



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

FONDS REGIONAL D'ART CONTEMPORAIN DE BRETAGNE (Département d'Ille-et-Vilaine)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 30 avril 2019.

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|---|---|----|
| 1 | LA PRESENTATION DES FRAC | 6 |
| 2 | LE CHOIX DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION CULTURELLE | 7 |
| 3 | LE CHOIX D UN STATUT D'ETABLISSEMENT PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL | 7 |
| | 3.1 L'objet du service : les missions du FRAC | 8 |
| | 3.2 Les nécessités de gestion | 8 |
| 4 | LA GOUVERNANCE | 9 |
| | 4.1 Le conseil d'administration..... | 9 |
| | 4.2 La direction de l'établissement | 10 |
| 5 | LA STRATEGIE DE L'ETABLISSEMENT..... | 10 |
| | 5.1 Les documents stratégiques | 11 |
| | 5.2 L'évaluation de la stratégie artistique et culturelle | 14 |
| 6 | LES MISSIONS DU FRAC | 14 |
| | 6.1 La constitution d'un patrimoine public d'art contemporain | 15 |
| | 6.2 La conservation des œuvres | 16 |
| | 6.3 La diffusion des œuvres | 17 |
| | 6.4 La mise en place d'actions éducatives | 20 |
| | 6.5 Le partenariat avec le fonds départemental d'art contemporain d'Ille-et-Vilaine | 21 |
| 7 | LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE..... | 22 |
| | 7.1 L'examen des comptes..... | 22 |
| | 7.2 La gestion financière..... | 23 |
| 8 | LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES..... | 28 |
| | 8.1 L'encadrement juridique | 28 |
| | 8.2 Les remboursements de frais | 29 |
| | 8.3 Le temps de travail..... | 30 |
| 9 | LA COMMANDE PUBLIQUE | 31 |
| | 9.1 L'organisation de la commande..... | 31 |
| | 9.2 La passation d'un marché de propreté | 31 |

SYNTHÈSE

Le fonds régional d'art contemporain (FRAC) est un établissement public de coopération culturelle (EPCC) créé en 2012, sur les fondations d'une association dont l'objet et les missions étaient identiques. Il associe l'Etat (ministère de la Culture -DRAC Bretagne-), la région Bretagne et la ville de Rennes, qui en sont également les principaux financeurs.

Il est doté d'un statut industriel et commercial qui n'apparaît pas pertinent au regard de son activité. Quant aux missions dévolues à ses agents, elles s'apparentent à celles que peuvent exercer des agents de la filière culturelle dans la fonction publique territoriale. Le FRAC Bretagne a donc vocation à disposer d'un statut d'établissement public à caractère administratif.

S'agissant de la gouvernance, la chambre a relevé l'absence de convention d'objectifs et de moyens avec les partenaires financiers. Par ailleurs, le projet artistique et culturel présenté par le directeur, détaillé, devra être assorti d'objectifs chiffrés et planifiés dans le temps ; la mise en place d'indicateurs permettra de procéder à l'évaluation des priorités stratégiques validées par ce conseil.

Les FRAC sont dotés de trois missions : la constitution d'un patrimoine public d'art contemporain, la diffusion ainsi que la circulation des œuvres et la mise en place d'actions éducatives.

La gestion des œuvres d'art n'appelle pas d'observations, à l'exception notable de la nécessité pour l'établissement de se doter dans les meilleurs délais d'un plan de sauvegarde des œuvres, au regard des problèmes constatés sur le bâti.

La diffusion de ces œuvres est assurée dans de bonnes conditions, tant dans les murs de l'établissement qu'à l'extérieur, à l'occasion d'expositions organisées en partenariat avec des collectivités et des établissements privés. Près de 27 000 visiteurs ont été accueillis en 2017 dans les murs et 445 000 hors les murs, notamment dans le cadre d'une exposition organisée au Centre Pompidou, à Paris. La stratégie tarifaire adoptée apparaît de nature à en permettre l'accès à tous les publics. Si les expositions essaient largement sur le territoire régional, le Frac pourrait investir encore davantage le centre de la Bretagne.

L'activité du service éducatif est dynamique, à travers l'organisation de visites commentées, tant pour les adultes qu'à destination du jeune public ; une trentaine de partenariats sont également noués, notamment avec les établissements scolaires. L'importante progression des personnes concernées par ces activités – 17 000 en 2017 et près de 26 000 en 2016 – apparaît comme un gage de la qualité des interventions pédagogiques proposées.

La gestion comptable de l'établissement n'appelle pas d'observations majeures, à l'exception de l'absence d'inscription à l'actif du bâtiment mis à disposition par la région Bretagne.

Concernant la gestion financière, l'attention du conseil d'administration est attirée sur la dégradation structurelle du compte de résultat et sur la nécessité de stabiliser le fonds de roulement.

Enfin, l'ensemble des procédures encadrant la commande publique devra être formalisé dans un guide détaillé.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : entreprendre les démarches nécessaires au changement de statut juridique de l'établissement :

- Solliciter l'accord préalable du préfet de région,
- Faire délibérer le conseil d'administration sur un statut d'établissement public à caractère administratif ;

Recommandation n° 2 : élaborer un projet artistique et culturel en accord avec les dispositions de la circulaire du 28 février 2002 ;

Recommandation n° 3 : mettre en place une politique d'évaluation du projet artistique et culturel, assortie d'objectifs précisément définis et d'indicateurs de réalisation ;

Recommandation n° 4 : doter le FRAC d'un plan de sauvegarde des collections.

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

INTRODUCTION

Le fonds régional d'art contemporain (FRAC) est un établissement public de coopération culturelle (EPCC) créé par arrêté préfectoral du 27 décembre 2012, sur les fondations d'une association dont l'objet et les missions étaient identiques. Doté d'un statut industriel et commercial, il associe trois partenaires institutionnels : le ministère de la culture et de la communication (direction régionale des affaires culturelles - DRAC), la région Bretagne et la ville de Rennes, qui en sont également les principaux financeurs.

Le contrôle a été ouvert par courrier du 20 février 2018 adressé à la directrice, ordonnateur de l'établissement. Un entretien de début de contrôle s'est tenu le 16 mars 2018.

Le directeur régional des affaires culturelles ainsi que le président de la région ont été respectivement rencontrés le 25 avril et le 14 mai 2018.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est déroulé le 22 juin 2018 dans les locaux du FRAC, avec la directrice de l'établissement.

Un rapport d'observations provisoires a été adressé à la directrice, ordonnateur sur toute la période, le 29 novembre 2018. Des extraits ont été envoyés le même jour au préfet de région ainsi qu'aux présidents de la région Bretagne et du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine.

La directrice a répondu par courrier reçu au greffe le 29 janvier 2019 et le président du conseil départemental par courrier du 4 février 2019. Le préfet comme le président de région n'ont pas répondu aux extraits qui leur ont été adressés.

Aucun des destinataires du rapport d'observations provisoires n'a demandé à être entendu.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 30 avril 2019, a arrêté ses observations définitives.

1 LA PRÉSENTATION DES FRAC

Les 22 FRAC ont été créés au cours des années 80 à l'initiative de Jack Lang, alors ministre de la culture. Ils s'intègrent aujourd'hui dans un paysage foisonnant de structures à vocation muséale, sans qu'il soit aisé de distinguer les caractéristiques et les objectifs propres à chacun, avec, selon les propos du DRAC, « *un risque de brouillage des missions exercées* ».

Les musées sont dépositaires de collections constituant un patrimoine historique à caractère permanent ; ils développent des expositions temporaires et réunissent des collections d'art contemporain, rejoignant ainsi les centres d'art¹, labellisés ou non, dans leur vocation première.

Structures dédiées à la conservation et aux expositions « *hors les murs* », les FRAC se sont progressivement ancrés dans leurs territoires ; des fonds régionaux dits « *de nouvelle génération* » sont construits à l'initiative des collectivités territoriales afin de développer des missions qui s'apparentent à celles des musées. Ils intègrent des équipements permanents, à l'image du FRAC de Bretagne qui dispose, depuis 2012, de vastes salles d'exposition et de lieux d'archivage très étendus ; cette nouvelle installation lui a permis de mettre en place des ateliers pédagogiques et de créer un centre de documentation accessible à tout public ainsi qu'une salle de conférence.

