

HAUTE AUTORITÉ

POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

LA DÉONTOLOGIE DANS LES
ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CULTURELS

Sur le rapport de M^{me} Marie Pittet, la Haute Autorité a délibéré le 27 avril 2016.

Le premier constat est que **ces établissements ne disposent pas encore de dispositifs déontologiques aussi affirmés que la plupart de leurs homologues étrangers**. Et lorsqu'ils existent, ces dispositifs restent disparates et incomplets, sans que les différences entre établissements puissent s'expliquer ni par le statut ni par le type d'activité, comme l'illustre le tableau récapitulatif qui suit :

DISPOSITIFS DÉONTOLOGIQUES EXISTANTS DANS LES SEPT ÉTABLISSEMENTS VOLONTAIRES

	EPA				EPIC		
	Activité immobilière	Activité muséale			Activité musicale	Archives	
	OPPIC	Beaubourg	Orsay	Versailles	Philharmonie	Opéra	INA
Existence d'une charte de déontologie	Non	Charte des valeurs communes	Non		Non		Dispositions du règlement intérieur
Existence d'un référent déontologique	Non						
Dispositif de prévention des conflits d'intérêts	Non						
Règles sur les cumuls d'activités	Droit commun						
Règles sur le mécénat	Non applicable	Conventions de mécénat	Pas de dispositif formalisé	Conventions de mécénat et comité	Pas de dispositif formalisé	Conventions de mécénat	Non applicable
Règles sur l'acquisition des œuvres	Non applicable	Commission d'acquisition			Commission d'acquisition	Non applicable	
Règles sur les cadeaux et invitations	Dans le document de cadrage *	Dans le document de cadrage *	Non		Non	Dans le document de cadrage *	
Procédures d'achats publics	Guide des procédures interne	Droit commun			Droit commun	Guide méthodologique	Règlement intérieur des achats
Encadrement des dépenses des dirigeants	Document de cadrage* et notes internes				Notes internes	Document de cadrage* et notes internes	

Source : HATVP, à partir des réponses des établissements

* le « document de cadrage » est un document que les établissements ont fait adopter par leur conseil d'administration durant le second semestre 2015 (cf. ci-dessous)

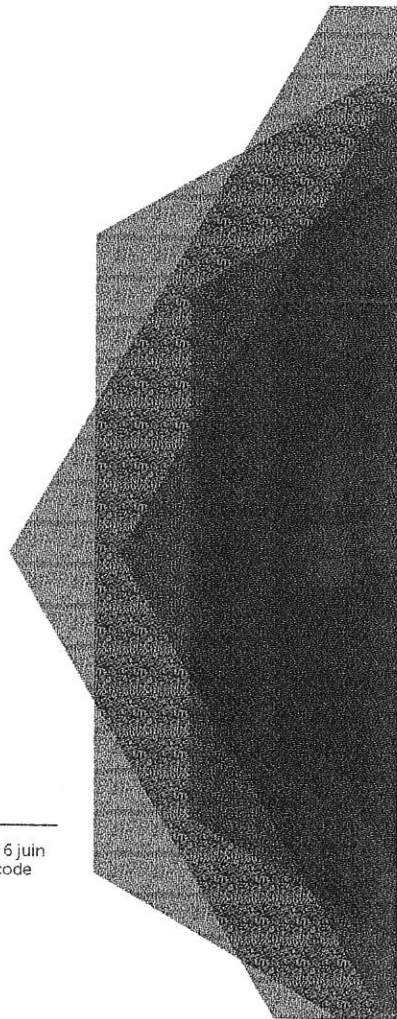
Les deux derniers points (achats publics et dépenses des dirigeants) présentés dans ce tableau ne font pas l'objet de développements dans le présent rapport car ils ont donné lieu, et en particulier dans la période récente, à l'élaboration ou à la modification de leur encadrement normatif :

