

*Le Master 2 Projets Culturels dans l'Espace Public
de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne présente*

DOSSIER DOCUMENTAIRE

La LOLF : quel impact pour le champ culturel ?

**Vendredi 28 avril 2006
19h - 21h**

**Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne - Centre St Charles
47 rue des Bergers Paris 15e
Métro Lourmel (ligne 8)**

Entrée libre ; inscription obligatoire : lofstory@yahoo.fr

« Dès que l'art et l'argent sont en contact, nécessairement ça cogne sec. »

Jean Echenoz, *Je m'en vais*, Editions de Minuit, 1999

Avec la LOLF, Loi Organique relative aux Lois de Finances, votée en 2001 et entrée en application en 2006, l'Etat invente une sorte de « budget réalité » : 34 « missions », 133 « programmes » et des centaines d'« actions »... Quel sera l'impact de cette LOLF STORY pour les acteurs culturels ? Quels sont les programmes et les actions de la « mission culture » ? Quels indicateurs ont été retenus ? Les DRAC sont-elles seules concernées ? La LOLF introduit-elle une logique néolibérale dans les rouages de l'administration ou permet-elle une meilleure rationalité de l'action publique ? En présence de deux responsables du ministère de la culture et d'un élu local, cette rencontre proposera un décryptage de la LOLF suivi d'un débat sur son application dans le monde de la culture.

« L'argent n'a rien à voir avec l'art. Plus on le tient éloigné, mieux s'en porte la création. »

Isabelle Jarry, *J'ai nom sans bruit*, Stock, 2004

« De quoi s'agit-il concrètement ? De reconnaître que la culture n'est pas une marchandise, qu'elle ne peut donc être abandonnée au jeu aveugle du marché. [...]

C'est aussi de notre vision de l'homme qu'il s'agit, car l'exception culturelle est une affirmation politique et morale de la plus haute importance : l'affirmation qu'il existe des activités humaines qui ne sauraient être réduites à leur dimension marchande. »

Extrait du discours de Jacques Chirac, Président de la République, à l'occasion des *Rencontres pour l'Europe de la Culture*, Palais de l'Élysée, 2 mai 2005

« Tout d'abord, la présentation du budget est modifiée cette année par la mise en place, pleine et entière, en 2006, de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, la fameuse LOLF. Ensuite, ce budget apporte sa contribution à l'effort de maîtrise des finances publiques que mène aujourd'hui le Gouvernement. »

Extrait du discours de Renaud Donnedieu de Vabres lors de la présentation à la presse du budget 2006 du ministère de la culture et de la communication, 28 septembre 2005

« L'Etat réforme en profondeur la procédure budgétaire »

« " Révolution copernicienne " : l'expression est prononcée spontanément par nombre de fonctionnaires. Depuis le 1er janvier, tous travaillent sous le régime de la loi organique relative aux lois de finances, dite LOLF. Le but est de réformer en profondeur la manière de comptabiliser les dépenses de l'Etat et d'affecter ses moyens financiers.

Il s'agit, autrement dit, d'une réorganisation générale de la manière de penser les moyens budgétaires. Jusqu'ici, l'affectation annuelle se faisait par ministère. Désormais, elle se fera par mission, ministérielle ou interministérielle, et, en leur sein, par programme.

L'idée est de responsabiliser l'administration en l'associant à la définition de ses objectifs et à leur réalisation. Une manière d'introduire, dans la fonction publique, les principes du contrôle de gestion de l'entreprise.

Si tous jouent le jeu, l'ensemble de l'organisation du travail administratif en sera modifiée. L'ambition est vaste, et l'application exceptionnellement complexe, chaque administration devant à la fois mener à bien les programmes en cours et valider la réalisation du budget écoulé, afin de fixer les objectifs des nouveaux programmes et de leur donner une traduction budgétaire pour l'année à venir.

En réalité, les fonctionnaires sont déjà plongés dans l'exercice, car il leur a fallu, pour certains depuis plus d'un an, préparer la réforme. »¹

¹ Jean-Louis Andreani, Nicolas Bastuck, Sophie Landrin, Pierre Le Hir, Antoine Reverchon et Laurent Zecchini, *Le Monde*, 4 janvier 2006

1 La LOLF, qu'est-ce que c'est ? ²

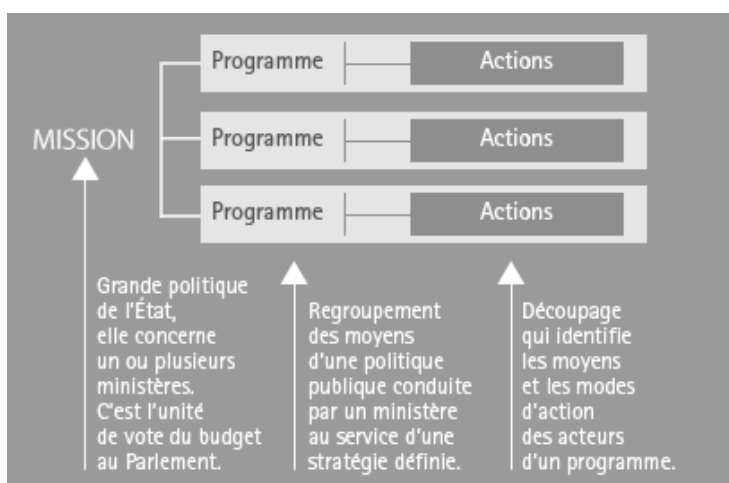
Passage d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 - la LOLF - réforme en profondeur la gestion de l'État (jusqu'alors organisée par l'ordonnance de 1959). Elle met en place une gestion plus démocratique et plus performante, au bénéfice de tous : citoyens, usagers du service public, contribuables et agents de l'État. Elle est entrée en vigueur par étapes et s'applique à toute l'administration au 1^{er} janvier 2006.