¹ Deux centres d'art labellisés en Bretagne, à Brest et à Rennes.

2 LE CHOIX DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC DE COOPERATION CULTURELLE

Les FRAC ont été créés sous statut associatif pour la plupart. Certains se voient désormais dotés du statut d'établissement public de coopération culturelle (EPCC) ; c'est le cas du FRAC de Bretagne depuis 2013, et de ceux du Centre-Val-de-Loire et de la Réunion.

Les EPCC sont des établissements publics créés par la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002, transcrite dans les articles L. 1431-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), précisant que « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent constituer avec l'État et les établissements publics nationaux un établissement public de coopération culturelle chargé de la création et la gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture* ».

Une circulaire du 28 février 2002 indique que « *la constitution d'un FRAC en établissement public de coopération culturelle, permet notamment de donner aux collections une sécurité juridique supplémentaire, ces collections bénéficiant ainsi des deux conséquences attachées à la domanialité publique : l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité des œuvres qui la composent.* »

3 LE CHOIX D'UN STATUT D'ETABLISSEMENT PUBLIC INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

Conformément à l'article L. 1431-1 du CGCT, « *les FRAC sont des établissements publics à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial, selon l'objet de leur activité et les nécessités de leur gestion.* ».

La circulaire du 18 avril 2003² vient préciser que « *les établissements d'enseignement et les établissements à mission principalement patrimoniale ont a priori vocation à être des établissements publics administratifs (EPA). En revanche les institutions de création, de production et de diffusion du spectacle vivant telles les orchestres, les maisons d'opéra, les théâtres et lieux de diffusion du spectacle en général ou du cinéma et de l'audiovisuel, peuvent, compte tenu de leur activité et des nécessités de leur gestion, être qualifiées d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).* ».

² Circulaire interministérielle du 18 avril 2003 pour la mise en œuvre de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle et du décret n° 2002-1172 du 11 septembre 2002.

3.1 L'objet du service : les missions du FRAC

Les missions d'intérêt général du FRAC, telles que définies à l'article 4 de ses statuts, s'articulent autour de quatre axes :

1° La constitution, l'enrichissement et la conservation d'une collection d'art contemporain par l'acquisition et la commande d'œuvres représentatives de la diversité des formes et modes d'expression artistique ;

2° La diffusion de la collection sur le territoire métropolitain régional, national, international à travers l'organisation d'expositions dans et hors les murs, le prêt et le dépôt d'œuvres, l'édition, la mise en œuvre d'un programme de rencontres et d'événements ;

3° La sensibilisation et la formation à toutes les formes de la création contemporaine menées auprès des publics les plus larges ;

4 ° La poursuite et le renforcement des partenariats confortant la présence de l'établissement sur le territoire métropolitain et régional.

3.2 Les nécessités de gestion

3.2.1 L'activité de l'établissement

La circulaire du 18 avril 2003 réaffirme la pertinence du statut d'EPA pour les établissements à vocation patrimoniale n'exerçant pas une activité commerciale comparable à celle que peut développer un entrepreneur de spectacle privé.

Les missions du FRAC qui viennent d'être évoquées s'articulent autour de la constitution et la diffusion d'un patrimoine artistique. L'aspect commercial de son activité apparaît ici secondaire.

L'établissement effectue des transactions financières négociées pour l'achat d'œuvres d'art ; les sommes en jeu sont chaque année de l'ordre de 230 000 €. La collection ainsi constituée est, conformément à l'article 5 de ses statuts, inaliénable ; le FRAC ne dégage donc aucune recette d'investissement.

3.2.2 Le statut du personnel

Cette circulaire prend également en compte l'absence de cadres d'emploi dans la fonction publique territoriale pour les agents d'un EPCC, afin de conforter son analyse de la pertinence du statut d'EPIC.

L'établissement emploie des agents sous statut de droit privé, dans le prolongement de leur situation antérieure quand il était géré en mode associatif. Il a donc pu sembler plus simple à la directrice et aux membres du conseil d'administration de faire perdurer leur situation.

Cependant, les missions dévolues à ces agents apparaissent similaires à celles de ceux des musées municipaux et trouvent toutes une correspondance dans la grille des métiers de la fonction publique territoriale. Par ailleurs, compte non tenu du régime indemnitaire plus favorable dans la fonction publique territoriale, les rémunérations ne diffèrent pas sensiblement dans les deux cas de figure.

La constitution du FRAC en EPIC n'apparaît pas pertinente. La nature de ses missions ainsi que les nécessités de sa gestion confortent sa vocation administrative. Il appartient donc au conseil d'administration du FRAC de modifier par délibération le statut juridique de l'établissement, après que son président aura pris l'attache du préfet à ce sujet.

La directrice précise à cet égard que la saisine du préfet sera soumise à l'approbation du prochain conseil d'administration.

4 LA GOUVERNANCE

Conformément à l'article L. 1431-3 du CGCT et aux statuts de l'établissement, l'établissement public de coopération culturelle est administré par un conseil d'administration et dirigé par un directeur.

4.1 Le conseil d'administration

Les statuts de l'établissement stipulent que le conseil d'administration comprend seize membres,³ qui se réunissent au moins deux fois par an. Il « *détermine la politique de l'établissement, approuve son budget et en contrôle l'exécution. Il approuve les créations, modifications et suppressions d'emplois* ».

Il a notamment délégué à la directrice la signature des conventions de partenariat et toute décision relative au recrutement du personnel, aux procédures de licenciement, ainsi qu'à la commande publique⁴.

³ Quatre représentants de l'État, quatre représentants de la région Bretagne ; deux représentants de la ville de Rennes, trois personnes qualifiées désignées conjointement par l'État, la région et la ville de Rennes, un représentant de l'association « les amis du Frac » et deux représentants du personnel.

⁴ Pour les marchés d'un montant inférieur ou égal à 150 000 € HT.

4.2 La direction de l'établissement

Conformément à l'article L. 1431-5 du CGCT, « *le directeur de l'établissement public de coopération culturelle est nommé par le conseil d'administration. Il est ordonnateur des recettes et des dépenses et participe au conseil d'administration avec voix consultative. Il peut enfin déléguer sa signature à un ou plusieurs chefs de service placés sous son autorité* ».

Il lui revient également d'assurer la programmation de l'activité artistique, pédagogique et culturelle de l'établissement.

La même directrice est en poste depuis la création du fonds sous sa forme associative en 1982. Son départ en retraite est prévu le 30 juin 2019. Elle a été nommée directrice de l'établissement public par délibération du conseil d'administration du 17 janvier 2013 pour une durée de cinq ans, renouvelée pour trois ans à compter du 1^{er} juillet 2018.

Elle a signé deux contrats de rupture conventionnelle, le premier en 2014 pour un montant de 20 952 € et le second en 2016 pour 26 136 €. Ces procédures ont fait l'objet d'une homologation par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de Bretagne. Si la première transaction a fait l'objet d'une information au conseil d'administration, ce n'est pas le cas de la deuxième. La directrice est donc invitée à rendre compte devant ce conseil de tous les actes signés en vertu des délégations reçues.

En outre, la directrice a délégué à l'administratrice la signature des conventions de partenariat, des contrats de maintenance, des bordereaux de mandats et de titres, des bons de commande et des actes courants de gestion du personnel, à l'exception des recrutements.

Il apparaît que deux documents contractuels ont été irrégulièrement signés par l'administratrice : un contrat de travail établi en mars 2018, ainsi que le marché d'entretien qui se termine en 2018. L'incompétence de la personne signataire comporte un risque juridique au regard de la validité du contrat signé⁵ ; les limites des délégations reçues doivent, en conséquence, être strictement respectées.

5 LA STRATEGIE DE L'ETABLISSEMENT

Cette stratégie est déclinée à travers deux documents : la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens passée avec les partenaires financiers et le projet artistique et culturel du directeur. Ces documents doivent être formalisés conformément à la réglementation en vigueur ; la nécessité d'une évaluation suffisamment approfondie des actions dont ils prévoient la mise en place est soulignée.

⁵ Pour le contrat de travail : cf. Cour de Cassation, 1^{ère} civ, 31 janvier 2018 ; pour le marché public, cf. CE Ass. 4-4-2014 Département du Tarn-et-Garonne.

