



Inspection générale  
des finances

n° 2006-M-080-01

Inspection générale  
de l'administration des  
affaires culturelles

n° 2006-051

## Mission d'audit de modernisation

# Rapport

## sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture

Etabli par

**Nathalie COPPINGER**

Inspectrice générale des finances

**Jean-Sébastien DUPUIT**

Inspecteur général de  
l'administration des affaires  
culturelles

**Mélanie JODER**

Inspectrice des finances

**Charlotte LECA**

Inspectrice des finances

- AVRIL 2007-

# La tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture et de la communication

Constats

Ministère de la culture et de la communication

## 1. Cadre de l'audit

- Le ministère de la culture et de la communication (MCC) assure la tutelle de 78 opérateurs. Leur nombre a doublé en vingt ans. Ils représentent aujourd'hui 10 % de l'ensemble des opérateurs de l'État.
- Ils représentent un enjeu essentiel pour le ministère :
  - ✓ plus de 40% des crédits du ministère leur sont affectés
  - ✓ ils emploient plus de 22 000 ETP
  - ✓ ils jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre de la politique culturelle française.
- Ils se caractérisent par leur grande diversité. Leur tutelle et leur pilotage ne peuvent donc s'exercer de manière uniforme.

## 2. Dysfonctionnements constatés

- L'exercice actuel des tutelles financière et sectorielle, plus souvent en réaction qu'en anticipation, s'opère au détriment du pilotage stratégique.
- Les compétences des acteurs de la tutelle et du pilotage sont imbriquées, ce qui ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble des opérateurs.
- Le suivi des emplois est perfectible. Les modalités actuelles de gestion des personnels des établissements publics administratifs rémunérés par l'État freinent le développement d'une véritable gestion des ressources humaines chez les opérateurs.
- L'attention portée à la qualité de la comptabilité patrimoniale est encore insuffisante.
- La démarche ambitieuse de contractualisation engagée par le ministère avec l'ensemble des ses opérateurs a déjà produit des effets positifs. Elle nécessite toutefois des délais importants. Les premiers contrats conclus sont de qualité inégale.

MINEFI - DGME - 2007

# La tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture et de la communication

Propositions

Ministère de la culture et de la communication

## 3. Recommandations

- L'organisation de la tutelle : Réaffirmer le rôle du MCC dans la définition des politiques publiques mises en œuvre par les opérateurs. Donner toute leur place aux responsables de programme. Préciser la répartition des compétences entre les différents acteurs de la tutelle et du pilotage et le rôle des directions régionales des affaires culturelles comme relais des administrations centrales.
- Le budget : Renforcer le rôle du MCC dans la budgétisation initiale. Appliquer la mise en réserve au niveau des programmes, avant notification des budgets aux opérateurs. Autoriser une fongibilité accrue entre les crédits. Améliorer le suivi qualitatif de la gestion par le développement de l'analyse financière.
- La comptabilité : Renforcer la qualité des comptes des opérateurs. Clarifier les responsabilités financières de l'État et des opérateurs en matière de renouvellement des actifs.
- La gestion des ressources humaines : Améliorer la connaissance des emplois des opérateurs. Associer davantage les établissements publics administratifs à la réflexion sur le schéma d'emploi cible. Envisager l'opportunité de la poursuite du transfert de la gestion et de la paie de ces agents aux opérateurs sur la base d'évaluations des transferts opérés au Louvre et à la BnF.
- La contractualisation : Échelonner la négociation des contrats en fonction des enjeux retenus par le ministère. Renforcer le suivi de la mise en œuvre des contrats. Relancer la contractualisation pluriannuelle sur les moyens.
- Les fonctions d'animation et d'appui : Animer un réseau d'échange de bonnes pratiques. Encourager la mutualisation des fonctions support.

## 4. Impacts attendus et échéances

- Pilotage stratégique renforcé
- Meilleure répartition des compétences entre les différents acteurs du pilotage et de la tutelle.
- Efficacité accrue des contrats de performance qui deviendraient un véritable outil de dialogue de gestion.
- Application de ces recommandations à la tutelle et au pilotage des opérateurs d'autres ministères.

MINEFI - DGME - 2007

## PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT

### PÉRIMÈTRE PHYSIQUE

Éléments de périmètre de l'audit	Nombre	Commentaires
Opérateurs nationaux rattachés aux quatre programmes pilotés par le ministère de la culture	78 opérateurs	Tendance forte à l'augmentation du nombre des opérateurs (doublement en vingt ans) 10% des opérateurs de l'État

Pour plus de détails, cf. annexe 3.

### PÉRIMÈTRE FINANCIER

Éléments de périmètre	Montant (en millions d'€)	Commentaires
Budgets nets exécutés des opérateurs en 2005 (hors valorisation des personnels rémunérés par l'État)	Environ 2 400	
Subventions du ministère de la culture versées aux opérateurs en 2005 (titre 3-2)	Environ 1 080	40% des crédits du ministère de la culture
Financement public des opérateurs en 2005 (subventions du ministère de la culture, autres subventions publiques, ressources fiscales affectées et valorisation des personnels rémunérés par l'État)	Environ 1 890	
Taux de financement public (moyenne)	Environ 72%	

Pour plus de détails, cf. annexe 3.

### EFFECTIFS CONCERNÉS

	Nombre d'agents (en ETP)	Commentaires
Effectifs employés par les opérateurs	Environ 22 300 ETP	Environ trois fois les effectifs du ministère de la culture hors opérateurs Environ 16 500 emplois rémunérés par les opérateurs eux-mêmes et 5 800 emplois rémunérés par l'État

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre	Échéance de mise en œuvre	Transposable à d'autres ministères
<b>1</b>	<b>Renforcer le rôle du ministère de la culture dans la budgétisation initiale des crédits destinés aux opérateurs</b>				
1.1	Redéfinir les rôles respectifs de la direction du budget et du ministère de la culture	27 Annexe 6	Direction du budget et ministère de la culture	Dès que possible	X
1.2	Positionner la direction de l'administration générale du ministère de la culture en prestataire de service pour les responsables de programme	27 Annexe 6	Secrétariat général, Direction de l'administration générale	Dès que possible	X
1.3	Clarifier les règles de mise en réserve des crédits des opérateurs	27 Annexe 8	Direction du budget et direction de l'administration générale	Octobre 2007	X
<b>2</b>	<b>Améliorer l'analyse qualitative de la gestion des opérateurs</b>				
2.1	Généraliser l'application des nouvelles règles budgétaires	28	Direction du budget, direction de l'administration générale et opérateurs	Préparation des budgets 2008 des opérateurs	X
2.2	Autoriser une plus grande fongibilité des crédits (des crédits de personnel vers les crédits d'investissement ou de fonctionnement et des crédits de fonctionnement vers les crédits d'investissement)	28	Direction du budget	Préparation des budgets 2008 des opérateurs	X
2.3	Déterminer, à l'avance et en accord avec chaque opérateur, des règles de gestion des éventuels excédents dégagés en cours d'exécution budgétaire	28	Directions sectorielles, direction de l'administration générale et opérateurs	Préparation des contrats de performance	X
2.4	Adapter les modalités d'exercice de la tutelle financière aux capacités et à la qualité de gestion des opérateurs	29 Annexe 6	Direction du budget et direction de l'administration générale	Dès que possible	X
2.5	Mieux articuler l'intervention de la direction du budget avec celle du contrôle financier	29 Annexe 7	Direction du budget, contrôleur budgétaire et comptable ministériel et contrôle général économique et financier	Courant 2007	X

