Lorient, Evry, Amiens, Strasbourg, Le Havre, Toulouse et Grenoble. Leurs réponses sont synthétisées dans cette note, qui se complète d'un rappel de la loi constitutive des EPCC et de ses implications.

Les grandes villes sont globalement satisfaites de l'outil EPCC

I. Les grandes villes apprécient de disposer d'un outil de gestion plus strict que l'association

1. Un environnement juridique simplifié

Les grandes villes se réjouissent de disposer d'un outil qui leur donne des objectifs clarifiés : relever le défi de la réforme LMD, pouvoir délivrer un diplôme du grade de master, s'ouvrir à l'international et développer la recherche. Le statut EPCC a ainsi cette vertu de permettre une reconnaissance d'une action sur un territoire, qui permet de développer les actions de l'établissement au-delà du territoire proprement métropolitain.

La manière d'engager l'établissement dans la recherche, la redéfinition des compétences des professeurs d'enseignement artistique, notamment la prise en compte de la dimension recherche en art, est au centre des préoccupations pour les volets masters et la recherche en 3ème cycle. Il en résulte le besoin de compléter les compétences des équipes, ce qui implique de réfléchir au statut des enseignants dans la filière culturelle de la fonction publique territoriale.

Le transfert des personnels contractuels, s'il a généré un stress légitime au sein des équipes dans un premier temps, a donné de la flexibilité pour redéfinir les organigrammes.

2. Une meilleure gestion administrative et financière des établissements dans certains cas

Certaines grandes villes trouvent dans les EPCC la possibilité d'une efficacité de gestion par des prises de décisions rapides et assumées par le directeur. Le Conseil d'Administration peut lui aussi décider rapidement sur des sujets précis et des délibérations argumentées : la responsabilité directe des équipes de direction et l'articulation avec le Conseil d'Administration dans la gestion quotidienne et pratique des établissements sont particulièrement mentionnées.

Les grandes villes se retrouvent dans le cadre de la comptabilité publique, garante de sécurité et de fiabilité de fonctionnement. La solidarité institutionnelle des financeurs publics membres de l'EPCC est en outre un gage de stabilité apprécié.

¹ Textes de référence :

- Loi du 22 juin 2006 modifiant la loi du 4 janvier 2002 (Art. L1431-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales)
- Décret du 10 mai 2007 modifiant le décret du 11 septembre 2002 (Art. R1431-1 et s. du Code général des collectivités territoriales)
- Circulaire 29 août 2008
- Circulaire du 18 avril 2003

II. La gouvernance de ces nouveaux établissements reste toutefois le principal point d'achoppement, en écho à un manque d'anticipation de l'Etat

Les difficultés rencontrées doivent être situées dans un contexte financier contraint obligeant les partenaires publics, et singulièrement les villes qui restent les porteurs financiers très majoritaires, à maîtriser rigoureusement leur apports supplémentaires aux nouvelles structures créées.

1. Des relations nouvelles au sein des EPCC et dans le rapport avec les tutelles

Les durées différentes des contrats de travail des directeurs par rapport à la durée des projets artistiques et des contrats d'objectifs, l'autonomisation juridique du nouvel établissement par delà le cadre associatif, amènent l'administration de l'EPCC à devoir constituer ses propres services financiers, RH et informatique. Bien que le statut budgétaire et du personnel restent de droit public, cette autonomisation fait émerger la nécessité de compétences nouvelles, ou de spécialisation de postes dont les anciennes écoles n'avaient pas le besoin précédemment, les tâches et savoir étant assurés par les services des villes. Toulouse indique ainsi que ce n'est que grâce au refus de quelques personnels de rejoindre l'EPCC qu'ont pu être résolus les besoins en matière de ressources humaines.

Les grandes villes dénoncent le sentiment d'avoir dû créer un EPCC sans que toutes les collectivités aient pris la mesure de ce que cela impliquait. L'impréparation de certains EPCC dans leur capacité à porter de nouvelles compétences, impréparation autant humaine que matérielle, implique un surcoût financier non réellement calculé et pris en compte.