5.1 Les documents stratégiques

5.1.1 La convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens passée avec les partenaires financiers

Une circulaire émanant du ministère de la culture et de la communication, du 28 février 2002⁶, précise qu'une convention « *doit déterminer, pour une période de trois ans, les objectifs du Frac et les moyens mis en place par l'État, la région et les autres partenaires* »⁷. Or, il apparaît qu'aucune convention d'objectifs et de moyens n'a encore été établie.

Il conviendra de remédier à cette situation dans le cadre de la loi du 7 juillet 2016⁸. Celle-ci instaure un système de labellisation des structures dont le projet artistique et culturel présente un intérêt général pour la création artistique dans les domaines du spectacle vivant ou des arts plastiques. Les organismes déjà créés sous la dénomination de FRAC bénéficient de ce label pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la loi. Le FRAC Bretagne devra donc obtenir sa labellisation d'ici au mois de juillet 2021.

Il est rappelé que, conformément au décret du 28 mars 2017⁹, une telle labellisation doit « *donner lieu dans les six mois à la conclusion d'une convention pluriannuelle d'objectifs entre la structure bénéficiaire du label et l'État, et, le cas échéant, les collectivités territoriales et leurs groupements partenaires.* ».

Il est pris acte du fait qu'une convention pluriannuelle d'objectifs devrait être signée entre les partenaires concernés, après la nomination du nouveau directeur qui prendra ses fonctions le 1^{er} juillet 2019.

⁶Circulaire n° 2002/006 du 28 février 2002.

⁷ « *Cette convention repose sur l'énoncé et la validation du projet artistique et culturel ; elle reprend les objectifs formulés dans ce projet pour chacune des trois missions assignées au Frac. Les objectifs et les moyens correspondants sont annualisés. Un bilan sur 3 ans sera réalisé afin d'évaluer la réalité de la mise en œuvre de la convention et du projet artistique, sur la base d'objectifs précis, si possible chiffrés et planifiés dans le temps, qui permettront de procéder à son évaluation.* »

⁸ Loi n° 2016-925 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

⁹ Article 4 du décret n° 2017-432 du 28 mars 2017.

5.1.2 Le projet artistique et culturel

Conformément à l'article R. 1431-13 du CGCT, le directeur d'un EPCC « *élabore et met en œuvre le projet artistique, culturel, pédagogique ou scientifique et rend compte de son exécution au conseil d'administration.* »

Selon la circulaire du 28 février 2002 « *il comporte une vingtaine de pages au moins et détermine les orientations du Frac pour trois ans. [...] Il est souhaitable qu'il fasse l'objet d'une communication ou d'une publication et qu'il soit rédigé dans un style concret et programmatif. Ce document contient trois volets : la collection, la diffusion, la pédagogie. Vous veillerez à ce qu'il comporte la définition d'objectifs précis, si possible chiffrés et planifiés dans le temps, qui permettront de procéder à son évaluation, et qu'il indique les moyens nécessaires à sa mise en œuvre.* »

Le conseil d'administration a approuvé, par délibération n° 2013-22, un premier projet artistique et culturel pour les années 2013 à 2015 qui prévoit un développement ouvert de la collection « *sans que ne soit privilégié un médium, une génération d'artistes, des nationalités. En revanche, ce développement portera sur la constitution d'ensembles thématiques (abstraction, paysage, art et histoire) ou monographiques afin d'asseoir la programmation* ».

Ce projet entend développer la diffusion auprès d'interlocuteurs n'appartenant pas au monde de l'art, notamment à travers la notion de « musées partagés » avec des collectivités et des organismes privés. Il propose une recherche systématique de partenaires français et étrangers afin de partager les coûts et d'élargir l'audience des différentes propositions artistiques. Concernant enfin l'aspect pédagogique, il évoque la poursuite des efforts relatifs à la constitution d'une ressource pédagogique et à l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'art (collèges de zones d'éducation prioritaire –ZEP– par exemple).

Si ce premier projet évoque bien les trois volets obligatoires, les objectifs qu'il propose ne sont ni chiffrés ni planifiés dans le temps. Par ailleurs, il ne comporte aucun indicateur de nature à permettre l'évaluation des actions mises en œuvre.

Aucun projet n'a été adopté pour les années 2016 et 2017.

Un second projet artistique et culturel a été esquissé début 2018. Cette esquisse entend « *prolonger pour une saison l'action entreprise depuis 2013 en relevant les points susceptibles d'appeler l'attention particulière du conseil d'administration et des partenaires publics en vue du nouveau projet qui se mettra en place en 2019* ». Cette déclaration d'intention ne peut en aucun cas être considérée comme un projet artistique et culturel.

Le président du conseil d'administration précise à cet égard que « *le document de la directrice n'est pas prospectif sur trois ans mais il dessine des axes d'orientation et des problématiques sur la base d'un bilan des cinq dernières années.* »¹⁰.

¹⁰ Source : CA du 22 mars 2018.

Il se décompose en « *éléments de bilan (2013-2017) et de perspective (2018-2020)* » et conclut sur le fait que « *de nouveaux chantiers sont à mener* » :

- *le développement et le chantier de la collection : [...] Il convient de rester attentif à toutes les expressions sans atomiser les acquisitions et de poursuivre la consolidation des ensembles [...] le développement de la collection et sa maintenance posent concurremment les questions des réserves et d'un diagnostic sanitaire, total ou partiel* » ;
- *la diffusion des collections : [...] un des points essentiels consiste à faire du projet de médiation une partie prenante, indissociable du projet artistique* ;
- *le développement des moyens, condition d'un véritable changement d'échelle et d'internationalisation des projets* ;
- *l'action éducative, sujet majeur, infusant l'institution dans son entier [...]* ;
- *l'efficience du service communication, proportionnelle aux moyens dont il dispose....* ».

Ce document est toutefois muet sur les moyens à mettre en œuvre alors que l'article 2 du décret du 28 mars 2017¹¹ prévoit que le projet artistique et culturel « *détermine avec précision les orientations stratégiques de la structure pour une période comprise entre trois et cinq ans [...]. Il est décliné dans le cadre d'une programmation annuelle et doit définir des objectifs fixés et planifiés dans le temps qui permettront de procéder à l'évaluation de la structure labellisée* ».

Outre le caractère très succinct de la prospective artistique et culturelle présentée sur deux pages, cette esquisse n'est pas non plus encadrée par des éléments chiffrés et planifiés dans le temps ; aucun dispositif d'évaluation des actions mises en œuvre n'est évoqué. La directrice précise à cet égard que « *le dernier projet présenté, en mars 2018, correspondait à une fin de mandat et se voulait, à ce titre, d'abord un bilan permettant de poser les enjeux et les perspectives à venir, de façon ouverte afin que la succession décline et précise son propre projet dès 2019.* »

¹¹ Et son arrêté d'application du 5 mai 2017.

5.2 L'évaluation de la stratégie artistique et culturelle

La circulaire du 28 février 2002 prévoit qu'un « bilan sur 3 ans sera réalisé afin d'évaluer la réalité de la mise en œuvre de la convention et du projet artistique, sur la base d'objectifs précis, si possible chiffrés et planifiés dans le temps, qui permettront de procéder à son évaluation. »

De même, le décret du 28 mars 2017 précise que la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens « a pour objet de définir les modalités de mise en œuvre et d'évaluation du projet artistique et culturel d'intérêt général à travers des objectifs concrets et mesurables, y compris financiers, pour l'application du cahier des missions et des charges attaché au label ».

Or, ni le premier projet artistique et culturel approuvé pour 2013-2015 ni l'esquisse du deuxième, élaborée en 2018, ne présentent d'objectifs chiffrés, planifiés dans le temps et assortis d'indicateurs d'évaluation. Cette situation ne permet pas à l'établissement de mesurer l'efficacité et l'efficacités de la stratégie élaborée par la direction et validée par le conseil d'administration.

Le projet artistique et culturel qui sera présenté par le prochain directeur devra détailler les grands objectifs stratégiques fixés au FRAC, les décliner en actions et les assortir d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Le questionnaire « Lime Survey » renseigné à la demande du ministère de la Culture comporte de nombreuses données quantitatives relatives à l'exercice de ses missions par le FRAC, de nature à servir de base à l'élaboration des indicateurs.