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre	Échéance de mise en œuvre	Transposable à d'autres ministères
2.6	Développer un système d'information unique consacré à l'analyse financière des opérateurs	29 Annexe 10	Direction du budget, contrôle financier, direction générale de la comptabilité publique, direction de l'administration générale, directions sectorielles et opérateurs	Courant 2007	X
2.7	Revaloriser les travaux des conseils d'administration	30	Direction du budget, direction de l'administration générale, directions sectorielles et opérateurs	Progressive, au fur et à mesure de leur renouvellement	X
<b>3</b>	<b>Progresser dans la qualité des comptes des opérateurs</b>				
3.1	Mener à bien le chantier d'évaluation de l'actif immobilier des opérateurs	31 Annexe 9	Direction générale de la comptabilité publique, France Domaine, direction de l'administration générale et opérateurs	2008	X
3.2	Développer le contrôle interne comptable chez les opérateurs	31 Annexe 9	Direction générale de la comptabilité publique et opérateurs	2007-2008	X
3.3	S'acheminer vers une certification obligatoire des comptes des opérateurs	31 Annexe 9	Direction générale de la comptabilité publique, opérateurs et certificateurs (à définir)	2009	X
3.4	Préciser les règles applicables au renouvellement des biens immobiliers contrôlés par les opérateurs, en fonction du mode de financement de chaque bien	31-32 Annexe 9	Direction générale de la comptabilité publique, direction de l'administration générale et opérateurs	Dès que possible	X
<b>4</b>	<b>Améliorer la connaissance des emplois des opérateurs pour mieux en maîtriser l'évolution</b>				
4.1	Présenter dans les documents budgétaires des données complètes sur les emplois des opérateurs	33 Annexe 11	Direction du budget, direction de l'administration générale et opérateurs	PLF 2007	X
4.2	Organiser une meilleure mutualisation des données entre les différents acteurs de la tutelle et du contrôle	33 Annexe 11	Direction du budget, contrôle financier, direction de l'administration générale, directions sectorielles et opérateurs	Dès que possible	X
4.3	Accompagner le développement de systèmes d'information permettant le suivi des emplois et le pilotage de la masse salariale	33 Annexe 11	Direction de l'administration générale	2007-2008	X

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre	Échéance de mise en œuvre	Transposable à d'autres ministères
<b>5</b>	<b>Moderniser la gestion des emplois</b>				
5.1	Associer davantage les opérateurs au dialogue de gestion sur la charte d'objectif et à la réflexion sur le schéma d'emploi cible	33 Annexe 12	Responsables de programme, direction de l'administration générale, directions sectorielles et opérateurs	Dès que possible	X  (selon les procédures propres à chaque ministère)
5.2	Décliner systématiquement les plafonds d'emploi jusqu'au niveau des opérateurs	33 Annexe 12	Responsables de programme et directions sectorielles	Prochaines chartes d'objectif	
5.3	Engager une réflexion sur les moyens d'assurer la mobilité des agents présents chez les opérateurs	33 Annexe 12	Direction de l'administration générale, directions sectorielles et opérateurs	Dès que possible	X
5.4	Engager une réflexion sur la constitution d'un « espace de carrière » commun aux agents du ministère et à ceux des opérateurs, tous statuts confondus	34 Annexe 12	Secrétariat général, direction de l'administration générale, directions sectorielles et opérateurs	Dès que possible	X
<b>6</b>	<b>Poursuivre le transfert de la gestion et de la paie des agents lorsque cela est souhaitable</b>				
6.1	Systématiser l'évaluation des transferts en vue d'une extension possible à d'autres EPA	34 Annexe 12	Direction de l'administration générale, inspection générale de l'administration des affaires culturelles	Début 2008 pour la BnF	
6.2	Pour les autres EPA, étudier l'opportunité d'une délégation de certains actes de gestion individuels sans transfert de la paie	34 Annexe 12	Direction de l'administration générale	2007	X
<b>7</b>	<b>Développer les fonctions d'animation et d'appui</b>				
7.1	Animer un réseau d'échange de bonnes pratiques	35	Direction de l'administration générale, directions sectorielles et opérateurs	Dès que possible	X
7.2	Encourager la mutualisation des fonctions support	35	Direction de l'administration générale, directions sectorielles et opérateurs	Progressive	X

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre	Échéance de mise en œuvre	Transposable à d'autres ministères
7.3	Développer les fonctions d'appui aux opérateurs	35-36 Annexe 12	Direction de l'administration générale, directions sectorielles	Progressive	X
<b>8</b>	<b>Réaffirmer le rôle des administrations centrales dans la définition des politiques publiques mises en œuvre par les opérateurs</b>				
8.1	Relancer les directives nationales d'orientation adressées aux opérateurs et organiser l'évaluation de leur application	38	Cabinet du ministre de la culture, secrétariat général et responsables de programme	2007	
8.2	Articuler les offres de services au public des opérateurs pour les rendre plus complémentaires	38	Direction de l'administration générale, directions sectorielles	Progressive	X
<b>9</b>	<b>Donner toute leur place aux responsables de programme</b>				
9.1	Donner toute leur place aux responsables de programme dans la tutelle budgétaire, le pilotage des emplois et l'élaboration des contrats de performance (renforcement des secrétariats généraux de programme, mise en place de tableaux de bord, réunions régulières avec les opérateurs d'un même programme...)	38 Annexes 6, 11 et 13	Secrétariat général, responsables de programme, direction de l'administration générale et directions sectorielles	Immédiat	X
9.2	Améliorer l'articulation entre les directions sectorielles et les programmes	38 Annexe 6	Secrétariat général, responsables de programme, direction de l'administration générale et directions sectorielles	Dès que possible	X
<b>10</b>	<b>Définir un protocole de répartition des compétences entre les différents acteurs de la tutelle et du pilotage</b>	<b>39</b> <b>Annexe 6</b>	<b>Secrétariat général, direction de l'administration générale, directions sectorielles, directions régionales des affaires culturelles</b>	<b>2007</b>	<b>X</b>
<b>11</b>	<b>Préciser le rôle des DRAC comme relais des administrations centrales</b>				
11.1	Associer systématiquement les DRAC aux conseils d'administration des opérateurs implantés en région	39 Annexe 6	Direction de l'administration générale, directions sectorielles et directions régionales des affaires culturelles	Progressive, au fur et à mesure du renouvellement des membres des CA ou de la réforme des statuts des opérateurs	