Le budget général de l'État est désormais découpé en 34 **missions**, 133 **programmes** et près de 580 **actions**. Avant, il était défini par ministère. Désormais, le budget regroupe les dépenses par objectifs et non plus par nature.

« Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères. Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » (art. 7 - § 1 LOLF).

« Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auxquels sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation » (art. 7 - § 1 LOLF).³



Une gestion publique plus démocratique

- Lisibilité accrue de l'action publique

Le budget reflète mieux les grands choix de politique publique. Il permet aux agents de l'État d'avoir une meilleure vision de leur contribution à ces missions et aux contribuables de savoir à quoi sert l'argent de leurs impôts.

- Rôle renforcé du Parlement

Lors de l'examen du budget de l'État, les parlementaires ne discutaient vraiment que les dépenses nouvelles, soit 6% des crédits. Désormais, la totalité du budget est examinée, avec un vote pour chacune des 34 missions, en fonction des objectifs définis. Les parlementaires seront également en mesure de contrôler l'efficacité de la dépense publique. Chaque année, l'administration devra expliquer ses objectifs et sa stratégie et rendre compte de son action, qui sera évaluée par des indicateurs précis.

Dans cette mission de contrôle, le Parlement pourra s'appuyer sur la Cour des comptes.

² Extrait du dossier réalisé par le ministère des finances, « Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat », <http://www.minefi.gouv.fr/lolf/4clics/cliel.htm>

³ « La réforme budgétaire », *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n° 297, janvier 2004

Une démarche de performance : stratégie, objectifs et indicateurs

Véritable instrument de pilotage de l'action publique, la LOLF s'inspire de la comptabilité d'entreprise tout en tenant compte des spécificités publiques.

► Un budget orienté vers des résultats à atteindre

La stratégie et les objectifs de chaque programme sont définis par les ministres compétents et les responsables de programmes, validés au cours de la procédure de préparation du budget et discutés au Parlement avant l'adoption du budget. Les objectifs et les résultats sont présentés dans les projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances.

« Le Parlement est ainsi en mesure d'apprécier la cohérence entre les choix budgétaires qui lui sont proposés et les objectifs prioritaires qui les accompagnent. Définir des priorités constitue un premier pas vers une amélioration de l'efficacité de la dépense publique ; faute de priorités, l'action publique se disperse et manque de cohérence et de lisibilité, ce qui nuit à l'efficacité des moyens qui lui sont alloués. »⁴

► A la tête de chaque programme : un responsable, désigné par le ministre compétent

Il est doté d'une plus grande liberté dans la gestion de ses moyens pour atteindre les objectifs votés par le Parlement. Le responsable de programme s'appuie sur des relais opérationnels qui disposent, à leur niveau, des mêmes souplesses de gestion, pour que chaque euro dépensé soit plus utile et plus efficace.

► Des objectifs stratégiques et opérationnels

La définition d'une stratégie doit tenir compte du contexte de l'ensemble des programmes qui composent la mission et reposer sur une réflexion approfondie de la politique mise en œuvre. La stratégie met en avant les priorités de l'action publique, concrétisées par les objectifs stratégiques, représentatifs des aspects essentiels du programme.

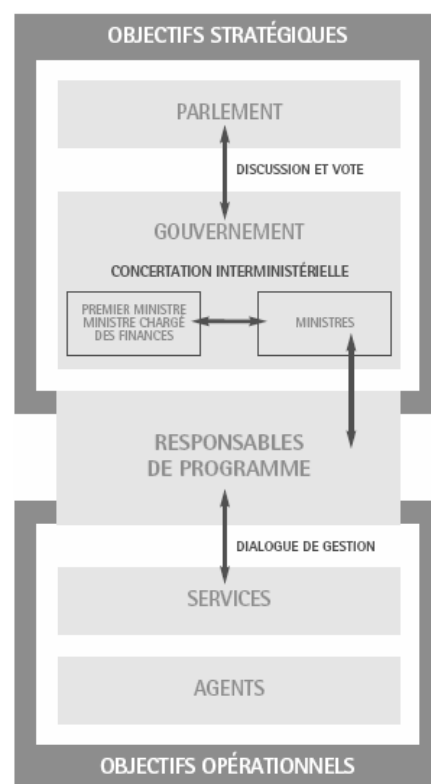
« Les objectifs associés au budget sont des objectifs stratégiques. En nombre limité, ils portent sur les effets attendus des politiques publiques, la qualité exigée des services publics et l'optimisation des moyens mis en œuvre par les administrations. »⁵

Les objectifs stratégiques sont déclinés en objectifs opérationnels au sein de l'administration.

► Des indicateurs chiffrés

Pour chaque objectif, des indicateurs concrets mesurent les résultats des actions menées. Chacun, à son niveau de responsabilité, devra rendre des comptes sur ses résultats.

« Un objectif est précis et concret. Il indique les résultats attendus des actions entreprises en vue d'accomplir les finalités du programme. Un objectif doit donc être mesurable. Il est accompagné d'un, voire de deux indicateurs chiffrés, renseignés pour le passé et pour l'avenir (cibles de résultats). Les indicateurs doivent être chiffrés y compris lorsqu'ils se rapportent à des phénomènes qualitatifs. »⁶



⁴ Extrait de « La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs », *Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, Ministère des finances, juin 2004

⁵ Ibid

⁶ Ibid

2 Du budget « culture » à la mission « culture » ⁷

La mission culture s'articule autour de trois programmes

Pour apprécier la performance des programmes, trois axes de performance correspondant à trois points de vue sur l'action publique ont été définis. Il s'agit du point de vue du citoyen qui exprime des objectifs d'efficacité socio-économique, du point de vue de l'utilisateur qui exprime des objectifs de qualité de service et du point de vue du contribuable qui exprime des objectifs d'efficacité de la gestion.