Ces modalités d'évaluation pourraient être complétées par une revue de presse régulièrement mise à jour et par des enquêtes de satisfaction menées auprès des visiteurs et des structures publiques ou privées qui accueillent les expositions du FRAC, dans le cadre de convention partenariales.

6 LES MISSIONS DU FRAC

La circulaire du 28 février 2002 précitée évoque ainsi les missions attribuées aux FRAC : la constitution d'un patrimoine public d'art contemporain, la diffusion et la circulation des œuvres, ainsi que la mise en place d'une politique d'action éducative.

Ces deux dernières missions sont menées dans le cadre de partenariats noués à l'échelon régional avec, selon les propos de la directrice du FRAC, « des acteurs professionnels (centres d'art, musées, écoles d'art, etc.) et non professionnels (collectivités territoriales, secteurs de l'éducation, champs social et médico-social, etc.) ». Les partenariats nationaux et internationaux s'enrichissent au fil des années.

6.1 La constitution d'un patrimoine public d'art contemporain

Aux termes de l'article L. 116-1 du code du patrimoine, la collection doit être constituée d'œuvres « *acquises, sauf exception, du vivant de l'artiste, avec des concours publics et sur proposition d'une instance composée de personnalités qualifiées dans le domaine de l'art contemporain ou par dons et legs (...) et portées sur un inventaire.* »

La circulaire du 28 février 2002 précise que cette mission « *se traduit par l'acquisition d'œuvres d'artistes vivants, représentatives des orientations les plus actuelles de la création tant du point de vue régional, que national et international.* »

Il apparaît que ces dispositions sont mises en place par le FRAC Bretagne dans de bonnes conditions. Les acquisitions d'œuvres d'art se font à hauteur du montant des subventions fléchées par la région et la DRAC ; le fonds reçoit également chaque année des dons.

6.1.1 Une politique d'achat des œuvres d'art très encadrée

Conformément au paragraphe 3 de la circulaire précitée, les acquisitions sont décidées par l'organe délibérant du FRAC. En revanche, le pouvoir de proposition en matière d'acquisition relève d'une expertise qui doit être réunie au sein d'un comité technique d'achat « *mettant en œuvre la politique d'acquisition définie par le projet artistique et culturel et approuvée par le conseil d'administration dans le cadre de ses grandes orientations.* »

Ce comité est chargé de faire des propositions et d'émettre des avis sur les acquisitions s'inscrivant, selon la directrice du FRAC « *dans les grands principes qui caractérisent la collection : l'ouverture à des expressions et supports plastiques les plus divers, à toutes les générations et provenances des artistes. Au plus près des axes de constitution dont certains ont été définis à l'origine (abstraction, paysage) et d'autres affinis au fil du temps (histoire et mémoire, statut des images contemporaines).* »

Il est composé, conformément à ce que prévoit la circulaire du 28 février 2002 :

- du directeur ;
- de quatre à six personnalités qualifiées nommées par le conseil d'administration ;
- du conseiller pour les arts plastiques à la direction régionale des affaires culturelles ;
- d'un collaborateur des directions de la culture de la région Bretagne et de la ville de Rennes, qui disposent d'une voix consultative.

Ses modalités de fonctionnement n'appellent pas d'observation.

6.1.2 Un inventaire informatisé

Conformément à l'article R. 116-5 du code du patrimoine, « la personne morale propriétaire de la collection ou qui en a la garde établit et tient régulièrement à jour un inventaire des biens acquis, prêtés ou déposés. »

Le FRAC s'est doté d'un système d'information pour le suivi de sa collection. L'inventaire comportait, en juin 2018, 5 182 items réalisés par 651 artistes différents. La valeur historique de ces achats était en 2017 de 8,5 M€.

L'acquisition des œuvres se répartit au total de manière équilibrée auprès des galeries d'art comme directement auprès des artistes.

Tableau n° 1 : Acquisitions des œuvres auprès des galeries et des artistes

| En € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total |
|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Achats galeries | 106 620 | 106 190 | 136 960 | 137 950 | 487 720 |
| Achats artistes | 126 000 | 125 336 | 96 911 | 92 400 | 440 647 |
| Total | 232 620 | 231 526 | 233 871 | 230 350 | 928 367 |

Source : réponse questionnaire n° 2

Par ailleurs, le FRAC gère un fonds « multiples & éditions d'artistes » constitué au fil des années sur des crédits de fonctionnement. Il comprend 2 858 éléments : affiches, livres, jeux de cartes et autres produits en édition limitée, la plupart du temps signés de l'auteur.

6.2 La conservation des œuvres

La région, propriétaire du bâtiment, a signé avec le FRAC une convention d'occupation du domaine public pour une durée courant jusqu'en 2027. Il revient au FRAC de maintenir le bâtiment en bon état et d'assumer la charge des éventuelles réparations, à l'exception de celles relatives au clos et au couvert.

Conformément à l'article R. 116-5 du code du patrimoine, « la collection est présentée et conservée dans des conditions garantissant la sécurité et l'intégrité des œuvres ».

Or, dans le document d'orientation présenté en 2018, la directrice précise que « le bâtiment est l'objet d'une maintenance continue et de réparations ponctuelles, envers lesquelles les services du conseil régional prennent leur part. Au-delà de l'entretien courant, des problèmes potentiellement générateurs de difficultés ou de dangers n'ont pas été résolus à ce jour ». Les éléments de bilan qui figurent dans ce document évoquent en effet « des fuites d'eau descendantes [situées dans les réserves] qui nécessitent une recherche en profondeur pour une solution pérenne » ainsi que « des travaux nécessaires compte tenu de l'absence de contrôle hydrométrique dans les espaces d'exposition »¹².

¹² Cet état de fait a été constaté lors d'une visite sur place mi-juin 2018.

L'établissement ne dispose pas à ce jour d'un plan de sauvegarde des œuvres. Un tel document, régulièrement mis à jour et approuvé par le conseil d'administration, apparaît indispensable au regard des problèmes immobiliers qui viennent d'être évoqués. C'est dans cet objectif que le responsable des collections a suivi une formation relative à la mise en œuvre d'un tel plan ; ce dernier devrait, selon l'ordonnateur, être opérationnel en 2019.

6.3 La diffusion des œuvres

Conformément à l'article L. 116-1 du code du patrimoine, la collection doit être constituée d'œuvres :

- *représentatives de la création contemporaine française et étrangère dans le domaine des arts graphiques et plastiques ainsi que des arts appliqués ;*
- *destinées à la présentation au public dans et hors les murs, notamment en des lieux non dédiés à l'art ;*
- *faisant l'objet d'actions de médiation et d'éducation artistique et culturelle en direction des publics.*

6.3.1 Le dispositif juridique applicable

La circulaire de 2002 précitée précise notamment que « *la politique de diffusion des Frac s'appuie sur leurs deux spécificités que sont la mobilité des collections et la prépondérance des actions hors les murs* ». Cette politique se traduit par des partenariats passés avec des institutions à vocation culturelle « *engagées dans le domaine des arts plastiques* » et avec des gestionnaires de lieux « *qui ne sont pas habituellement dédiés à l'art contemporain* ».

Elle se concrétise également par des prêts et des dépôts à durée déterminée qui « *devront être conçus de manière à faire sens par rapport aux collections de l'institution bénéficiaire, tout en donnant une lisibilité à l'action du Frac.* »

6.3.2 Les actions mises en œuvre

Le FRAC accueille des visiteurs individuels et des groupes dans ses murs, pour des expositions temporaires et des conférences. Le service documentation, qui a accueilli près de 700 lecteurs en 2016, « *a pour vocation de réunir les documents relatifs aux artistes représentés dans la collection et plus globalement de constituer dans le domaine des arts plastiques et visuels un fonds de références sur l'actualité depuis 1945* », selon les propos de la directrice.

Le FRAC accueille également un public plus nombreux lors d'expositions extérieures, dans un cadre partenarial. L'exposition la plus visitée en 2016 est « *What is visible is not invisible* » au National Museum of Singapore ; avec 65 700 visites, cette exposition représente plus d'un tiers des visiteurs. 29 000 personnes ont également été dénombrées lors de l'exposition « *Paysages contemporains* » qui s'est tenue à la belle saison au domaine départemental de Kerguéhennec. En 2017, le FRAC a exposé des œuvres au centre Pompidou, ce qui explique l'importance de la fréquentation « hors les murs » cette année-là.