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre	Échéance de mise en œuvre	Transposable à d'autres ministères
11.2	Valoriser les pôles « Culture »	39 Annexe 6	Secrétariat général, responsables de programme, direction de l'administration générale, directions sectorielles et directions régionales des affaires culturelles	2007	
12	<b>Échelonner la négociation des contrats en fonction des enjeux</b>	<b>40</b> <b>Annexe 13</b>	<b>Responsables de programme, direction de l'administration générale et directions sectorielles</b>	Conclusion des contrats avec les opérateurs à forts enjeux dans les six mois	X
<b>13</b>	<b>Faire des contrats de performance un véritable outil du dialogue de gestion</b>				
13.1	Prévoir systématiquement dans les contrats des procédures et des calendriers pour la remontée d'informations	40 Annexe 13	Responsables de programme, direction de l'administration générale et directions sectorielles	Progressive, au fur et à mesure de l'élaboration des contrats	X
13.2	Renforcer les indicateurs transversaux	40 Annexe 13	Responsables de programme, direction de l'administration générale et directions sectorielles	Progressive, au fur et à mesure de l'élaboration des contrats	X
14	<b>Définir <i>ex ante</i> les modalités d'évaluation des contrats</b>	<b>40-41</b> <b>Annexe 13</b>	<b>Secrétariat général, responsables de programme, direction de l'administration générale et directions sectorielles</b>	<b>Avant la signature de chaque contrat</b>	<b>X</b>
15	Relancer la contractualisation pluriannuelle sur les moyens	41 Annexe 13	Secrétariat général, responsables de programme, direction de l'administration générale, direction du budget	<b>2009 (deuxième génération de contrats de performance) pour une contractualisation généralisée sur les moyens</b>  Dès que possible pour une contractualisation progressive sur certains paramètres budgétaires	X
16	Formaliser davantage les procédures de nomination des dirigeants	42	Cabinet, secrétariat général, responsables de programme direction de l'administration générale, directions sectorielles	Dès que possible	X
17	<b>Compléter le contrat par une lettre de mission et/ou un cahier des charges</b>				



Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre	Échéance de mise en œuvre	Transposable à d'autres ministères
17.1	Définir un cahier des charges lorsque la situation de l'opérateur le justifie	42 Annexe 13	Cabinet, secrétariat général, responsables de programme direction de l'administration générale, directions sectorielles	Progressive	X
17.2	Généraliser les lettres de mission aux dirigeants des opérateurs	42 Annexe 13	Cabinet, secrétariat général, responsables de programme direction de l'administration générale, directions sectorielles	Progressive, au fur et à mesure du renouvellement des dirigeants	X
<b>18</b>	<b>Généraliser la rémunération à la performance des dirigeants</b>	<b>43</b>	<b>Cabinet, secrétariat général, responsables de programme direction de l'administration générale, directions sectorielles</b>	<b>Progressive, au fur et à mesure du renouvellement des dirigeants</b>	<b>X</b>
<b>19</b>	<b>Inciter les opérateurs à mettre en place des dispositifs de rémunération à la performance collective de leurs agents</b>	<b>43</b>	<b>Direction de l'administration générale, directions sectorielles et opérateurs</b>	<b>Progressive</b>	<b>X</b>

**PRINCIPALES AMÉLIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES**

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires				
		Citoyen	Usager	Contribuable	Agents	Opérateurs
Meilleure adaptation des missions de l'État aux besoins; meilleure allocation des moyens de l'État par rapport aux besoins	1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, et 12			X	X	X
Simplification des procédures	5 et 6			X	X	X
Réduction des délais de traitement	5, 6 et 12					X
Modernisation du fonctionnement des structures de l'État	Toutes les propositions	X	X	X	X	X
Meilleur accès à l'information	4 et 9	X			X	
Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'État	Toutes les propositions	X	X	X	X	X

# Rapport

# Introduction (1)

- Les travaux de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) ont conduit à préciser progressivement la **notion d'opérateurs de l'État**, entités disposant de la personnalité juridique, financées majoritairement par l'État et contribuant à la mise en œuvre des politiques publiques définies dans les programmes.
- Leur insertion dans la **démarche de performance** promue par la LOLF suppose une approche renouvelée de l'exercice de leur tutelle et de leur pilotage.
- C'est la raison pour laquelle le ministre du budget et de la réforme de l'État et le ministre de la culture et de la communication ont chargé l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC) et l'inspection générale des finances (IGF) **d'amorcer cette réflexion en examinant la situation du ministère de la culture.**
- En effet, ses 78 opérateurs représentent un enjeu essentiel pour le ministère de la culture :
  - ◆ Ils absorbent **plus de 40% de ses crédits.**
  - ◆ La somme de leurs budgets équivaut à 80% du budget du ministère.
  - ◆ Ils emploient **plus de 22 000 équivalents temps plein (ETP)**, soit près de trois fois les emplois du ministère hors emplois rémunérés par l'État chez les opérateurs (administration centrale, services déconcentrés, services à compétence nationale ...).
  - ◆ Ils jouent un **rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique culturelle française.**
- Les résultats de cet audit ayant vocation à alimenter la réflexion sur l'exercice de la tutelle et le pilotage de l'ensemble des opérateurs de l'État, une partie des recommandations sont **transposables** à l'exercice de la tutelle et au pilotage d'opérateurs rattachés à d'autres ministères. Une annexe présente la **méthodologie** suivie par la mission.
- Le rapport est également accompagné de **10 annexes thématiques**, approfondissant les principaux points abordés, ainsi que de tableaux récapitulatifs.
- L'analyse et les recommandations se fondent notamment sur les **entretiens conduits par la mission au ministère de la culture et de la communication (MCC), au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) et avec les opérateurs** suivants :
  - ◆ Bibliothèque nationale de France (BnF) ;
  - ◆ Centre des monuments nationaux (CMN) ;
  - ◆ Centre national des arts du cirque ;
  - ◆ Cité des sciences et de l'industrie (CSI) ;
  - ◆ École nationale supérieure d'architecture de Nancy ;
  - ◆ École nationale supérieure d'art de Nancy ;
  - ◆ Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV) ;
  - ◆ Établissement public du musée du quai Branly (EPMQB) ;
  - ◆ Musée et domaine national de Versailles ;
  - ◆ Musée du Louvre ;
  - ◆ Musée d'Orsay ;
  - ◆ Opéra national de Paris (ONP) ;

## Introduction (2)

---

- ◆ Théâtre de Chaillot ;
- ◆ Union centrale des arts décoratifs (UCAD).

■ La mission a bénéficié de l'appui du cabinet *Deloitte* pour l'analyse des contrats de performance de 10 opérateurs.

■ Constatant le **poids et la diversité** des opérateurs au ministère de la culture (partie 1), la mission préconise que l'exercice de la tutelle soit recentré sur la **qualité de gestion** tout en laissant **davantage d'autonomie aux opérateurs** (partie 2). Parallèlement, le **pilotage stratégique devrait être renforcé** afin de réaffirmer la responsabilité première du ministère dans la définition des politiques publiques dont la mise en œuvre est confiée aux opérateurs (partie 3).

# Définitions

La tutelle est le contrôle exercé par l'État sur ses opérateurs en contrepartie du financement qu'il leur accorde pour la mise en œuvre de missions de service public. Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, le pilotage – qui complète et encadre l'exercice traditionnel de la tutelle sans s'y substituer – a vocation à se développer pour la mise en œuvre des politiques publiques.

## Tutelle d'un opérateur

### ■ Encadrement général et contrôle d'un opérateur par un service de l'État

La tutelle se décompose en :

- ◆ Une tutelle administrative et financière qui consiste à contrôler le budget et le fonctionnement administratif de l'opérateur
- ◆ Une tutelle sectorielle (ou « métier » ou « technique »), qui consiste à contrôler l'activité de l'opérateur (par exemple son activité artistique)

### ■ Activités principales

- ◆ Création de l'opérateur : détermination de son objet, de sa forme juridique et de son mode de fonctionnement
- ◆ Nomination et renouvellement de ses principaux dirigeants
- ◆ Allocation des subventions annuelles en fonction de la consommation des budgets antérieurs, des projets des opérateurs pour l'année suivante et de l'évaluation des ressources propres
- ◆ Approbation des documents budgétaires et des comptes
- ◆ Contrôle de l'activité de l'opérateur, approbation des décisions du conseil d'administration
- ◆ Intervention en cas de défaillance ou de crise (conflit social, crise financière...)

