

N° 465

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 septembre 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le suivi du rapport d'information n° 61 (2006-2007) concernant l'enquête de la Cour des comptes relative à CulturesFrance, ex Association française d'action artistique (AFAA),

Par MM. Michel CHARASSE et Adrien GOUTEYRON,

Sénateurs.

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

**CULTURESFRANCE : UNE GESTION ASSAINIE DANS LA
PERSPECTIVE D'UNE RENOVATION DE L'ACTION CULTURELLE
A L'ETRANGER**

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	7
I. LA NÉCESSITÉ DE VEILLER AU SUIVI DES PRÉCONISATIONS ISSUES DES TRAVAUX DE CONTRÔLE DES RAPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
II. DES PRÉCONISATIONS DÉJÀ PRISES EN COMPTE, SIGNES D'UN CONTRÔLE RÉUSSI.....	8
III. LA NÉCESSITÉ DE PROLONGER CE CONTRÔLE PAR UN EXAMEN PLUS LARGE DE L'ACTION CULTURELLE A L'ÉTRANGER.....	10
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES SUITES DONNÉES AU CONTRÔLE	14
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION PUBLIQUE AU TITRE DU SUIVI DU RAPPORT D'INFORMATION DU 8 NOVEMBRE 2006 SUR L'ORGANISME CULTURESFRANCE	21

AVANT-PROPOS

Le présent rapport issu des travaux de contrôle budgétaire menés par vos rapporteurs spéciaux est une manifestation supplémentaire de la volonté de la commission des finances de mettre l'accent sur le suivi de la mise en œuvre des recommandations issues de ses travaux antérieurs.

I. LA NÉCESSITÉ DE VEILLER AU SUIVI DES PRÉCONISATIONS ISSUES DES TRAVAUX DE CONTRÔLE DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Il y a un an, la Cour des comptes remettait à votre commission des finances une enquête, réalisée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la gestion passée de l'Association française d'action artistique (AFAA), devenue, depuis sa fusion avec l'Association pour le développement de la pensée française (ADPF), l'association CulturesFrance.

Cette enquête avait été diligentée par vos rapporteurs spéciaux pour la mission « Aide publique au développement » et la mission « Action extérieure de l'Etat ». Votre commission des finances avait réalisé une audition pour suite à donner le 8 novembre 2006, et les investigations complémentaires des rapporteurs spéciaux ont conduit à la publication d'un rapport d'information¹ intitulé « *CulturesFrance : des changements nécessaires* ». **Ce rapport contenait onze recommandations, dont votre commission des finances souhaitait suivre la mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la tutelle.**

En outre, à l'initiative de vos rapporteurs spéciaux, le Parlement a, au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2007, souhaité réduire la dotation à CulturesFrance à hauteur de 500.000 euros, afin, d'une part, d'inciter le Quai d'Orsay à adapter le montant de sa subvention au niveau du fonds de roulement de l'association, et, d'autre part, de susciter la réalisation des **gains de productivité** pouvant légitimement être attendus de la fusion entre les deux associations, AFAA et ADPF.

Dans le souci « lolfien » que les rapports et les travaux du Parlement portent leurs fruits, afin de manifester sa volonté de faire du contrôle sa « seconde nature », **vostra commission des finances a souhaité vérifier les suites données à ses recommandations.**

Tel était l'objet de l'audition publique du 25 septembre 2007.

¹ Rapport d'information n° 61 (2006-2007) de MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron.

II. DES PRÉCONISATIONS DÉJÀ PRISES EN COMPTE, SIGNES D'UN CONTRÔLE RÉUSSI

Au cours de cette audition, **vos rapporteurs spéciaux se sont félicités des échanges qu'ils ont pu avoir depuis la publication de leur premier rapport d'information précité avec les responsables** de CulturesFrance, le directeur général de l'association ayant indiqué que ce « petit livre rouge » avait constitué le fil directeur de l'action de modernisation de sa gestion au cours de l'exercice 2007. Il faut se féliciter que, grâce à « l'aiguillon » d'un amendement de réduction de crédits, **la quasi-totalité des préconisations de vos rapporteurs spéciaux, y compris les plus ambitieuses**, comme la suppression de 15 emplois, ait été prise en compte par CulturesFrance. Comme l'a souligné au cours de son audition M. Jacques Blot, président de CulturesFrance : « *en matière de poursuite du dialogue avec votre commission et le Parlement, je crois vous avoir montré que nous y étions disposés et que la transparence était pour nous une vertu* ».

Aussi vos rapporteurs spéciaux considèrent-ils être avec leur contrôle de CulturesFrance dans un cas de figure satisfaisant et qui peut, à certains égards, servir de modèle.

S'agissant de la réalisation de gains de productivité, en effet, CulturesFrance a confirmé qu'elle atteindrait, à la fin de l'année 2007 ou, au plus tard en janvier 2008, l'objectif de **réduction de 15 équivalents temps plein (ETP), à mettre en perspective avec des effectifs de l'ordre de 109 ETP au 31 décembre 2006**. L'effort a été important, comme en témoigne le nombre de saisines par les représentants du personnel et de préavis de grève. Vos rapporteurs spéciaux ont rappelé que, dans leur esprit, les suppressions de postes visaient à **améliorer la productivité de la structure, sans porter atteinte à des points essentiels pour l'action de CulturesFrance**.

Dans leur rapport d'information précité, vos rapporteurs spéciaux appelaient à une **meilleure prise en compte des attentes du réseau culturel à l'étranger dans l'offre de programmes de CulturesFrance**. Là encore, les dirigeants de l'association ont fait valoir la création de **comités, par discipline artistique, accueillant un représentant du ministère de la culture, ainsi qu'un conseiller culturel ou un représentant du réseau culturel français à l'étranger**, et visant à rendre un avis sur la programmation. Ces comités seraient décisionnaires pour la programmation 2009, et décideraient de l'attribution de toutes les subventions, dans le respect naturellement des prérogatives du conseil d'administration. Cette démarche nouvelle constitue un progrès véritable, de nature à répondre aux critiques de ceux qui, dans les postes à l'étranger, considèrent parfois, à tort ou à raison, que l'agence impose ses choix culturels, sans prêter suffisamment attention au contexte local.

En outre, le ministère des affaires étrangères et européennes ainsi que CulturesFrance auraient initié une refonte du système de programmation dans

le but de consulter les postes très en amont et de les associer plus étroitement à la prise de décision. CulturesFrance a présenté en juillet 2007 l'intégralité de son offre de programmes aux représentants des postes, qui ont donc pu préparer en disposant de toutes les informations utiles, les réunions régionales de programmation prévues à l'automne 2007.

Sur un dernier point majeur, **l'évaluation**, dont vos rapporteurs spéciaux avaient regretté l'absence, l'audition publique de suivi a permis de relever des progrès notables. En matière d'action culturelle, l'établissement d'indicateurs de performances au sens de la LOLF peut paraître difficile : ceci ne doit pas dissuader pour autant la réalisation de tableaux de bord, simples et lisibles, permettant tant à CulturesFrance, qu'au réseau culturel à l'étranger, de suivre leur action sur la durée. **Ceci demande naturellement des efforts de la part des postes diplomatiques à l'étranger** : les responsables de CulturesFrance ont souhaité en 2007 demander des évaluations, mais se sont aperçus que, pour les postes, celles-ci consistaient à envoyer un télégramme de synthèse, la liste des articles de presse, et plusieurs éléments de cet ordre. Cette faible culture de l'évaluation et de la performance est d'ailleurs également présente dans les autres domaines de la coopération locale, ainsi que l'a constaté à plusieurs reprises votre rapporteur spécial pour la mission « Aide publique au développement ». Un important effort de méthodologie doit être effectué, sous pilotage de la DGCID, en **associant les postes**, ce qui est trop rarement le cas sur ce sujet, et explique bien des déconvenues.

Dans ce contexte encore difficile, vos rapporteurs spéciaux se félicitent du vote par le conseil d'administration de CulturesFrance d'une résolution prévoyant que, dorénavant, **toute opération à laquelle l'agence apporterait une contribution financière supérieure à 80.000 euros devrait l'objet d'une évaluation particulière**. Cet élément figurerait dans le contrat de départ avec l'organisme bénéficiaire de la subvention. Le solde de cette dernière ne serait accordé qu'au vu du rapport d'évaluation, conformément aux préconisations qui avait déjà été effectuées par votre rapporteur spécial pour la mission « Aide publique au développement » s'agissant des financements dans le cadre du fonds de solidarité prioritaire.

Enfin, au cours de l'audition publique de suivi, vos rapporteurs spéciaux ne sont pas revenus sur la **critique centrale de l'enquête de la Cour des comptes, selon laquelle 40 % des actions de CulturesFrance se déroulaient dans l'Hexagone**. Ce pourcentage a été contesté par CulturesFrance, sans nier cependant le fait qu'un certain nombre d'opérations était mené sur le territoire national. Vos rapporteurs spéciaux ne méconnaissent pas l'intérêt des « saisons »¹, mais ne souhaitent pas que celles-ci exercent un effet d'éviction sur la promotion de la culture française à l'étranger, qui doit être la priorité de l'agence. De la même façon, ils souhaitent éviter les « projets fléchés », imposés depuis Paris, au détriment

¹ Une saison culturelle permet à un pays étranger, grâce à l'accueil qui lui est réservé, de présenter sur l'ensemble du territoire français les différentes facettes de sa culture, à l'exemple au printemps 2008, de l'opération « 100 % finlandais, un festival finlandais en France ».

d'un dialogue nécessaire entre les postes à l'étranger, les administrations centrales et CulturesFrance.

