

R A P P O R T

Résumé :

La lettre de mission demande que soient examinées les modalités les plus adaptées pour la création d'une agence qui regrouperait les moyens du rayonnement culturel français à l'étranger.

L'étude préliminaire a pour objet de permettre au ministre d'arrêter les décisions qui donneront au projet ses principaux contours.

Statut : la formule la plus adaptée paraît être celle de l'établissement public industriel et commercial recommandé par la Cour des comptes. Compte-tenu de ses spécificités, l'agence devrait être considérée comme une catégorie d'établissement public dont la création relève de la loi. Pour une période transitoire pourrait être créé un groupement d'intérêt public regroupant les entités appelées à entrer dans le périmètre de l'opérateur.

Réseau : Le réseau culturel français recouvre des situations très diverses . L'éventuelle intégration des établissements relevant du MAE conduirait à rattacher à l'opérateur le secteur linguistique et soulèverait des problèmes rendant impossible la création de l'agence en 2006.

Novation : Si le nouvel opérateur ne devait apparaître que comme l'addition d'associations existantes , sa création n'aurait pas de sens . Il doit être conçu comme un instrument apportant à notre action extérieure une meilleure

visibilité , plus de créativité pour l'adapter à la diversité du monde et aux novations technologiques, plus de souplesse et de réactivité.

Son organisation devrait tenir compte de trois grandes fonctions : promotion du patrimoine et de la création, production et communication , aide à la diversité culturelle. Elle doit préserver deux spécificités : le rôle de la culture dans la construction européenne, les liens particuliers de la France avec l'Afrique .

Périmètre : L'agence devrait recevoir la mission générale de contribuer, dans le cadre de la politique étrangère de la France , au rayonnement de la culture française et francophone, à l'émergence de l'Europe de la culture et au développement de coopérations en faveur de la diversité culturelle.

Des conventions pluriannuelles fixeront à l'opérateur des champs d'action plus précis.

Le périmètre initial reste à préciser. Il pourrait réunir les compétences actuelles de l'AFAA et de l'ADPF , le patrimoine cinématographique, les nouveaux moyens de diffusion et l'ingénierie culturelle.

De nombreuses raisons plaident en faveur d'une coopération étroite avec le ministère de la culture et d'un opérateur commun auquel seraient dévolues des compétences relevant de l'un et l'autre département ministériel.

Visibilité : Un appellation unique s'appliquerait au nouvel opérateur ainsi qu'à l'ensemble des établissements relevant du Département. Elle pourrait servir de label pour les opérations culturelles importantes menées à l'étranger avec financement public.

*

Texte :

Par lettre du 4 octobre 2005, le ministre des Affaires étrangères m'a demandé d'examiner quelles seraient « les modalités les plus adaptées » pour « la création d'une agence qui regrouperait les moyens du rayonnement culturel de la France à l'étranger. »

Il ne s'agit donc pas d'apprécier l'opportunité d'une telle création : cette question a été traitée dans de nombreux rapports, notamment ceux du sénateur Duvernois et du préfet Le Bris. La lettre de mission précise d'ailleurs que le ministre a décidé « de passer à une phase opérationnelle dans la réalisation de cet objectif. »

Un examen rapide des vecteurs du rayonnement culturel de la France en révèle la diversité et la complexité, qu'il s'agisse des intervenants nationaux – ministères : Affaires étrangères, Culture, Education nationale ; grands établissements publics ; télévisions ; collectivités locales ; organisations professionnelles ; associations (Alliance française, AFAA, ADPF)-, ou que l'on considère les modes d'intervention locaux (services culturels , établissements autonomes , alliances françaises, bureaux de représentation, opérations directes, participation à des manifestations internationales ...).

L'étude est centrée sur ce qui, en France et à l'étranger, relève de la compétence du ministère des affaires étrangères. Il faut d'ailleurs souligner la part prépondérante tenue par le MAE dans le financement de l'action culturelle extérieure (en 2004, MAE : 80%, soit 1.100ME sur un total de 1.336 ME ; Culture : 2,3%, soit 31,48ME ; Education nationale : 8,6% ; Equipement : 3,4%).

Ceci n'exclut pas d'ouvrir des pistes de réflexion sur de plus larges synergies.

I. Considérations générales

Puissance publique – opérateur.

Si la question est souvent posée du degré d'indépendance dont devrait bénéficier un opérateur culturel, ne faut-il pas plutôt répondre à une autre question, fondamentale celle-là: l'action culturelle extérieure de la France sur le plan international doit-elle être conduite de façon autonome ou fait-elle partie intégrante de sa politique étrangère ? Si la réponse est positive – comment ne le serait-elle pas sans que cela apparaisse comme une rupture brutale avec une longue tradition et en contradiction avec notre combat en faveur de la diversité culturelle ? - ce choix, qui est politique, doit être clairement réaffirmé : lui seul permet de fixer le cadre des relations entre l'Etat et son opérateur. Le vrai débat n'est donc pas de savoir s'il faut accorder plus ou moins d'autonomie à l'opérateur culturel ou de faire référence à des modèles étrangers qui se sont développés dans des contextes différents, mais de préciser ce que doivent être les rôles respectifs de la puissance publique et de l'entité opérationnelle.

1° - A la puissance publique il revient d'exercer les fonctions régaliennes, en particulier :

- définir les stratégies et les politiques, les priorités géographiques ou sectorielles ;
- effectuer les arbitrages financiers en fixant les enveloppes budgétaires par programmes et secteurs géographiques, ou par pays pour les crédits déconcentrés ;
- exercer les tutelles et les contrôles, notamment financiers, dès lors que les fonds publics sont engagés;
- évaluer les résultats au regard des orientations arrêtées.

2° - Quel que soit son statut , dès lors que son financement relève majoritairement de fonds publics, l'opérateur ne peut s'affranchir des règles et contrôles fixés par la réglementation. Ce qui n'exclut pas de prendre en compte la spécificité du domaine culturel et les problèmes particuliers que pose l'action dans les pays étrangers.

3° - L'unicité de tutelle et de contrôle doit être préférée à la pluralité (la pluralité conduisant souvent à moins de tutelle). Les rapports entre l'Etat et l'opérateur doivent être fixés dans le texte constitutif et précisés dans des conventions pluriannuelles. Le statut choisi, la composition des organes de direction, le mode de désignation des responsables permettent de moduler le caractère plus ou moins étroit de ces relations et d'associer aux principales orientations et décisions d'autres départements ministériels ou institutions.

Une tutelle partagée (MAE- Culture) n'a de raison d'être que si l'opérateur intègre des entités ou des actions relevant aujourd'hui du ministère de la culture, notamment en France, ou si la part de financement provenant de ce département ministériel se trouve sensiblement accrue.

4° L'opérateur doit être maître de la mise en œuvre opérationnelle des politiques dans les domaines et selon les modalités fixés par la puissance publique. L'existence d'un opérateur ne se justifie que s'il est doté d'une véritable responsabilité dans le choix des moyens et si son organisation permet de mieux concilier souplesse et efficacité. L'action de l'opérateur doit répondre à plusieurs exigences parfois difficiles à concilier :

-a- satisfaire des besoins locaux reflétant la diversité des situations, tout en favorisant la promotion de formes nouvelles d'expression ;

- b- poursuivre le recours aux modes traditionnels d'intervention et de diffusion, tout en favorisant le développement des nouveaux moyens de communication ;

- c- mettre en œuvre des politiques cohérentes, avec une exigence d'objectivité et d'impartialité (comités d'experts; conseils éditoriaux) ;

-d- se distinguer des offres commerciales et de l'action des organisations professionnelles sans méconnaître la nécessité de coordinations et la recherche d'un certain autofinancement.

5° - Il ne revient pas à l'opérateur d'exercer la tutelle sur d'autres opérateurs. C'est ainsi que le domaine de l'audiovisuel, dont l'action extérieure est confiée à des entités juridiquement autonomes, n'a pas vocation en entrer en tant que tel dans le périmètre du nouvel opérateur culturel, au moins pour ce qui relève de la diffusion.

Les opérateurs existants

Nos grands partenaires européens ont confié la conduite de leur action culturelle extérieure à des opérateurs uniques (Goethe Institut ; British Council ; Institut Cervantès). La France a retenu une approche plus diversifiée , soit en conservant à son administration un rôle de gestionnaire, soit en faisant appel à des entités relevant pour certaines d'entre elles du MAE. Ce sont ces dernières qui seront au premier chef concernées par la création d'une agence culturelle.

