

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a examiné la gestion de de l'établissement public de coopération culturelle d'Arc-et-Senans pour les exercices 2018 et suivants.

Des irrégularités dans le fonctionnement institutionnel de l'établissement qui démontrent des défaillances tant au niveau de la direction que du conseil d'administration

Un établissement public de coopération culturelle est un outil juridique adapté pour intégrer les spécificités du secteur culturel. Outre le bénéfice d'une identité institutionnelle et culturelle favorable à la visibilité du patrimoine géré, l'établissement public de coopération culturelle offre une souplesse de gestion et un fonctionnement institutionnel propice à l'implication simultanée des collectivités et de l'État. Il présente également plusieurs avantages financiers : une part des financements définis dans les statuts, l'éligibilité au mécénat en fonctionnement ou en investissement, l'autorisation de subventions d'équilibre malgré l'exploitation sous la forme industrielle et commerciale.

La composition du conseil d'administration n'est pas strictement conforme à la législation. Le principe de parité n'est pas respecté et la présence d'une société commerciale au sein du conseil est irrégulière. La chambre recommande la mise en conformité de la composition du conseil d'administration aux dispositions du code général des collectivités territoriales.

En ce qui concerne l'exercice des compétences d'administration et de direction, la chambre a relevé certaines irrégularités. La présidente du conseil d'administration a signé une convention de mise à disposition de locaux et un avenant à ce texte, alors qu'elle ne disposait pas de la compétence pour le faire. Ce dysfonctionnement révèle la nécessité de prévoir dans les statuts ou le règlement intérieur la situation où le directeur est empêché de signer, et de désigner un administrateur pour ces cas. Par ailleurs, trois marchés et deux contrats, représentant plus de 1,160 M€, ont été attribués par la direction de l'établissement en dehors de ses délégations, qui étaient limitées à l'engagement de 50 000 €. Pendant la période de contrôle, le conseil d'administration a adopté une délibération (9 décembre 2024) réhaussant ce seuil de délégation à 221 000 € pour les marchés de fournitures et services, et à 5 538 000 € pour les marchés de travaux. Au regard des graves irrégularités constatées, du volume annuel des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'établissement et du budget global de l'établissement, les seuils de cette délégation apparaissent trop élevés.

Ces dysfonctionnements démontrent que le niveau d'autonomie accordé à la direction de l'établissement est trop important et illustrent le manque d'implication du conseil d'administration dans l'exercice de son rôle de contrôle. La chambre recommande donc au conseil d'administration de remplir pleinement son rôle de contrôle de la direction générale et de définir une organisation et des processus décisionnels lui permettant d'exercer l'ensemble de ses prérogatives.

L'effectif moyen de l'établissement public de coopération culturelle est passé d'environ 50 personnels en 2018 à 84 en 2023. L'organisation de l'établissement a évolué, en lien avec ses projets de développement. La Saline Royale ayant connu une croissance significative en termes de fréquentation tant dans le cadre des activités culturelles que commerciales, cet accroissement d'activité a nécessité la création de nouveaux emplois pérennes, l'apport de nouvelles compétences pour renforcer certains services de l'établissement public de coopération culturelle et le renforcement des équipes en périodes d'affluence.

Un patrimoine immobilier bien entretenu par l'établissement

Le patrimoine bâtementaire de la Saline Royale est dans un état de conservation satisfaisant. Le conseil départemental du Doubs, propriétaire du site, a réalisé d'importants travaux de conservation et d'aménagement. Sur la période contrôlée, il a notamment financé la création d'une salle de concert pour 7,7 M€. Pour 2024-2030, sont prévus des projets de modernisation du service de restauration, d'extension éventuelle de la capacité d'hébergement, et de poursuite des travaux de préservation et de valorisation du patrimoine.

L'établissement public de coopération culturelle, avec l'accord du conseil départemental, a également réalisé plusieurs grands projets contribuant à l'entretien et à la valorisation du site, représentant un investissement de 7,8 M€ sur la période : cercle immense, les aménagements en lien avec le projet « 180° augmenté parcours de visite ludique et numérique », le centre des lumières, la nouvelle mise en lumière des bâtiments et la rénovation de l'exposition permanente « histoires de sel ». Outre les grands projets, l'établissement public de coopération culturelle réalise en moyenne 230 000 € de dépenses d'équipement, dont une partie contribue à la bonne conservation du patrimoine monumental.