III. LA NÉCESSITÉ DE PROLONGER CE CONTRÔLE PAR UN EXAMEN PLUS LARGE DE L'ACTION CULTURELLE A L'ÉTRANGER

Dans le contexte de la révision générale des politiques publiques (RGPP), et donc du réexamen nécessaire de notre politique culturelle à l'étranger, **la gestion rafferme de CulturesFrance, grâce à l'aiguillon de vos rapporteurs spéciaux, constitue un atout.**

Pour autant, la problématique de l'action culturelle à l'étranger est plus large que celle du rôle spécifique de CulturesFrance. Dans ce domaine, on relève une pluralité d'acteurs. Cela pose la question de la **lisibilité de l'action** de la France, et celle de la **cohérence d'initiatives multiples**. Ceci suppose une clarification du rôle de chacun.

C'est dans cet esprit que vos rapporteurs spéciaux ont souhaité voir préciser tout d'abord le rôle de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes, dont on attend essentiellement une vision stratégique et l'exercice d'une tutelle efficace sur des opérateurs nombreux. Or le niveau des effectifs de la DGCID (plus de 480) montre que cette direction a un rôle plus large de programmation culturelle, et de distribution de crédits, en plus des subventions qu'elle verse à ses opérateurs.

Vos rapporteurs spéciaux ont, dès lors, fait adopter au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2008 deux amendements sur les missions « Action extérieure de l'Etat » et « Aide publique au développement », visant à **supprimer sur chacune de ces deux missions dix ETPT, soit vingt au total**. Ces deux amendements avaient vocation à encourager et anticiper le recentrage de la DGCID sur sa vocation de stratégie, de pilotage et de coordination des nombreux opérateurs extérieurs. **Ce recentrage doit bien évidemment être amplifié dans les mois à venir.**

La pluralité des acteurs culturels à l'étranger

Depuis Paris	Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) CulturesFrance Fondation de l'Alliance française Unifrance Bureau export de la musique
A l'étranger	Conseillers de coopération et d'action artistique des ambassades (174) Centres culturels (149) Alliances françaises (1.062 dont 228 subventionnées) Antennes du bureau export de la musique (8) Bureaux d'Unifrance à l'étranger (4)

Source : commission des finances

En outre, soucieux de faire prévaloir la spécificité de chacun des acteurs culturels, votre rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat » s'est intéressé à **l'action d'UNIFRANCE**, association subventionnée par l'Etat visant à promouvoir le cinéma français à l'étranger. La force de cette association réside dans l'implication des professionnels, auxquels il est logiquement réclamé une cotisation, au demeurant modique. Constatant de très nombreux impayés, et désireux que la participation du milieu du cinéma dans la promotion des films à l'étranger s'accroisse, votre rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat » a adressé un « coup de semonce », à travers l'adoption d'un amendement de diminution de la subvention de 100.000 euros pour charge de service public versée par le ministère des affaires étrangères à son opérateur UNIFRANCE.

Au-delà de ces initiatives, votre rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat » a souhaité approfondir ses travaux en menant un **travail de contrôle global sur la diffusion culturelle et linguistique à l'étranger**, dont il rendra compte à votre commission des finances à la fin du premier semestre 2008. Sans anticiper sur ses conclusions, votre rapporteur spécial a lancé quelques pistes au cours du débat sur le projet de loi de finances pour 2008.

Il s'est ainsi interrogé pour savoir si la lisibilité du réseau culturel à l'étranger ne passait pas par la **labellisation de l'ensemble des établissements culturels sous la dénomination « Alliance française »**. Certains observateurs dénoncent fréquemment le double, voire le triple réseau culturel français à l'étranger – celui des alliances françaises, celui des centres culturels et celui des conseillers culturels. Abordée sous cet angle, dès lors

que, localement, alliances françaises et centres culturels ne « doublonnent » pas, la question est en partie un « faux problème ». Elle peut se poser depuis Paris, pour qui observe le réseau de manière globale. Elle ne se pose pas, pays par pays, lorsqu'il existe un seul opérateur culturel. Reste néanmoins à examiner la répartition des rôles respectifs entre les acteurs parisiens, les conseillers culturels et les acteurs locaux : une rationalisation doit être menée.

Votre rapporteur spécial n'est **pas partisan de créer un « Goethe institut » à la française qui risquerait de devenir une machine administrative lourde, coûteuse et centralisée**. Il recommande de tirer parti des atouts de chacun des acteurs, tout en les mettant en cohérence. Il est aussi attaché à un modèle français, celui des alliances françaises, modèle qui a aussi inspiré dans les années 1920, la création de l'Association française d'action artistique, préfiguration de CulturesFrance.

Tirer parti des atouts de chacun des acteurs culturels à l'étranger

Acteur	Domaine d'intervention	Atouts
DGCID	Programmation culturelle, coopération linguistique et universitaire et subventions	Vision stratégique et exercice de la tutelle
Conseillers culturels	Programmation artistique, coopération linguistique et universitaire	Effet de levier de subventions, mise en cohérence de l'action politique de l'ambassadeur
CulturesFrance	Création contemporaine, arts de la scène, art contemporain etc...	Connaissance de la création contemporaine et des institutions culturelles françaises
Alliance française	Action linguistique et culturelle	Immersion dans le tissu local, maillage très dense, faibles coûts, offre culturelle très adaptée au public local
Centres culturels	Action linguistique et culturelle	Vitrine culturelle dans les grandes villes de l'OCDE

} *Une hybridation est-elle possible ?*

Source : commission des finances

En quoi consiste ce modèle français ?

Il réside dans une multitude d'associations locales, **très immergées au sein des sociétés civiles des villes dans lesquelles elles sont implantées, au contact des notabilités locales, et donc demain potentiellement des mécènes, peu subventionnées, et ayant une obligation d'équilibre financier les conduisant à maîtriser leurs coûts salariaux.**

Le travail de contrôle de votre rapporteur spécial reposera ainsi sur l'hypothèse d'un **renforcement de ce modèle française original**, plutôt que sur la duplication de modèles étrangers dont l'action n'est pas toujours convaincante.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES SUITES DONNÉES AU CONTRÔLE

CONTRÔLE RELATIF A CULTURES France, EX-AFAA :

« CulturesFrance : des changements nécessaires »

Rapport d'information n° 61 (2006-2007) : <http://www.senat.fr/rap/r06-061/r06-610..html>

Conclusions	Réponses de CulturesFrance
<p>➤ la transformation souhaitable de l'association « CulturesFrance » en établissement public nécessite au préalable un renforcement du rôle de la tutelle dans la définition de la stratégie de l'opérateur, et la conclusion d'un contrat « objectifs-moyens » définissant avec précision les priorités culturelles et géographiques, ainsi que des procédures d'évaluation chiffrée de ces priorités ;</p>	<p>Un contrat d'objectifs et de moyens a été signé par les deux ministres de tutelle et le Président. Il est entré en vigueur en mai 2007. Il présente les caractéristiques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none">- il procède à une mise en cohérence des activités autrefois confiées à l'Association française d'action artistique et à l'Association pour la diffusion de la pensée française ;- conformément aux remarques formulées par la Cour des comptes consécutives à l'audit de l'AFAA relatives à la nécessité d'améliorer la structure de l'association, il introduit, à côté des objectifs opérationnels, des objectifs de saine gestion. <p>Parmi les premiers, on retiendra en particulier les objectifs suivants :</p> <p>« promouvoir la création française à l'étranger » : il s'agit là de la principale mission assignée à CulturesFrance. Elle répond au souci de concentrer l'action de CulturesFrance dans le domaine où elle peut apporter une vraie plus-value, les éléments plus patrimoniaux de la culture française n'ayant pas besoin de CulturesFrance pour exister à l'international.</p> <p>« Favoriser la diversité culturelle par le dialogue des cultures » et « participer au développement des partenaires de la zone de solidarité prioritaire dans le secteur de la culture » sont deux priorités politiques essentielles mesurables au nombre de projets conçus pour appuyer l'expression culturelle en pays tiers.</p> <p>Parmi les seconds, on notera notamment la maîtrise du budget de fonctionnement de l'association ou encore le développement d'une culture de l'évaluation. Ainsi le contrat est-il</p>