1° L'Association française d'action artistique (AFAA)

L'AFAA a été créée en 1922 et reconnue d'utilité publique en 1923. Le 1^{er} janvier 2000, elle a fusionné avec l'association « Afrique en créations ». Ses statuts ont été modifiés le 14 décembre 2000. L'association est sous la **tutelle conjointe des ministres des Affaires étrangères et de la Culture.**

Les représentants de l'Etat sont minoritaires dans toutes les instances (pas plus de 18 sur les 78 membres actifs de l'AG, 8 sur 18 au conseil d'administration, 2 sur 5 au bureau). Les personnalités qualifiées sont élues au conseil d'administration pour trois ans et rééligibles une seule fois. Le directeur

est nommé par le conseil d'administration, sa nomination est soumise à l'agrément des deux ministres de tutelle. Une convention triennale fixe les missions de l'association (la dernière date du 16 novembre 2004).

Cinq objectifs sont fixés à l'AFAA :

- 1- affirmer la dimension européenne de l'action culturelle et artistique internationale de la France ;
- 2- développer les partenariats, en particulier financiers, avec les autres acteurs de la coopération culturelle et artistique ;
- 3- promouvoir la création contemporaine française ;
- 4- favoriser la diversité culturelle par le dialogue des cultures ;
- 5- contribuer au développement culturel des partenaires de la Zone de Solidarité Prioritaire.

Les ministères garantissent la stabilité des ressources affectées pendant la période triennale. L'apport financier du MAE représente environ les 2/3 du budget.

Personnel : il comprend (au 25 novembre 2005) 114 agents se répartissant comme suit :

Mises à disposition : 8 (dont 5 MAE ; 2 Education nationale ; 1 Finances) ;

Contrats à durée indéterminée (CDI) : 64 (dont 58 temps plein , 6 temps partiel) ;

Contrats à durée déterminée (CDD) : 20 (dont 14 sur opérations) ;

Stagiaires : 20 ;

Entreprise extérieure (accueil-standard) : 2.

Budget : en 2005(BM 2) il s'élève à 31.383.471,73€.

Subventions de l'Etat : 18.123.237,79[€] (dont Culture : 2.330.737,79^E). Autres produits : 9.421.683,18[€] .

Les charges se répartissent en 5.768.033,37[€] pour la structure et 25.615.438,36[€] pour les opérations.

Locaux : situés 1bis avenue de Villars, 75007 Paris. Bail d'une durée de 9 ans (du 1^{er} avril 2000 au **31 mars 2009**). Surface : 2.064m² ; +515m² d'archives en sous-sol. **Loyer annuel** : 790.000[€] + 54.000[€] de charges locatives = **844.000[€]**.

2° L'Association pour la diffusion de la pensée française.

L'ADPF a été créée en avril 1945, en référence au discours prononcé à Alger par le Général de Gaulle en juin 1943 : « sur la pente qui conduit à l'anéantissement, il nous reste le pommeau de l'épée et la pensée française ». Au moment où peut être scellé l'avenir de l'association, ce haut patronage mérite d'être gardé en mémoire.

L'ADPF a absorbé le 1^{er} juillet 1999 deux associations de l'ancien ministère de la coopération : l'Association universitaire pour le développement, l'éducation et la communication en Afrique et dans le monde (AUDECAM) et le Club des lecteurs d'expression française (CLEF). Après cette fusion, l'ADPF comptait 39 agents.

Aux termes de la convention signée en juillet 2003 avec le MAE « la mission d'intérêt général confiée à l'ADPF est de promouvoir la langue et la culture françaises et francophones, de soutenir les activités de coopération internationale culturelle au moyen de l'édition et de la diffusion d'ouvrages, de mettre en place des prestations de service de formation et d'achats de fournitures, d'équipements et de matériels. »

Dans les faits, l'ADPF exerce pour l'essentiel une activité d'éditeur (ADPF publications, Editions Recherche sur les Civilisations) et de prestataire de services de diffusion (ouvrages, revues, supports informatiques ou audiovisuels). Elle gère un site internet ainsi qu'un patrimoine, héritage de la Coopération, la cinémathèque africaine.

Personnel : il comprend (au 1^{er} décembre 2005) 34 personnes ; 33 relèvent de la convention nationale de l'édition, dont le directeur , la secrétaire générale et le directeur des éditions ; 1 agent détaché de la fonction publique ; 7 ont un régime de temps partiel (80%).

Budget : en 2005 il s'élève à 7.454.031, 56[€]. Les ressources propres (ventes, produits financiers...) à 231.600[€]. La subvention de fonctionnement est passée de 2,66Millions[€] en 2004 à 890.000[€] en 2005, les frais de fonctionnement étant désormais répartis sur les opérations, elles-mêmes financées en très large part sur fonds publics .

Locaux : 1020 m² de locaux loués, situés 6 rue Ferrus (Paris XIV), répartis pour des raisons historiques (reprise des locaux occupés par l'Audecam et implantation de l'ADPF en 1999) entre un bail de 568 m² d'une durée de neuf ans **arrivant à échéance le 31 mai 2006** et un bail de 452 m² d'une durée de neuf ans à compter du 5 mai 1999. Le loyer total annuel pour les deux baux s'élève à 135.829[€]. La reconduction du premier bail réajusté (proposé à loyer annuel : + 69.544[€] ; m² : 264[€]) engagerait l'ADPF pour 3ans.

*

Ces deux associations ont vocation en entrant dans le périmètre du nouvel opérateur culturel. Déjà des contacts ont été établis entre responsables des deux associations. Le rapprochement pourrait se faire sans difficulté majeure si certaines spécificités sont préservées (métier et statut de l'édition pour l'ADPF).

Quel que soit l'échéancier retenu pour la création de l'agence, le rapprochement physique des deux entités pourrait être décidé sans tarder (création d'un GIP).

Une novation

La création d'un nouvel opérateur ne peut se résumer à la seule addition des opérateurs actuels. Le regroupement n'a de sens que s'il apporte une véritable novation par rapport à l'existant et permet de concevoir une réforme plus profonde en fonction d'objectifs autrement plus fondamentaux .

Aussi l'opérateur doit-il être conçu et présenté comme un instrument apportant plus de visibilité à notre action extérieure, plus de créativité pour l'adapter à la diversité du monde et aux changements technologiques, plus de souplesse , de réactivité et d'efficacité.

Son organisation pourrait tenir compte de **trois grandes fonctions** :

1° - Une fonction traditionnelle modernisée, celle de la « **diffusion-promotion** » **du patrimoine et de la création contemporaine**. Avec de nombreux partenaires étrangers, à la notion de diffusion doit s'ajouter, voire se substituer, celle d'échanges et d'actions conjointes.

2° - Une fonction « **production-communication** ». Il s'agit là de favoriser l'élaboration de produits adaptés aux publics étrangers et aux nouveaux moyens de communication. Il est important que soient regroupés chez l'opérateur les différents « sites internet » opérant dans le domaine culturel vers des publics étrangers et que soient conçus des produits adaptés à ce mode de diffusion.

3° - Une fonction « **aide à la diversité culturelle** », englobant à la fois l'aide à la protection du patrimoine et à la création contemporaine dans les pays moins favorisés, et l'ingénierie culturelle.

Valorisation des compétences

On ne peut que souligner la compétence unanimement reconnue aux équipes en place que ce soit dans les domaines artistique, du cinéma ou du livre, et grâce à celles-ci l'audience acquise par le Département et les concours de qualité dont il bénéficie dans les milieux culturels français.

La création d'un nouvel opérateur doit favoriser la mise en valeur de ces compétences. Préserver une identité par métiers sera un gage d'efficacité et le moyen de maintenir un ancrage fort dans les réalités nationales.

Le périmètre

Le périmètre et les missions d'une agence culturelle doivent pouvoir évoluer avec le temps. Aussi serait-il sage de conférer à l'opérateur, dans le texte constitutif, un champ d'action suffisamment large pour que celui-ci puisse répondre à de nouvelles situations ou qu'il soit possible de l'étendre par étapes. *L'agence devrait recevoir la mission générale de contribuer, dans le cadre de la politique étrangère de la France, au rayonnement de la culture française et francophone, à l'émergence d'une Europe de la culture et au développement de coopérations en faveur de la diversité culturelle.*

C'est dans le cadre de conventions pluriannuelles que pourront être fixés, pour une période donnée, des champs d'action plus précis, des objectifs à atteindre et les moyens accordés pour y parvenir.