Cette présentation par axe de performance des objectifs et indicateurs des programmes vient compléter celle qui figure dans les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances.

Dans ce tri par axe de performance, la numérotation des objectifs correspond à celle qui se trouve dans les PAP où ils sont ordonnés, la numérotation n'est donc pas toujours continue. Par ailleurs, certains objectifs peuvent être répétés lorsqu'ils concourent à plusieurs axes de performance.

Pour en savoir plus sur la démarche de performance et l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques, vous pouvez consulter : <http://www.performance-publique.gouv.fr> (rubrique : performance de l'action publique).

► Le programme « patrimoines »

« Le projet de budget [2006] rappelle les trois finalités principales que l'Etat se donne dans la conduite de sa politique patrimoniale : rendre accessibles au plus grand nombre les oeuvres capitales de l'humanité et de la France ; sauvegarder, protéger et mettre en valeur le patrimoine culturel, tout en protégeant la qualité architecturale et paysagère ; encourager les politiques culturelles locales. »

Objectifs et indicateurs d'efficacité socio-économique (point de vue du citoyen)

1 Améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines

Nombre de termes nouveaux publiés au Journal Officiel

2 Accroître l'accès du public au patrimoine national

Mise à disposition d'outils de connaissance (inventaires, catalogues)

Accessibilité physique des collections au public

Fréquentation physique payante et gratuite des institutions patrimoniales et architecturales (grands événements compris)

Part du jeune public dans la fréquentation totale des institutions patrimoniales et architecturales

Fréquentation des sites Internet relatifs au patrimoine et à l'architecture (nombre de connexions)

Objectifs et indicateurs de qualité de service (point de vue de l'utilisateur)

1 Améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines

Amélioration des procédures de protection

Qualité de la maîtrise d'ouvrage Etat

2 Accroître l'accès du public au patrimoine national

Taux de satisfaction du public des institutions et des sites patrimoniaux

Objectifs et indicateurs d'efficacité de la gestion (point de vue du contribuable)

1 Améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines

Coût moyen du m² mis aux normes de conservation

Part des crédits alloués à la conservation préventive par rapport aux crédits alloués à la restauration

3 Elargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics

Effet de levier de la participation financière de l'Etat dans les travaux de restauration des monuments historiques et du patrimoine immobilier muséal

Effet de levier de la participation financière de l'Etat dans les acquisitions de trésors nationaux

Part des ressources propres des institutions patrimoniales dans le budget total

⁷ Extrait de Philippe Nachbar et Serge Lagache, Avis n° 100 tome 3, présenté au Sénat au nom de la commission des Affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 2006, 24 novembre 2005

► Le programme « création »

« Cette mission s'articule autour de trois grandes orientations stratégiques : assurer la diversité et le renouvellement de la création, rapprocher l'oeuvre du public et favoriser l'économie des professions et des industries culturelles. »

« Le programme « création » de la mission « culture » vise à assurer la diversité et le renouvellement de l'offre culturelle, à tous les stades de la vie d'une oeuvre : création, production et diffusion. »

Objectifs et indicateurs d'efficacité socio-économique (point de vue du citoyen)

1 Inciter à l'innovation et à la diversité de la création française

Part des artistes ayant bénéficié pour la première fois de commandes, d'acquisitions et d'aides à la création par l'État.
Taux d'entrée et taux de sortie des compagnies et des ensembles dans les dispositifs d'aide.
Taux de la création par rapport au nombre de fauteuils mis en vente.
Evolution du nombre total de nouveaux titres publiés dans les secteurs de vente lente.

2 Donner des bases économiques et financières solides à la création française

Part des structures ayant accueilli une résidence artistique.

3 Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire

Evolution de la fréquentation des lieux subventionnés par secteur.
Taux de places vendues par rapport à la jauge mise en vente dans les lieux subventionnés.
Part du public scolaire (en sorties scolaires) dans la fréquentation, par secteur.

5 Soutenir l'emploi culturel et la professionnalisation des secteurs

Place de la rémunération des artistes dans les structures subventionnées.

6 Conforter la diversité de l'offre culturelle dans le domaine des industries culturelles

Evolution de la part de marché des commerces culturels indépendants (librairies et disquaires).
Diversité des répertoires aidés dans les dispositifs d'aide à la production phonographique.
Efficacité des interventions du Réseau pour la Recherche et l'Innovation en Audiovisuel et Multimédia (RIAM).

Objectifs et indicateurs d'efficience de la gestion (point de vue du contribuable)

2 Donner des bases économiques et financières solides à la création française

Recette moyenne par place offerte.
Part des charges fixes dans les budgets des structures.

3 Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire

Part des m² de bibliothèques construits en zone rurale ou en périphérie urbaine par rapport au nombre total de m² construits dans l'année.

4 Diffuser davantage les oeuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger

Proportion des représentations offertes hors ville-siège des structures de production et de diffusion.
Efficacité du soutien à l'exportation des industries culturelles (livres et disques).

► Le programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture »

Ce programme a pour mission de « rendre accessibles au plus grand nombre les oeuvres de l'esprit, de développer les pratiques et les enseignements artistiques, d'encourager les politiques locales, et enfin, de contribuer à l'action culturelle extérieure de la France. C'est également à ce programme que sont rattachés les crédits destinés aux fonctions de soutien communes aux trois programmes. »

Objectifs et indicateurs d'efficacité socio-économique (point de vue du citoyen)

1 Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur

Taux d'insertion dans un emploi en rapport avec la formation reçue dans un établissement sous tutelle ou sous contrôle du ministère de la Culture et de la Communication, dans un délai de 3 ans après l'obtention du diplôme.