### ■ Activités complémentaires

- ◆ Contrôle de la régularité juridique des principaux actes budgétaires par le contrôleur financier
- ◆ Contrôle de la disponibilité des crédits, de l'imputation comptable et de la validité des dépenses et des recettes par le comptable

## Pilotage d'un opérateur

### ■ Détermination et suivi par un service de l'État des objectifs de la ou des politique(s) publique(s) mise(s) en œuvre par un opérateur

#### ■ Activités principales

- ◆ Négociation des objectifs et élaboration des indicateurs de mesure de l'activité et de la performance, formalisés dans un contrat de performance
- ◆ Analyse annuelle ou infra annuelle des résultats des indicateurs par rapport aux cibles fixées
- ◆ Allocation des subventions en fonction de la performance atteinte dans l'exécution des budgets antérieurs, des objectifs fixés pour l'année suivante et de l'évaluation des ressources propres (si possible en fonction d'un cadrage pluriannuel)
- ◆ Évaluation des résultats de l'opérateur
- ◆ Détermination des modalités et du montant de la rémunération à la performance des dirigeants

#### ■ Activités complémentaires

- ◆ Contrôle de la soutenabilité budgétaire et détection des risques financiers, réalisation d'analyses financières par le contrôleur financier
- ◆ Réalisation d'analyses financières par le comptable

# Plan du rapport (1)

---

## **1. Le poids et la diversité des opérateurs fragilisent l'exercice de leur tutelle et leur pilotage**

### **11. Le ministère de la culture assure la tutelle de 78 opérateurs, représentant des enjeux très variables**

111. Les opérateurs se caractérisent par leur grande diversité

112. La tutelle et le pilotage de ces opérateurs ne peuvent s'exercer de manière uniforme

### **12. L'exercice actuel des tutelles financière et sectorielle s'opère au détriment du pilotage stratégique**

121. L'efficacité de la tutelle et du pilotage est entravée par l'imbrication des compétences des différents acteurs

122. La tutelle est plus souvent exercée en réaction qu'en anticipation

123. Le pilotage stratégique est encore en chantier

## **2. Recentrer l'exercice de la tutelle sur l'analyse de la qualité de gestion en laissant plus d'autonomie aux opérateurs**

### **21. Le budget : alléger la tutelle et la repositionner sur les enjeux essentiels**

211. La budgétisation initiale : renforcer le rôle du ministère de la culture

212. Le suivi de l'exécution : améliorer l'analyse qualitative de la gestion

### **22. La comptabilité : renforcer la qualité des comptes des opérateurs pour faciliter l'exercice de la tutelle**

221. Progresser dans la qualité des comptes des opérateurs

222. Clarifier les relations financières entre l'État et ses opérateurs

### **23. La gestion des ressources humaines : donner plus de marges de manœuvre aux opérateurs**

231. Améliorer la connaissance des emplois pour mieux en maîtriser l'évolution

232. Moderniser la gestion des emplois

233. Poursuivre le transfert de la gestion et de la paie des agents lorsque cela est souhaitable

### **24. Les nouveaux métiers des administrations de tutelle : développer les fonctions d'animation et d'appui**

## Plan du rapport (2)

---

### **3. Renforcer le pilotage stratégique en réaffirmant la responsabilité du ministère de la culture dans la définition des politiques publiques mises en œuvre par les opérateurs**

#### **31. Renforcer le pilotage par une nouvelle définition des compétences des acteurs**

- 311. Réaffirmer le rôle des administrations centrales dans la définition des politiques publiques mises en œuvre par les opérateurs
- 312. Donner toute leur place aux responsables de programme
- 313. Préciser le rôle des DRAC comme relais des administrations centrales
- 314. Définir un protocole de répartition des compétences entre les différents acteurs de la tutelle et du pilotage

#### **32. Poursuivre et améliorer la politique de contractualisation par la performance**

- 321. Échelonner la négociation des contrats
- 322. Faire des contrats de performance un véritable outil du dialogue de gestion
- 323. Définir *ex ante* les modalités d'évaluation des contrats
- 324. Relancer la contractualisation pluriannuelle sur les moyens

#### **33. Compléter les contrats de performance par d'autres instruments de pilotage formalisant les relations avec les administrations de tutelle**

- 331. Formaliser davantage les procédures de nomination des dirigeants
- 332. Compléter le contrat par une lettre de mission et/ou un cahier des charges
- 333. Généraliser la rémunération à la performance des dirigeants



# PREMIERE PARTIE : LE POIDS ET LA DIVERSITE DES OPERATEURS DU MINISTERE DE LA CULTURE FRAGILISENT L'EXERCICE DE LEUR TUTELLE ET LEUR PILOTAGE

---

## **11. Le ministère de la culture assure la tutelle de 78 opérateurs, représentant des enjeux très variables**

111. Les opérateurs se caractérisent par leur grande diversité

112. La tutelle et le pilotage de ces opérateurs ne peuvent s'exercer de manière uniforme

## **12. L'exercice actuel des tutelles financière et sectorielle s'opère au détriment du pilotage stratégique**

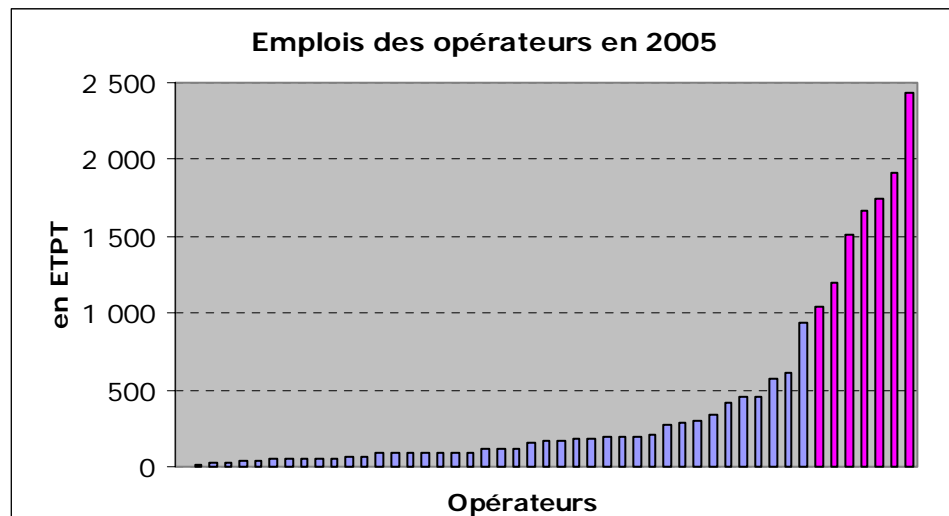
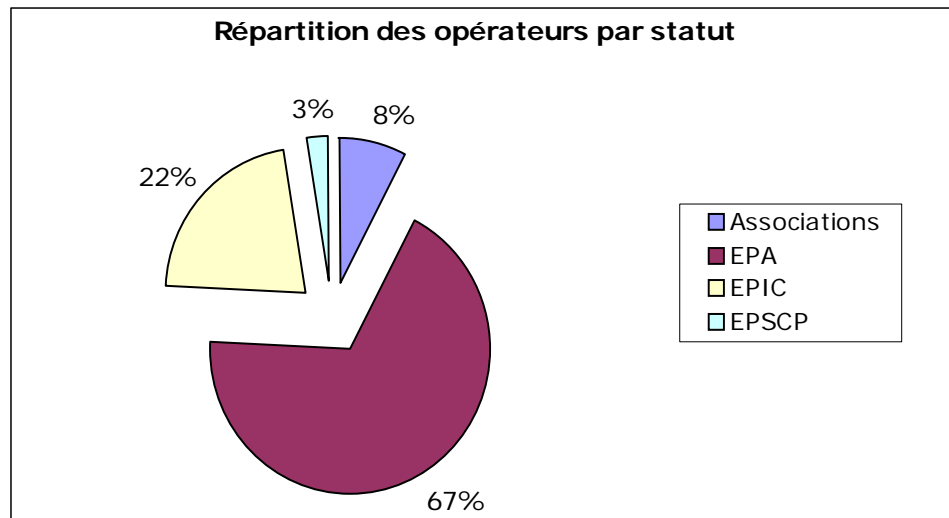
121. L'efficacité de la tutelle et du pilotage est entravée par l'imbrication des compétences des différents acteurs