Conclusions	Réponses de CulturesFrance
	<p>assorti d'une série d'indicateurs chiffrés. Une première série d'informations concernant ces indicateurs a été transmise pour le conseil d'administration qui a eu lieu en juin 2007, soit un mois seulement après l'entrée en vigueur du contrat d'objectifs et de moyens.</p> <ul style="list-style-type: none"> - le périmètre d'activités de l'association est amené à augmenter, en particulier dans les domaines du livre et du cinéma ; - le renforcement des partenariats (avec les collectivités territoriales, les entreprises, l'Europe) est encouragé. <p>Parallèlement, la proposition de loi «relative à la création de l'établissement public CulturesFrance» a été adoptée en première lecture par le Sénat le 13 février 2007. Le cadre juridique et managérial de l'opérateur serait donc amélioré. Mais, au-delà, les principaux objectifs de cette proposition de loi rejoignent également ceux énoncés par le ministre, lors de la création de l'agence CulturesFrance : affirmer la visibilité de l'opérateur, clarifier ses compétences, renforcer le contrôle de l'Etat tout en lui laissant la souplesse nécessaire à l'exercice de ses activités. La loi crée par ailleurs un établissement public à caractère industriel et commercial. Cette qualification permet en particulier de conserver le statut de droit privé qui est celui des personnels de CulturesFrance et de préserver une certaine souplesse dans la gestion de l'établissement. Cet EPIC est placé sous la double tutelle du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la culture et de la communication.</p> <p>La proposition de loi aurait dû prochainement être soumise au vote des députés mais ce calendrier est aujourd'hui ajourné : en effet, le Premier Ministre a donné l'instruction de geler toute création de nouvel opérateur type EPIC pendant le temps de la révision générale des politiques publiques.</p>
<p>➤ l'Afrique et l'Europe occidentale regroupent plus de 50 % des actions et du volume financier consacrés par CulturesFrance aux arts de la scène et aux arts visuels. La part des actions consacrées à l'Asie et aux pays émergents doit être renforcée, conformément au contrat de modernisation dans lequel est engagé le Quai d'Orsay ;</p>	<p>Le montant estimatif de 50 % des crédits pour les arts visuels et les arts de la scène consacrés à l'Europe et à l'Afrique correspond à une double priorité fixée à CulturesFrance : d'une part, maintenir une action significative dans l'Union européenne, dont le rôle prescripteur en matière culturelle est évident et dont les deux dernières vagues d'élargissement ont justifié une relance de notre action dans les nouveaux Etats membres ; d'autre part, contribuer au développement culturel de la zone</p>

Conclusions	Réponses de CulturesFrance
	<p>de solidarité prioritaire.</p> <p>Les actions consacrées par CulturesFrance aux pays émergents, qui avaient connu une augmentation exceptionnelle en 2005 du fait de l'année de la France en Chine, sont maintenues à un niveau croissant. Aux crédits de CulturesFrance s'ajoutent par ailleurs, pour ces pays, des crédits des postes en forte croissance.</p>
<p>➤ une meilleure évaluation des actions de CulturesFrance par la tutelle passe par une place plus importante du ministère de la culture au sein du conseil d'administration, au moins à titre de conseil technique.</p>	<p>Les statuts de CulturesFrance, adoptés le 26 juin 2006 par le conseil d'administration et publiés en juin 2007 au journal officiel prévoient une place importante du ministère de la culture et de la communication au sein de ce conseil avec trois représentants en tant que membres de droit, aux côtés des sept représentants du ministère des affaires étrangères. Ce conseil d'administration, et plus encore l'assemblée générale, comportent par ailleurs de nombreuses personnalités qualifiées dirigeant des établissements sous tutelle du ministère de la culture. Enfin, le ministère de la culture est régulièrement sollicité pour apporter sa compétence technique aux actions mises en œuvre par CulturesFrance. Ses agents participent notamment aux douze conseils professionnels mis en place pour fixer les grandes orientations de la programmation dans chaque domaine d'activité.</p>
<p>➤ le recours au mécénat doit se poursuivre. La part des cofinancements privés doit être suivie avec précision.</p>	<p>La part des ressources provenant du mécénat a déjà augmenté de manière spectaculaire entre 2000 et 2005, comme le relevait le rapport de la Cour des comptes. Les saisons culturelles étrangères qui ont eu lieu ces dernières années, et en particulier les Années France-Chine, ont mobilisé beaucoup de mécénat, que celui-ci se traduise par le versement d'une contribution financière pour l'événement ou qu'il prenne la forme de prestations en nature (mise à disposition d'un lieu, prise en charge de voyages...) qui ne peut être valorisée qu'en fin d'exercice. Le projet de budget 2007 identifie ce type de ressources et prévoit avec prudence un montant de 875.000 euros. Le montant en fin d'exercice sera probablement supérieur à 1 million d'euros. Par ailleurs, trois des indicateurs d'activité associés au projet de contrat d'objectifs et de moyens en cours de signature sont destinés à mesurer la part des cofinancements privés.</p>

Conclusions	Réponses de CulturesFrance
<p>➤ la fusion des deux associations ADPF et AFAA devrait déboucher sur des gains de productivité évalués à au moins une quinzaine de postes.</p> <p>Ces gains de productivité doivent en particulier être engendrés par :</p> <p>- la rationalisation de l'activité éditoriale, éventuellement en recourant autant que de besoin à d'autres structures existantes ;</p>	<p>CulturesFrance a proposé au conseil d'administration du 18 juin 2007 un plan de rigueur qui prévoit le non-remplacement d'agents qui partent à la retraite, d'agents qui partent en poste à l'étranger et d'autres qui quittent l'Association. D'autres possibilités sont envisagées : départs négociés, licenciements (en cours de réflexion).</p> <p>Lors du conseil d'administration de CulturesFrance qui a eu lieu le 14 septembre dernier, le président de l'association a fait approuver la décision suivante : au 31 décembre 2007, l'objectif de réduction de 15 ETP doit être atteint et 600 000 € d'économies sur les charges de personnel doivent être réalisés en 2008 en année pleine. A ce jour, la fusion a déjà entraîné une réduction de 9,8 ETP liée essentiellement au non-remplacement d'agents. D'ici le 31 décembre, plusieurs licenciements pourraient intervenir.</p> <p>CulturesFrance développe sa politique éditoriale dans le respect de la circulaire du 20 mars 1998 relative à l'activité éditoriale des administrations et des établissements publics de l'Etat. Tous ces projets d'édition sont en rapport avec son champ d'activité. Un effort considérable de rationalisation a été effectué grâce à la mise en place de collections, répondant à des chartes éditoriales et graphiques. Les choix décisionnels sont appuyés par un conseil professionnel récemment renouvelé et composé d'experts extérieurs et de représentants des tutelles et du réseau culturel français à l'étranger. Il a été ainsi décidé :</p> <ul style="list-style-type: none">- de rationaliser et recentrer le catalogue pour permettre sa traduction systématique dans plusieurs langues et assurer une meilleure diffusion.- de renforcer les outils professionnels destinés en particulier aux éditeurs en vue d'achats de droits : <i>Vient de paraître</i>, <i>Cultures Sud</i>, 100 titres et prochainement <i>Fiction France</i>, publication en deux langues (français et anglais) présentant une sélection des pages les plus significatives de la littérature française actuelle. <p>Le public visé en priorité par ces publications est constitué de décideurs dans le domaine culturel, en particulier les professionnels du livre et de l'écrit, ainsi que d'universitaires, chercheurs et étudiants. Selon le caractère des publications, le partenariat se fait avec des</p>

Conclusions	Réponses de CulturesFrance
<p>- le renforcement de la fonction de diffusion par des rapprochements avec les professionnels privés du secteur ;</p> <p>- l'externalisation de la fonction d'achat de livres.</p>	<p>institutions publiques (CNRS, Documentation française, CNDP) ou en coédition avec le secteur privé. A titre d'exemples, on peut noter le rapprochement effectué dans le domaine de la recherche archéologique avec les éditions du CNRS et dans le secteur commercial, les projets éditoriaux en cours sous forme de catalogues (Rencontres de la photographie de Bamako, Mémoires d'Arabie).</p> <p>La majorité des ouvrages édités sont des produits régionaux à l'intention des élites étrangères. Pour les ouvrages pouvant rentrer dans le champ concurrentiel, CulturesFrance recherche systématiquement un partenaire privé ou public (Documentation française, CNRS, CNDP). Les ouvrages pouvant avoir un débouché commercial seront systématiquement réalisés en coédition avec un partenaire privé. Plusieurs projets éditoriaux sont en cours : catalogue des Rencontres de la photographie de Bamalo, Mémoires d'Arabie (catalogue de l'exposition de même nom).</p> <p>Enfin, dans le domaine de la recherche archéologique, CulturesFrance s'est rapprochée de CNRS-éditions et un partenariat élargi et récurrent pourrait être mis en place pour les publications des Editions recherche sur les civilisations (ERC).</p> <p>En 2006, la totalité de la diffusion et de la distribution en France a été externalisée auprès de la Documentation française.</p> <p>Le département, dans un souci de cohérence et de complémentarité, encourage les ambassades à recourir aux réseaux locaux de distribution lorsque la qualité de leur prestation est avérée. Dans cette perspective, les crédits d'acquisition d'ouvrages et de matériels pour médiathèques jusqu'ici fléchés vers l'ex-ADPF sont progressivement déconcentrés vers les Postes pour qu'ils puissent recourir davantage aux circuits locaux et aux exportateurs privés.</p> <p>Pour certaines destinations, qui n'ont pas de couverture COFACE ou qui ne sont pas rentables pour le secteur privé en raison de contraintes logistiques, CulturesFrance est seule à pouvoir assurer ces commandes. Le pôle d'appui au réseau de CulturesFrance se concentre donc maintenant sur cette mission de service public : traiter les commandes non servies par les professionnels privés : Irak, Afghanistan...</p>