Le périmètre initial ne pourra être précisé qu'après les premiers choix opérés entre quelques grandes options. Au minimum, il devrait englober les compétences actuelles de l'AFAA et de l'ADPF, le patrimoine cinématographique et le film documentaire, les nouveaux moyens de diffusion, l'ingénierie culturelle.

De quelques frontières

Quel que soit le périmètre retenu, plusieurs principes peuvent être posés qui permettront d'aborder plus facilement les questions de frontières.

1° L'opérateur n'a pas vocation à promouvoir sur le plan commercial des produits culturels et ne doit pas se substituer aux organisations professionnelles, quand et là où elles agissent pour faire une telle promotion.

De même l'opérateur doit s'abstenir de produire ce qui peut l'être par des acteurs privés.

Il serait toutefois absurde de figer les frontières : l'action des organisations professionnelles participe au rayonnement culturel et mérite d'être soutenue, la frontière entre culturel et commercial étant souvent bien difficile à établir.

2° L'opérateur n'a pas vocation à exercer des tutelles. Pour cette raison l'audiovisuel extérieur qui s'appuie sur d'autres grands opérateurs doit rester hors de son champ. La délimitation des domaines devrait cependant reposer sur une analyse plus fine, dès lors que l'on quitte le plan des structures de diffusion pour aborder celui de la création d'images.

Le cinéma

A la différence de ce qui existe dans les domaines de l'écrit ou des arts plastiques et de la scène, le MAE n'a pas d'opérateur propre dans le domaine du cinéma, l'action opérationnelle vers l'étranger relève soit des services de la DGCID, soit d'Unifrance film.

Unifrance est une association que gère la profession cinématographique (producteurs, réalisateurs , artistes) pour la promotion sur les marchés extérieurs de la production cinématographique française , avec le soutien financier du Centre national du cinéma (CNC).

Dans le domaine du cinéma si la diffusion culturelle peut favoriser l'émergence de nouveaux marchés, la promotion commerciale contribue à n'en pas douter à notre influence culturelle. Unifrance est à ce titre opérateur du MAE sur la base d'une convention annuelle qui précise des objectifs et garantit un financement pour des opérations (festivals, semaines, premières, déplacements d'artistes etc.) menées en liaison avec les postes diplomatiques. Alors que les professionnels sont unanimes à saluer la qualité et l'efficacité de cette coopération, la seule éventualité de voir apparaître un opérateur culturel suscite chez ces derniers une réaction négative assez vive. Ils redoutent que l'attribution à ce nouvel opérateur de compétences dans le champ du cinéma ne conduise à une moindre attention portée à leur domaine et pour tout dire à une remise en cause de la convention et de la subvention.

A la suite de contacts pris avec les responsables d' Unifrance , avec le concours du directeur compétent de la DGCID, une solution fondée sur les principes suivants serait susceptible d'apaiser les réticences :

1° Unifrance est seule compétente pour tout ce qui relève du domaine commercial.

2° Unifrance est opérateur du MAE pour la promotion commerciale et culturelle de la production cinématographique la plus récente. Une convention annuelle entre le MAE et Unifrance fixe les objectifs et le financement. Le MAE associe l'agence culturelle à la fixation de ces objectifs.

3° L'agence culturelle est chargée de la promotion du patrimoine cinématographique. A ce titre elle procède à l'achat des droits de diffusion culturelle. Elle est pleinement compétente dans le domaine des films documentaires, éducatifs ou scientifiques. (Le catalogue actuel comporte 300 longs métrages , 3.000 films documentaires).

4° Des procédures de coopération sont établies entre le MAE, le CNC , l'agence culturelle et Unifrance.

*

Une démarche similaire pourrait être retenue dans d'autres domaines lorsque se pose la question de la frontière entre diffusion culturelle et promotion commerciale.

Partage des compétences entre DGCID et opérateur

La création d'une agence conduira à une redéfinition des rôles entre celle-ci et la DGCID, et à certains transferts de tâches actuellement exécutées par l'administration. Cela est vrai notamment dans les domaines du cinéma, de l'internet et des technologies nouvelles . Des interrogations subsistent encore quant aux lignes de partage, qui rendront nécessaires des arbitrages. Dans le domaine de l'écrit où les relations entre l'ADPF et la division du livre et de l'écrit sont confiantes et efficaces, la sagesse serait de ne rien changer d'essentiel dans l'immédiat, sauf à effectuer quelques ajustements (bourses Stendhal) et de procéder à une nouvelle évaluation un ou deux ans après le démarrage de l'opérateur. Dans le domaine de la musique se pose , comme pour le cinéma , la question du partage et de l'harmonisation des tâches entre l'opérateur et le Bureau export de la musique française auquel la DGCID apporte son soutien (500.000€).

Partage de compétences entre MAE et ministère de la Culture.

Selon que l'agence restera dans le champ des compétences du MAE ou deviendra un opérateur véritablement commun aux deux ministères, les solutions peuvent différer. Dans le premier cas, il sera nécessaire de mieux fixer les compétences respectives des deux administrations et d'organiser les modalités de leur coordination, dans l'autre il conviendra de déterminer avec le ministre de la Culture ce qui pourrait être transféré dans le champ d'action de l'opérateur.

Plusieurs questions pourraient être évoquées , notamment : action culturelle dans l'union européenne, aide à la traduction qui relève aujourd'hui

de deux programmes (DGCID – CNL) , Maison des Cultures du Monde, résidences et bourses à l'étranger , tutelle des institutions culturelles françaises à l'étranger, coordination avec les grandes institutions culturelles nationales , action culturelle en faveur des étudiants étrangers en France, relations avec les collectivités locales et les DRAC, organisation des grandes manifestations ...

Spécificités

La création de l'opérateur peut être l'occasion d'affirmer certains caractères spécifiques de notre action culturelle extérieure. Le premier tient aux liens particuliers que la France entretient avec l'Afrique et qui viennent d'être rappelés lors du sommet de Bamako.

Afrique en créations .

Cette spécificité franco-africaine est déjà reconnue par le programme « Afrique en créations ».

« Afrique en créations » est un département de l'AFAA qui résulte de la *fusion* réalisée par le « traité de fusion » du 10 janvier 2001 entre deux associations :AFAA et « Afrique en créations » , cette dernière relevant de l'ancien ministère de la coopération .

Aux termes de l'accord, il est créé au sein de l' AFAA un *Programme Afrique en créations* « destiné à accueillir et développer les activités de l'association « AFRIQUE EN CREATIONS » telles qu'elles ressortent de son objet statutaire, et devenir ainsi un instrument privilégié de l'AFAA pour favoriser le développement des expressions culturelles africaines contemporaines. » Le texte prévoit la nomination d'un *Administrateur de*

programme, d'un *Conseil d'orientation* de huit membres, ainsi que l'ouverture d'un *compte spécial* « AFAA- Programme Afrique en créations » pour identifier et recevoir les ressources qui pourraient être mobilisées. (budget 2005 : 2.152.075,61[€]).

L'identité de ce département devrait être maintenue au sein de la nouvelle agence (à réexaminer si le projet de créer à Paris une maison de l'Afrique réapparaissait).Ce pourrait être un modèle pour les actions en faveur de la diversité culturelle dans d'autres régions (Caraïbes, Amérique latine, Europe orientale).

L'ingénierie culturelle

L'aide à la diversité culturelle doit se situer à deux niveaux, celui de la création et de la promotion, mais également sur un plan plus technique : «l'ingénierie culturelle ». Il s'agit notamment de développer une assistance dans la mise en œuvre des politiques locales, ou encore, par le moyen de bourses, de former des spécialistes dans les différents métiers culturels.

Le rôle du nouvel opérateur n'est pas de créer des instruments spécifiques pour une telle coopération qui doit faire appel aux ressources du ministère de la Culture ou de celui de l'Education nationale. Mais il doit pouvoir, en liaison avec les Postes et dans le cadre des priorités fixées par le Département, organiser des programmes, sélectionner des projets , appuyer des initiatives ...

Ceci suppose donc une étroite collaboration avec les autres départements ministériels, notamment celui de la Culture. S'il est un domaine où la création d'un opérateur commun peut se révéler utile et même nécessaire, c'est bien celui-là , si l'on veut que soient mobilisés dans ce but le maximum de moyens et développées les actions déjà engagées par ou sous le contrôle de la rue de Valois.(Maison des cultures du monde par exemple).