122. La tutelle est plus souvent exercée en réaction qu'en anticipation

123. Le pilotage stratégique est encore en chantier

# 11. Le ministère de la culture assure la tutelle de 78 opérateurs, représentant des enjeux très variables (1)

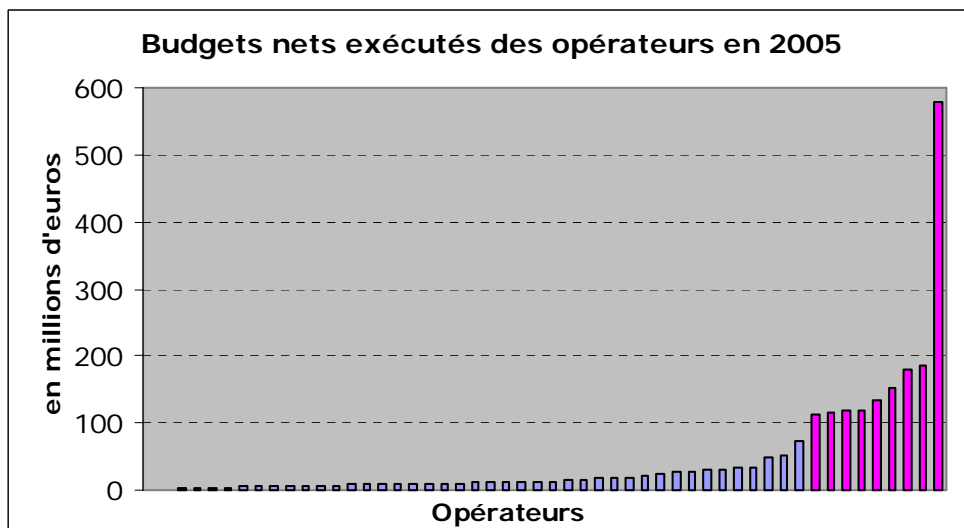
## 111. Les opérateurs du ministère de la culture se caractérisent par leur grande diversité



■ La liste des opérateurs du ministère de la culture rassemble 78 entités aux caractéristiques très diverses (*cf. annexe 4*) :

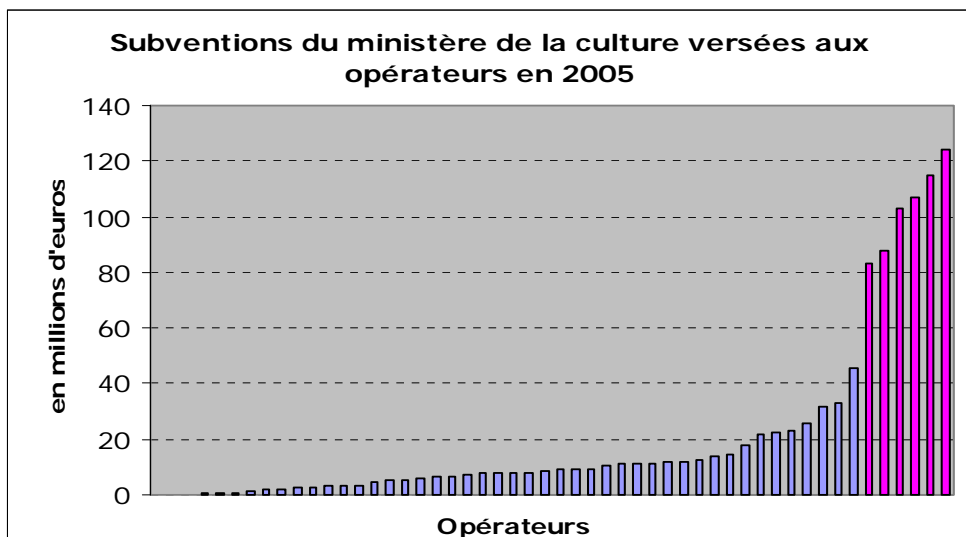
- ◆ Rattachés aux quatre programmes pilotés par le ministère de la culture, les **missions** qui leur sont confiées concernent des domaines variés (spectacle vivant, patrimoine, enseignement artistique...) et parfois très spécifiques (arts du cirque par exemple).
- ◆ Si la plupart ont un **statut** d'établissement public (53 EPA, 17 EPIC, deux EPSCP), six sont des associations.
- ◆ Leurs **effectifs** sont compris entre 4 ETP (Musée Henner) et plus de 2 400 à la BnF. Sept opérateurs emploient plus de 1 000 personnes, soit 50% du total des effectifs.
- ◆ Leurs **budgets** varient de 570 000 € (Musée Gustave Moreau) à 580 millions d'€ (CNC). Neuf opérateurs ont des budgets supérieurs à 100 millions d'€, représentant 70% de la somme des budgets de l'ensemble des opérateurs.
- ◆ Six opérateurs bénéficient de 60% des **subventions** du ministère de la culture. Le Musée Rodin n'en reçoit aucune tandis que celle de la BnF atteint près de 115 millions d'€ (elle passe en 2007 à 195 millions d'€ en raison du transfert de la gestion et de la paie des personnels).
- ◆ Certains opérateurs reçoivent des subventions d'autres ministères, voire de collectivités territoriales (cas limite de l'Orchestre de Paris, également financé par la Ville de Paris).
- ◆ Leur **taux de financement public**, incluant l'ensemble des subventions publiques - de fonctionnement comme d'investissement, les ressources fiscales affectées et la valorisation des personnels rémunérés par l'État, varie de 0% (Musée Rodin) à 100% (écoles nationales supérieures d'architecture, écoles nationales supérieures d'art en région, CNAP, EMOC...).

## 11. Le ministère de la culture assure la tutelle de 78 opérateurs, représentant des enjeux très variables (2)



■ On peut s'interroger sur la pertinence de l'inscription sur la liste des opérateurs de certains d'entre eux, notamment les cinq opérateurs dont le taux d'autofinancement dépasse 50%. Cette incertitude tient en partie au **flou qui continue d'entourer la définition des « opérateurs »**, notion à la fois budgétaire et comptable élaborée *a posteriori* pour accompagner la mise en œuvre de la LOLF et qui mériterait d'être clarifiée (*cf. annexe 5*)

Le ministère de la culture a pour l'instant fait le choix de classer tous ses établissements publics parmi les opérateurs de l'État, même si leurs caractéristiques ne répondent pas à la définition.