Conclusions	Réponses de CulturesFrance
<p>➤ le développement significatif des actions de CulturesFrance dans l'hexagone ne doit pas amputer significativement l'action du réseau culturel à l'étranger. CulturesFrance est un outil qui doit répondre aux besoins et à la demande des postes, en les associant toujours davantage aux choix culturels, y compris s'agissant des excellentes expositions préparée par l'ex-ADPF.</p>	<p>Le ministère des affaires étrangères et CulturesFrance ont initié une refonte du système de programmation de CulturesFrance dans le but de consulter les postes très en amont et de les associer plus étroitement à la prise de décision. CulturesFrance a présenté en juillet 2007 l'intégralité de son offre de programmes aux représentants des postes, qui ont donc pu préparer en disposant de toutes les informations utiles, les réunions régionales de programmation prévues cet automne.</p>
<p>➤ l'information financière communiquée par CulturesFrance dans les projets annuels de performances (PAP) doit être améliorée et fiabilisée.</p>	<p>Le projet de PAP est désormais élaboré par la tutelle en étroite collaboration avec l'opérateur. Le contenu des informations budgétaires et financières qui figurent dans les PAPA est de plus en plus fiable et complet à chaque exercice grâce à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'association étroite de l'opérateur à l'élaboration des rapports annuels de performance (PAP) , qui permet dorénavant de fournir de la façon la plus harmonisée possible des informations financières qui s'inscrivent dans la continuité des PAP ; - la participation de plus en plus importante des services de tutelle aux côtés de l'opérateur pour venir en appui de l'élaboration de ses documents budgétaires annuels afin de les rendre conformes aux circulaires budgétaires qui les concernent.
<p>➤ les documents comptables et financiers ne sont pas toujours cohérents, et manquent parfois de fiabilité, faute d'une réelle comptabilité analytique et de procédures claires (délégations, règlement financier interne, choix des fournisseurs...).</p>	<p>La présentation des documents budgétaires en mode LOLF a permis d'améliorer la lecture de l'information financière, notamment en matière de ventilation des dépenses par nature. Un projet de règlement financier entièrement refondu a été soumis au conseil d'administration du 5 février 2007. Il prévoit l'application de la comptabilité analytique, un système de délégation des pouvoirs, et l'application des règles des marchés publics pour le choix des fournisseurs.</p>
<p>➤ il n'existe pas encore de véritable politique ni d'outils de gestion de ressources humaines, et la politique de rémunération, qui témoigne d'une certaine mesure, doit être clarifiée dans ses fondements juridiques et se justifications.</p>	<p>L'organigramme de CulturesFrance a été modifié pour inclure une unité de gestion des ressources humaines composée du secrétaire général et de deux autres agents. Un plan de formation des personnels est en cours d'élaboration. La clarification de la politique de rémunération est un des objectifs inscrits au contrat d'objectifs et de moyens.</p>

Conclusions	Réponses de CulturesFrance
<p>➤ comme l'ensemble des services de l'Etat et de ses opérateurs, CulturesFrance doit accepter les obligations et les contraintes de la LOLF, et notamment la régulation budgétaire. L'association doit informer régulièrement sa tutelle, avec toute la transparence utile, de sa situation financière, y compris s'agissant de son fonds de roulement.</p>	<p>CulturesFrance transmet depuis février 2007 à la tutelle, sur base mensuelle, un tableau montrant l'évolution de sa trésorerie. Une balance trimestrielle sera également produite.</p>
<p>➤ Le Parlement a vocation à poursuivre le contrôle de CulturesFrance engagé, notamment, par le présent rapport d'information. Une audition de suivi sera organisée par votre commission des finances avant l'examen du projet de loi de finances pour 2008.</p> <p>➤ En revanche, comme le souligne le récent rapport de nos collègues Alain Lambert et Didier Migaud, en leur qualité de parlementaires en mission auprès du gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF : <i>« les parlementaires ne doivent plus être juges et parties. Des parlementaires siègent aujourd'hui dans 154 organismes extraparlimentaires, qu'ils président parfois. Cette situation a un avantage : elle permet au Parlement de connaître de façon détaillée les activités desdits organismes ; elle a aussi un inconvénient : elle peut nuire à l'exercice du contrôle parlementaire, dès lors qu'il porte justement sur l'action d'organismes à la gestion desquels le Parlement participe. Il serait utile que les lois cessent de prévoir la présence de parlementaires dans ces organismes, sauf à réserver cette présence aux seuls conseils de surveillance et à bannir l'exercice de toute fonction exécutive ».</i></p>	<p>Le ministère des affaires étrangères est à la disposition du Parlement dans l'exercice de sa mission de contrôle</p> <p>Aucun parlementaire ne siège au conseil d'administration de CulturesFrance.</p>

**TRAVAUX DE LA COMMISSION :
AUDITION PUBLIQUE AU TITRE DU SUIVI DU RAPPORT
D'INFORMATION DU 8 NOVEMBRE 2006
SUR L'ORGANISME CULTURESFRANCE**

**COMMISSION DES FINANCES, DU CONTRÔLE BUDGETAIRE ET
DES COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION**

**Présidence de M. Jean Arthuis, président,
puis de M. Henri Torre, vice-président.**

Séance du mardi 25 septembre 2007

La séance est ouverte à 16 heures 05

Audition¹ de suivi sur le rapport n° 61 (2006-2007) relatif à CulturesFrance de MM. Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux.

Jean Arthuis, président de la commission des finances– Vous vous souvenez qu’il y a presque un an la Cour des Comptes nous remettait une enquête, réalisée en application de l’article 58.2 de la LOLF, sur la gestion passée de l’Association Française d’Action Artistique (AFAA), devenue, depuis sa fusion avec l’Association pour le Développement de la Pensée Française (ADPF), l’association CulturesFrance. Cette enquête avait été diligentée à la demande de nos collègues Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », et Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l’Etat ».

Notre commission avait réalisé une audition pour suite à donner le 8 novembre 2006, et les investigations complémentaires des rapporteurs spéciaux ont conduit à la publication d’un rapport d’information intitulé « *CulturesFrance, des changements nécessaires* ». Ce rapport contient onze recommandations dont nous souhaitons suivre la mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l’amélioration de la tutelle. Un colloque organisé par la Cour des Comptes se tenait ce matin sur le destin de cette dernière. Nous devons nous approprier le contenu de ses rapports, et veiller à ce que leurs préconisations soient mises en œuvre, ou qu’à défaut nous obtenions des explications justifiant qu’elles ne soient pas suivies d’effet, ou que l’orientation soit différente. Nous avons là un cas très pratique.

En outre, à l’initiative de nos rapporteurs spéciaux, le Parlement a, au cours de l’examen du projet de loi de Finances pour 2007, souhaité réduire la dotation à CulturesFrance de 500.000 euros, afin, d’une part, d’inciter le Quai d’Orsay à adapter le montant de sa subvention au niveau de du fonds de roulement de l’association, et, d’autre part, de susciter la réalisation des gains de productivité pouvant légitimement être attendus de la fusion de deux associations, l’AFAA et l’ADPF. Dans le souci « LOLFien » que nos rapports et nos travaux portent leurs fruits, et afin de manifester notre volonté de faire du contrôle notre seconde nature, nous avons souhaité vérifier les suites données à nos recommandations. Nous avons aujourd’hui le plaisir d’entendre en commission Messieurs Jacques Blot, président de CulturesFrance, et Olivier Poivre d’Arvor, directeur général de CulturesFrance. Nous accueillons également Madame Gazeau-Secret, directeur général de la coopération internationale et du développement au ministère des affaires étrangères, et Monsieur Benoît Paumier, délégué au développement et aux affaires internationales au ministère de la culture. Nous avons par ailleurs invité à assister à l’audition Monsieur Alain Pichon, président de la 4^{ème} Chambre de la Cour des Comptes, qui a produit pour nous l’enquête sur la gestion de

¹ Audition ouverte aux membres des commissions des affaires culturelles et des affaires étrangères, à la presse et au public.

l'AFAA, et dont l'expertise sera très utile à nos travaux. Notre séance de commission, eu égard à son objet, est donc ouverte aux membres des commissions des affaires culturelles et des affaires étrangères, à la presse, et au public.

Je salue la présence parmi nous de notre collègue Louis Duvernois, membre de la commission des affaires culturelles, qui s'est intéressé très directement au sort de CulturesFrance, puisqu'il a déposé une proposition de loi que le Sénat a approuvé, mais que l'Assemblée Nationale n'a pas encore examinée, sans doute du fait de la procédure d'examen des politiques publiques, qui est le préalable nécessaire à la validation de ce projet.