2 Favoriser l'accès des enfants et des jeunes d'âge scolaire à l'éducation artistique et culturelle en augmentant l'implication des structures artistiques et culturelles subventionnées par le ministère

Part des enfants et des jeunes d'âge scolaire ayant bénéficié d'une action éducative d'une structure subventionnée par le ministère de la Culture et de la Communication (toutes disciplines confondues, élèves du primaire et du secondaire).

3 Favoriser les pratiques amateurs

Niveau de fréquentation des pôles ressources

4 Favoriser les publics spécifiques

Part des établissements en conformité avec la charte d'accessibilité des personnes handicapées dans la fréquentation des établissements ouverts au public.

6 Promouvoir les échanges au sein de l'espace culturel européen dans un contexte de diversité culturelle

Part d'étudiants, d'artistes et de professionnels de la culture européens et étrangers accueillis dans des institutions culturelles et des structures de formation en France subventionnées par le ministère.

Objectifs et indicateurs d'efficience de la gestion (point de vue du contribuable)

2 Favoriser l'accès des enfants et des jeunes d'âge scolaire à l'éducation artistique et culturelle en augmentant l'implication des structures artistiques et culturelles subventionnées par le ministère

Montant moyen investi pour les actions d'éducation artistique par rapport au nombre d'enfants touchés par ces actions

5 Orienter les actions menées par les structures artistiques et culturelles subventionnées par le ministère en direction de territoires où la population est, pour des raisons sociales, culturelles ou géographiques, éloignée de l'offre culturelle

Effort de développement de l'éducation artistique et culturelle dans les territoires prioritaires : part des crédits d'éducation artistique et culturelle dirigés vers les territoires prioritaires par rapport à la proportion d'élèves scolarisés dans ces territoires.

Effort d'intervention du ministère dans les zones rurales et les zones urbaines sensibles : part des crédits d'intervention du ministère affectés aux zones rurales et aux zones urbaines sensibles par rapport à la proportion d'habitants de ces zones

7 Maîtriser le coût des fonctions de soutien

Montant des fonctions de soutien et part des fonctions de soutien par rapport au budget global du ministère.

Effectifs globaux du ministère par rapport aux effectifs consacrés à la gestion des ressources humaines.

Les indicateurs : difficultés méthodologiques rencontrées par le ministère de la culture

Avis n° 100 tome 3, présenté au Sénat au nom de la commission des Affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 2006, 24 novembre 2005

« Des difficultés méthodologiques dans la construction ou le renseignement des indicateurs ont été relevées, qui s'expliquent d'une part, par la complexité de l'évaluation et de la mesure des politiques culturelles par essence, d'autre part, par l'absence de culture de gestion au ministère de la culture et enfin par le fait que le ministère de la culture n'est jamais un opérateur direct pour la plupart de ses actions.

*Plusieurs objectifs stratégiques du ministère de la culture et de la communication portent sur des **champs d'intervention difficilement mesurables**. Ainsi comment mesurer la qualité de la création artistique ? Le champ culturel est un champ en perpétuelle évolution dans le domaine de la création et ce contexte s'accommode difficilement d'une logique de la mesure. Par conséquent, il a été d'autant plus complexe de définir des indicateurs de performance portant sur l'efficience et la qualité du service rendu ; le ministère de la culture devra progresser dans ce domaine sur les prochaines années.*

*Par ailleurs, dans la sphère culturelle, **l'action de l'Etat est majoritairement indirecte**, l'Etat intervenant en soutien de projets mis en oeuvre par des opérations des collectivités territoriales ou des structures subventionnées.*

L'absence d'études statistiques et prospectives sur l'effet de levier de l'action de l'Etat dans le champ culturel (notamment sur les questions de fréquentation des structures subventionnées) constitue un réel handicap dans la construction d'indicateurs de performance pertinents (l'identification des leviers d'action du ministère de la culture étant parfois très complexe).

La majorité des indicateurs des projets annuels de performance (PAP) de la mission culture sont nouveaux, expressément créés dans le but de répondre aux exigences de la LOLF dans une logique de mesure de résultats et de la performance. Le ministère de la culture ne dispose donc **pas d'historiques chiffrés**, rendant toute prévision ou fixation de cible complexe voire, dans certains cas, hasardeuse. Par ailleurs la majorité des indicateurs sont de nature déclarative (enquêtes auprès des structures...) ce qui pose des difficultés en termes de fiabilité de certaines données. **Le ministère de la culture s'emploie donc à la réalisation d'outils (bases de données par exemple) qui permettront à terme le renseignement fiable et plus automatisé de ces indicateurs.**

Afin de faciliter la remontée d'information, le ministère a mis en oeuvre une application OPUS (Outil de Pilotage à l'Usage des Services), déjà déployée dans les services centraux et déconcentrés et qui a vocation à couvrir l'ensemble des entités du ministère y compris les établissements publics, voire les structures subventionnées. D'ici fin 2005, pour permettre le pilotage des programmes et des actions d'un programme, OPUS accueillera l'ensemble des indicateurs des PAP, les indicateurs des Budgets opérationnels de programme (BOP) centraux et locaux, les indicateurs de suivi des politiques culturelles, les autres indicateurs permettant le pilotage par action par les directions. Chaque indicateur a fait l'objet d'une définition précise de toutes les données le composant afin de garantir des modes de collecte homogènes.