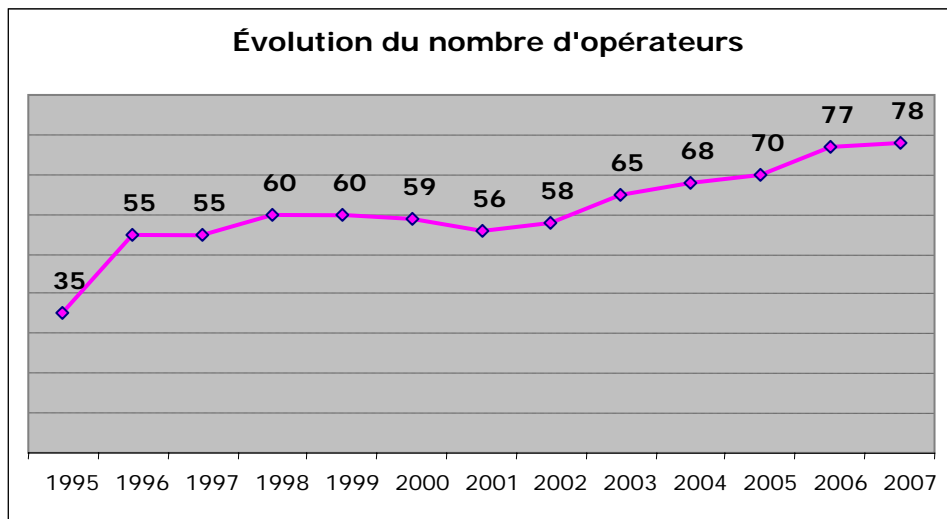


# 11. Le ministère de la culture assure la tutelle de 78 opérateurs, représentant des enjeux très variables (3)

■ Ensemble hétérogène, les opérateurs du ministère de la culture sont aussi **un ensemble en forte croissance**.

- ◆ **Leur nombre a doublé en vingt ans.** Un 79<sup>ème</sup> opérateur viendra s'ajouter à la liste avec la création prochaine d'un EPIC chargé de la gestion du Grand Palais.

Le ministère de la culture n'a pas exclu d'étendre encore le périmètre des opérateurs en y incorporant d'autres structures existantes (IRCAM, Palais de Tokyo, Festival d'Avignon, Association de soutien au théâtre privé...).



- ◆ Les subventions dont ils bénéficient ont cru plus vite que leur nombre, au fil du développement de leur activité, de l'élargissement de leurs missions et de l'ouverture au public des grands équipements dont ils assurent la gestion.

- ◆ Afin de mieux maîtriser cette tendance, sur laquelle il n'entrait pas dans le mandat de la mission de porter un jugement, il conviendrait de **définir des critères objectifs justifiant à l'avenir l'octroi de la personnalité juridique**.

Certains organismes ayant le statut de SCN ont des caractéristiques très proches de certains EP (cas du Musée Picasso et du Musée du Moyen-Age, comparables par leur taille et leur mode de fonctionnement au Musée Guimet). A l'inverse, l'opportunité d'octroyer la personnalité juridique à des opérateurs de petite taille (cas des écoles d'architecture ou des Musées Henner et Gustave Moreau) n'apparaît pas évidente. Il serait à cet égard souhaitable d'utiliser toutes les **soupleses de la formule du SCN**, qui permet de graduer le degré d'autonomie accordé à la structure concernée.

# 11. Le ministère de la culture assure la tutelle de 78 opérateurs, représentant des enjeux très variables (4)

## 112. La tutelle et le pilotage de ces opérateurs ne peuvent s'exercer de manière uniforme

■ L'exercice de la tutelle et du pilotage des opérateurs doit nécessairement tenir compte des caractéristiques propres de chacun. Pour autant, il peut reposer sur des principes et des méthodes communes à certains d'entre eux.

La mission propose une **typologie** des 78 opérateurs en fonction des enjeux qu'ils représentent pour l'exercice de la tutelle et du pilotage. Cette typologie se fonde sur trois critères quantifiables :

- ◆ Le nombre d'emplois
- ◆ Le budget
- ◆ Le taux de financement public

Sur la base de ces trois critères, chaque opérateur se voit attribuer une « note » globale, d'autant plus élevée que les enjeux sont forts.

En fonction de leur « note » globale, les opérateurs sont répartis en **trois groupes** :

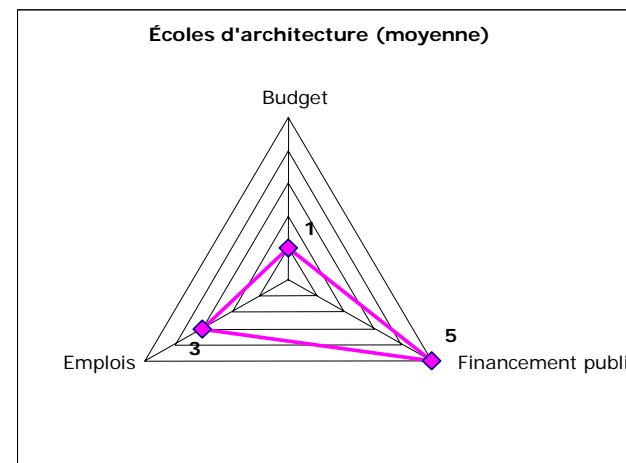
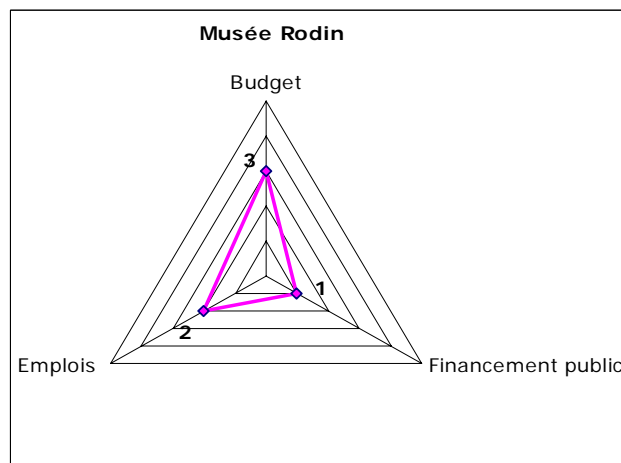
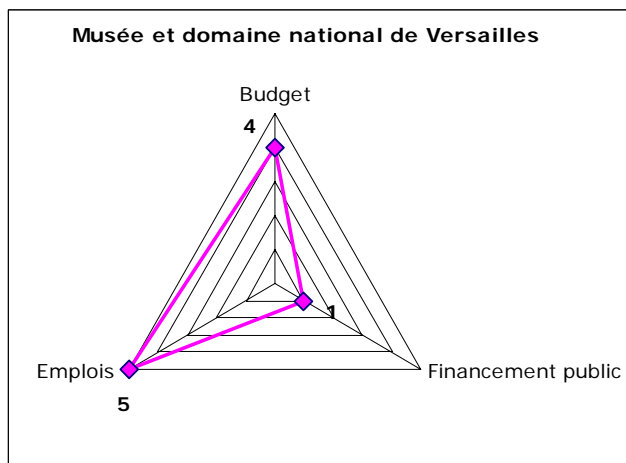
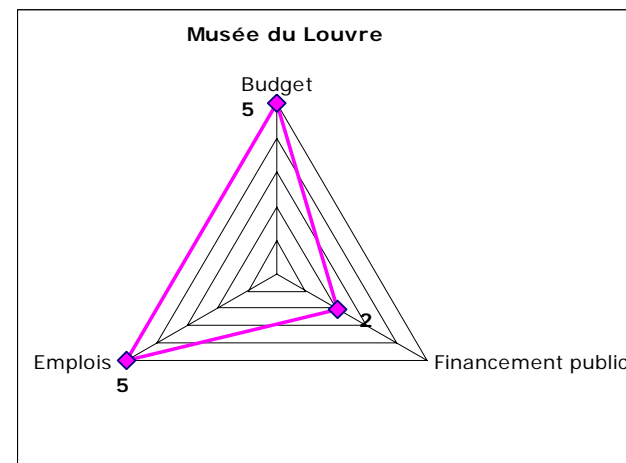
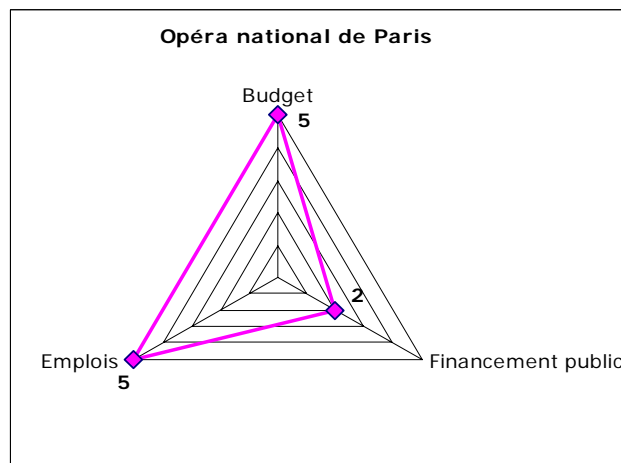
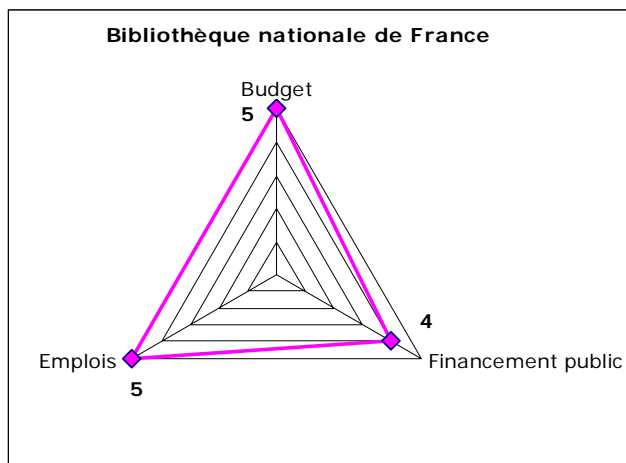
- ◆ Premier groupe (enjeux les plus forts) : « note » supérieure ou égale à 12
- ◆ Deuxième groupe : « note » comprise entre 8 et 11
- ◆ Troisième groupe : « note » inférieure ou égale à 7