L'augmentation du nombre de visiteurs accédant à des expositions « hors les murs » est notable, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 2 : Nombre de visiteurs

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------|--------|---------|---------|---------|
| Dans les murs | 26 363 | 22 548 | 40 223 | 26 566 |
| Hors les murs | 76 527 | 147 681 | 134 996 | 444 971 |

Source : réponse questionnaire n° 2 et réponse courriel du 18 juin pour 2016

Selon la directrice, « *la diffusion de la collection a pour double objectif le développement des connaissances en matière d'art contemporain et le soutien aux artistes.* ». Le tableau ci-dessous en retrace les différentes modalités :

Tableau n° 3 : Actions de diffusion

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------------|------------|------------|------------|
| Prêts pour expositions organisées par des partenaires | 56 | 50 | 41 | 54 |
| Accrochages dans les établissements recevant du public | 25 | 27 | 37 | 26 |
| Expositions dans et hors les murs | 16 | 25 | 20 | 19 |
| Dépôts d'œuvre | 17 | 17 | 17 | 14 |
| Total | 114 | 119 | 115 | 113 |

Source : rapports d'activité et réponse courriel 18 juin

A titre d'exemple le FRAC a signé, au cours de la période sous revue, une convention d'exposition avec :

- la ville de Cesson-Sévigné pour réaliser, avec des œuvres du fonds, une exposition intitulée « *Point de vue* » ; elle a généré 7 000 € de recettes ;
- l'association « *académie malouine d'art plastique* », avec l'organisation de trois expositions sur la saison 2015-2016, qui ont donné lieu chacune à 3 000 € de recettes ;
- la ville de Landerneau pour l'exposition « *Lumières* » (9 000 € de recettes) ;
- le musée des beaux-arts de Vannes pour l'exposition « *Mouvement continu, temps suspendu* » (6 050 € de recettes).

6.3.3 La répartition territoriale de la diffusion

Le caractère régional de la diffusion des expositions du FRAC Bretagne transparaît clairement au vu des actions menées sur la période 2013-2017. Sur les 103 expositions tenues hors les murs, la moitié (52) l'a été en Ille-et-Vilaine. La directrice précise à cet égard que « *l'initiative des projets revient la plupart du temps au partenaire ; le Frac répond à des sollicitations et ne prospecte que dans de rares cas.* »

Le bilan 2013-2017 du projet artistique et culturel montre une faible diffusion des activités du FRAC dans le centre de la Bretagne, même si l'établissement y a réalisé quelques actions. Le FRAC pourrait donc étudier les moyens de développer davantage sa présence dans ces zones majoritairement rurales.

6.3.4 La politique de gratuité

Le conseil d'administration du FRAC a voté le principe d'une large gratuité pour l'accès aux collections et aux expositions. Le tableau ci-dessous illustre la répartition des visiteurs pour les expositions dans les murs du FRAC.

Tableau n° 4 : Nombre de visiteurs dans les murs

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| Individuels payants | 5 669 | 4 213 | 12 883 | 4 702 | 3 207 |
| Individuels gratuits | 13 607 | 12 464 | 16 447 | 14 338 | 15 861 |
| Groupes (payants et gratuits) | 7 087 | 5 871 | 10 893 | 7 526 | 9 416 |
| <i>Dont groupes payants -hors scolaires-</i> | | | | | 7 162 |

Source : : CRC d'après données communiquées par le FRAC

Concernant les individuels, ceux qui bénéficient d'une entrée gratuite sont majoritaires. Il s'agit notamment des jeunes, des personnes en difficulté sociale et des familles profitant de la gratuité chaque premier dimanche du mois.

La comptabilisation séparée des groupes visitant le FRAC à titre gratuit ou payant permet, depuis 2018, de compléter les statistiques d'activité et de rendre plus objective la stratégie de gratuité de l'établissement. La directrice du FRAC souligne que l'accueil des groupes scolaires fait l'objet de conventions de partenariat, pour des montants compris entre 400 et 800 €. Si ces montants ne couvrent pas les coûts réels, ils permettent à tous les établissements scolaires qui le souhaitent de faire visiter les expositions à leurs élèves.

La politique de large gratuité pour l'accès aux expositions « hors les murs » traduit la volonté de la région Bretagne, principal financeur du FRAC avec l'Etat, de rendre « *tous les types d'arts accessibles à tous les publics, partout en Bretagne* », pour reprendre les propos de son président. L'établissement ne dispose toutefois pas de statistiques précises pour les expositions extérieures, ses partenaires ayant rarement les moyens d'effectuer un comptage des visiteurs.

La stratégie de large gratuité validée par le conseil d'administration et l'amélioration possible de son évaluation sont relevées.

6.4 La mise en place d'actions éducatives

L'article L. 116-1 du code du patrimoine précise que la collection doit être constituée d'œuvres « *faisant l'objet d'actions de médiation et d'éducation artistique et culturelle* ». Cela rejoint le caractère statutaire de la mission du FRAC concernant « *la sensibilisation à toutes les formes de création contemporaine menées auprès des publics les plus larges* ».

Le FRAC organise régulièrement des visites commentées, qui ont bénéficié à près de 3 600 personnes en 2014, et 5 700 en 2016, dont 300 en situation de handicap.

Le service éducatif du FRAC élabore, pour chacune des expositions dans ses murs, des visites spécialement conçues pour un public scolaire ; elles sont adaptées en fonction de l'âge, dès l'école maternelle et jusqu'aux lycéens. Les étudiants se voient également proposer des prestations spécifiques. Près de 4 000 jeunes ont bénéficié d'un tel accompagnement en 2014, et 5 000 en 2016.

Des partenariats pédagogiques articulés autour d'un projet sont noués avec des établissements d'enseignement : cinq écoles, dix collèges, trois lycées et un établissement d'enseignement supérieur en 2014, une vingtaine de structures en 2016. Les enfants bénéficient également d'ateliers organisés à leur attention, notamment dans le cadre des activités périscolaires.

Au total, ce sont près de 17 000 personnes qui étaient concernées par des activités pédagogiques en 2014 et près de 26 000 en 2016, en incluant les actions de formation des enseignants médiateurs.¹³ L'importante progression des bénéficiaires, gage de la qualité des interventions pédagogiques proposées, est relevée.

¹³ Professeurs des écoles publiques et privées, professionnels de la culture et du secteur social.

6.5 Le partenariat avec le fonds départemental d'art contemporain d'Ille-et-Vilaine (FDAC)

Le FRAC s'est vu confier, par convention, la conservation et la gestion des œuvres du FDAC, soit une centaine de pièces réalisées par 56 artistes. Le conseil départemental verse une subvention annuelle de 40 000 € pour soutenir financièrement deux actions : les projets du FRAC en Ille-et-Vilaine, d'une part et l'accompagnement du FDAC, d'autre part.

Concernant cette deuxième action, le FRAC assure, pour le compte du département, la réception des œuvres, leur inventaire, leur préparation pour les expositions et leur conservation. Il est chargé chaque année d'élaborer un programme de valorisation de ces œuvres d'art à travers leur exposition au sein du réseau départemental¹⁴, et de mettre en place des actions de sensibilisation auprès des publics les plus éloignés de la culture contemporaine.

Les modalités financières qui régissent ce partenariat apparaissent perfectibles. Notamment, le financement de la gestion du FDAC pourrait faire l'objet d'une évaluation mettant en perspective la subvention perçue et le coût réel de cette gestion pour le FRAC. Il convient en effet de s'assurer que la charge induite par le soutien aux projets et la gestion du FDAC n'est pas supérieure au montant versé par le département. Le président du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine précise à cet égard qu'« *un travail d'écriture d'une nouvelle convention avec le FRAC Bretagne va être engagé dès 2019 autour d'un seul et même objectif de circulation des œuvres, dont celles du Département* » et « *qu'il sera procédé à une mise à plat des coûts de la gestion du fonds* ».

Cela implique, de la part du FRAC, un suivi individualisé de la charge financière imputable à la gestion du fonds départemental d'art contemporain.