Je vous propose de laisser la parole aux représentants de CulturesFrance, afin qu'ils nous indiquent les suites données au rapport d'information de nos collègues Michel Charasse et Adrien Gouteyron.

Jacques Blot, président de CulturesFrance – Merci. En conclusion du rapport de la Cour des Comptes figurait un document qui comprenait un certain nombre d'engagements pris par le conseil d'administration de CulturesFrance pour répondre aux préoccupations de la Cour, et qui ont été repris dans le rapport sénatorial. Je voudrais commencer mon propos en vous indiquant ce qu'il en est de la suite donnée à ces engagements. Nous élargirons par la suite pour répondre aux questions posées par l'ensemble du rapport de la commission des Finances.

1. Projet d'une nouvelle convention triennale

Elle a été signée en mai dernier. C'est une convention d'objectifs. Vous demanderez peut-être à la nouvelle directrice générale et à Monsieur Paumier de vous dire ce qu'il en est du point de vue des autorités de tutelle, puisqu'il s'agit des objectifs et des procédures qui nous sont fixés par la tutelle.

2. Organisation de l'association

a. Amélioration de la tenue et du déroulement des assemblées générales

J'espère que nous y avons procédé. Il faudrait y assister pour s'en convaincre. Cependant je crois que nous disposons maintenant d'instances qui fonctionnent conformément aux lois sur les associations.

b. Définition des pouvoirs respectifs du Conseil d'administration, du bureau et du président

Ce chantier a été partiellement mené dans le règlement administratif et financier qui a été adopté, et dont je parlerai dans un instant, mais il n'est pas achevé. En effet, préciser davantage ces points relèverait des statuts de l'association. Or, Monsieur le Président, nous avons, avant de venir devant vous, opéré une première modification des statuts au moment de la fusion. Il a fallu plus d'un an pour que ces nouveaux statuts soient adoptés. Entre le moment où la procédure s'est achevée au sein de CulturesFrance, et celui où le

ministère nous a donné son accord, plus d'une année s'est écoulée. Nous n'avons reçu d'accord définitif qu'en juillet dernier. Compte tenu des perspectives de changement de statut de l'association je m'étais interrogé sur la pertinence de prévoir une nouvelle modification de statut, dans la mesure où il s'agit d'une association d'utilité publique qui doit respecter un ensemble de procédures. Sur ce point, nous n'avons donc pas complètement réalisé les engagements que nous avons pris.

c. Définition des pouvoirs du directeur et mode de délégation

Le règlement administratif et financier qui a été adopté avec l'accord des autorités de tutelle comprend une définition des pouvoirs du directeur, et le président a établi une délégation extrêmement précise à celui-ci, qui fixe ses pouvoirs.

d. Création de deux comités du conseil d'administration : comité des programmes, comité d'audit chargé du contrôle et de l'évaluation

Ceci n'a pas été fait dans ces termes. Là encore, dans la mesure où nous n'avons pas pu élargir le conseil d'administration puisque les statuts n'étaient pas adoptés, et où le changement de statut était en cours, nous avons procédé à des actions au niveau de l'évaluation, mais nous n'avons pas créé de nouvelles instances. En effet, demander à des personnalités extérieures de rejoindre des comités, alors qu'une proposition en cours d'examen prévoit un changement de statut, était délicat. Si nous restons dans un statut associatif, nous procéderons à ces modifications.

e. Création de conseils d'orientation par grands domaines d'activité

Dans chaque secteur d'activité, des conseils professionnels ont été établis, qui associent des personnalités indépendantes, des représentants du réseau culturel, et des représentants des administrations de tutelle.

f. Elaboration d'un règlement intérieur

Nous avons élaboré un règlement administratif et financier. Nous avons en effet constaté une imbrication des procédures administratives et financières. Il était donc préférable de disposer d'un document unique. Le règlement administratif et financier fixe l'ensemble des procédures. Ce dispositif a été complété par un audit que j'ai fait réaliser par un expert-comptable. C'était une des recommandations. Cet audit a été mené sur une année de gestion et a abouti à plusieurs préconisations relatives aux procédures internes de l'administration. Nous les avons mises en œuvre.

3. Fonctionnement de l'association

a. Domaine financier

Etablissement d'un règlement financier fixant notamment l'imputation des dépenses

Ce point a été réalisé.

Mise en place d'une comptabilité analytique

Ceci a été fait. La comptabilité analytique que nous avons mise en place à l'ADPF a été étendue à l'AFAA. Nous avons donc réussi, non sans mal, à faire en sorte que les comptabilités des deux associations se recourent, et que nous reportions cela sur les années antérieures afin d'établir des comparaisons. Cela a été réalisé au cours du premier semestre, et nous disposons désormais dans ce domaine d'un instrument qui fonctionne selon les règles de la comptabilité analytique.

Assistance d'un expert-comptable distinct du commissaire aux comptes

Je vous ai indiqué que nous disposions maintenant non seulement d'un expert-comptable travaillant avec nous, mais que nous lui avons demandé de réaliser un audit sur les procédures afin qu'elles respectent les normes en vigueur.

Mise en conformité des documents budgétaires

Ceci a été fait sous le contrôle de l'expert-comptable, et avec la collaboration du contrôleur financier.

Double signature du président et du directeur pour les engagements à portée pluriannuelle ainsi que pour les engagements supérieurs à 80.000 euros ; double signature pour les paiements d'un montant supérieur à 80.000 euros.

Cette disposition est entrée en vigueur.

Signature par un tiers de tout document relatif à une personne

Ceci a été mis en œuvre.

Nous abordons maintenant le domaine dans lequel les progrès n'ont pas été suffisants.

4. Personnels

a. Institution d'un directeur des ressources humaines

Nous avons confié ce poste au secrétaire général, mais nous avons réalisé que ce cumul n'était pas tenable, en particulier avec le développement de la concertation avec les organisations syndicales. Le directeur vous confirmera que nous envisageons l'année prochaine de créer un vrai poste de directeur des ressources humaines.

Nous rencontrons une difficulté, à savoir que votre rapport demandait la suppression de quinze ETP. Il nous est difficile, alors que nous allons engager les procédures de licenciement, de recruter de nouveaux personnels. La décision qui a été prise est d'apurer la situation du personnel avant la fin de l'année, avant d'apprécier par la suite dans quels domaines il conviendrait de renforcer les effectifs.

b. Effectifs

Vous nous avez demandé de réduire de quinze ETP le volume du personnel. Le Conseil d'administration a pris une double décision : atteindre cet objectif au 31 décembre 2007 ; réduire la masse salariale de 600.000 euros, dans la mesure où nous rencontrons également un problème d'équilibre du budget.

A ce jour, grâce à des non-remplacements de départs à la retraite et de personnes ayant quitté l'effectif, nous sommes parvenus à une réduction légèrement inférieure à dix ETP. Nous sommes encore en négociations avec quelques personnes, mais cela ne suffira pas pour atteindre l'objectif de quinze ETP avant la fin 2007. Aussi avons-nous engagé des procédures de licenciements. Le droit du travail nous contraint au respect de certaines règles, et les comités d'entreprise sont convoqués. Au cours de la discussion budgétaire, lorsque ces procédures seront engagées, nous pourrions vous préciser la situation.

Quant à l'économie de 600.000 euros sur la masse salariale pendant l'année 2008, il s'agit d'un engagement de notre part.

Michel Charasse – Cette réduction s'opère à périmètre constant.

Jacques Blot, président de CulturesFrance – C'est exact. Si notre périmètre était réduit, le problème se poserait sans doute différemment.

Voilà pour ce qui était des engagements. Si vous le voulez bien, je vous propose d'élargir le débat pour reprendre certaines des grandes orientations présentes au début de votre document. Nous avons établi un document, qui est à votre disposition, dans lequel nous reprenons chacune de vos recommandations et précisons la suite qui leur a été donnée.

Pour ce qui est de la transformation de l'association, CulturesFrance n'a pas de compétences. Ce sujet relève des autorités de tutelle, de même que le renforcement de la tutelle. Nous avons déjà abordé le contrat d'objectifs et de moyens.

Vous avez relevé que l'Afrique et l'Europe Centrale regroupaient plus de 50 % des actions. Ce point nous perturbe. Dans le tableau que nous vous avons remis l'an dernier, la rubrique Afrique cumulait deux types d'opérations différents. Certaines sont des opérations classiques menées par CulturesFrance pour la promotion de la culture française, les autres proviennent du fonds de solidarité prioritaire, et relèvent de la coopération. Ces crédits sont fléchés, et ne sont pas de même nature : les crédits coopération ont vocation à aider les pays africains, et non à promouvoir la culture française en Afrique. Je crois par conséquent que la somme de ces montants fournit une mauvaise indication de la répartition des pourcentages. La faute nous en revient dans la mesure où le tableau que nous vous avons remis ne soulignait pas suffisamment cette distinction.

Si l'on ne prend en compte que nos actions sur le continent au titre de la promotion culturelle, les chiffres descendent à un niveau beaucoup plus bas, puisque l'essentiel provient du fonds d'action prioritaire.