Union européenne

L'objet de cette étude n'est pas de proposer la définition d'une politique culturelle en Europe. Mais compte tenu d'observations faites dans de précédents rapports, il paraît utile de s'interroger sur le rôle qu'un opérateur culturel peut et doit jouer dans le cadre de l'Union européenne.

Au moment où le processus politique connaît un coup d'arrêt, le domaine culturel est un domaine où des initiatives fortes peuvent être prises. Ne faut-il pas faire admettre l'idée que les transferts de souveraineté seront d'autant mieux acceptés qu'ils seront accompagnés d'un renforcement des identités nationales fondées sur les assises culturelles, mais aussi que la valorisation des cultures nationales, fondement d'une diversité dont la France a fait un objectif majeur de sa politique étrangère, n'exclut pas l'émergence d'une identité culturelle européenne commune qui doit en devenir le corollaire, appelant de ce fait un renforcement des coopérations aussi bien dans le cadre des 25 qu'avec les pays tiers.

Si une telle perspective oriente notre action, l'Union européenne ne peut plus être considérée comme une zone de l'étranger traditionnel et nous devons en tirer les conséquences pour redéfinir les vecteurs et les modalités de nos interventions.

Dès lors la question ne doit pas être seulement posée en termes de réduction des moyens, comme il est parfois proposé sous le vocable de « redéploiement » avant tout justifié par des contraintes budgétaires ou le constat de nombreuses inadaptations, mais bien plutôt, parce que notre action culturelle chez nos partenaires européens ne peut être gouvernée, pas plus qu'en France, seulement par les lois du marché ou de la rentabilité, devons-nous repenser nos moyens et nos instruments d'intervention dans une perspective dynamique, en fonction d'une situation totalement nouvelle et d'un enjeu pour nous fondamental.

Cela suppose que soient clairement redéfinies les missions respectives du MAE et du ministère de la Culture auquel il serait vain de contester le rôle essentiel qu'il lui revient de tenir dans un dispositif de coopération européenne. Une relation institutionnelle à laquelle il conviendrait de joindre le ministère de l'éducation nationale devrait fournir le cadre pour l'élaboration d'une politique conçue en commun croisant de manière cohérente nos propositions au niveau communautaire et l'action culturelle dans le cadre de nos relations bilatérales. La nouvelle agence pourrait devenir, dans ce contexte, l'un des vecteurs opérationnels d'une telle politique.

Plusieurs rapports récents (Inspection générale, rapport Le Bris) se sont interrogés sur la transformation , voire la suppression des établissements culturels dans l'Europe communautaire, mais sans avancer d'autre justification que des raisons de redéploiement dans un contexte budgétaire difficile (sur les 52 établissements que comportait le réseau en 1994 dans l'Europe des 15, 22 ont été fermés ; le coût de ce réseau en 2003 était de 20,14M€, la même année la subvention à l'Opéra de Paris s'élevait à 95,7 M€. Dans l'Europe des 25 notre réseau comporte 41 établissements, celui du Goethe Institut 45, celui du British Council 44).

Le problème de l'avenir de nos établissements ne peut être dissocié de la problématique plus générale qui vient d'être évoquée. Il pourrait donc être envisagé de faire de l'évolution de leur rôle dans la construction européenne un domaine expérimental, une fois la carte des implantations clairement définie. Si une telle orientation était retenue, l'agence pourrait créer en son sein une unité appelée à mettre en œuvre, en liaison avec les postes et les établissements culturels, une politique spécialement conçue pour l'Europe des 25. Dans un premier temps , un ou deux pays (Allemagne , Italie) et quelques établissements pourraient être choisis pour mettre en oeuvre cette nouvelle approche .

Francophonie

Si le champ de l'agence était élargi au domaine linguistique, se poserait de manière concrète la question d'une coordination plus étroite avec les institutions de la francophonie.

Le statut juridique de l'opérateur.

Plusieurs statuts peuvent être envisagés.

1° L' association (loi du 1^{er} juillet 1901). L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Régie par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations, elle peut recevoir des subventions de l'Etat ou des collectivités locales. L'Etat peut lui confier des tâches d'intérêt général (circ. du 1^{er} ministre 2010/ SG du 27 janvier 1975).

Dès qu'il existe un financement public, il est souhaitable que soit conclue une convention (obligatoire dès lors que la subvention annuelle atteint le seuil de 23.000^E ; loi n° 2000-321 du 12 avril 2000). La convention , soumise au visa préalable du contrôleur financier, définit l'objet , le montant et les conditions d'utilisation de la subvention. *Il est interdit à l'association de reverser tout ou partie d'une subvention à d'autres associations, sociétés , collectivités ou œuvres, sauf accord formel de l'autorité qui accorde la subvention, accord visé par le contrôleur financier.*

L'association est soumise, dès qu'elle reçoit des fonds publics et pour l'utilisation de ceux-ci, aux vérifications des comptables du Trésor, de l'Inspection générale des Finances, ainsi qu'au contrôle de la Cour des Comptes.

L'association est qualifiée de « para-administrative » lorsque le financement d'origine publique est très important. La Cour des Comptes, dans de nombreux référés, critique le recours aux associations interprété comme un démembrement de l'administration et stigmatise l'insuffisance des contrôles.

Dans son référé en date du 15 novembre 2004 relatif aux associations opérateurs du MAE, la Cour a recommandé de substituer au statut associatif de l'AFAA « celui, mieux adapté, d'établissement public à caractère industriel et commercial doté d'un agent comptable public ».

2° Le groupement d'intérêt public. Le groupement d'intérêt public (GIP) permet d'institutionnaliser la collaboration de personnes publiques (Etat, établissements publics, collectivités locales) entre elles ou avec des personnes privées pour des actions en commun, dans des domaines d'intérêt général. Chaque entité constituante conserve son identité et ses missions propres. Le GIP est soumis aux mêmes règles de contrôle que l'établissement public. (Un projet d'ordonnance doit mettre de l'ordre dans un certain foisonnement des statuts.)

Le personnel d'un GIP est normalement en position de détachement ou de mise à disposition.

L'article 22 de la loi du 24 juillet 1987 sur le développement du mécénat a autorisé la création de GIP « entre deux ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé comportant au moins une personne de droit public pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités dans le domaine de la culture... »

Le statut de GIP, s'il est possible, ne serait vraiment adapté que si le nouvel opérateur culturel était conçu comme une fédération de structures existantes, comprenant au moins une personne de droit public, ce qui n'est pas l'objectif recherché. Il pourrait toutefois être fait recours à ce statut pour une période transitoire, la création d'un GIP étant assez simple : élaboration des

statuts par les futurs membres, approbation par l'autorité administrative, publication. Les statuts peuvent prévoir que le GIP cessera d'exister lorsque telle condition ou tel événement interviendra (par exemple la création d'un EPIC). Il faut toutefois noter que le GIP ne pourrait être créé par les seules associations opérateurs du MAE (AFAA et ADPF), la participation d'une personne de droit public étant nécessaire (l'Etat ?), ce qui peut modifier l'image du futur opérateur.

La formule de l' EPIC pourrait se révéler également utile pour une structure de coordination réunissant les administrations concernées , les opérateurs culturels et professionnels, l'Alliance française, de grandes institutions culturelles, des collectivités locales , des mécènes , par exemple pour préparer les très importantes manifestations (année de la Chine).

3° La fondation.

La fondation est la constitution d'un patrimoine en personne morale pourvue d'un conseil d'administration propre, en vue d'un but désintéressé.

Il s'agit d'une personne morale de droit privé d'intérêt général, créée après l'accord de l'autorité publique

La dotation doit être suffisante pour permettre à l'œuvre de vivre et de supporter les charges prévisibles.

S'il est admis (cf. fondation du parc naturel régional de Camargue), que des subventions publiques peuvent constituer un élément non seulement de la dotation, mais encore des ressources de la fondation, ces dotations ne doivent pas être importantes. Le Conseil d'Etat a donné un avis négatif à la création d'une fondation dont la dotation était composée de 40% de fonds publics.

L'Alliance française envisage de se doter de ce statut qui, en revanche, ne paraît pas adapté pour un opérateur dont la dotation initiale et une part importante des ressources proviendraient de fonds publics.