Les enjeux écologiques sont particulièrement pris en compte dans les choix d'investissement et de fonctionnement. Ils se traduisent par la mise en route d'un projet de transition énergétique de la Saline Royale visant à limiter l'empreinte environnementale du site (installation d'une chaufferie centrale biomasse, la mise en lumière de la Saline Royale), des modalités d'entretien des espaces verts respectueuses de l'environnement et la mise en œuvre d'un plan d'actions visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Une stratégie de valorisation du patrimoine efficace

La mise en valeur du site et de son histoire est une priorité du projet d'établissement. Outre les investissements majeurs consentis pour accroître la fréquentation de la Saline Royale, l'établissement public de coopération culturelle déploie une programmation culturelle dynamique autour des marqueurs de l'identité du site (manufacture et sel, architecture et patrimoine mondial de l'Unesco), attirant ainsi différents publics. Le festival des jardins, les expositions temporaires et les spectacles, concerts et manifestations culturelles avec billetterie, grâce à sa qualité d'entrepreneur de spectacles vivants, contribuent à la visibilité du monument. L'établissement mise aussi sur les activités de médiation culturelle à destination des publics scolaires.

Il participe aux réseaux et partenariats locaux pour proposer des tarifs préférentiels en contrepartie d'une publicité présentant les offres de la saline sur les différents supports de

communication. Enfin, il a développé sa renommée par la labellisation : label « qualité tourisme » depuis 2014, mais surtout centre culturel de rencontres qui lui permet de s'inscrire dans un réseau à grande échelle, d'obtenir des financements et d'accueillir des résidences d'artistes ou de chercheurs. La Saline Royale fait partie des biens inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco, à ce titre, l'établissement public de coopération culturelle s'implique fortement et veille à remplir les actions définies dans le plan de gestion.

L'établissement public de coopération culturelle, qui a la forme d'un établissement public industriel et commercial, exerce à la fois des missions de service public et des activités économiques concurrentielles. Le développement d'activités commerciales est destiné à accroître la visibilité du lieu et l'autonomie financière de l'établissement. La diversification des usages se traduit par le développement d'un certains nombres d'activité commerciales (restauration, hôtellerie, congrès, librairie-boutique) dont le poids est majoritaire (54 %) parmi les ressources d'activité générées par l'établissement public de coopération culturelle.

Depuis deux décennies, la fréquentation de la Saline Royale a évolué favorablement, atteignant 141 323 touristes en 2023. Tous les trois ans, depuis 2015, l'établissement réalise une étude de l'impact économique de son activité dans les départements du Doubs et du Jura. Selon cette étude, en 2024, l'établissement a généré plus de 30,5 M€ de retombées économiques directes et indirectes sur ces territoires, soit 15,83 € pour 1 € de subvention publique investi dans la saline. Ces données représentent une hausse de 122% depuis 2015 et de 47% depuis 2022.

Une situation financière globalement satisfaisante, affectée par quelques difficultés conjoncturelles sur la période de contrôle

Sur la période de contrôle, les indicateurs de gestion sont demeurés positifs, à l'exception de l'exercice 2023. Les grandes évolutions sont principalement liées au contexte économique national. La crise sanitaire a marqué une rupture dans l'activité de l'établissement public de coopération culturelle, se traduisant par une baisse importante du chiffre d'affaires en 2020 et 2021 ainsi que par une diminution des charges associées à l'activité. En dehors de ces deux années spécifiques, le chiffre d'affaires des autres exercices est en progression constante. Malgré le record de recettes propres réalisé en 2023, la hausse des charges en 2023 (inflation, décisions de la branche) a contribué à la formation d'un excédent brut d'exploitation négatif pour la 1^{ère} année, à hauteur de - 0,343 M€, financé par la reprise du bénéfice d'exploitation 2022 d'un montant équivalent.

Les produits d'exploitation illustrent une dépendance certaine mais mesurée aux subventions d'exploitation : entre 2018 et 2023, le cycle d'exploitation de l'établissement public de coopération culturelle a été financé à 51 % par des subventions et à 47,7 % par la vente de produits, services et marchandises. En parallèle, l'établissement public de coopération culturelle a connu une augmentation des dépenses d'exploitation corrélée à l'évolution de l'activité : les dépenses de fonctionnement de l'établissement ont progressé de 31,1 % entre 2018 et 2023, passant de 4,87 M€ à 6,4 M€. Cette évolution résulte du niveau des dépenses d'énergie, de l'évolution des achats d'études et de prestations de service et la forte évolution des dépenses de personnel.