Quant à l'Europe, il s'agit d'une des priorités fixées par nos autorités de tutelle, et ce n'est pas à la veille de la présidence française de l'Union Européenne et de l'année de l'Europe que nous allons diminuer nos engagements sur l'Europe. Il nous est au contraire demandé de les renforcer. Je me permets donc de vous indiquer que, sur ce point, nous aurons des difficultés à remplir les engagements que vous nous avez demandé de prendre.

5. L'évaluation

C'est un problème difficile, dans la mesure où cet élément ne faisait pas partie de la culture de CulturesFrance. Nous avons établi un premier document, en fonction des indicateurs qui figuraient dans le contrat d'objectifs du ministère des affaires étrangères et du ministère de la Culture. Il n'est pas parfait, mais a le mérite d'exister. Il porte sur le premier semestre de cette année, de façon à ce que les services entrent dans cette culture d'évaluation. Nous nous sommes engagés dans cette voie, mais je ne peux pas vous garantir que ce document réponde aux exigences maximales des spécialistes de la LOLF. Cependant l'important était de convaincre les différents responsables de départements qu'il était nécessaire d'adopter la culture de l'évaluation.

Par ailleurs, j'ai fait voter par le Conseil d'administration une résolution stipulant que, dorénavant, toute opération à laquelle CulturesFrance apporterait une contribution financière supérieure à 80.000 euros devrait l'objet d'une évaluation particulière. Nous le ferons à titre expérimental afin d'apprendre cette pratique. Cet élément figurera dans le contrat de départ avec l'organisme bénéficiaire de la subvention. La fin de cette dernière ne sera accordée qu'au vu du rapport d'évaluation. Nous avons essayé cette année de demander des évaluations, et nous nous sommes aperçus que pour les opérateurs celles-ci consistaient à nous envoyer un télégramme de synthèse, la liste des articles de presse, et plusieurs éléments de cet ordre.

Michel Charasse – Ainsi que la facture.

Jacques Blot, président de CulturesFrance – Effectivement. A l'heure actuelle, il est difficile de disposer d'une liste-type des critères d'évaluation, compte tenu de la diversité des opérations. Nous les fixerons dans chaque contrat. Nous verrons s'il nous est possible de progresser au-delà du document général LOLF.

6. Recours au mécénat

Je laisserai le directeur traiter ce point, ainsi que les problèmes de cofinancement.

7. Suppression de quinze postes ETP

Je vous en ai parlé.

8. Rationalisation de l'activité éditoriale

Cette action a été entreprise. Le directeur y reviendra.

9. Renforcement de la fonction diffusion

Un contrat a été signé avec la Documentation Française. Vous nous aviez demandé d'étudier le recours au secteur privé, or nous sommes tenus, dans la mesure où nous fonctionnons sur subventions publiques d'obéir aux règles qui veulent que nous passions d'abord par la Documentation Française, même si ce n'est pas forcément le meilleur support pour la diffusion. J'ai demandé que ce circuit de diffusion soit expérimenté pendant un an. Si nous pouvons prouver qu'il n'est pas satisfaisant, nous passerons outre les règles administratives.

Sur le plan éditorial, nous avons passé un accord avec le CNRS pour un certain nombre de produits relatifs à l'archéologie.

10. Externalisation de la fonction livre

Les postes ont le choix quant à la manière. Nous vous avons expliqué l'année dernière que nous n'irions pas jusqu'à une externalisation complète. En effet, les postes difficiles ne parviennent pas à se procurer les livres par les circuits économiques traditionnels. Nous devons donc pouvoir continuer, pour toute une série de pays, à les aider. Par ailleurs, beaucoup de pays, même parmi ceux qui peuvent s'approvisionner, nous demandent, quand il s'agit d'opérations très ciblées sur un thème donné, de préparer d'abord l'analyse bibliographique et d'acheter les livres pour cela. Donc pour ce qui est de l'externalisation complète, les postes ont le choix, et la concurrence prévaut. Nous avons diminué ce secteur de trois personnes. Il était en déficit, et nous sommes ainsi revenus, en termes de comptabilité analytique, à un équilibre. Aller au-delà me paraît représenter plusieurs inconvénients.

11. Soutien à l'action du réseau culturel

Ce point me permet d'aborder notre problème de budget. Quand nous avons établi notre maquette de budget, en juin dernier, compte tenu des décisions prises l'an dernier et des nouvelles charges, notamment des quatre saisons, nous enregistrons un déficit de 2,9 millions d'euros. Nous avons saisi nos autorités de tutelle, et avons pris la décision de réduire la masse salariale de 600.000 euros. Cela représente un effort non négligeable. Il restait encore à combler un manque de 1,9 million d'euros. Nous avons reporté plusieurs opérations sur l'année prochaines, et nous devons maintenant trouver 900.000 euros. Nous reportons l'effet de notre déficit de l'an dernier, comblé à votre demande par prélèvement sur nos réserves. Si vous ne nous aidez pas en nous remettant au niveau de l'an dernier, nous serons obligés de réduire les opérations traditionnelles fléchées, c'est-à-dire l'action en direction des postes. Or c'est le domaine dont vous nous avez indiqué qu'il constituait la fonction prioritaire de l'association.

Nous nous trouvons dans cette situation paradoxale, qui consiste à venir devant vous pour vous indiquer que si nous voulons avoir un budget en équilibre, et nous devons avoir un budget en équilibre, nous ne serons obligés de réduire de 900.000 euros nos opérations classiques. Nous ne pouvons en effet pas pousser les économies plus avant en matière de fonctionnement ou de masse salariale. Nous ne pouvons pas aller plus loin dans notre politique de rigueur sans conséquences dramatiques. Nous sommes face à un choix. Vous avez pu l'an dernier déplacer 500.000 euros d'un article à un autre, je me permets modestement de vous suggérer de procéder à l'opération inverse afin de nous restituer cette base de travail, dans la mesure où nous avons essayé d'être vertueux.

Je vous ai parlé de l'information financière et des documents comptables et financiers.

Pour ce qui est des ressources humaines, je vous ai indiqué que nous avons encore des problèmes.

Quant aux obligations et contraintes de la LOLF, je vous ai expliqué que nous avons bien progressé dans le domaine de l'évaluation.

Enfin, en matière de poursuite du dialogue avec votre commission et le Parlement, je crois vous avoir montré, Monsieur le Président, que nous y étions disposés et que la transparence était pour nous une vertu.

Jean Arthuis, président de la commission des finances – Merci monsieur le Président. Mes collègues des commissions des finances et des affaires culturelles et moi-même avons gardé le meilleur souvenir de nos échanges de l'an passé. Nous nous comprenions déjà très bien, et j'ai le sentiment que nous nous comprenons encore mieux.

Je suis personnellement impressionné par le nombre des mesures que vous avez mises en œuvre et qui respectent les engagements que vous aviez pris.

Pour ce qui est de la restitution des crédits, cela relève des arbitrages des ministères, et plus précisément des crédits des deux missions : Action extérieure de l'Etat et Aide publique au développement.

Peut-être pourrez-vous nous communiquer le bilan de votre association au 31 décembre 2006, et les comptes de résultats de l'an passé ? Il nous intéressera de connaître le niveau de vos réserves

Jacques Blot, président de CulturesFrance – Nous tenons ces éléments à votre disposition.

Jean Arthuis, président de la commission des finances – Le directeur général a une communication complémentaire à faire sur le mécénat.

Olivier Poivre d'Arvor, directeur général de CulturesFrance – Pour les pays émergents comme le Brésil ou la Chine, nos crédits publics sont plus des crédits d'incitation. Nous parvenons à y lever des sommes

importantes. Les crédits publics français sont incitatifs, et n'ont pas besoin d'être particulièrement importants.

Sur la période 2002-2005, le mécénat a atteint un niveau notable. Nous avons fourni un effort très important dans ce secteur, en comparaison avec d'autres établissements publics. Cette tendance a été prolongée en 2006 et 2007, et le sera en 2008, en partie grâce aux grandes opérations que sont les saisons étrangères, l'année de la France au Brésil, et la saison de l'Europe, pour lesquelles nous avons pu, grâce au Quai d'Orsay, contacter de nombreuses entreprises et bénéficier de la nouvelle loi sur le mécénat.

Plus généralement, nous assistons à une embellie des financements privés. Ils sont plus faciles à obtenir, notamment grâce aux défiscalisations en droit des entreprises. Nous attendons en conséquence une montée non négligeable du mécénat dans nos budgets au cours des années à venir.

Jean Arthuis, président de la Commission des Finances – Voilà qui est prometteur pour l'équilibre de votre budget.

Anne Gazeau-Secret, ministre des affaires étrangères – Cela ne vous étonnera pas si je vous dis que la DGCID a accompagné de très près CulturesFrance dans son évolution ces derniers mois, en tentant de répondre aux préoccupations exprimées dans votre rapport et dans celui de la Cour des Comptes. Notre référence est désormais le contrat d'objectifs et de moyens signé en mai dernier par les deux ministères de tutelle et le président de CulturesFrance. Nous avons précisé dans ce contrat les priorités d'action de CulturesFrance, et avons défini précisément ses tâches, en distinguant dans le budget entre les principales activités de programmation à l'étranger et le soutien aux saisons culturelles, à l'étranger ou en France.