4° L'établissement public, soit administratif (EPA), soit industriel et commercial (EPIC).

L'établissement public est une personne morale de droit public assumant une mission spéciale et disposant d'une certaine autonomie administrative et financière. Cinq éléments le caractérisent :

- personnalité morale (patrimoine propre, pouvoir de gestion des recettes et des dépenses, droit d'ester en justice) ;
- personnalité publique (tutelle de l'Etat technique et financière, règles de la comptabilité publique) ;
- spécialité de l'objet qui doit être fixé dans le texte constitutif ;
- autonomie administrative et financière ;
- caractère national.

L'établissement public administratif (EPA) est soumis aux règles du droit public ; le droit privé ne s'applique que dans quelques domaines précis (gestion et contrats). Son fonctionnement est assez rigide et ne paraît pas répondre à la nécessaire souplesse dont doit bénéficier un opérateur culturel. Ses personnels ont un statut de droit public, ce qui soulèverait une réelle difficulté au regard des statuts des opérateurs actuels.

Exemples d' EPA : Centre national du Livre ; Centre national du cinéma. En fait, le CNC correspond à bien des égards à une administration centrale.

L'établissement public industriel et commercial (EPIC) est en principe soumis aux règles de droit privé, en particulier la gestion du personnel à l'exception du directeur et du comptable, si ce dernier a la qualité de comptable public. Sur le plan financier une plus grande souplesse est accordée à l'EPIC (caractère évaluatif des crédits, limitatif pour l' EPA).

Généralement la qualification d' EPA ou d'EPIC est fixée dans le texte constitutif. S'il s'agit d'une loi, la qualification ne peut être remise en

cause. S'il s'agit d'un décret la juridiction administrative peut requalifier l'établissement en raison de son objet, de son mode de financement et de ses modalités de fonctionnement. La loi est nécessaire pour créer l'établissement lorsque celui-ci est considéré comme « une catégorie d'établissement public. »

Le conseil d'administration est composé de représentants de l'Etat nommés par décret, de personnes qualifiées nommées par décret et, si l'EPIC comporte au moins 200 salariés, de représentants élus du personnel (au moins le 1/3 du conseil). Le président est nommé par décret sur proposition et parmi les membres du conseil.

EPIC existant dans le domaine culturel : Centre national de la danse ; Cité de la musique ; Comédie française ; Institut national de l'audiovisuel ; Opéra de Paris ; Réunion des musées nationaux ; Théâtres nationaux (Chaillot ; la Colline ; Odéon ; Strasbourg).

Exemples d'objet : la Cité de la musique a pour objet « d'entreprendre des activités consacrées au développement de la vie musicale. Développer les échanges entre étudiants, professionnels et grand public, faciliter l'insertion des jeunes musiciens dans la vie professionnelle... » La Comédie française a pour mission « de représenter les pièces de son répertoire et d'en assurer le rayonnement national et international. »

L'EPIC paraît le statut le mieux adapté pour un opérateur culturel intervenant à l'étranger. La qualification serait moins discutable au regard du critère des ressources si le texte constitutif prévoyait une possible intégration des établissements auxquels le produit des cours de langues apporte des recettes substantielles.

II . Le problème du réseau

La lettre de mission demande que soient proposées « les modalités de l'intégration du réseau culturel français à l'étranger dans cette agence. »

Quelle définition donner à ce réseau : s'agit-il du réseau humain ou du réseau des établissements ?

Le réseau humain, c'est-à-dire l'ensemble des personnels affectés à notre action culturelle et de coopération, comprenait en mars 2004 3.848 agents répartis entre titre III : 1618 (dont services culturels et scientifiques : 733 ; établissements à autonomie financière : 885) et titre IV : 2.211 (dont alliances françaises : 325 ; assistants techniques : 1.886).

Au regard du projet d'agence culturelle, une définition s'appuyant sur le réseau humain est à l'évidence trop extensive.

Faut-il alors entendre par réseau l'ensemble des structures par où passe notre action culturelle : services culturels, établissements culturels, instituts de recherche, écoles ou institutions relevant d'autres ministères, alliances françaises ? Ou, dans une approche plus restrictive, le réseau est-il celui , décrit par la DGCID, qui réunit les établissements à autonomie financière relevant du MAE (148 établissements, 68 annexes) et les alliances françaises conventionnées (environ 280) ? Le rapport d'activité du MAE pour 2004 précise que ce réseau regroupe 400 médiathèques-centres d'information, compte 475agents détachés, 3569 recrutés locaux, 175.000 élèves et qu'il a disposé d'un budget de 161 ME, dont 92 ME de ressources propres et 69 ME de subvention du ministère (à comparer avec la subvention de 68,3 ME attribuée au Centre Georges Pompidou en 2003).

Pour la DGCID, une carte idéale du réseau devrait comprendre « au moins un grand établissement par pays important en prenant en compte la situation des pays fédéraux ...une antenne en milieu universitaire dans les principales villes universitaires du monde ... une antenne culturelle dans les villes de référence dans un ou plusieurs domaines précis... »

Les établissements à autonomie financière

Les établissements relevant du MAE disposent d'une autonomie financière et fonctionnelle, mais ils ne sont pas dotés de la personnalité juridique. Démembrements de l'ambassade, ils bénéficient de certains privilèges, notamment sur le plan fiscal. Leurs directeurs sont placés sous l'autorité hiérarchique de l'ambassadeur et du conseiller culturel. Les personnels expatriés peuvent bénéficier de certains avantages (passeports de service) , tandis que les agents recrutés localement relèvent du droit privé local, quelle que soit leur nationalité.

Le MAE fixe aux établissements culturels les missions suivantes :

- enseignement de la langue française ;
- partenariat culturel et artistique, y compris dans la dimension de développement ;
- participation au débat intellectuel ;
- coopération avec le pays partenaire.

Le réseau des alliances françaises

L'Alliance française est une association créée en 1883, reconnue d'utilité publique, qui a pour mission le développement de l'enseignement du français et la diffusion de la culture française dans le monde. L'organisation compte plus de mille alliances réparties dans 136 pays et accueille plus de 420.000 étudiants. Chaque alliance est une structure autonome de droit local liée par une procédure d'approbation à l'Alliance française de Paris. Ses responsables réunis dans un comité sont des bénévoles, généralement nationaux du pays. Les alliances les plus importantes (450 selon l'Alliance française) ont ouvert de véritables centres culturels et linguistiques et bénéficient souvent du soutien du MAE, notamment par la mise à disposition d'environ 250 directeurs et délégués généraux et de 70 volontaires internationaux que le Département continue de gérer (budget d'environ 29 M€). Elles sont alors liées aux

ambassades par des conventions pluriannuelles d'objectifs portant sur les différents domaines de coopération.

Le partenariat entre le Département et l'Alliance française de Paris se développe dans le cadre d'une convention. La plus récente date du 20 novembre 2001.

L'Alliance française a le projet de se transformer en une fondation qui aurait pour mission principale d'animer le réseau extérieur. Il existe également le projet de lui transférer la gestion des personnels mis à sa disposition, ce qui amènerait « le Département et les services culturels à repenser leur rôle à l'égard des Alliances (partenariat actif plutôt que pilotage direct, sous peine de recours en requalification d'emploi public) » (document Alliance fr. du 9 novembre 2005).

Deux réseaux, une grande diversité géographique

Une analyse même sommaire fait apparaître l'extrême diversité et la complexité des situations.

La notion de réseau s'analyse dans un pays donné par un ensemble comprenant des services relevant de l'Ambassade, des établissements et / ou des alliances conventionnées, ainsi que des personnels en coopération (par exemple lecteurs dans les universités). Sous l'autorité de l'ambassadeur, le conseiller culturel assure la direction et la coordination de ce réseau, il définit et répartit les moyens nécessaires aux actions conduites. Dans les plus petits postes un seul attaché gère à la fois la coopération culturelle et éducative, mais aussi la coopération scientifique, technique, sociale, juridique, médicale, etc... Dans les postes plus importants le conseiller culturel est compétent uniquement pour les domaines culturel, éducatif et linguistique. D'autres conseillers couvrent les autres domaines (scientifique, social, juridique ...).