La capacité d'autofinancement de l'établissement est donc restée positive sur l'ensemble de la période sous revue, à l'exception de l'exercice 2023. Au stade du vote du

budget primitif de l'exercice 2024, des mesures d'économies ont été décidées par l'établissement pour redresser le cycle d'exploitation, celles-ci ont contribué avec le niveau de recettes encore en hausse, à générer un excédent de la section d'exploitation, selon la situation financière arrêtée au 14 janvier 2025.

La situation financière de l'établissement est donc maîtrisée. Cependant, elle se caractérise par une rigidification des charges et fluctue dans des proportions fortes, en fonction d'un niveau de recettes dépendant de facteurs exogènes ou reposant sur des tiers : le chiffre d'affaires est fortement dépendant des conditions météorologiques par exemple. L'impact des recettes de mécénat imputées en fonctionnement est également significatif, celles-ci représentent 30,4 % des produits d'exploitation sur la période et ont fortement contribué à atténuer le déficit d'exploitation en 2023.

S'agissant de l'investissement, les dépenses d'équipement, dont la maîtrise d'ouvrage a relevé de l'établissement public de coopération culturelle, ont représenté 6,4 M€, concernent les grands projets d'investissement ; ceux-ci ont été subventionnés à hauteur de 83 %, ce qui permet à l'établissement public de coopération culturelle de ne recourir que de manière très marginale ou temporaire (prêt relais) à l'emprunt pour financer ses investissements.

La méconnaissance répétée des règles de la commande publique pour des contrats à enjeux financiers importants

Sur la période 2018-2023, l'établissement public de coopération culturelle a conclu 50 marchés avec publicité et mise en concurrence préalables, pour un montant de 4,7 M€ en fonctionnement et 5,6 M€ en investissement. En tant qu'établissement public, il est soumis aux règles de la commande publique et doit réaliser ses achats dans le respect de trois principes fondamentaux : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures d'achats.

Le contrôle de la chambre a révélé une gouvernance des achats défaillante. Afin de remédier à cette situation et d'assurer la transparence de l'achat public mais aussi de garantir une analyse collégiale des offres, la chambre recommande à l'établissement public de coopération culturelle de créer une commission destinée à se prononcer sur les marchés à procédure adaptée car ils constituent l'essentiel de l'activité de l'établissement en matière de commande publique. Il apparaît également nécessaire de sécuriser le recours aux marchés ayant pour objet l'acquisition d'une performance artistique unique auprès d'un prestataire détenant des droits d'exclusivité, par une série de mesures : la rédaction d'un rapport précis justifiant l'exception de mise en concurrence, veiller à ce que le signataire du contrat soit l'artiste détenant le talent ou le savoir-faire unique ou son producteur exclusif, et solliciter un certificat d'exclusivité délivré par un organisme extérieur. Enfin, le suivi de l'exécution comptable des marchés par l'intermédiaire des outils internes de l'établissement public de coopération culturelle est perfectible.

Par ailleurs, le contrôle d'un échantillon de marchés, significatifs en termes de montant, a révélé des irrégularités dans l'application des procédures de passation qui doivent inciter l'établissement à plus de rigueur à l'avenir dans l'application et le respect des principes fondamentaux de la commande publique. Ainsi, il a pu être observé le recours à des prestataires après l'expiration de l'accord cadre sans conclusion préalable d'un avenant, la passation d'un contrat de gré à gré, alors que l'objet et le montant du contrat auraient dû entraîner l'application

des dispositions du code de la commande publique, une entreprise prestataire avantagée par la scission d'une opération en deux procédures séparées et enfin l'acceptation d'une offre d'un montant anormalement bas sans échange contradictoire avec le soumissionnaire. Il est donc indispensable de mettre en place des mesures correctrices et préventives pour garantir le respect des dispositions du code de la commande publique par le directeur général de l'établissement, qui est l'ordonnateur de la structure, sous le contrôle du conseil d'administration.

Des risques juridiques et financiers majeurs portés par l'EPCC et résultant de la création d'une société commerciale en méconnaissance manifeste des règles légales et statutaires

La création d'une académie internationale de musique apparaît, dès 2015, dans le premier projet d'établissement du directeur général et dans les suivants.

Pour mener à bien ce projet, et bénéficier du concours financier de l'État grâce au programme d'investissement d'avenir de 2017, la direction de l'établissement public de coopération culturelle a créé la société commerciale Musicampus, d'abord comme une filiale dont l'établissement public de coopération culturelle était l'unique associé en juillet 2020, avant l'arrivée de neuf associés en septembre 2020.