Je voudrais revenir sur l'exercice de la tutelle. Depuis quelques mois, nous pouvons être satisfaits des efforts de l'opérateur. Nous serions heureux que tous les opérateurs liés à la DGCID fonctionnent ainsi. Nous travaillons au sein du Conseil d'administration, mais également en contact étroit avec l'équipe de direction.

Ce contrat d'objectifs et de moyens, qui a été présenté aux sénateurs en février dernier, comprend :

- les priorités d'action ;
- le périmètre d'action de la société ;
- les objectifs de sa gestion.

Parmi ces derniers figurent par exemple la maîtrise du budget de fonctionnement ou le développement d'une culture de l'évaluation.

La lecture du tableau de bord de ce contrat ne peut que rendre admiratif quant au travail accompli. Dans le même temps, des efforts restent nécessaires dans certaines activités nouvelles, telles que la réponse aux appels à projets des institutions européennes.

Le montant des financements européens obtenus par CulturesFrance, ou le nombre d'appels à projets européens auxquels l'association a répondu, sont des outils de pilotage précieux pour l'avenir.

Les principaux objectifs déterminés sont :

La promotion de la création française à l'étranger

Il s'agit du cœur de métier de CulturesFrance. Le terme création renvoie à la création contemporaine. Nous souhaitons concentrer l'action de CulturesFrance sur les domaines dans lesquels elle peut apporter une réelle plus-value : les éléments patrimoniaux les plus connus de la culture française n'ont généralement pas besoin d'efforts de promotion supplémentaires.

Participer au développement des partenaires de la zone de solidarité prioritaire dans le secteur de la culture

C'est ainsi que CulturesFrance contribue à la politique de développement du ministère des affaires étrangères dans le cadre du fonds de solidarité prioritaire. Le fait que ma direction couvre les actions de culture et de développement introduit beaucoup de cohérence dans ces activités.

Favoriser la diversité culturelle par le dialogue des cultures

L'objectif est d'accueillir sur le territoire la culture de l'autre dans le cadre des saisons étrangères en France, et à travers un programme de résidence d'artistes. Le ministère des affaires étrangères est très attaché aux dimensions de réciprocité, d'accueil et de générosité. Nous sommes à l'origine du concept de diversité culturelle.

Affirmer la dimension européenne de l'action artistique

Cela correspond à notre volonté de travailler plus étroitement avec les réseaux de nos grands partenaires : British Council, Goethe Institute, Institut Cervantès. Cet objectif est mesurable par le nombre de partenariats mis en œuvre.

Nous exerçons mieux la tutelle depuis quelques mois. Votre démarche, et celle de la Cour des Comptes, nous ont permis de resserrer les liens avec notre opérateur, de recadrer les objectifs, et de vérifier que les moyens de l'action étaient suffisants.

Jean Arthuis, président de la commission des finances – Nous n'avons d'autre préoccupation que de vous accompagner et de vous aider. Si nos travaux ont pu vous encourager, croyez bien que nous resterons à vos côtés. Le Ministère de la Culture a-t-il des précisions à apporter ?

Benoît Paumier, ministère de la culture – L'essentiel a été dit. Je rejoins ce qui vient d'être indiqué. Ces deux rapports ont servi de cadre à l'action du président Jacques Blot, auquel je rends hommage pour le caractère minutieux avec lequel il a abordé les prescriptions faites. Je tiens à souligner l'importance du contrat d'objectifs et de moyens en matière d'encadrement.

Pour ce qui est de l'exercice de la tutelle, la Cour des Comptes s'était interrogée sur un foisonnement d'objectifs : le contrat d'objectifs et de moyens apporte une première réponse. Les objectifs demeurent certes nombreux, mais ils correspondent aux besoins auxquels doit répondre l'association. Par ailleurs, une priorisation commence à apparaître entre eux, en particulier à travers l'insistance sur l'action européenne. La priorisation est également sectorielle, avec l'accent mis sur la création contemporaine.

Un travail de rationalisation, de mise en ordre de l'exercice de la tutelle, a été mené. Il doit être prolongé.

Les indicateurs sont un point important. La Cour des Comptes avait repéré, à juste titre, que nombre d'entre eux restaient théoriques. La culture des indicateurs est en train de s'installer dans l'association. C'est un processus de long terme. Nous avons également souhaité insérer dans le contrat des indicateurs de gestion, parallèlement aux indicateurs opérationnels.

Jean Arthuis, président de la commission des finances – Merci. Président Pichon, avez-vous des observations ?

Alain Pichon, président de la quatrième chambre de la Cour des Comptes – J'ai tout lieu de me satisfaire de propos qui ont été tenus. La Cour des Comptes n'a pas procédé à un contrôle de suivi, suite aux recommandations et aux décisions prises par la Commission des Finances. Cela interviendra peut-être le moment venu. Je constate d'ores et déjà qu'un effort important a été fait, tant en ce qui concerne l'organisation interne de CulturesFrance que quant à ses orientations de développement. L'apparition d'une culture de résultat basée sur des indicateurs est un état d'esprit nouveau dont je me réjouis.

La Cour s'était inquiétée de la projection de l'AFAA, plus concentrée sur le territoire national que sur l'extérieur. Les propos tenus, en matière de saison européenne et de saison de la France à l'étranger, m'ont rassuré.

Monsieur le Président, je n'ai pas de commentaire particulier à faire, n'ayant pas procédé à une enquête de suivi, mais je prends acte avec satisfaction de ce que j'ai entendu, et notamment de la consécration de ces évolutions par un contrat d'objectifs et de moyens. L'argent paraît mieux utilisé et ciblé.

Jean Arthuis, président de la commission des finances – Je donne maintenant la parole à nos deux rapporteurs spéciaux.

Michel Charasse – Je n'ai pas d'observation particulière, étant entendu que ce dossier avait été plus spécifiquement suivi par mon collègue Adrien Gouteyron. Nous constatons là l'un des heureux effets de la LOLF. Elle oblige un certain nombre d'organismes extérieurs, que j'appelle les démembrements de la puissance publique, qui étaient jusqu'à présent livrés à eux-mêmes par carence ou indifférence des tutelles, à rendre des comptes et à justifier leur action. Cette situation n'était pas imputable à ces organismes : les ministres et ministères étaient défaillants

Jean Arthuis, président de la commission des finances – C’était un certain art de gouverner.

Michel Charasse – Effectivement. A partir du moment où la LOLF met en place une couverture générale, ces organismes sont obligés de rentrer dans le système comme l’ensemble des services administratifs français.

Les observations faites par la Cour des Comptes, qui confirmaient plutôt celles de la commission des finances, ont donné lieu à un catalogue impressionnant de mesures de redressement. Il reste sans doute des choses à faire, et il existe des problèmes de compréhension. Pour nous, CulturesFrance et les associations qui l’ont précédée devaient essentiellement intervenir à l’étranger. Or nous nous sommes aperçus que la France constituait une part importante de leur activité. Je comprends mieux cette action, ce qui ne signifie pas que je l’approuve complètement. Nous n’avions pas disposé de réelles justifications jusqu’à présent, aussi Adrien Gouteyron et moi-même pensions qu’il s’agissait de facilité : il est plus commode d’agir à Paris qu’à l’étranger. Nous réalisons que c’est plus compliqué que cela.

Par ailleurs, le fait que ces organismes soient partiellement financés par l’aide publique au développement nous avait conduit à penser que leur action devait s’inscrire dans ce cadre. Préciser que la présidence française de l’Union Européenne conduira à des interventions en Europe permet de recadrer la situation.

Sous réserve de ce qu’Adrien Gouteyron dira sur ce sujet, qu’il a plus travaillé que moi, je suis plutôt satisfait de l’exercice auquel l’action de la Cour des Comptes et de la commission des finances nous a permis de procéder.

Adrien GOUTEYRON – Je partage l’avis général de Michel Charasse. Je suis satisfait de la manière dont les choses se sont passées. Nous avons eu en commission une discussion consistante, qui avait donné lieu à des explications fournies. Le débat s’est prolongé en séance publique, dans les conditions que nous connaissons. Je me réjouis de ce qui s’est passé, et je reconnais que les responsables de CulturesFrance, son Conseil d’administration et ses services, ont fait diligence dans cette affaire. Le « petit livre rouge » a, je le sais, accompagné leurs réflexions, et nous ne pouvons que nous en réjouir. Le recensement des propositions et de leur suivi montre bien qu’il y a lieu d’être satisfait.

L’exercice auquel Michel Charasse et moi-même nous sommes livrés, la réunion que nous avons tenue ici même avec la Cour des Comptes en présence de CulturesFrance, et le travail qui s’en est ensuivi, les échanges qui ont eu lieu par la suite, et la perspective pour CulturesFrance d’être auditionnée à nouveau, ont fait que nous sommes à présent dans un cas de figure satisfaisant et qui peut, monsieur le Président, servir de modèle. En effet, je ne sache pas que cela soit arrivé très souvent.