Dans plus de 60 pays (dont plus de 20 en Amérique latine ; seulement 5 en Europe), le réseau est composé uniquement d'alliances françaises. Dans 53 pays (dont 16 en Europe, 13 en Afrique francophone, aucun en Amérique latine) le réseau regroupe exclusivement des centres et instituts culturels. Dans ces pays, il peut exister des alliances françaises, mais elles ne sont pas conventionnées. Dans 38 pays (dont 15 en Europe), le réseau est mixte.

Dans le cadre de la coopération franco-allemande, certains centres culturels français et instituts Goethe ont été regroupés dans un même bâtiment (Ramallah, Glasgow, Luxembourg, Palerme, Santa Cruz, Lahore).

En Chine nous avons constitué un réseau d'alliances, mais celles-ci fonctionnent en fait comme des centres et n'ont pas de comités composés de ressortissants chinois.

Dans une même région, la situation peut être différente d'un pays à l'autre : en RFA le réseau est composé uniquement de centres culturels ; au Royaume-Uni deux centres et quatre alliances ; en Espagne 6 centres, quatre alliances.

La présence dans une même ville d'un centre et d'une alliance conventionnée est relativement rare : elle apparaît surtout dans les capitales : Londres, Madrid, Johannesburg, Mexico, Lagos, Varsovie, Séoul, par exemple.

*

Si l'on ne prend en compte que les établissements à autonomie financière relevant du Département d'autres formes de diversité apparaissent.

Diversité des appellations

Les appellations des établissements sont censées refléter la variété des situations. S'agit-il de qualifier l'union totale ou partielle entre un établissement et un service culturel, on trouve alors l'appellation de « centre

culturel et de coopération » (CCC) ou de « centre culturel et de coopération linguistique » (CCCL). Mais sont également utilisés : « centre culturel français » (CCF), « centre culturel franco-national » (CCFN), « institut français » (IF). Et encore : « maison de France » (Rio), « maison franco-japonaise » (Tokyo), « maison française d'Oxford », centres d'études, missions, centres de recherches , délégation culturelle (Venise), CCFIG (Gênes), ICEF (Malabo), IFC (Tunis) , IEF (Ankara), IFCN (Bratislava), CESLF (Rome Saint-Siège), CEC(Kigali), CCFEF Varsovie), CCFAD (Tbilissi)...

Diversité des compétences

La décision du 19 mai 2005 recense 149 établissements à vocation pluridisciplinaire, c'est-à-dire susceptibles d'exercer leurs activités dans un ou plusieurs des cinq domaines suivants : culturel et artistique, linguistique, scientifique et technique, développement et coopération technique, audiovisuel.

148 établissements ont compétence dans le domaine culturel et artistique (dont 25 exclusivement dans ce domaine); 125 ont compétence dans le domaine linguistique ; 65 ont compétence dans le domaine scientifique et universitaire ; 38 dans le domaine du développement et de la coopération technique ; 50 dans le domaine audiovisuel.

En fait seuls 19 établissements couvrent les cinq domaines ; 23 ont compétence dans quatre secteurs ; 38 dans trois secteurs ; 43 dans deux secteurs (dont 29 avec dualité culturel-linguistique) ; 26 dans un seul secteur. Ce sont ces deux dernières catégories qui, au regard de leur compétence et sous réserve d'une étude plus précise, pourraient être directement concernées par une intégration dans le périmètre de la future agence.

Dans la même décision du 19 mai 2005 (fiche A), 27 établissements sont recensés dans la catégorie « centres de recherche dotés de l'autonomie financière. » Certains figurent dans la liste des établissements culturels (Institut français d'Afrique du Sud ; Institut français de recherche en

Iran ; Centre culturel de Lagos). D'autres semblent coexister avec des centres culturels. La majorité de ces établissements ont une vocation de recherche archéologique ou d'études en sciences humaines et sociales. En raison de leur spécificité, ces derniers n'ont pas à priori vocation à entrer dans le périmètre d'un opérateur culturel.

Place occupée par le secteur linguistique

Dans ses instructions, la DGCID précise que « les cours de français sont une dimension fondamentale de l'activité des établissements » et que « la politique des cours de langue doit s'articuler avec la stratégie globale de promotion du français dans le pays. »

Pourtant, de ce seul point de vue, la situation diffère sensiblement d'un pays à l'autre ou entre établissements.

Si l'on examine la situation de quelques grands établissements en Europe, le domaine linguistique représente 77% des dépenses à Barcelone, 61% à Londres, 59% à Milan, 55% à Edimbourg, 49% à Berlin.

Même disparité entre des pays plus petits : de la Slovénie (61%) et la Roumanie (59%) à la Lettonie (31%) et la Slovaquie (28%).

Disparité sur le plan financier

La disparité se retrouve sur le plan financier. Si la part d'autofinancement des établissements (avec agents expatriés) est en moyenne de 42% , elle est de 17% en Afrique , de 48% dans l' Union européenne, de 56 % en Asie.

Or il existe une forte corrélation entre autofinancement (A) et part des ressources provenant des cours de langues (L). Exemples : Barcelone : L 76%, A 82% ; Munich : L 51% , A 52% ; Edimbourg : L 46%, A 42% ; Stuttgart : L 36%, A 29% ; Luxembourg : L 0%, A 21%).

Place de l'action culturelle

Dans les budgets, la part moyenne consacrée à l'action culturelle et aux centres de ressources/ médiathèques est minoritaire : 44% , et recouvre de fortes différences. Cette part est prépondérante dans les pays francophones : 100% à Lomé (A 6%), Conakry (A 20%), Libreville (A 23%), Luxembourg (A 21%) ; 99% à Cotonou (A 11%), 68% à Dakar (A 23%), .

En Europe où elle est quasiment partout minoritaire, elle oscille entre 20 et 45% (exception pour la Slovénie : 61%). Dans un même pays, la situation peut être différente d'un centre à l'autre : le culturel représente 21% des dépenses à Londres , 45% à Edimbourg ; 29% à Berlin , 41% à Munich.

En Asie, la part du culturel va de 82% à Séoul à 20% à Tokyo. En Amérique latine, de 93% à Rio à 29% à Santiago et 23% à Mexico.

En Afrique du Nord, le culturel représente 87% à Oran, 51% à Tunis, 38% à Casablanca.

Conclusions

De cette analyse, à bien des égards trop simpliste, il est toutefois possible de tirer quelques conclusions :

- la présence de deux réseaux – établissements et alliances- qui ont chacun leurs zones fortes et qui coexistent dans une quarantaine de pays ;
- l'étroite imbrication entre services culturels, établissements et alliances ;
- la disparité des situations au regard des activités menées par les établissements culturels, avec cependant ce constat que la part du culturel y est très souvent minoritaire ;
- l'importance du secteur linguistique, que ce soit sur le plan des activités et plus encore sur le plan financier, puisque la très grande majorité des

établissements ne saurait survivre sans la part d'autofinancement qu'apportent les cours de français.

Ces éléments permettent de mettre en évidence quelques unes des questions auxquelles il convient d'apporter une réponse :

1° Faut-il aller vers l'unité du réseau ?

Il est impensable d'envisager la transformation du réseau d'alliances en établissements relevant d'un opérateur MAE. L'unité ne serait possible que par la transformation en alliances des établissements relevant du MAE. Il existe des exemples ponctuels dans ce sens (Gênes). Ceci conduirait à faire de la Fondation « Alliance française » l'opérateur unique pour l'action culturelle extérieure. Il s'agirait d'un bouleversement total qui, s'il était envisagé, nécessiterait une étude spécifique approfondie et des délais de réalisation importants. Une telle option ne paraît pas pouvoir être retenue dans l'immédiat.

2° Faut-il rattacher le réseau des établissements MAE à l'opérateur ?

Une telle option a pour préalable l'inclusion du secteur linguistique dans le périmètre de l'agence .

Mais elle suppose aussi que soit redéfinis les rôles respectifs des services culturels et des établissements , ainsi que les rapports de ceux-ci avec le conseiller culturel et l'ambassadeur.

Elle pose le problème du statut des établissements au regard des autorités et du droit des pays concernés .

Elle apporte à l'opérateur une forte dimension de gestion sur le plan patrimonial ou des personnels, au risque d' amoindrir son rôle d'animation. (La direction générale de l'administration est fondamentalement hostile à un démantèlement du secteur de la gestion des personnels).

Elle laisse entières aussi bien la question posée par l'absence d'établissements culturels dans de nombreux pays (l'agence devra-t-elle élargir son réseau ?), que celle des rapports à établir avec les alliances françaises là où les deux réseaux coexistent et là où le réseau des alliances est prépondérant.