La principale difficulté de construction des indicateurs du **programme « Patrimoines »** réside dans l'**agrégation de données disparates**. En effet, il pourrait sembler souhaitable à terme de ne plus faire mention des secteurs d'activité du ministère de la culture pour des indicateurs tels que le coût moyen des m² mis aux normes de conservation, l'amélioration des procédures de protection, la mise à disposition d'outils de connaissance, l'accessibilité physique des collections au public, le taux de satisfaction des publics des institutions patrimoniales ou encore la fréquentation par le public jeune des sites patrimoniaux.

A ce jour, les modes de calcul des indicateurs par secteur rendent impossible toute tentative d'agrégation pertinente. En outre, la déclinaison dans la gestion interne nécessite une précision dans la formulation des indicateurs. Néanmoins, d'ici le projet de loi de finances pour 2007, le ministère de la culture essaiera de construire, dans la mesure où cela reste pertinent pour la gestion, des indicateurs agrégés par programme.

Dans le **programme « Création »**, la principale difficulté méthodologique réside dans l'exercice de **définition de certains concepts artistiques ou culturels**. Ainsi l'indicateur sur la résidence artistique nécessite de formaliser des critères objectifs relatifs à la nature de la résidence artistique ; une circulaire sur ce sujet est en cours d'élaboration et devrait faciliter la construction de cet indicateur dans la perspective du PAP annexé au projet de lois de finances pour 2007. De même l'indicateur sur le taux de la création par rapport au nombre de fauteuils mis en vente implique une définition objective de ce qu'est une création, ce qui reste un exercice délicat et a d'ores et déjà fait l'objet de nombreuses réunions de mise eu point.

Enfin, pour le **programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »**, une difficulté majeure réside dans la collecte des données en vue de la construction et du renseignement des indicateurs de ce programme. L'indicateur relatif au taux d'insertion en fournit un exemple éloquent. Son renseignement suppose que les structures d'enseignement sous tutelle du ministère de la culture soient en mesure de suivre leurs étudiants trois ans après l'obtention du diplôme et disposent pour ce faire d'un fichier actualisé des coordonnées de chacun d'eux. L'absence quasi systématique d'associations d'anciens élèves dans ce type de structures renforce la difficulté de suivre les diplômés après l'obtention de leur diplôme. Le taux de retour au questionnaire est souvent faible et la fiabilité d'un tel indicateur s'en ressent. »⁸

⁸ Ibid

3 Présentation des intervenants

Jean-François Burgos

Elu socialiste de la municipalité de Gennevilliers depuis 1995, Jean-François Burgos, chargé lors de son premier mandat de la délégation informatique, s'occupe aujourd'hui des affaires culturelles. Il est également administrateur de la Maison de la Solidarité de Gennevilliers, maison d'accueil de jour. Il a travaillé comme prestataire de services informatiques dans le secteur bancaire et en particulier dans celui de la haute finance. Depuis 2001, Jean-François Burgos est vice-président de la FNCC, Fédération Nationale des Collectivités Territoriales pour la Culture, dont il préside la commission « Formation ». <http://www.ville-genevilliers.fr>

A la manière des entreprises privées qui sont conduites aujourd'hui à une rationalisation accrue des tâches, l'Etat est entré dans une logique comptable, par la mise en place de contrats d'objectifs visant à acquérir une plus grande maîtrise des coûts et du temps. L'individu se trouve progressivement asservi à l'outil de planification au nom de la performance.

Avec la mise en application de la LOLF, l'Etat sera-t-il en mesure de produire une politique sur le long terme ? Des indicateurs doivent être définis pour évaluer la politique et les choix financiers, or ces indicateurs sont-ils adaptés au sens d'une politique culturelle ?

La LOLF nécessite une certaine prudence de la part des acteurs en charge de sa mise en œuvre dans le champ culturel, concernant en premier lieu la définition des critères d'évaluation, quantitatifs et qualitatifs.

Les projets culturels sont des actes uniques tant dans leur conception que dans leur représentation. Comment est-il possible de leur appliquer des critères d'évaluation quantitatifs ? Comment mesurer l'unicité qualitative de ces projets ? Il semble difficile voire impossible d'évaluer des éléments tels que le sens émis, la perception des publics et l'imaginaire développé par l'individu. Comment peut-on mesurer ces processus que sont l'affectation des connaissances et l'influence sur le parcours de vie ? Comment la LOLF avec ses critères rationnels peut-elle venir étalonner le sens et l'impact d'un spectacle ou d'une action culturelle sur les gens ?

Extrait de la rencontre entre Guillaume Deschamps, Emilie Dubuc et Jean-François Burgos à la Mairie de Gennevilliers, le 20 février 2006.

Pierre Deprost

Chargé de mission LOLF au ministère de la culture et de la communication, au sein de la direction de l'administration générale.

La LOLF est un outil de gestion. En introduisant la notion de performance dans la gestion de l'Etat, elle permet d'adopter des orientations stratégiques. Elle peut être perçue par chaque service comme une nouvelle manière d'analyser son travail et de progresser.

2006 est la première année de mise en œuvre de la LOLF. Cette mise en pratique amènera peut-être à constater que les objectifs fixés et les indicateurs retenus doivent être modifiés ou ajustés. Pour le moment, 9 à 10 indicateurs comptent réellement sur les 40 existants.

Il est nécessaire d'affiner l'observation afin de progresser dans la compréhension des objectifs tout en conservant une obligation de cohérence dans les missions et le respect des contraintes budgétaires. En effet, pour concevoir une stratégie efficiente, il est primordial de comprendre l'environnement dans lequel se situent les différents domaines d'interventions. Pour le moment, il n'y a pas assez de moyens consacrés à cette observation.

Pour autant il ne faut pas oublier que la Culture est avant tout perçue de manière qualitative et non pas quantitative. En cela l'analyse des questions de performance est beaucoup plus subjective.