Néanmoins, il est regrettable que tout cela ait été nécessaire pour que la tutelle s'exerce normalement. Cette dernière aurait dû être plus circonspecte et attentive.

Pour ce qui est du ministère de la culture, nous avons indiqué que nous souhaitions qu'il s'implique davantage. Monsieur Paumier peut-il nous confirmer que c'est bien son intention, et indiquer quels dispositifs seront mis en place dans cette perspective ?

Je voudrais poser quelques questions précises auxquelles il a été partiellement répondu.

Nous avons relevé dans le rapport que les actions de CulturesFrance répondent davantage aux besoins et à la demande des postes. J'ai cru comprendre que vous aviez pris des dispositions concrètes à ce sujet. Je souhaite que vous développiez ce point.

Quant aux postes, vous nous avez indiqué, monsieur le Président, que vous alliez procéder à l'économie d'une dizaine d'ETP, ce qui est une bonne chose. Pouvez-vous préciser sur quoi portent ces suppressions ? Ma question vise à vérifier qu'elles concernent bien les doublons, et non pas des points essentiels à l'action de CulturesFrance. Nous prétendons qu'il vous est possible de continuer à remplir votre mission tout en allégeant l'effectif.

Enfin, il y a un point que j'ai relevé avec satisfaction. Je rentre d'une mission au Japon où j'ai observé que les actions patrimoniales rencontraient un grand succès. Le mécénat est au rendez-vous de ces actions. Les entreprises y trouvent le moyen de se faire valoir. C'est naturel et nous devons en profiter. Mais le rôle de CulturesFrance est également de promouvoir la création d'aujourd'hui. Dans un pays comme le Japon, la France et sa culture bénéficient d'une certaine considération, mais il existe un décalage entre les générations. Il est donc essentiel que la culture d'aujourd'hui fasse également l'objet de votre attention et de votre soutien.

Michel Charasse – Il restera à traiter la question du statut. Ce problème relève des relations entre le Parlement et le gouvernement.

Jean Arthuis, président de la commission des finances – Nous l'avons évoqué en début d'audition. Nous avons dit il y a un an que l'orientation stratégique et les procédures de prise de décisions et de reddition de comptes étaient aussi importantes que le statut. Il faut d'abord que le gouvernement clarifie ses attentes au sujet de CulturesFrance.

Benoît Paumier, ministère de la culture – Le ministère de la culture s'est pleinement impliqué dans le processus d'élaboration du contrat d'objectifs et de moyens, notamment dans la discussion sur les choix prioritaires. Il s'est également fortement engagé dans les conseils par disciplines mis en place par Olivier Poivre d'Arvor afin de garantir une plus grande opportunité dans les choix artistiques faits par CulturesFrance en matière d'aide à chacun des secteurs. La Cour des Comptes avait souligné que

le ministère devait développer son assistance technique à CulturesFrance. L'implication dans les conseils est une manière de remplir cet objectif.

Jacques Blot, président de CulturesFrance – Pour ce qui est des quinze ETP, c'est le chantier le plus difficile. Jusqu'à présent, par rapport à vos demandes, nous n'avons pas opéré de manière à compromettre le fonctionnement de l'association. Ainsi deux postes de directeur de département ont été supprimés, mais nous avons procédé à des regroupements internes.

Jean Arthuis, président de la commission des finances – J'imagine que ces mouvements sont liés à la fusion.

Jacques Blot, président de CulturesFrance – Non. L'idée que la fusion des deux associations allait entraîner des gains de productivité de l'ordre de 15 ETP ne correspondait à mon avis pas à la réalité. Les effectifs de l'ADPF ne comptaient plus que trente personnes. Des gains peuvent être réalisés dans l'administration. Ce secteur ne concernait que trois ou quatre personnes au sein de l'ADPF.

Nous avons fait des efforts dans le secteur du livre proprement dit, en supprimant par transfert trois postes dans le département de diffusion du livre.

Le problème auquel nous sommes confrontés est que 25 % de notre effectif sont protégés par le droit du travail dans l'hypothèse d'un licenciement. Comme nous ne devons par ailleurs pas toucher, ainsi que vous l'avez dit, aux secteurs qui constituent les forces vives de l'association, je ne sais comment faire. Nous avons fait le maximum pour atteindre les objectifs que vous aviez fixés, je souhaite que vous ne nous demandiez pas d'aller au-delà. Ce qui a été accompli, et ce qui a été engagé d'ici la fin de l'année, permettra à l'association de fonctionner. La préoccupation majeure porte désormais plus sur les budgets que sur les personnels. Mais si nous devons aller plus loin, nous serions obligés de prendre des mesures que vous nous déconseillez.

Nous tenons les détails des mesures à votre disposition. Nous avons bloqué tous les recrutements, et nous sommes efforcés de procéder par réaménagements internes. Pour ce qui est des besoins des postes, je passe la parole au directeur.

Olivier Poivre d'Arvor, directeur général de CulturesFrance – Je confirme que nous atteindrons l'objectif de 15 ETP d'ici la fin de l'année, ou au plus tard en janvier 2008. L'effort a été important, comme en témoigne le nombre de saisines par les représentants du personnel et de préavis de grève. Nous sommes déterminés à mettre en application vos recommandations.

Pour ce qui est de la réponse aux postes et au réseau culturel, la création des comités par discipline a été une initiative décisive. Ils accueillent un représentant du ministère de la culture, ainsi qu'un conseiller culturel ou un représentant du réseau culturel français à l'étranger. Pour vous assurer de notre transparence, je souhaite que ces conseils, qui ont actuellement une

fonction consultative, soient décisionnaires pour la programmation 2009. Ils décideront de l'attribution de toutes les subventions.

Jacques Blot, président de CulturesFrance – Le conseil d'administration a donné son accord à cette transformation.

Michel Charasse – Je ne crois pas que cela soit conforme aux statuts de l'association. Le conseil d'administration peut donner des délégations, mais il reste responsable des décisions.

Jacques BLOT, président de CulturesFrance – Dans le statut associatif, le président et son conseil d'administration sont responsables. Le problème restera donc le même tant que nous conserverons ce statut.

Olivier Poivre d'Arvor – Le million d'euros consacré à la distribution du théâtre français sera réparti par des commissions au sein desquelles seront présents le Ministère de la Culture, des experts et des représentants du réseau.

Jacques Blot, président de CulturesFrance – Pour rassurer Monsieur le Sénateur, il convient de distinguer la décision de la commission et la responsabilité de la signature des engagements, qui restera celle des membres de l'association.

Michel Charasse – En tout état de cause, l'Etat doit garder la main.

Jacques Blot, président de CulturesFrance – La majorité dans ces conseils relève de l'Etat.

Jean Arthuis, président de la commission des finances – Je tiens à dire ma grande satisfaction. Chacun a bien tenu son rôle. La tutelle s'exerçait avec un peu de distance. La LOLF donne au Parlement les moyens d'exercer ses prérogatives. Jusqu'à récemment, le Parlement était suspect de participer aux dysfonctionnements de l'Etat : nous avons pris le parti de mettre un terme à cet état d'esprit, avec le concours expert de la Cour des Comptes. Vous l'avez compris, notre préoccupation est la bonne administration. Ce qui a été accompli depuis un an illustre bien ce qu'il convient de faire. Adrien Gouteyron indiquait que ce dossier constitue une référence et un modèle. Lorsqu'une situation est bonne, nous devons le dire. Merci d'avoir été aussi attentif à nos préoccupations, en répondant très concrètement aux souhaits exprimés par les rapporteurs spéciaux.

Avant que la commission ne se sépare, je souhaite qu'elle se prononce sur la publication du compte-rendu que vous venez de faire.

Henri Torre, vice-président de la commission des finances – La parole est à Monsieur Duvernois.

Louis Duvernois, commission des affaires culturelles – La question du statut n'est pas à l'ordre du jour, mais mérite cependant d'être évoquée.

Nous avons beaucoup étendu parler des contenus, et nous nous réjouissons du constat des modifications apportées depuis la publication du

rapport. Dans ce dernier, les anomalies constatées avaient conduit la Cour des Comptes à s'interroger sur l'opportunité du maintien du statut associatif, et sur l'évolution de CulturesFrance vers un établissement public. Le 13 février 2007, le Sénat a voté à l'unanimité une proposition de loi créant l'établissement public. Cette proposition devrait être prochainement examinée par l'Assemblée Nationale. Je ne saurais prendre d'engagement au nom de cette dernière, mais nous pouvons considérer que cette proposition deviendra loi assez rapidement. Je tenais à en informer cette commission.

Henri Torre, vice-président de la Commission des Finances – Le président intérimaire de la commission vous donne acte de votre déclaration, et vous remercie d'avoir participé à nos travaux.

Il est du devoir du Sénat, et en particulier de la commission des finances, de faire preuve de rigueur.

Mes chers collègues, êtes-vous d'accord pour que nous publions les résultats de nos travaux ?

Adrien Gouteyron – J'y suis favorable.

Henri Torre, vice-président de la commission des finances – En l'absence d'opposition, cette proposition est adoptée. Merci à vous.

(Séance levée à 18 h 10)