3° Peut-on procéder par étapes ?

Si la volonté d'intégrer le réseau est maintenue, la réalisation ne peut être envisagée que par étapes.

La première porterait sur la création d'une agence à périmètre réduit à laquelle, dans le texte constitutif, serait reconnue une vocation plus large .

Pourrait être ensuite envisagée une phase expérimentale concernant soit des établissements d'une même région (Europe, Afrique), soit des établissements dont les activités sont à dominante culturelle, soit un panel de quelques établissements situés dans les différentes régions.

Cette même période serait utilisée pour remodeler la carte des établissements et, en fonction des politiques à mener, procéder à leur modernisation.

Faut-il ajouter qu'une telle opération n'aurait de chance de réussir que si les budgets dévolus au réseau sont maintenus au moins à leur niveau actuel. Toute réorientation conduisant à réduire la part des cours de français aurait des conséquences immédiates sur la viabilité de nombre d'établissements.

III. Options – Propositions- Mise en œuvre

A ce stade, il paraît préférable de présenter quelques options . Une fois effectué le choix, il sera nécessaire d'affiner le projet pour lui donner un caractère opérationnel.

1. Grandes options – périmètre.

1° . Un seul opérateur : l'Alliance française.

Une telle option nous rapprocherait des systèmes retenus par nos grands voisins. L'unité serait assurée. La visibilité et la notoriété garanties. Grâce au statut de fondation, le recours au mécénat privé facilité.

Les problèmes soulevés par cette approche sont cependant considérables : inadaptation des structures parisiennes de l'Alliance, complète autonomie des alliances locales, difficulté d'absorber massivement le réseau et les personnels des établissements, recomposition des services culturels, garanties dans les pays exposés... Sans parler de la définition des rapports entre puissance publique et opérateur doté d'un statut de fondation.

Sans l'exclure pour l'avenir, cette option ne paraît pas réalisable dans le court terme.

2° . Un opérateur MAE – périmètre large incluant le secteur linguistique et le réseau des établissements à autonomie financière.

Cette option présente l'avantage d'unifier ce qui relève du Département et de donner, par sa dimension même, une bonne visibilité à notre action.

Au niveau parisien, la réalisation ne soulève pas de difficulté majeure, elle suppose de préciser les rapports avec l'éducation nationale, elle met un accent particulier sur la défense et la diffusion de la langue.

L'intégration du réseau des établissements n'est possible que si le périmètre inclut le secteur linguistique, mais cette inclusion ne règle pas les multiples problèmes qu'elle soulève : hétérogénéité des entités, rapports avec les services culturels et les ambassadeurs, statuts au regard du droit local, statut et

gestion des personnels, gestion du patrimoine ...Alors que l'on évoque en permanence la nécessité de redéploiements et d'adaptations , est-il sage de transférer en l'état un réseau d'établissements alors que les choix concernant son implantation et sa modernisation relèvent de la puissance publique ?

Si la priorité est donnée à une mise en place rapide du nouvel opérateur, il serait sage de renoncer à y inclure le réseau. Mais cette éventualité ne doit pas être exclue pour l'avenir . Les statuts devraient donc prévoir la possibilité d'une extension du périmètre et d'une intégration totale ou partielle des établissements.

3°. Un opérateur MAE- périmètre restreint sans le secteur linguistique et sans le réseau des établissements.

Cette option est la moins ambitieuse, mais elle a le mérite de conduire à la création d'une entité homogène, dégagée de lourdes charges de gestion. Elle permet de concentrer les efforts sur les aspects novateurs du projet et sur des secteurs d'activités regroupés généralement sous le sigle « action culturelle » (arts de la scène, arts plastiques, cinéma, écrit ; technologies modernes de diffusion et ingénierie culturelle). Sa mise en œuvre peut intervenir sans études complémentaires importantes, les problèmes de frontière entre administration centrale et opérateur pouvant être arbitrés maintenant ou faire l'objet d'un traitement glissant. Les seuls freins peuvent venir de questions logistiques (site d'implantation notamment).

Il est possible de présenter cette option comme la première étape dans la réalisation d'un projet plus ambitieux.

4° . Un opérateur MAE- périmètre restreint avec option réseau expérimentale.

Dans cette option, le champ d'intervention reste celui défini dans l'option 3, mais le problème du réseau commence à être traité de manière expérimentale. Quelques établissements sont rattachés à l'opérateur, à charge

pour celui-ci de procéder à leur adaptation . Le choix pourrait se porter sur 5 ou 6 établissements situés dans des régions différentes , ou sur des établissements tous situés dans l' Europe des quinze si une approche régionale spécifique était envisagée.

5° . Un opérateur commun MAE - Culture .

Si l'opérateur avait une compétence plus large incluant des actions ou entités relevant du ministère de la culture (Maison des cultures du monde par exemple) , sa vocation proprement culturelle serait affirmée au regard des professions concernées , son poids et sa visibilité s'en trouveraient renforcés , ainsi que son rôle dans le domaine de l'ingénierie. La coordination entre les deux ministères devrait être renforcée et s'accompagner d' une instance commune de pilotage .

Recommandation : les options 1 et 2 ne permettent pas une mise en œuvre rapide et soulèvent de réelles difficultés. Un contact avec le ministre de la culture permettrait de retenir ou d'écarter l'option 5. L'option 3 peut être mise en oeuvre rapidement, elle peut se combiner avec les options 4 et 5, soit dans la phase initiale , soit après un décalage dans le temps.

2. Statut.

OPTIONS

1° . L'opérateur est l'Alliance française. Celle-ci envisage un statut de fondation pour l'animation de son réseau international. L'opération se traduit par des apports des opérateurs existants et de l'Etat. Les personnels relevant du droit public sont directement détachés dans la Fondation dont tous les personnels sont de statut privé. Option irréaliste aujourd'hui.

2°. L'opérateur est l' AFAA dont les compétences sont élargies.

L' AFAA conserve son statut associatif, ses statuts sont adaptés, son nom doit changer. Avantages : rapidité et simplicité de l'opération. Inconvénients : critique de la Cour des comptes sur le statut associatif, absence de véritable novation, difficultés d'absorption des personnels concernés.

3°. L'opérateur fédère les structures existantes (AFAA, ADPF) dont les compétences de l'une et/ou de l'autre sont élargies. Les associations gardent leur statut associatif propre et sont réunies dans un GIP (groupement d'intérêt public). Cette formule présente l'avantage d'une mise en place rapide. Elle pourrait être retenue pour une phase transitoire .Elle suppose la présence de l'Etat au sein du GIP.

4° . L' opérateur est une structure nouvelle . Son statut est celui d'un établissement public, de manière préférable un EPIC. **Le statut d'EPIC** est celui que recommande la Cour des comptes. Il permet de conserver un statut de droit privé aux personnels de l' AFAA et de l' ADPF, déjà sous ce régime. Si cet EPIC est considéré, en raison de ses caractéristiques (objet , tutelle...) comme une catégorie d'établissement public, il doit être créé par une loi, ce qui , compte-tenu de la procédure parlementaire, ne peut conduire à une création de l'agence au mieux que fin 2006, plus sûrement en 2007.

Recommandation : la formule la mieux adaptée paraît être celle de l' EPIC . Elle permet toutes les évolutions concernant le périmètre ou le rattachement du réseau. Il suffit pour cela que la vocation de l'agence soit définie dans le statut de manière assez large.

3. Tutelle . Coordination.

1° . Le choix se situe entre tutelle du MAE et tutelle partagée MAE-Culture. Si le statut choisi est celui d' EPIC, la tutelle d'un seul ministère serait préférable. L'association de l'autre ministère doit intervenir au niveau de la conception des politiques, du choix des responsables et de la composition du conseil d'administration.

La double tutelle se justifie si l'opérateur a son champ d'action élargi à des domaines relevant de la compétence du ministère de la culture.

2°. La coordination doit intervenir au niveau de la conception et au niveau opérationnel.

Au niveau de la conception, une instance de pilotage pourrait réunir les ministères concernés (Comité interministériel si l'opérateur est commun à plusieurs départements).

Le conseil d'administration où les ministères seront représentés devra remplir un véritable rôle de décision et de contrôle, en fonction des compétences qui lui seront dévolues dans le texte constitutif.