■ Cette typologie, qui repose sur des critères exclusivement **quantitatifs**, serait à enrichir par les administrations de tutelle d'éléments **moins quantifiables** ou ne permettant pas d'établir des comparaisons entre l'ensemble des opérateurs, mais qui renforcent les enjeux qui s'attachent pour elles à tel ou tel d'entre eux :

- ◆ **Contribution à la vie de son domaine d'intervention**
- ◆ **Accueil du public** (monuments, musées, théâtres...)
- ◆ **Contribution aux relations internationales** de la France (exemple du Musée du Louvre)

	Opérateur	« Note » globale
Premier groupe (enjeux les plus forts)	Bibliothèque nationale de France	14
	Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette	13
	Établissement public du musée du quai Branly	
	Cité des sciences et de l'industrie	
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	12	
Opéra national de Paris		
Musée du Louvre		
Centre national de la cinématographie		
Deuxième groupe	Institut national de recherches archéologiques préventives	11
	Réunion des musées nationaux	
	Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels	
	École nationale supérieure des arts décoratifs	
	Conservatoire national de musique et de danse de Paris	
	Comédie française	
	Bibliothèque publique d'information	10
	Théâtre national de Strasbourg	
	Théâtre national de l'Odéon	
	Musée et domaine national de Versailles	
	Musée d'Orsay	
	École nationale supérieure des beaux-arts	
	Conservatoire national de musique et de danse de Lyon	
	Cinémathèque française	
	Cité de l'architecture et du patrimoine	
	Cité de la musique	
Centre des monuments nationaux	9	
Théâtre national de la Colline		
Théâtre national de Chaillot		
Union centrale des arts décoratifs		
Troisième groupe	Orchestre de Paris	8
	Écoles nationales supérieures d'architecture (moyenne)	
	Musée Guimet	
	École nationale supérieure de création industrielle	7
	Centre national du livre	
	Centre national de la danse	
	Centre national des arts plastiques	
Troisième groupe	Opéra comique	6
	Musée Henner	
	Institut national du patrimoine	
	Institut national d'histoire de l'art	
	Écoles nationales supérieures d'art en région (moyenne)	
	École nationale supérieure des métiers de l'image et du son	5
	Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	
	Musée Rodin	
	École du Louvre	
	Ensemble intercontemporain	
Troisième groupe	Conservatoire national supérieur d'art dramatique	4
	Académie de France à Rome	
	Centre national des arts du cirque	
Troisième groupe	Musée Gustave Moreau	4

# 11. Le ministère de la culture assure la tutelle de 78 opérateurs, représentant des enjeux très variables (5)



# 11. Le ministère de la culture assure la tutelle de 78 opérateurs, représentant des enjeux très variables (6)

- ◆ **Animation d'un réseau territorial** (exemple du CMN)
- ◆ **Rôle de mutualisation, de redistribution ou de régulation** sur l'ensemble d'un champ culturel (exemples de la RMN et du CNL)
- ◆ **Notoriété, visibilité médiatique...**

■ Les enjeux qui s'attachent à tel ou tel opérateur varient également **dans le temps**. Ils sont plus importants au moment de leur création et en temps de crise (financière, sociale, gouvernance...).

■ La tutelle et le pilotage de **certains opérateurs à forts enjeux** (exemples de l'ONP, de la BnF, du Musée du Louvre, du Musée et domaine national de Versailles...) soulèvent des difficultés particulières en raison du **déséquilibre entre ces opérateurs et leurs administrations de tutelle**.

- ◆ A bien des égards, ces opérateurs se trouvent dans une **position de force** :
  - ▶ La **procédure de nomination** de leurs dirigeants est peu formalisée. Certains dirigeants artistiques se sentent avant tout investis de la tâche de mettre en œuvre le **projet personnel** pour lequel ils pensent avoir été choisis plutôt que de contribuer à une politique publique dont la définition peut leur paraître lointaine, imprécise ou peu pertinente au regard des spécificités de l'opérateur.
  - ▶ Leurs dirigeants entretiennent des relations directes avec les ministres et leurs cabinets. Ils bénéficient d'une **audience et d'une influence plus larges** que leurs administrations de tutelle, ce qui les conduit parfois à les contourner pour des décisions relevant des procédures ordinaires de gestion.

- ▶ Ils entrent parfois en **concurrence** avec leurs administrations de tutelle sur le terrain des relations avec les partenaires internationaux et territoriaux.
- ▶ Ils disposent désormais de **moyens matériels et humains** supérieurs à ceux de leurs administrations de tutelle. Leur encadrement a été substantiellement renforcé depuis une quinzaine d'années et ils exercent une forte attraction sur les agents de catégorie A du ministère.