¹⁴ Collèges, centres départementaux d'action sociale, bibliothèques, médiathèques, maisons pour personnes âgées etc.

7 LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE

7.1 L'examen des comptes

7.1.1 La comptabilisation des immobilisations reçues en affectation

Le bâtiment qui héberge le FRAC est, de par les dispositions statutaires¹⁵, mis à sa disposition à titre gratuit par la région Bretagne, sur la base d'une convention d'occupation d'une durée de quinze ans.

Le bâtiment ne figure pas à l'actif de l'établissement. Le FRAC devra donc mettre en œuvre les dispositions de l'instruction comptable applicable, selon lesquelles les immobilisations reçues en affectation [...] figurent au compte 22.

Aucune écriture symétrique n'a été passée à ce jour dans les comptes de la région, collectivité propriétaire. La valeur comptable de cet actif immobilier devra être imputée au compte 24 « *immobilisations mises à disposition* ».

Par ailleurs, le FRAC ne paye pas de loyer ; l'avantage en nature qui en résulte à vocation à être valorisé en annexe au compte administratif de l'établissement.

7.1.2 Le provisionnement des indemnités de départ à la retraite

Les articles L. 1237-7 et L. 1237-9 du code du travail prévoient le versement, par l'employeur, d'une indemnité de départ en retraite, dont le montant « *est au moins égal à¹⁶ un demi-mois de salaire après dix ans d'ancienneté ; un mois de salaire après quinze ans ; un mois et demi de salaire après vingt ans d'ancienneté ; deux mois de salaire après trente ans d'ancienneté* ».

L'instruction comptable applicable rappelle « *qu'un passif est comptabilisé lorsque l'entité a une obligation à l'égard d'un tiers, et qu'il est probable ou certain que cette obligation provoquera une sortie de ressources au bénéfice de ce tiers. [...] Une provision est comptabilisée [...] pour les risques et charges nettement précisés quant à leur objet et dont l'échéance ou le montant ne peuvent être fixés de façon précise.* »

¹⁵ « Article 22 : [...] A ce titre, la région Bretagne, maître d'ouvrage du bâtiment, met celui-ci à disposition de l'établissement à titre gratuit ».

¹⁶ Article D. 1237-1 code du travail.

Quatre agents devraient partir avant 2030. Compte tenu de leur salaire brut et de leur ancienneté, le montant de la provision pour indemnité de départ à la retraite que le FRAC devra constituer peut-être estimé à 20 300 €. La directrice s'engage à constituer cette provision dès 2019.

7.2 La gestion financière

7.2.1 Le panorama général au cours de la période sous revue

L'ensemble des recettes et des dépenses du FRAC figure au sein d'un budget unique. L'établissement n'a pas contracté d'emprunt ; il n'a aucun engagement hors bilan.

Si les produits de gestion courante connaissent une petite diminution, l'augmentation des charges courantes induit un effet de ciseaux qui conduit à une détérioration de l'excédent brut d'exploitation. L'évolution du résultat exceptionnel n'étant pas de nature à compenser cette détérioration, la capacité d'autofinancement devient négative à compter de 2016.

Tableau n° 5 : Analyse de la capacité de financement

| En € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Évolution |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------|
| = Produits de gestion courante | 1 722 581 | 1 755 407 | 1 744 055 | 1 676 279 | -3% |
| = Charges courantes | 1 705 925 | 1 725 648 | 1 793 601 | 1 769 936 | 4% |
| - Impôts taxes et versements assimilés | 2 838 | 2 305 | 3 318 | 356 | -87% |
| Excédent brut d'exploitation | 13 818 | 27 455 | -52 863 | -94 013 | |
| +/- Résultat financier | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| +/- Résultat exceptionnel | 12 288 | -1 090 | 28 144 | 22 961 | 87% |
| CAF brute avant impôts sur les bénéfices | 26 106 | 26 365 | -24 720 | -71 052 | |
| - Annuité en capital de la dette | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| = CAF nette ou disponible (C) | 26 106 | 26 365 | -24 720 | -71 052 | |
| + Subventions d'investissement | 318 519 | 322 916 | 276 135 | 283 655 | -11% |
| = Financement propre disponible (C+D) | 344 625 | 349 281 | 251 415 | 212 603 | -38% |
| - Dépenses d'équipement | 335 278 | 319 546 | 315 229 | 295 538 | -12% |
| = Besoin ou capacité de financement | 9 347 | 29 734 | -63 814 | -82 935 | |
| Nouveaux emprunts de l'année | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Variation du fonds roulement net global | 9 347 | 29 734 | -63 814 | -82 935 | |
| Encours de dettes du BP au 1er janvier | 0 | 0 | 0 | 0 | |

Source : CRC

Le tableau suivant illustre la répartition des plus grands postes de dépenses ; la diminution des charges de personnel, corrélée avec celle des effectifs, ainsi que la légère augmentation du coût des projets artistiques sont relevées.

Tableau n° 6 : Évolution des principaux postes de dépenses (en % du total)

| En % | Fonctionnement | | | | investissement |
|------|----------------|-----------|-------------------------------|----------------|----------------|
| | Bâtiment | Personnel | Projet artistique et culturel | Amortissements | Acquisitions |
| 2014 | 11 | 63 | 17 | 3 | 65 |
| 2015 | 10 | 61 | 15 | 4 | 72 |
| 2016 | 11 | 58 | 17 | 3 | 58 |
| 2017 | 10 | 59 | 20 | 4 | 68 |

Source : d'après projet artistique et culturel 2018 p. 35

7.2.2 Le résultat d'exploitation

7.2.2.1 Les charges de gestion

Elles sont constituées aux deux tiers de charges de personnel et d'un tiers de charges générales.

Tableau n° 7 : Évolution des charges de gestion

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Évolution |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------|
| Charges à caractère général | 595 446 | 603 174 | 724 423 | 631 028 | 6% |
| + Charges de personnel | 1 110 479 | 1 091 203 | 1 069 178 | 1 089 408 | -2% |
| + Autres charges de gestion | 0 | 31 271 | 0 | 49 500 | |
| = Charges courantes | 1 705 925 | 1 725 648 | 1 793 601 | 1 769 936 | 4% |
| <i>Charges de personnel / charges courantes</i> | <i>65,1%</i> | <i>63,2%</i> | <i>59,6%</i> | <i>61,6%</i> | |

Source : CRC

Les principales charges à caractère général sont les achats (compte 60), qui diminuent de 10 %, ainsi que les services extérieurs (comptes 61 et 62), dont le montant augmente de 10 %. Les achats concernent essentiellement les fournitures de réseau et le matériel nécessaire à la réalisation des expositions. On retrouve dans les services extérieurs la maintenance du bâtiment (environ 125 000 € chaque année), les honoraires, les frais de transport des œuvres d'art (60 000 € chaque année depuis 2015) ainsi que les publications.

En 2014, une indemnité a été versée dans le cadre d'un protocole transactionnel de licenciement, à hauteur de 21 000 €.

Un abandon de créances passé en 2015 à hauteur de 31 099 € résulte d'une demande de la région, constatant le caractère difficilement recouvrable de créances sur la société Cardinal au titre de la « *refacturation de chauffage et de l'éclairage des œuvres, non livré* ». L'admission en non-valeur a été validée par délibération du 22 novembre 2015.

La hausse constatée sur 2016 provient notamment du compte 6068 qui enregistre les dépenses liées aux présentations des œuvres d'art. On peut relever le coût de l'exposition Ronan et Erwan Bouroullec à hauteur de 76 000 € ainsi que celui du transport des œuvres pour un montant de 60 000 €. Les charges de publication passent de 90 000 € en 2015 à 138 000 € en 2016. S'agissant des frais de maintenance (compte 6156), l'augmentation sur 2016 résulte notamment d'un rattrapage de facturation sur trois ans de la fourniture d'une solution de vente sur place de billetterie par la société Digitick.

Le montant des charges diminue légèrement en 2017.