Elles regrettent aussi des débats de fond amoindris dans les instances statutaires, une lourdeur administrative à apprivoiser et expliquer, particulièrement aux équipes artistiques, et la difficulté d'anticiper et d'appréhender de nouvelles habitudes de gestion et de nouvelles pratiques après des décennies de fonctionnement associatif. A cet égard, la découverte de la relation avec l'agent comptable ne se fait pas toujours sans heurts.

Les écoles qui sont restées seules n'ont pas eu de problème majeur, et ces éléments touchent de fait particulièrement les écoles multi-sites, qui rencontrent des problèmes d'harmonisation de rémunération de leurs enseignants, et d'harmonisation de leurs marchés.

2. Une anticipation a minima des besoins des EPCC par l'Etat

Compte-tenu de l'ancienneté de la loi et de la forte demande d'un outil juridique public permettant la coopération entre collectivités et avec l'Etat, on ne peut que s'étonner de la faiblesse du nombre d'EPCC créés depuis la promulgation de la loi. Ceci pourrait être lié au pouvoir très important que le texte prévoit de déléguer au directeur par les élus. Ces derniers semblent très réticents à concéder un tel pouvoir, ce qui peut expliquer le succès mitigé de la loi.

Les dotations financières, par ailleurs, semblent avoir fait l'objet d'études insuffisantes, or ni l'Etat ni la région ne veulent entendre parler de participation financière pour répondre aux besoins de structuration administrative. Leurs nouveaux apports (qui restent très modestes au regard de l'effort des villes) sont généralement fléchés vers les missions « nouvelles » comme la recherche, le lien avec la formation professionnelle, le rayonnement international. Au total, le coût d'autonomisation administrative, impérative pour sécuriser le fonctionnement des EPCC, n'a pas été pris en compte par l'Etat qui a entraîné les villes dans la création de ces établissements.

Préconisations

1/ concernant les financements, faire en sorte que la notion de participation financière des partenaires à un EPCC soit de droit au moins pendant 3 ans et non plus soumis chaque année aux délibérations des différents partenaires. Les versements doivent être assurés dès le début de l'année pour conforter le fonctionnement de l'établissement, surtout pour les EPCC à caractère administratif qui ne peuvent engager leurs dépenses qu'en fonction de la trésorerie constatée au niveau du compte trésor public,

2/ les EPCC devraient pouvoir disposer dès leur création d'une enveloppe de trésorerie suffisante et calculée à partir du budget prévisionnel pour pouvoir absorber les ruptures de subventions ou autres recettes dont l'encaissement est plus tardif (exemple : subvention européenne),

3/ concernant les personnels mis à disposition, prévoir qu'après une première année de fonctionnement la possibilité pour les agents de passer directement d'un poste d'une collectivité à un poste EPCC administratif soit rendue obligatoire au bout de trois ans,

4/ concernant les crédits d'équipements et de travaux, consacrer une enveloppe au moins égale à 5 % du budget de fonctionnement de l'établissement (sur avis du directeur),

5/ arrêter le principe d'une commission régionale ou interrégionale placée sous la responsabilité d'un préfet ou d'un Drac, chargé du suivi et de la surveillance des EPCC avec l'objectif de garantir aux EPCC toute l'indépendance souhaitée par le législateur et assurer un conseil aux directeurs,

6/ réfléchir au statut des enseignants dans la filière culturelle de la fonction publique territoriale par la création d'un grade de chercheur, ou enseignant chercheur,

7/ rendre obligatoirement membres de l'EPCC au moment de sa création les partenaires qui financent depuis plusieurs années l'activité concernée par l'EPCC sous la forme de subventions,

8/ la rapidité avec laquelle se sont construits certains établissements plaide pour une certaine indulgence de la part du contrôle de légalité quant à l'application stricte de la réglementation pour les premiers exercices budgétaires.