La création par secteurs de conseils d'orientation ou éditoriaux devrait permettre d'associer les responsables compétents de la DGCID ou de la Culture à un niveau plus opérationnel.

4. Cohérence - visibilité.

L'appellation

Un progrès simple consiste à unifier l'appellation de tous les établissements. La visibilité devrait conduire à utiliser le même sigle pour l'opérateur et les établissements culturels . Mieux, ce sigle devrait pouvoir être repris pour toutes les grandes manifestations culturelles françaises à l'étranger quelle que soit la structure opérante.

Prenons à titre d'exemple le terme « FORUM ». Il peut devenir le nom de l'opérateur avec ou sans adjonctions : « Forum France », « Forum culturel français ». Localement la même appellation peut être reprise par les établissements. Les opérations de coopération ou d'ingénierie pourraient s'appeler « Forum des cultures ». Des actions communes avec nos partenaires européens auraient le label « Forum européen ».

Pour permettre un choix d'appellation répondant aux impératifs de visibilité et mais aussi de bonne adéquation avec la mission de l'opérateur, il pourrait être fait appel à une société spécialisée dans la communication.

Relations avec les ambassades et les établissements

La question se pose de manière différente selon que l'on se trouve dans l'option « rattachement du réseau des établissements à l'Agence » ou dans celle qui maintient le statu quo actuel. Les orientations proposées devront donc être précisées lorsque les principaux choix auront été faits. Mais dans tous les cas, l'agence ne saurait avoir un pouvoir direct vis-à-vis des ambassadeurs et des conseillers culturels, qui devront recevoir leurs instructions de la DGCID.

Options

1° - Le système hiérarchique actuel est maintenu : ambassadeur / conseiller culturel / chef d'établissement. Les programmes sont soumis à l'agrément de l'ambassadeur.

2° - L'agence a une identification locale. Tel est le cas si des établissements lui sont rattachés. Si l'on veut sauvegarder la cohérence de notre action dans chaque pays, les programmes doivent être soumis à l'agrément de l'ambassadeur. Le choix du directeur d'établissement est soumis pour avis au chef de poste lequel adressera chaque année à l'agence et à la DGCID une appréciation sur la manière de servir de l'intéressé.

3° - L'agence a un correspondant local. C'est la formule préconisée par les responsables de l'AFAA. Elle crée le risque de voir se créer une double

hiérarchie et favorise le penchant qui sera naturel de l'agence vers plus d'indépendance .

4°- Dans les pays importants où le conseiller culturel est assisté d'attachés , désigner l'un de ceux-ci comme correspondant de l'agence , sous l'autorité du conseiller culturel. Le même rôle peut être confié à un directeur d'établissement. Dans les autres pays le conseiller ou l'attaché culturel est le correspondant.

5°. Des relations particulières peuvent être nouées entre l'agence et un établissement sur la base d'une convention, validée par l'administration centrale et l'ambassade.

Recommandation : ne pas créer de hiérarchies parallèles , maintenir l'autorité de l'ambassadeur sur l'ensemble du dispositif, adopter des règles souples en fonction de la diversité des situations. Le système conventionnel doit pouvoir être utilisé.

Relations avec les alliances françaises.

Recommandation :

Le rapprochement des réseaux paraissant hors d'atteinte à brève échéance, il convient d'organiser les rapports sur une base conventionnelle.

Les conventions locales doivent être maintenues, mais devraient être établies sur la base **d'une convention-type** mise au point conjointement par le MAE et l' Alliance française de Paris .

Une convention nationale fixe par ailleurs les rapports entre le ministère et l'AF ; elle pourrait devenir tripartite et définir les règles régissant les relations entre l'opérateur et les alliances conventionnées.

Un organe de coordination devrait pouvoir intervenir en cas de difficultés entre le service culturel d'un Poste et les alliances locales.

5. Structures internes. Personnel. Locaux.

Conseil d'administration.

S'il s'agit d'un EPIC, le conseil d'administration pourrait être composé de 16 ou 24 membres (8 représentants des administrations et grandes institutions culturelles, dont 2 ambassadeurs ou conseillers culturels ; 8 personnes qualifiées ; éventuellement 8 représentants du personnel).

Le conseil d'administration propose pour la présidence l'une des personnalités qualifiées.

Directeur.

Si l'agence agit seulement dans le domaine culturel, le profil du directeur doit correspondre à cette vocation.

Si le périmètre de l'agence inclut le secteur linguistique et le réseau des établissements, peut-être devra-t-on envisager un profil plus gestionnaire, et placer la compétence culturelle au niveau des secteurs.

Recommandation : séparer les fonctions de président (choisi parmi les personnes qualifiées) et de directeur (nommé par décret et donc relevant d'un statut de droit public).

Organisation

Recommandation : privilégier un organigramme par fonctions. Maintenir une forte identité des métiers. Préserver, au moins pendant une période de transition, certaines appellations (Ex : Editions Recherche sur les civilisations qui publient les travaux scientifiques des missions archéologiques françaises).

Conseils d'orientation ou conseils éditoriaux.

Dans chaque domaine de compétence, il pourrait être créé un conseil éditorial ou d'orientation (une douzaine de membres), composé de représentants de l'administration, de représentants de l'agence, de représentants des professions, de personnalités qualifiées et de conseillers culturels ou chefs d'établissement. Réuni deux fois par an, le conseil éditorial arrête les programmes opérationnels.

Personnel

Si la formule de l'EPIC est retenue, le personnel est en principe soumis à un régime de droit privé.

Les « traités » de fusion de 1999 comportent l'engagement de respecter les avantages acquis dans chacune des précédentes structures. Le texte constitutif devrait donc préserver les statuts et situations actuels pour les personnels relevant de régimes de droit privé. Ex : à l'ADPF les personnels relèvent de la convention collective de l'édition, mais les personnels venant de l'AUDECAM ont conservé certains avantages de leur statut antérieur (supplément familial calqué sur le régime de la fonction publique). En fonction du périmètre retenu, une analyse précise des différentes situations personnelles devra être réalisée en liaison avec la direction générale de l'administration.

Aux personnels relevant d'un régime de droit public, il pourra être proposé le choix entre maintien de ce statut et option pour un contrat privé. Dans ce cas, les personnels sous régime CDD pourront se voir proposé un contrat à durée indéterminée.

Locaux : Un regroupement sur un même site des différentes entités appelées à entrer dans l'agence doit être recherché dès que possible. Dans l'hypothèse d'un périmètre restreint, la recherche de locaux pourrait être entreprise sur la base de l'estimation provisoire en m2 suivante :

relogement des opérateurs actuels :

- AFAA : 2064 + 515 (archives) = 2579
 - ADPF : 568 + 452 = 1020
- (+ dépôt indépendant)

personnels DGCIP + Idées de France = 1000

Total = 4599

Recommandation : Rechercher entre 4500 et 5000m2.

6 .Mise en œuvre et esquisse de calendrier.

Janvier 2006 : -décision sur les grandes orientations et notamment sur le statut et le choix du périmètre (inclusion ou pas du réseau et du linguistique).

- consultation du ministère de la Culture, éventuelle négociation pour un opérateur commun.

- recherche de locaux (impératif : l'un des baux de l'ADPF doit être renouvelé).

- début de la préparation des textes.

- éventuellement décision de créer un GIP et préparation.

Février : - première présentation du projet

Janvier- mars : -études complémentaires

-arbitrages sur le périmètre, finalisation du projet, préparation d'un organigramme.

Fin mars : - éventuellement création d'un GIP « MAE- AFAA-ADPF ».

Avril : - regroupement des opérateurs sur un même site.

Avril-juin : - finalisation des textes , procédure parlementaire .

- examen individualisé des situations des personnels.
- préparation d'une convention Etat-agence.
- préparation d'une nouvelle convention avec l' Alliance française.

2^{ème} semestre 2006 : - création de l'agence.

- nomination du conseil d'administration et du directeur.

- procédures de transfert des opérateurs actuels.
- finalisation de l'organigramme.
- instructions données au postes diplomatiques et aux établissements.

- signature de la convention Etat-agence.

- création éventuelle d'un GIP regroupant les administrations et les grands opérateurs culturels.

: - unification budgétaire et administrative.

1^{er} janvier 2007 - unification des appellations des établissements.

1^{er} semestre 2007 : modifications dans le réseau (?), expérimentation dans le réseau (?).

2^{ème} semestre 2007 :- éventuel réexamen du périmètre.

Jacques Blot