Extrait de la rencontre entre Guillaume Deschamps, Emilie Dubuc, Pascal Le Brun-Cordier et Pierre Deprost à la Direction Générale des services du ministère de la culture, le 31 janvier 2006.

Pierre Oudart

Après avoir travaillé dans le réseau linguistique et culturel étranger, Pierre Oudart a été conseiller multimédia au ministère de la culture auprès de Catherine Tasca, avant de rejoindre la Direction Régionale des Affaires Culturelles d'Ile-de-France en tant que chef du service développement et action territoriale.
<http://www.culture.gouv.fr/culture/regions/dracs/idf.htm>

A l'évidence la LOLF était une réforme indispensable. La forme des budgets ne permettait pas d'élaborer une stratégie d'actions. Mais ses implications n'ont peut-être pas été suffisamment anticipées. Les termes utilisés (« performance », « contrôle de gestion », « indicateurs ») rencontrent une certaine réticence de la part des agents. La LOLF a introduit une logique de performance. Or, le ministère n'est pas dans cette logique, d'un point de vue économique en particulier : pour satisfaire l'intérêt général, il soutient des champs artistiques en difficulté, le patrimoine et le théâtre public notamment.

La mise en œuvre de la LOLF se heurte à une autre difficulté : le ministère manque d'une observation locale approfondie. Il faudrait pouvoir s'appuyer sur la recherche en sciences humaines, qui reste un secteur trop restreint au sein du ministère, afin de prendre en compte la situation globale et produire une évaluation efficace et pertinente.

De leur côté les artistes n'éprouvent pas d'inquiétudes particulières vis-à-vis de la LOLF. Ils expriment le besoin d'être évalués dans la transparence. Ils observent néanmoins une superposition des questionnaires avec parfois des indicateurs contradictoires. Il est donc nécessaire que les institutions publiques coordonnent leurs modes d'évaluation.

Extrait de la rencontre entre Guillaume Deschamps, Emilie Dubuc et Pierre Oudart à la DRAC Ile-de-France, le 8 mars 2006.

4 Points de vue critiques

La fin du modèle contractuel ?

« *Que se passe-t-il actuellement ? On donne plus de compétences aux collectivités locales, mais cela s'opère par la captation de compétences et de ressources qui étaient celles des services déconcentrés de l'État ; ces derniers se retrouvent totalement déshabillés, non seulement par les collectivités locales, mais aussi par l'État central, qui opère un mouvement inédit de concentration. (...) la LOLF, (loi organique relative aux lois de finances), ce qu'on appelle la nouvelle constitution financière de l'État, renforce ce mouvement de concentration. L'objectif poursuivi est de donner les moyens au Parlement de mieux piloter et contrôler l'exécution budgétaire, de définir des priorités et de vérifier qu'elles se mettent en oeuvre. De fait, il s'agit d'un puissant outil de centralisation des politiques publiques. À certains égards, la LOLF joue même contre les « libertés locales », puisque certaines politiques transférées aux collectivités locales vont voir leurs objectifs être définis au niveau central et s'imposer, de manière directe, au local. (...) c'est la fin d'un certain modèle de gestion publique, le modèle contractuel. »⁹*

Renaud Epstein, Groupe d'analyse des politiques publiques, ENS de Cachan

La critique des politiques culturelles à l'aune de la « diversité culturelle »

« *L'intention de ce texte est critique. Mon propos est de dire que la « politique culturelle française » est tout, sauf politique. La politique culturelle française, et j'englobe dans cette expression l'action de l'Etat et celle des collectivités, s'est développée avec succès, mais en perdant sa place dans la dynamique du débat politique au sein de la démocratie. [...]*

Je pourrais aussi partir de la LOLF et des critères de performance, acceptés par le Parlement, concernant l'action du ministère de la culture. Par exemple, dans la loi de finances pour 2006, figure ce critère de performance associé à l'objectif de « transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Cette très républicaine intention politique est repérée, entre autres, par l'indicateur donnant « la part des crédits d'intervention du ministère affectés aux zones rurales et aux zones urbaines en difficulté par rapport à la part d'habitants de ces zones ». La performance sera donc que la Drac consacre plus d'argent aux territoires en difficulté (ce qui sera effectivement une performance).

Toutefois, cet indicateur est purement administratif, donc technique. Par contre, la performance recherchée se donne des allures d'enjeux politiques. Il s'agit de « réduire les inégalités culturelles », en veillant à « orienter les actions menées par les structures artistiques et culturelles subventionnées par le ministère en direction de territoires où la population est, pour des raisons sociales, culturelles ou géographiques, éloignée de l'offre culturelle. »

Là encore, personne, ni au Parlement ni ailleurs, à ma connaissance, n'a été interpellé par cet énoncé qui affirme, sans vergogne, que, pour l'Etat, il n'y a qu'une seule offre culturelle légitime. Le texte de la loi énonce clairement qu'il y a des populations qui ont des raisons culturelles d'être éloignées de l'offre culturelle subventionnée, reconnaissant par là qu'il existe des citoyens qui ont d'autres cultures que la culture soutenue par la politique publique. Mais ces cultures n'ont pas de légitimité. Il n'est pas question de les prendre en compte.

Il n'est pas venu à l'idée du législateur d'inverser le critère de performance : la bonne performance pour l'Etat aurait pu être que les moyens publics permettent aux citoyens ordinaires, peu enclins à fréquenter les équipements soutenus par la politique culturelle, de développer leurs propres cultures. Plus de moyens publics pour permettre à ces références culturelles d'être plus actives, plus visibles, mieux reconnues ! La bonne performance pour l'Etat serait alors d'accorder des moyens croissants pour faire connaître largement les cultures des 70 % de la population qui ont d'autres cultures que celles des structures aidées

⁹ Renaud Epstein, « La culture à l'épreuve des territoires, l'in-discipline culturelle et les collectivités territoriales », Rencontres De l'hiver à l'été n°5, juillet 2005, INJEP, Marly-le-Roi.

par l'Etat !!!