- > concernant **la commande publique**, la plupart des sept établissements (qui n'étaient jusqu'en avril 2016 pas soumis au même cadre législatif et réglementaire⁶) ont élaboré des règles et/ou des procédures internes d'achat. La modification très récente du cadre législatif et réglementaire pourrait être, pour le ministère, l'occasion d'examiner si des progrès peuvent être faits pour améliorer l'efficacité économique des achats tout en prévenant les principaux risques déontologiques répertoriés en cette matière ;
- > concernant **les dépenses des dirigeants**, un rapport de l'inspection générale des affaires culturelles remis à la ministre en 2015 a déjà traité de cette question. L'instruction du 24 juin 2015 qui en est résultée a abouti, dans chacun des sept établissements, à l'élaboration et l'adoption en conseil d'administration⁷ d'un document de cadrage. La plupart des établissements en ont décliné les orientations dans des notes spécifiques (par exemple sur les dépenses de représentation, sur l'utilisation des véhicules ou encore sur les frais de déplacement).

Sur les autres sujets, il s'avère que le corpus des règles existantes en matière de déontologie, qui ne couvre pas de manière satisfaisante la totalité des situations pouvant survenir, est de surcroît mal connu des personnels des établissements publics culturels et parfois même de leurs dirigeants.

6_ Certains devaient appliquer le code des marchés publics et d'autres l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Depuis le 1^{er} avril 2016, tous doivent appliquer l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

7_ Généralement lors de la dernière séance du conseil d'administration de 2015.



LA DÉFINITION DU CONFLIT D'INTÉRÊTS (ARTICLE 2 DE LA LOI DU 11 OCTOBRE 2013)

« Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. / Lorsqu'[elles] estiment se trouver dans une telle situation : (...) »

- > les personnes chargées d'une mission de service public qui ont reçu délégation de signature s'abstiennent d'en user ;*
- > les personnes chargées d'une mission de service public placées sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisissent ; ce dernier, à la suite de la saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique. »*

Les situations potentielles de conflit d'intérêts ne concernent pas seulement les personnels des établissements, mais aussi leurs administrateurs. Or les textes fondateurs des établissements publics culturels contiennent très peu de dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts au sein des conseils d'administration. Parmi les sept établissements étudiés :

- > dans deux des établissements, les administrateurs « ne peuvent prendre ou conserver aucun intérêt, ni occuper aucune fonction dans les entreprises traitant avec l'établissement pour des marchés de travaux, de fournitures ou de prestations, ni assurer des prestations pour ces entreprises »¹³ ;*
- > dans deux autres établissements, le régime est un peu moins restrictif, puisqu'il est précisé que les administrateurs ne peuvent détenir des intérêts dans des entreprises partenaires de l'établissement ou prêter leur concours à titre onéreux à l'établissement que sur autorisation expresse du conseil d'administration¹⁴ ;*
- > enfin, dans les trois derniers établissements, les textes statutaires ne prévoient aucune forme d'incompatibilité avec le mandat d'administrateur¹⁵.*

Pourtant, même si les conseils d'administration des établissements publics jouissent en pratique de prérogatives moins essentielles que ceux des sociétés commerciales, leurs délibérations sont structurantes : une suspicion de conflit d'intérêts pour un administrateur pourrait se révéler hautement préjudiciable à l'établissement.

13_ Article 4 du décret n° 92-1351 du 24 décembre 1992 portant statut et organisation de Pompidou. On retrouve la même formulation à l'article 6 du décret n° 98-387 du 19 mai 1998 relatif à l'OPPIC.

14_ Article 9 du décret n° 2015-1178 relatif à la Philharmonie et article 13 du décret n° 2004-532 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'INA. Ce dernier prévoit toutefois que l'autorisation du conseil d'administration n'est pas requise pour les « conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales », ce qui est la transposition du régime applicable aux conventions réglementées dans les sociétés commerciales (cf., s'agissant par exemple des sociétés anonymes, l'article L. 225-38 du code de commerce).

15_ Décret n° 94-111 du 5 février 1994 fixant le statut de l'Opéra ; décret n° 2003-1300 du 26 décembre 2003 portant création d'Orsay ; décret n° 2010-1367 du 11 novembre 2010 relatif à Versailles.

Les conservateurs du patrimoine sont, eux, régis par des règles particulières.