En 2018, le FRAC devrait trouver une marge de manœuvre de l'ordre de 60 000 €, les EPCC ayant été ajoutés à la liste des organismes exonérés du paiement de la taxe sur les salaires par la loi de finances pour 2018.¹⁷

7.2.2.2 L'évolution des produits de gestion

Ces produits viennent à 90 % de personnes morales de droit public ; il s'agit essentiellement en 2016 des subventions en provenance de la direction régionale des affaires culturelles (668 800 € soit 44 %), de la région (665 000 € soit 43 %), de la ville de Rennes (162 500 € soit 11 %) et du conseil général d'Ille-et-Vilaine (montant non individualisé cf. § 6.5). On peut relever l'absence de subventions émanant de collectivités des trois autres départements.

Tableau n° 8 : Évolution des produits de gestion

| En € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Évolution |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------|
| Ventes de produits, services et marchandises A | 122 709 | 140 496 | 184 976 | 145 414 | 19 % |
| + Subventions d'exploitation B | 1 563 000 | 1 572 500 | 1 536 300 | 1 504 500 | -4 % |
| + Autres produits de gestion courante C | 36 872 | 42 411 | 22 778 | 26 365 | -28 % |
| = Produits de gestion courante D | 1 722 581 | 1 755 407 | 1 744 055 | 1 676 279 | -3 % |
| <i>B / D</i> | <i>91 %</i> | <i>90 %</i> | <i>88 %</i> | <i>90 %</i> | |

Source : CRC

La légère baisse des subventions d'exploitation trouve son explication dans le fait qu'en 2014 et 2015, la région a compensé intégralement le surcoût de fonctionnement résultant de l'externalisation temporaire du stockage des réserves. En 2016, le FRAC a bénéficié d'une subvention exceptionnelle au titre de l'importante exposition consacrée aux frères Bouroullec.

¹⁷ Article 231 du code général des impôts.

Les ressources issues de l'activité du FRAC augmentent de 18 % au cours de la période sous revue ; leur évolution en 2016 provient du succès de l'exposition précitée.

Tableau n° 9 : Ventes et prestations de service

| En € | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------|---------------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| 701 | Visites – billetterie | 18 420 | 13 330 | 36 605 | 16 476 |
| 706 | Groupes et expositions | 56 453 | 79 012 | 75 462 | 83 913 |
| 7083 | Autorisations d'occupation temporaire | 33 734 | 36 190 | 27 829 | 29 249 |
| 7088 | Produits dérivés des expositions | 14 103 | 11 965 | 45 081 | 15 739 |
| Total | | 122 709 | 140 496 | 184 976 | 145 377 |

Source : balances définitives et pièces comptables

7.2.2.3 L'évolution du résultat

Le résultat de fonctionnement est structurellement négatif sauf, apparemment, en 2016, année au cours de laquelle la reprise d'une subvention transférable a été imputée en recette exceptionnelle à hauteur de 89 513 €, sur demande du comptable public. Ce montant correspond à un rattrapage sur les deux exercices 2015 et 2016. De ce fait, le résultat 2015 s'est trouvé diminué de 44 757 € et le résultat 2016 majoré du même montant. Le tableau ci-dessus reprend les corrections nécessaires.

Tableau n° 10 : Évolution du résultat net comptable

| En € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Charges nettes | 1 765 677 | 1 802 269 | 1 858 498 | 1 845 747 |
| Produits nets | 1 755 656 | 1 786 507 | 1 864 317 | 1 741 107 |
| Résultat | -10 021 | -15 763 | 5 818 | -104 640 |
| Résultat après correction | | 28 994 | -38 939 | |

Source : balances des comptes

Face à la dégradation quasi continue du résultat, il apparaît nécessaire que le conseil d'administration mène une réflexion stratégique en définissant, dans le contrat d'objectifs et de moyens, des priorités compatibles avec les financements dont dispose le FRAC.

7.2.3 Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement sont très majoritairement liées à l'acquisition d'œuvres d'art (80 % en moyenne sur la période 2014-2017). Les subventions attribuées à ce titre, à parts égales entre l'État et la région, sont fléchées. Le prix des œuvres varie de 650 à 28 000 €.

Tableau n° 11 : Dépenses d'équipement

| en € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
| CAF brute | 26 106 | 26 365 | -24 720 | -71 052 |
| + Subventions d'investissement | 318 519 | 322 916 | 276 135 | 283 655 |
| <i>Au titre de l'acquisition d'œuvres</i> | <i>232 620</i> | <i>231 526</i> | <i>233 871</i> | <i>230 350</i> |
| <i>Au titre des autres dépenses d'équipements</i> | <i>85 899</i> | <i>91 390</i> | <i>42 264</i> | <i>53 305</i> |
| = Financement propre disponible | 344 625 | 349 281 | 251 415 | 212 603 |
| - Dépenses d'équipement | 335 278 | 319 546 | 315 229 | 295 538 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre | 9 347 | 29 734 | -63 814 | -82 935 |

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

A compter de 2016, les dépenses d'équipement (hors achat d'œuvres), sont supérieures au financement propre disponible ; elles ont donc mobilisé le fonds de roulement.

7.2.4 La structure du bilan

Elle évolue comme suit au cours de la période sous revue.

Tableau n° 12 : Principaux agrégats bilanciaux

| En € | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|----------|----------|---------|----------|
| Fonds de roulement net global | 222 393 | 252 128 | 188 314 | 105 379 |
| Besoin en fonds de roulement | -159 723 | -189 333 | -27 584 | -235 636 |
| =Trésorerie nette | 382 117 | 441 460 | 215 898 | 341 014 |
| en nombre de jours de charges courantes | 81,8 | 93,4 | 43,9 | 70,3 |

Source : CRC

Le fonds de roulement du FRAC a été abondé à hauteur de 400 000 € en 2012 suite à la vente exceptionnelle d'un bien immobilier. Il a été largement utilisé en 2013 et en 2014 pour financer d'importants achats d'équipements muséographiques ; il diminue ensuite à partir de 2016, étant mobilisé pour le financement des investissements. Son montant en 2017 ne représente plus que la moitié de celui relevé en 2014. L'équilibre du financement des investissements par une baisse du fonds de roulement n'est pas tenable à moyen terme.

La chambre attire donc l'attention du conseil d'administration sur la nécessité de stabiliser ce fonds de roulement. La directrice en convient, précisant que : « *face à des dépenses incompressibles lourdes (masse salariale et maintenance du bâtiment), la reconduction des contributions des partenaires publics au même montant depuis 2013 crée un effet ciseau qui affecte le projet artistique et culturel. L'augmentation demandée au BP 2018 puis au BP 2019 de 2 % des contributions annuelles n'a pas été validée. La programmation 2019 a donc été pensée pour non seulement reporter le même montant à nouveau mais surtout pour reconstituer un fonds de roulement plus important afin de sécuriser l'établissement.* »

8 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le personnel de l'établissement était constitué fin 2013 de 23,3 agents en équivalent temps plein ; ce nombre est passé à 22 en 2018. Les charges correspondantes s'élèvent à un peu plus d'un million d'euros.

8.1 L'encadrement juridique

L'article L. 1431-6 du CGCT prévoit que « *les personnels des EPCC à caractère administratif sont soumis aux dispositions de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Les personnels des EPCC à caractère industriel et commercial, à l'exclusion du directeur et de l'agent comptable, sont soumis aux dispositions du code du travail.* »

L'ensemble des agents du FRAC bénéficie d'un contrat de droit privé, à l'exception de la directrice recrutée sur un contrat de droit public. L'administratrice de l'établissement est une fonctionnaire en détachement.

S'agissant du régime indemnitaire, le FRAC s'aligne sur la pratique du syndicat national des entreprises artistiques et culturelles ; la prime annuelle, d'un montant brut de 785 € en 2016, est attribuée, au prorata du temps de présence, à tous les agents en CDI au 31 décembre ainsi qu'aux agents en CDD présents dans l'établissement au moins huit mois au cours de l'année civile.

8.2 Les remboursements de frais

Tableau n° 13 : Evolution des frais de déplacement en €

| 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------|--------|--------|--------|
| 12 668 | 15 249 | 12 706 | 11 401 |

Source : balances des comptes

Le décret fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements du personnel des établissements publics renvoie à celles fixées par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 pour les déplacements temporaires des personnels civils de l'État. L'article 3 de ce second décret autorise la prise en charge des frais de transport et des indemnités de missions « *lorsque l'agent se déplace pour les besoins du service hors de sa résidence administrative et hors de sa résidence familiale à l'occasion d'une mission, d'une tournée ou d'un intérim* ». Enfin, l'arrêté du 3 juillet 2006, dans sa version applicable au cours de la période sous revue, fixait à 60 € le montant du remboursement forfaitaire des frais d'hébergement par nuitée et à 15,25 € celui du repas.