Bien au contraire, la République, voulant certainement éviter le populisme et la démagogie, nie ces cultures et ne connaît qu'un seul sens : **elle sera performante uniquement si elle fait connaître la culture des structures qu'elle soutient à toutes les autres cultures.** Ça ne se discute pas ; la performance sera dans ce sens-là et pas dans l'autre !!! Sacrée performance dont le passé nous a déjà donné la preuve de l'absence d'efficacité ! Mais rien n'y fait ; la démocratie représentative a avalé, sans frémir, cette grosse couleuvre car la République est sûre d'elle-même ! Les acteurs culturels aussi, car je n'ai pas vu que les réseaux spécialisés dans les différentes disciplines artistiques s'étaient énervés sur cet indicateur. Les acteurs n'envisagent pas le moindre « débat citoyen », la moindre « polémique démocratique » sur le sens de la flèche. Le citoyen n'a pas de culture intéressant la politique culturelle. Pas de débat politique sur les indicateurs de performance, au moment même où l'on annonce que les collectivités devront elles aussi y passer ; ça promet !!!

A propos de la LOLF, j'ai quand même repéré une interrogation sur le site du Syndeac qui évacue de belle manière la présence du « politique ». La question est posée de la possibilité même d'évaluer la mission « culture » que l'Etat confie au ministère de la Culture. Le texte du Syndeac appelle ainsi à la « vigilance » car il n'est pas tout à fait certain que les élus de la Nation aient bien saisi « **l'impossibilité de mesurer certains aspects de nos métiers comme la dimension qualitative de la création par exemple. Notre vigilance est donc requise sur ce point** ».

Voilà donc un acteur important de la politique culturelle qui énonce l'absence de pertinence du dispositif mis en place par les élus. Au moment où les politiques publiques, au niveau européen, se battent jour par jour pour se légitimer en essayant de justifier leur bien fondé, un acteur aussi influent que le Syndeac s'étonne que l'Etat de droit songe à évaluer l'usage de l'argent public dans la création. En quelque sorte, les acteurs nient toute compétence à l'Etat de Droit pour juger des ressources publiques qu'il leur accorde ! Bizarre !

Quand je dis qu'il n'y a plus de politique dans la politique culturelle, c'est en observant une telle position. Les acteurs n'appellent pas au débat sur la manière d'évaluer et donc de rendre compte de la création artistique dans la société. On observe ainsi qu'il y a le « non-débat » qui traduit l'impossibilité publique de donner valeur à l'art, comme il y a le « non-public » éloigné des valeurs de l'art. Les acteurs de la politique culturelle vivent dans le nuage de la politique culturelle qu'ils ont façonnée depuis quarante ans. En refusant le principe même de l'évaluation, ils montrent qu'ils sont enfermés dans un monde à part où le dogme l'emporte sur le débat : il est devenu « indiscutable » que l'art et la culture doivent vivre du fruit des impôts versés par les citoyens !!!

Cette position n'est certainement pas la plus élaborée pour défendre les interventions publiques en matière d'art et de culture. Elle oublie que l'enjeu est aujourd'hui d'obtenir de nouveaux arbitrages significatifs et que pour y parvenir il s'impose, en priorité, de convaincre les citoyens les moins convaincus par les bienfaits de la politique culturelle. Il n'y a donc pas de paradoxe à affirmer, haut et fort, qu'il faut d'abord **entrer en débat avec ceux qui ne veulent pas débattre.** Leur nombre est parfaitement connu au rayon « n'ont jamais été » des statistiques ministérielles sur la vie culturelle. La tâche sera rude car, dans toute l'histoire de la politique culturelle, le « citoyen » ordinaire est fait de médiocrité. Il est absent. Il n'a droit qu'au médiocre statut de « public ».

Doc Kasimir Bisou, 18 janvier 2006

Document téléchargeable sur <http://www.uzeste.com>

« CULTURE les ravages de l'argent public »

"Dans le domaine culturel, agir, pour les élus, c'est avant tout dépenser, et le plus visiblement possible" ¹⁰

La culture n'est pas une marchandise...

"Si la culture n'est en rien une marchandise, elle génère de l'action culturelle", bel essai du rapporteur du budget de la Culture à la commission des Finances de l'Assemblée nationale pour faire passer l'idée que la culture devrait être considérée comme une activité économique à part entière. Problème, selon nos sources : "dans les hautes sphères culturelles de l'Etat, la culture est noble et gagner de l'argent avec la culture est bas" au point qu'il est très difficile d'introduire des directions marketing et management dans les établissements culturels.

"Dans la culture, il y a une sorte de snobisme qui prévaut : il n'y a jamais de spectacle nul, ce sont les spectateurs qui ne sont pas au niveau. Ce sont des « artistes » sans notion de gestion. A cela se greffe l'intérêt des réseaux animés par les énarques qui freinent la réforme de l'Etat. Ils profitent de l'Etat pour s'enrichir car c'est de plus en plus difficile de s'enrichir dans le privé. Il n'y a aucun risque à s'enrichir grâce à l'Etat tandis qu'il y a de gros risques dans le privé. La Cour des comptes a fait un rapport sur les dysfonctionnements au sein du ministère de la Culture qui est le ministère le plus mal géré qui soit. En France, nous avons un problème de réglementation, le conflit d'intérêt n'existe pas, il n'y a que la notion de prise illégale d'intérêt. Au ministère de la Culture, ils savent très bien que nous avons des dossiers sur eux mais nous n'avons aucun pouvoir d'enquête" ¹¹.