LES RÈGLES DÉONTOLOGIQUES PROPRES AU CORPS DES CONSERVATEURS DU PATRIMOINE

Les conservateurs du patrimoine ont leurs propres règles statutaires fixées par décret²⁷, adaptées à la particularité de leurs fonctions qui consistent à exercer « des responsabilités scientifiques et techniques visant notamment à inventorier, récoler, étudier, classer, conserver, entretenir, enrichir, mettre en valeur et faire connaître le patrimoine » (article 3). Leur statut particulier n'édicte toutefois aucune règle de nature déontologique, si ce n'est l'interdiction pour les conservateurs de « se livrer directement ou indirectement au commerce ou à l'expertise d'œuvres d'art et d'objets de collection » (article 9), en dehors des expertises demandées par un tribunal ou des consultations sollicitées par une autorité administrative.

S'il existait depuis 2002 des principes déontologiques élaborés par la confédération européenne des organisations de conservateurs-restaurateurs (ECCO)²⁸, ces principes n'ont pas véritablement trouvé de traduction en France jusqu'en 2007 : à cette date, les règles déontologiques de la profession ont cependant été précisées dans une circulaire du ministre de la Culture et de la Communication²⁹, instrument de droit souple³⁰ qui fixe les grands principes déontologiques devant gouverner les métiers du patrimoine³¹, laquelle précise les règles de gestion des collections par les conservateurs³² et rappelle les bonnes pratiques en matière de relations avec les publics.

Il semble néanmoins que les établissements et leurs agents ne se soient pas réellement approprié le contenu de la circulaire, c'est-à-dire la charte : les établissements qui emploient des conservateurs du patrimoine ont indiqué qu'ils avaient connaissance de cette charte et qu'elle avait été dans certains cas diffusée en interne ; mais aucun n'a prévu de dispositif spécifique pour transcrire ou contrôler la mise en œuvre de ces principes par les conservateurs. En outre, alors que la circulaire de 2007 prévoyait que « ce premier document [...] appellera des perfectionnements à la lumière d'une large diffusion et de l'expérimentation des conservateurs des musées de France, et [...] nécessitera des actualisations et des compléments au fil des années »³³, elle n'a finalement jamais été modifiée³⁴.

27_ Décret n° 2013-788 du 28 août 2013 portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine.

28_ ECCO professional guidelines adopted by its General Assembly. Bruxelles, 1^{er} mars 2002.

29_ Circulaire du ministre de la Culture et de la Communication n° 2007/007 du 26 avril 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'État et territoriale) et autres responsables scientifiques des musées de France pour l'application de l'article L. 442-8 du code du patrimoine.

30_ Dans son étude annuelle de 2013 (*Le droit souple*, La documentation française, EDCE, voir notamment p. 39 et p. 95-103), le Conseil d'État relève que le droit souple est un vecteur souvent utilisé pour diffuser des principes déontologiques dans les administrations ou entreprises, via des chartes et codes de déontologie.

31_ Le sens du service public, la confidentialité, la responsabilité professionnelle, l'intégrité, etc.

32_ Dans les multiples aspects de leur métier : la conservation, le prêt et le dépôt, la restauration, l'enrichissement et l'étude.

33_ Circulaire n° 2007/007, p. 3.

34_ Ceci est peut-être lié au contexte dans lequel a été conçue la circulaire de 2007 : comme souvent, cette publication faisait suite à une affaire judiciaire. Un conservateur du patrimoine avait dérobé des manuscrits hébraïques appartenant aux collections de la Bibliothèque nationale de France et en avait vendu les feuillets à des collectionneurs (pour un résumé de cette affaire, voir par exemple « La riche histoire du manuscrit 'H 52' », *Le Monde*, 31 décembre 2005). L'intéressé a été condamné en appel le 26 janvier 2007 à une peine de trois ans d'emprisonnement dont quinze mois ferme et 75 000 € d'amende pour vol commis avec dégradation par une personne chargée d'une mission de service public. Une mission sur l'éthique des conservateurs du patrimoine fit alors dans le rapport qu'elle rédigea (« *Éthique de la conservation et de l'enrichissement du patrimoine culturel* », Rapport au ministre de la Culture et de la Communication, juillet 2005) le constat de plusieurs lacunes : l'État « n'a jamais pris aucune part à l'élaboration ni à la mise en œuvre des dispositifs déontologiques » (p. 7) et, s'il existe des instruments déontologiques au niveau international - notamment le code de déontologie de 1996 du conseil international des archives ou celui de 1999 de l'association des documentalistes et bibliothécaires spécialisés, « aucun n'a jamais été incorporé dans les systèmes institués de régulation (lois, règlements, déontologie) des métiers du patrimoine » (p. 8).