Le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 précise toutefois dans son article 7 que, pour tenir compte de situations particulières, une délibération du conseil d'administration de l'établissement peut fixer, pour une durée limitée, des règles dérogatoires.

Le conseil d'administration a sur cette base approuvé le remboursement des frais de déplacement au réel, ainsi plafonnés ¹⁸ :

| | |
|-------------------------|---------|
| - repas | 17,70 € |
| - nuitée | 60,00 € |
| - nuitée à Paris | 80,00 € |
| - nuitée hors de France | 80,00 € |

Le FRAC prévoit également deux dérogations à ces barèmes : pour le transport d'œuvres d'art¹⁹ et dans le cadre de missions spécifiques à la direction (à hauteur de 100 € la nuitée et 30 € le repas).

Toutefois, les délibérations autorisant ces montants dérogatoires étaient irrégulières, en ce qu'elles ne fixaient pas de durée limitée. Le conseil d'administration a régularisé cette situation par délibération du 16 novembre 2018.

¹⁸ Délibérations n° 2103-12 du 27 mars 2013 relative au remboursement des frais de mission et de déplacement et n° 2013-31 du 6 décembre 2013 portant autorisation de dépassement du barème des frais de mission.

¹⁹ Le transport d'œuvres d'art peut induire le choix d'un hôtel disposant d'un parking sécurisé, avec un risque de surcoût.

Pour l'avenir, la chambre rappelle que les indemnités d'hébergement prévues par l'arrêté du 3 juillet 2006 précité ont été revalorisées par l'article 2 de l'arrêté ministériel du 26 février 2019²⁰.

8.3 Le temps de travail

Le tableau ci-dessous, reprend les droits à congés des agents du FRAC au titre des congés annuels et de l'aménagement du temps de travail, calculés sur la base d'une durée hebdomadaire du travail de 39 heures²¹.

Tableau n° 14 : Congés annuels et RTT selon la quotité de travail

| Temps de travail | Droit à congés | Droit à RTT |
|------------------|----------------|-------------|
| 100 % | 30 | 20 |
| 80 % | 24 | 16 |
| 60% | 18 | 12 |
| 50 % | 15 | 10 |

Source : règlement intérieur annexé à la délibération n° 36 du 31 janvier 2014

Sur cette base, les personnels du FRAC travaillent effectivement 1568 h, à comparer à la durée légale de 1 607 h qui serait applicable à un établissement public administratif, statut qui correspond aux missions dévolues au FRAC et à ses agents (cf. §3). Cette différence représente la moitié d'un équivalent temps plein et un coût moyen pour l'établissement que l'on peut estimer à 24 000 €²².

La directrice précise que cette situation fera l'objet d'un débat au sein du comité social et économique, avant d'être soumise au conseil d'administration.

²⁰ Arrêté du 26 février 2019 modifiant l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 NOR: CPAF1834087A.

²¹ Exception faite des agents de l'équipe d'accueil dont la durée de référence du travail effectif est fixée à 35 heures hebdomadaires.

²² $1\,089\,408\text{ €} \div 22,75\text{ ETP agents} \times 0,5 = 23\,943\text{ €}$ en 2017.

9 LA COMMANDE PUBLIQUE

9.1 L'organisation de la commande

Le conseil d'administration a, par délibération du 17 janvier 2013, autorisé la directrice « à signer tous les contrats, conventions et marchés d'un montant inférieur à 150 000 € ». Cette délégation a été renouvelée et complétée par une délibération du 1^{er} avril 2016.

La directrice s'est engagée à doter le FRAC d'un guide détaillé de la commande publique, afin de sécuriser ses procédures. Ce guide devra notamment répartir les tâches entre les différents acteurs concernés ; il apparait en effet nécessaire de faire intervenir une compétence juridique bien identifiée tout au long du déroulement des opérations d'achat.

Il est par ailleurs pris acte du fait que l'établissement disposera en 2019 d'un profil d'acheteur afin de respecter les dispositions prévues à l'article 107 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics aux termes desquelles « l'acheteur offre, sur son profil d'acheteur, un accès libre, direct et complet aux données essentielles des marchés publics répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure à 25 000 euros HT ».

9.2 La passation d'un marché de propreté

Un contrat de nettoyage des locaux « sur trois ans du 8 septembre 2015 au 8 septembre 2018 » a été conclu avec la société « Internet propreté » en septembre 2015. Il porte sur un montant total de 107 122 € HT.

9.2.1 La publicité du marché

En appliquant la procédure de passation décrite ci-dessus, une mise en concurrence a été organisée auprès de quatre sociétés. Mais les formalités de publicité, réalisées sur le site internet du FRAC, ont été organisées sur la base d'un montant apprécié sur une année et non pas sur la totalité de la durée du marché. L'établissement aurait donc dû, compte tenu d'un montant supérieur à 90 000 € HT, publier un avis au BOAMP ou dans un journal d'annonces légales. Dans le cadre de la procédure de passation d'un nouveau marché de nettoyage à compter de 2018, cette procédure a toutefois été respectée.

9.2.2 L'analyse des offres

Le rapport d'analyse précise ainsi les critères de sélection ²³:

« *Valeur technique de l'offre -55 % décomposée comme suit :*
Présentation de la société et référence : 10% (note sur 4²⁴ avec coefficient de 1)
Planning et étude du site : 15% (note sur 4 avec coefficient 3)
Moyens techniques (matériel, produits) : 15 % (note sur 8 avec coefficient 2)
Travaux supplémentaires hors contrat 15 % (note sur 4 avec coefficient 2)
Prix global de la prestation – 45%

S'agissant du critère prix, les modalités de calcul de la note obtenue ne sont pas publiées et sont difficilement compréhensibles.

S'agissant du critère de valeur technique, le calcul effectué par le FRAC consiste, pour chaque sous-critère, à multiplier la note obtenue par le pourcentage prévu et par le coefficient.

On a donc une surpondération qui rend difficilement intelligible le résultat obtenu.

Par ailleurs, le tableau d'analyse des offres figurant dans le dossier de consultation comporte des erreurs.

La nécessité d'apporter davantage d'attention à la pondération des critères de sélection des offres, aux modalités de classement de celles-ci et à la transparence de l'ensemble du dispositif de choix du candidat retenu est soulignée.

**

*

²³ Selon l'ordonnateur, « la formule retenue pour le prix est une notation proportionnelle au prix le plus bas. Basée sur une échelle de 1 à 4, le prix le plus bas obtient donc la note de 4. ».

²⁴ Le système de notation sera le suivant : 1 = mauvais ; 2 = acceptable ; 3 = bon ; 4 = excellent.

ANNEXE

Annexe n° 1. Répartition des acquisitions d'œuvre par domaine et période

| | 1981-2012 | 2013-2017 | Total |
|------------------------------|------------------|------------------|--------------|
| Peinture | 587 | 39 | 626 |
| Dessin | 1 449 | 81 | 1530 |
| Estampe | 179 | 2 | 181 |
| Reproduction photomécanique | 301 | 14 | 315 |
| Photographie | 1 102 | 81 | 1183 |
| Sculpture | 138 | 31 | 169 |
| Œuvres en 3D | 94 | 16 | 110 |
| Objet | 24 | | 24 |
| Œuvre textile | 7 | 33 | 40 |
| Nouveaux médias | 72 | 20 | 92 |
| Cinéma | 8 | 5 | 13 |
| Commande publique | 1 | | 1 |
| Sans domaine | 7 | 8 | 15 |
| Dessin graphique | 329 | 38 | 367 |
| Objet / Design | 98 | 1 | 99 |
| Publications, livre, reliure | 232 | 4 | 236 |
| Maquette d'architecture | 1 | | 1 |
| Littérature | | 7 | 7 |
| Musique | | 1 | 1 |
| | 4 629 | 381 | 5010 |

Source : projet artistique et culturel 2018-2020



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Bretagne
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/crc-bretagne

Chambre régionale des comptes

Bretagne

3 rue Robert d'Arbrissel

35042 RENNES CEDEX