Rappels juridiques²

I. Définition de l'EPCC

A. Activité

L'EPCC crée et gère un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des parties en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux en ce domaine. NB : Le texte n'exige pas nécessairement l'existence d'un intérêt « commun », il implique néanmoins que les intérêts parfois antagonistes de collectivités de niveaux différents arrivent à converger vers la gestion d'une activité unique. L'EPCC ne pourra être envisagé que pour des structures dont l'importance en termes de budget, de personnel et de rayonnement le justifie.

Dans le secteur du spectacle vivant, le statut de l'EPCC peut répondre aux besoins d'institutions comme les maisons d'opéra, les orchestres permanents, les centres de musique traditionnelle, les scènes de musiques actuelles ou encore les scènes nationales. En revanche, la circulaire du 18 avril 2003 appelle l'attention des préfets sur la circonspection nécessaire à la mise en place d'EPCC pour des établissements ayant une mission première de création reconnue par l'Etat. Il n'est ainsi pas souhaitable d'envisager la transformation en EPCC de Centres Dramatiques Nationaux, de Centres Chorégraphiques Nationaux ou de centres nationaux de création et de recherche musicale.

Dans le secteur des enseignements, le dispositif de l'EPCC peut notamment concerner les écoles territoriales de musique, de danse et d'art dramatique (circulaire du 18 avril 2003). Dans ce cas, le directeur sera nommé sur la base d'un projet pédagogique, artistique et culturel inscrit dans une logique territoriale et principalement destiné aux mineurs.

B. Nature de l'établissement

En fonction de l'objet de son activité et de son mode de gestion, l'EPCC peut avoir un caractère administratif (EPA) ou industriel et commercial (EPIC). Ceci devra être précisé dans les statuts. La circulaire d'avril 2003 précise que les institutions de création, de production et de diffusion du spectacle vivant, comme les orchestres, les maisons d'opéra, les théâtres et les lieux de diffusion du spectacle en général peuvent, compte tenu de leur activité et des nécessités de leur gestion, être qualifiées d'EPIC. En revanche les établissements d'enseignement et les établissements à mission principalement patrimoniale ont, a priori, vocation à être des EPA.

C. Ressources

Les EPCC peuvent notamment être financés par des subventions, les produits d'exploitation et par toutes recettes autorisées par les lois et règlements en vigueur (**art. L1431-8 du Code général des collectivités territoriales**). Rappelons à ce titre que, par dérogation au régime habituel (**art. L2224-2 du Code général des collectivités territoriales** et du premier alinéa de l'**article L3241-5 du même code**), les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) érigés en EPCC pourront bénéficier de subventions des collectivités publiques.

II. Organisation de l'EPCC

² Repris de la fiche juridique du Centre National du Théâtre du 18/12/2008

A. Organes de gestion

1. Le conseil d'administration (CA)

a. Composition du CA

L'EPCC est administré par un conseil d'administration composé :

- en majorité de représentants des personnes publiques fondatrices de la structure (désignés pour la durée du mandat électif de l'organe délibérant qui les nomme. La répartition des sièges entre les collectivités majoritairement représentées est libre) ;
- du ou des représentants de l'État désignés par le préfet (les EPCC créés par les collectivités locales et leurs groupements dans le but d'individualiser la gestion d'un service public culturel relevant de leur compétence ne sont pas soumis aux dispositions prévoyant la présence de l'État au CA et la nomination par celui-ci des personnalités qualifiées membres du CA ;
- de personnalités qualifiées désignées par les personnes publiques fondatrices (pour une durée de trois ans renouvelable) ;
- de représentants du personnel élus pour une durée de 3 ans renouvelable (la désignation des représentants résulte de l'organisation d'une élection spécifique, les distinguant des délégués du personnel).

L'effectif du CA ne pourra excéder 24 membres à moins que l'étendue des missions ou le nombre de collectivités membres ne le justifie. Dans ce cas, il pourra être porté à 30 membres.

La loi du 22 juin 2006 a ouvert le conseil d'administration :

- aux représentants d'établissements publics nationaux ;
- aux représentants de fondations (la fondation peut être membre lorsqu'elle prend part au financement de l'EPCC sous forme de libéralités, dons et legs) ;
- au maire de la commune siège de l'établissement (le maire de la commune siège de l'établissement n'est membre du CA que lorsqu'il en a formulé la demande).