La pratique du **mécénat**³⁵, de plus en plus répandue dans les établissements publics culturels, pose elle aussi des questions d'ordre déontologique, tant dans le choix des mécènes que dans leur influence éventuelle sur l'activité des établissements. Ces questions ont d'ailleurs connu assez récemment une illustration malheureuse : un millionnaire coréen, à la fois mécène de plusieurs établissements culturels et photographe sous un pseudonyme, a pu louer des espaces d'exposition de ces établissements (notamment le Louvre et Versailles) pour y montrer ses œuvres, sans que le public soit explicitement informé de ces « privatisations d'espaces ». Or, en dehors des interrogations réelles que suscite la possibilité pour un mécène de faire la promotion de ses propres œuvres dans un établissement dont il est supposé être le mécène, il s'est avéré que l'intéressé était par ailleurs pénalement mis en cause en Corée³⁶.

En réaction à cette affaire, le ministère a pris l'initiative de publier le 1^{er} décembre 2014 une **charte du mécénat culturel**.

LA CHARTE DU MÉCÉNAT CULTUREL DU 1^{ER} DÉCEMBRE 2014

Cette charte rappelle la distinction entre le mécénat et le parrainage ainsi que le régime juridique et fiscal du mécénat. Elle fixe également des principes applicables aux actions de mécénat, comme la nécessité de signer des conventions pour chaque action et de veiller à valoriser correctement les contreparties. Elle contient des recommandations sur le choix des mécènes – s'agissant par exemple des sociétés de tabac et d'alcool ou des organisations politiques, religieuses ou syndicales – en demandant notamment aux institutions culturelles de veiller à s'assurer de la réputation et de la légalité des activités du mécène et de prévenir les situations de conflit d'intérêts.

Enfin, la charte précise que les relations avec le mécène ne doivent pas porter atteinte à l'indépendance artistique et intellectuelle des établissements.

La charte est applicable à tous les organismes placés sous la tutelle du ministère, le secrétariat général étant chargé de veiller à son respect.

Pourtant, la plupart des établissements interrogés ont indiqué n'avoir pas connaissance de cette charte ; les dirigeants rencontrés ont même fait état d'un certain sentiment d'isolement sur les questions déontologiques liées au mécénat, estimant notamment qu'il leur est parfois ardu de vérifier la probité des « candidats mécènes ».

35_ Les établissements culturels sont en lien permanent avec les acteurs de la vie non seulement culturelle mais aussi économique, à laquelle ils contribuent (Le secteur culturel étant lui-même un secteur économique majeur, qui contribue pour 3,2 % à la richesse nationale et emploie 670 000 personnes. Voir sur ce point le rapport commun à l'IGF et à l'IGAC : S. Kancel, J. Itty, M. Weill et B. Durieux, *L'apport de la culture à l'économie en France*, décembre 2013). Depuis l'adoption de la loi de 2003 (Loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations), le monde culturel a connu une augmentation substantielle du mécénat : le nombre d'entreprises pratiquant le mécénat, au-delà du seul mécénat culturel, est ainsi passé de moins de 2 000 en 2003 à près de 22 000 en 2012.

36_ En raison notamment de sa responsabilité dans le naufrage tragique d'un ferry en Corée en avril 2014, ceci s'accompagnant de suspicions de détournement de fonds et d'évasion fiscale. Pour un résumé de cette affaire voir par exemple « Ahae : le photographe, le milliardaire et autres faits divers », *Télérama*, 23 juillet 2014.