Et le rapport Latarjet d'ouvrir timidement la brèche : "la question de la surproduction se pose, même si sa connotation marchande dérange (...) la crise est économique". En dépit de l'augmentation de 13% de leurs subventions provenant de l'Etat entre 1998 et 2002, 40% des centres dramatiques nationaux ont un fonds de roulement négatif et 30% sont en crise. Bref : de plus en plus d'argent public, de plus en plus de spectacles, de moins en moins de spectateurs puisqu'on puise toujours dans la même clientèle : 10% des ménages effectuant 50% de la dépense pour le spectacle vivant.

Culture : les 3 propositions de l'iFRAP

■ Rendre transparent et publier le véritable chiffre du financement budgétaire de la culture (Etat + collectivités) évalué aujourd'hui à 11 milliards d'euros par an.

■ Fixer des objectifs d'au moins 50% de création d'auteurs vivants et de 50% de recettes propres pour tous les établissements culturels publics et subventionnés. Subordonner les subventions au respect du cahier des charges.

■ Encourager par la fiscalité les fondations culturelles financées par des fonds privés et désengager d'autant progressivement l'Etat du financement de la culture.

A l'heure de la LOLF où l'argent manque cruellement dans les caisses de l'Etat et des collectivités, il serait temps de faire le bilan et de déterminer quelles sont les dépenses qui, au sein de ces 11 milliards, mériteraient qu'on les pérennise.

Extraits du Dossier iFRAP, Institut Français pour la Recherche sur les Administrations Publiques, *Société Civile* n°49 <http://www.ifrap.org/0-ouvrirlesite/Dossier-Culture.htm>

¹⁰ Maryvonne de Saint Pulgent, *Le gouvernement de la culture*, Gallimard, 1999

¹¹ Marc Fumaroli, Académicien, professeur au Collège de France, Historien des idées et des formes littéraires et artistiques de l'Europe, auteur de *L'Etat culturel*, Lgf, 1999 (Suite disponible dans la revue *Société Civile* n°49)

5 Les mots clés de la réforme budgétaire¹²

La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (Lolf) fixe le cadre de la nouvelle constitution financière de l'État.

Mission: une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Elle peut être interministérielle et constitue l'unité de vote des crédits.

Programme: un programme regroupe les crédits destinés à un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. Le montant des crédits du programme est limitatif. Lui sont associés une stratégie, des objectifs précis, ainsi que des résultats attendus. Un responsable de programme est nommément désigné.

Action: une action est une composante d'un programme, elle précise la destination de la dépense. Au sein d'un programme, la répartition des crédits entre les actions est indicative.

Titre: le titre précise la nature de la dépense (personnel, de fonctionnement...).

Fongibilité : la fongibilité laisse la faculté de définir la destination et la nature des dépenses lors de l'exécution du programme pour en optimiser la mise en oeuvre. La fongibilité est asymétrique car si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse est interdit.

Projet annuel de performances (PAP): document accompagnant l'annexe au projet de loi de finances, précisant pour chaque programme la présentation des actions, les objectifs et les indicateurs, la justification des crédits au premier euro, les opérateurs, la comptabilité d'analyse des coûts.

Performance du programme: capacité à atteindre des objectifs stratégiques préalablement fixés, mesurés par des indicateurs qui rendent compte des résultats obtenus. Ces objectifs stratégiques portent sur les effets attendus des politiques publiques (efficacité socio-économique intéressant le citoyen/la collectivité, qualité de service intéressant l'utilisateur, efficacité de la gestion intéressant le contribuable).

Justification au premier euro des crédits (JPE): les crédits du budget de l'État sont examinés et votés au premier euro. Les documents budgétaires présentent la justification de la totalité des crédits et des effectifs demandés.

¹² http://www.minefi.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/ministre/plf2006/plf/chiffrescles2006.pdf

Pour en savoir plus...

Liens Internet

- Site Internet du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, consacré à la mise en oeuvre de la LOLF

<http://www.moderfie.minefi.gouv.fr>

- Le forum de la performance

<http://www.minefi.gouv.fr/performance/index.htm>

- Guide de la performance

http://www.minefi.gouv.fr/performance/pdf/guide_performance.pdf

- Guide de lecture des missions

http://www.minefi.gouv.fr/performance/pdf/guide_lecture.pdf

- Dossier en ligne de La Documentation Française

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/lolf/>

- Dossier en ligne de Vie publique

<http://www.vie-publique.fr>

- « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace » : rapport au Gouvernement d'Alain Lambert et Didier Migaud, septembre 2005

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000592/0000.pdf>

- Décryptage de la LOLF sur Public Sénat, émission présentée par Cynthia Fleury

<http://www.publicsenat.fr/archives/emission.asp?emission=31>

- Site Internet de l'Assemblée nationale

<http://www.assemblee-nationale.fr/>

- Site Internet du Sénat

<http://www.senat.fr/>

- Site Internet de la Cour des Comptes

<http://www.ccomptes.fr/>

Presse / revues spécialisées

- « L'état réforme en profondeur la procédure budgétaire », *Le Monde*, 4 janvier 2006

- « LOLF, ce qui change », *Regards sur l'actualité*, n° 316, La Documentation française, décembre 2005

« Budget de l'Etat et finances publiques », *Cahiers français*, n° 329, La Documentation française, novembre - décembre 2005

- « LOLF story », *Le Point*, 11 août 2005

- « La réforme budgétaire », *Regards sur l'actualité*, n° 297, La Documentation française, janvier 2004