En outre, l'obligation imposée par la loi de 2002 d'une participation minoritaire de l'Etat est supprimée. En leur absence, les membres du CA peuvent donner mandat à un autre membre pour les représenter. Aucun membre ne pourra recevoir plus d'un mandat. Les membres du CA exercent leur fonction à titre gratuit, mais celle-ci donne droit aux indemnités de déplacement prévues par le **décret n° 90-437 du 28 mai 1990 modifié**.

b. Le président du CA

Un président est élu par le CA, en son sein, à la majorité des 2/3, pour une durée de trois ans renouvelable ou, le cas échéant, égale à la durée de son mandat électif. Le président convoque, préside le CA et en fixe l'ordre du jour. Il dispose d'une voix prépondérante en cas de partage égal des voix. Dans un EPA, il dispose du pouvoir de recrutement et de nomination du personnel après avis du directeur.

c. Réunion du CA

Le CA se réunit au moins deux fois par an sur convocation du président ou sur demande de la moitié de ses membres. Au moins la moitié des membres doit être présente pour qu'une délibération soit valable. Sinon, le CA est à nouveau convoqué avec le même ordre du jour dans un délai de huit jours et peut alors délibérer sans quorum requis. Les décisions sont prises à la majorité des voix. Les délibérations et actes réglementaires du CA sont affichés au siège de l'établissement et publiés au recueil des actes administratifs de la préfecture du département où il a son siège.

d. Pouvoirs du CA

Le CA délibère sur toutes les questions relatives au fonctionnement de l'établissement. Il dispose des pouvoirs les plus larges qu'il peut en partie déléguer au directeur.

2. Le directeur

a. Nomination et mandat

L'EPCC est dirigé par un directeur nommé par le président du CA, sur proposition du conseil. Le CA rédige un cahier des charges à partir duquel les candidats établissent leur projet d'orientations artistiques, culturelles, pédagogiques ou scientifiques. Les personnes publiques représentées au CA procèdent à un appel à candidatures et présentent une liste de candidats au CA qui effectuera son choix sur la base des projets proposés. Le directeur est désigné à la majorité des 2/3 des membres du CA.

NB : Toujours dans le souci d'assouplir le statut de l'EPCC, le décret du 10 mai 2007 a supprimé notamment l'article L1431-12 du

Code général des collectivités territoriales qui fixait la liste des diverses catégories d'EPCC pour lesquels le directeur devait être titulaire d'un diplôme figurant sur une liste établie par un décret en Conseil d'Etat.

La durée du mandat du directeur d'un EPCC, que ce dernier soit industriel et commercial ou administratif, est comprise entre trois et cinq ans, renouvelable par période de trois ans. Le directeur est titulaire d'un CDD d'une durée égale à la durée de son mandat. Lorsque le mandat est renouvelé, après approbation par le CA du nouveau projet, le contrat de ce dernier fait l'objet d'une reconduction expresse d'une durée équivalente à celle du mandat.

Un arrêté du 27 février 2008 fixe les catégories d'établissements pour lesquels le directeur doit détenir certains diplômes. En cas de reprise d'une activité antérieure par un EPCC (la nouvelle loi ne précise pas le cas où plusieurs activités seraient reprises par un EPCC. Dans cette hypothèse, le droit général s'applique), la loi prévoit le maintien du directeur dans ses fonctions jusqu'à la fin de son mandat. S'il ne dispose pas d'un tel mandat, il lui est proposé d'en accomplir un de trois ans au sein du nouvel établissement. Si le directeur était titulaire d'un contrat, le nouveau contrat proposé reprend alors les clauses substantielles de l'ancien, à l'exception de la durée qui doit être identique à celle de son mandat. En cas de refus du directeur d'accepter les modifications de contrat, l'établissement peut procéder à son licenciement. Si le directeur a le statut de fonctionnaire, l'établissement met en oeuvre la procédure de suppression d'emploi.

b. Pouvoirs du directeur

Le directeur assure la direction de l'établissement en :

- élaborant et mettant en oeuvre le projet de l'établissement ;
- assurant la programmation de l'activité ;
- ordonnant les recettes et les dépenses ;
- préparant le budget et ses décisions modificatives. Il en assure l'exécution ;
- assurant la direction de l'ensemble des services ;
- passant tous les actes, contrats et marchés, dans les conditions définies par le CA ;
- représentant l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile.