En pratique, la société organise des académies de musique à la semaine, au cours desquelles des professeurs de musique classique sont filmés pendant les cours dispensés aux étudiants inscrits. Ces semaines (4 à 6 par an, selon les années) permettent en moyenne 30 enregistrements de vidéos par semaine. Les vidéos sont ensuite traitées et commercialisées via un site internet. Après presque quatre années d'exercice, plus d'une trentaine d'académies ont été organisées accueillant plus de 500 étudiants originaires de 32 nationalités différentes. 700 enregistrements audiovisuels de cours, concerts et interviews ont été réalisés durant les académies de musique.

Cependant, la situation financière de la société est particulièrement alarmante et pourrait avoir des conséquences pour l'EPCC tant sur le plan juridique qu'économique. Dans le cadre de la création de la SAS, la direction de l'établissement public de coopération culturelle a présenté des projections de recettes irréalistes (2,7 M€ de chiffre d'affaires en 2024 et, 12 000 abonnements individuels), à comparer à la situation financière de la société qui après 4 ans d'activité est très déficitaire, à savoir au 31 décembre 2023 : un déficit cumulé de 1 488 647 € auquel s'ajoutent les pertes de l'exercice 2023 soit 984 650 € et seulement 332 abonnements à la plateforme en ligne.

Dans ce contexte préoccupant, la chambre a analysé les différentes modalités d'intervention de l'établissement public de coopération culturelle dans la création et la poursuite de l'activité de cette société commerciale et constaté plusieurs irrégularités.

Le principe de spécialité, auquel est soumis à l'établissement, n'a pas été respecté. Les statuts ne permettent pas à l'établissement public de coopération culturelle de participer à une activité d'enseignement musical et de financer en partie la commercialisation d'enregistrements musicaux sur une plateforme de vente en ligne.

De plus, à compter du mois de septembre 2020, l'établissement public de coopération culturelle est devenu un actionnaire minoritaire, contrevenant ainsi à l'interdiction de la prise de participation des établissements public locaux dans des sociétés commerciales.

La présidence de la société a été confiée à l'établissement public de coopération culturelle, qui est représenté par son directeur général. Or, le directeur général d'un établissement public de coopération culturelle est soumis à un régime d'incompatibilité spécifique qui lui interdit de prendre ou conserver un intérêt dans les entreprises en rapport avec l'établissement qu'il dirige, d'occuper une fonction dans ces entreprises ou d'assurer des prestations pour leur compte, sauf à ce que l'entreprise soit une filiale de l'établissement. En l'espèce, la société n'est plus une filiale de l'établissement public de coopération culturelle à compter du mois de septembre 2020.

Sur le plan financier, la chambre a pu constater que l'établissement public de coopération culturelle avait un rôle de support pour l'activité de la société, contribuant ainsi bien au-delà du capital social ; ceci dans des conditions irrégulières et peu transparentes.

C'est le cas de la non facturation du travail des mises à disposition de personnels de l'établissement public de coopération culturelle au profit de la SAS jusqu'au 31 décembre 2022. Les mises à disposition en 2023 et 2024 n'ont pas été gratuites mais leur cadre juridique mériterait d'être précisé et un suivi, via une comptabilité analytique, des heures, jours, ou vacations devrait être instaurée.

A l'été 2024, l'établissement public de coopération culturelle s'est engagé à consentir, selon sa propre estimation, environ 490 000 € d'allègements de charges à la société, dans un contexte financier incertain et sans envisager une retranscription budgétaire et comptable. Ces allègements consistent à ne pas facturer les loyers, les services généraux afférents à la mise à disposition de locaux et à prendre en charge l'organisation des académies et l'enregistrement audiovisuel des enseignements dispensés. Dans ce cadre, la chambre considère que l'établissement public de coopération culturelle intervient dans des conditions non protectrices de ses intérêts financiers, et juridiquement irrégulières au regard de sa qualité d'établissement public et du principe de spécialité.

La chambre observe que la prise de participation irrégulière, dans une société commerciale en très mauvaise santé financière expose l'établissement public de coopération culturelle à des risques financiers et juridiques significatifs. Si cette société devait cesser son activité, la responsabilité des dirigeants, de droit ou de fait, personne morale ou personne physique, pourrait être engagée pour insuffisance d'actif, et pourrait conduire ces derniers à supporter tout ou partie du passif non couvert par l'actif.