Le directeur d'un EPCC dispensant un enseignement supérieur relevant du ministère de la Culture sera chargé de délivrer les diplômes nationaux que cet établissement est habilité à délivrer. En ce qui concerne le recrutement et la nomination aux emplois de l'établissement, son pouvoir dépend du caractère de l'établissement :

- dans un EPIC, il recrute et nomme aux emplois de l'établissement ;
- dans un EPA, il est simplement consulté, pour avis, par le président du CA.

Il participe au CA avec voix consultative, sauf lorsqu'il est personnellement concerné par l'affaire en discussion.

Ses fonctions sont incompatibles avec :

- un mandat électif dans l'une des collectivités territoriales membre de l'établissement ;
- toute fonction dans un groupement qui en est membre ;
- la fonction de membre du CA.

De même, il ne peut (à l'exception des filiales de l'établissement) :

- prendre ou conserver aucun intérêt dans les entreprises en rapport avec l'établissement ;
- occuper aucune fonction dans ces entreprises ;
- assurer des prestations pour leur compte.

En cas de manquement constaté à ces règles, il est démis d'office de ses fonctions par le CA après avoir été mis à même de présenter ses observations. Dans un EPIC, il ne peut être révoqué que pour faute grave. Cette révocation est prononcée à la majorité des 2/3 des membres du CA.

B. Statut du personnel

1. Droit applicable

Le personnel d'un EPCC à caractère administratif est soumis au droit de la fonction publique territoriale (en l'occurrence, la loi n°84-53 du 26 janvier 1984). Le comptable est un comptable direct du Trésor ayant la qualité de comptable principal.

En revanche, le personnel d'EPCC à caractère industriel et commercial relève du droit privé (Code du travail et conventions collectives) à l'exception du directeur et du comptable. Le comptable est un comptable direct du Trésor ou un agent comptable. Pour ce qui est du directeur, les textes sur la fonction publique permettent d'envisager un statut contractuel de droit public de 3 ans renouvelable expressément (article 3 de la loi de 1984). Les fonctionnaires de l'Etat et des Collectivités territoriales détachés dans un EPIC seront soumis aux règles de l'emploi qu'ils occupent à l'exception de certaines dispositions (celles relatives aux indemnités de licenciement ou de fin de carrière ainsi que celles prévues aux art. L1243-6, L1234-9 et L1243-1 et s. du Code du travail).

2. Transferts de personnel en cas de reprise d'une activité antérieure

La loi autorise le transfert du personnel pour ceux qui en font la demande. Toutefois, elle l'impose pour les agents contractuels de droit public employés par une collectivité territoriale ou une autre personne morale. NB : En cas de refus des modifications de leur contrat, l'EPCC peut procéder à leur licenciement dans les conditions applicables à leur contrat.

- D'une personne morale de droit privé (association, SARL, etc.) à un EPIC : transfert de l'ensemble des contrats de travail par application de l'article L1224-1 du Code du travail.
- D'une personne morale de droit privé à un EPA : reprise des CDD sous forme publique jusqu'au terme initialement prévu. Des dispositions spécifiques et dérogatoires permettent la reprise des CDI si la personne morale de droit privée a été créée avant le 4 janvier 2002.
- D'une personne morale de droit public à un EPIC : les agents titulaires peuvent être détachés dans l'EPIC. NB : La mise à disposition n'est pas prévue par le Décret, mais elle semble devoir être tolérée si on estime que l'EPCC n'a pas de caractère lucratif (art. 2 décret de 1985).
- D'une personne morale de droit public à un EPA : les agents titulaires peuvent être mutés, détachés ou mis à disposition dans l'EPA.