- ◆ **Souvent confondus dans leurs origines avec les administrations centrales**, certains grands opérateurs exercent des compétences à l'égard de tout le réseau propre à leur domaine. Le partage des rôles n'est pas toujours clair ou bien accepté, même si dans le cas des Musées de France, l'autorité scientifique est définie depuis 1945 pour les grands départements du Musée du Louvre et depuis peu pour les nouveaux opérateurs (Musées d'Orsay et Guimet, EPMQB...).
- ◆ Cette place éminente assure aux opérateurs à forts enjeux une attention particulière mais peut également jouer en leur défaveur : en raison de l'« effet domino » qui veut que toute concession qui leur est accordée suscite immédiatement des revendications similaires de la part d'autres opérateurs, les administrations de tutelle peuvent se montrer réticentes à accéder à certaines demandes légitimes.

## 12. L'exercice actuel des tutelles financière et sectorielle s'exerce au détriment du pilotage stratégique (1)

### 121. L'efficacité de la tutelle et du pilotage est entravée par l'imbrication des compétences des différents acteurs

(cf. annexe 6)

#### ■ Les acteurs traditionnels de la tutelle et du pilotage sont nombreux et les compétences qu'ils exercent imbriquées.

- ◆ En principe, les directions sectorielles du MCC (essentiellement la DMDTS, la DMF, la DAPA, la DAP et la DLL) assurent la **tutelle sectorielle** tandis que la DB, au MINEFI, et la DAG, au MCC, assurent la **tutelle administrative et financière**, avec l'appui du contrôle financier.
- ◆ Dans les faits, la ligne de partage des compétences est loin d'être aussi claire, tutelles financière et sectorielle étant le plus souvent intimement liées, ce que la mise en œuvre de la LOLF ne peut qu'accentuer.

#### ■ Ils ne suivent pas tous les mêmes opérateurs.

- ◆ Les directions sectorielles suivent les opérateurs intervenant dans leur champ de compétence.
- ◆ La DB et la DAG suivent en principe l'ensemble des opérateurs. Dans les faits, la DB ne suit pas certaines associations. De plus, le bureau 8BCJS (culture) ne suit pas l'ensemble des autres opérateurs du ministère de la culture, quatre d'entre eux étant suivis par des bureaux sectoriels différents. La DAG suit encore peu les associations, son portefeuille historique étant constitué des EP.
- ◆ La répartition des opérateurs entre les contrôleurs financiers ne suit aucune logique identifiable : elle n'est liée ni aux missions, ni au statut des opérateurs. En dehors du contrôle financier régional, six structures participent au contrôle : deux contrôleurs ministériels, un contrôleur indépendant et trois missions de contrôle (cf. annexe 7).

■ Les textes ne prévoient aucun rôle particulier pour les DRAC dans la tutelle et le pilotage des opérateurs. Pour ceux qui sont implantés ou interviennent en région (écoles d'architecture et écoles d'art en région, Centre national des arts du cirque, TNS, CMN...), les DRAC jouent parfois **un rôle de relais**.

■ Huit opérateurs du ministère de la culture font par ailleurs l'objet d'une **tutelle conjointe** avec d'autres ministères (éducation nationale, industrie, agriculture...) ce qui induit des coûts de coordination supplémentaires pour que les administrations de tutelle soient en mesure d'afficher une position commune.

#### ■ Cette organisation entrave l'efficacité de la tutelle et du pilotage, à trois points de vue :

- ◆ Elle est **peu lisible pour les opérateurs**, qui doivent s'adresser à des acteurs différents selon le sujet qu'ils souhaitent aborder et souvent successivement à plusieurs acteurs dont les positions ne sont pas toujours cohérentes. En matière de gestion de personnels rémunérés par l'État, les EPA ont ainsi à traiter à la fois avec le SPAS et avec leur direction sectorielle de tutelle (cf. annexe 12).

Ce problème est accentué dans certaines directions sectorielles, du fait de leur organisation interne. A la DMDTS, les opérateurs ont un interlocuteur unique alors qu'à la DMF, ils sont en contact direct avec les différents départements (personnels, publics...).

- ◆ Elle **ne permet pas de disposer d'une vision d'ensemble des opérateurs**. Par exemple, alors qu'en raison des engagements financiers qu'ils représentent, le **suivi des emplois des opérateurs** revêt une importance particulière pour les administrations de tutelle et pour le Parlement, les différents acteurs ne détiennent en la matière que des informations partielles et parfois incohérentes (cf. annexe 11).



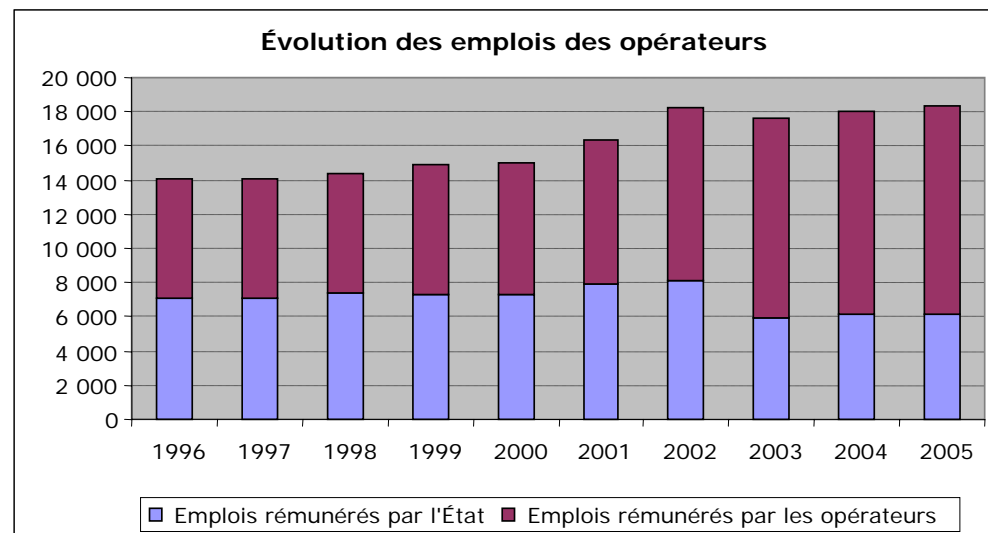
## 12. L'exercice actuel des tutelles financière et sectorielle s'exerce au détriment du pilotage stratégique (2)

Les difficultés de suivi tiennent notamment :

- ▶ à la complexité de la typologie des emplois des opérateurs, en particulier dans les EPA dont certains agents sont gérés et payés par l'État ;
- ▶ au manque de clarté de la notion de décompte en ETPT pour certains opérateurs ;
- ▶ à l'inadaptation des SIRH : le SIRH ministériel RHAPSODIE n'est pas déployé chez les opérateurs (sauf au Louvre et à la BnF), qui ne disposent pas tous de leur propre SIRH.

Une analyse de la DB, fondée sur des données qu'il conviendrait de compléter et d'affiner, pointe **une augmentation de 23,3% des emplois des opérateurs entre 1996 et 2005**, la moitié de ces emplois étant directement rémunérés par l'État (donc sous plafond d'emploi) au début de la période, et le tiers seulement à la fin de la période.

- ◆ Enfin, si le recoupement partiel des compétences n'est pas un problème en soi dans la mesure où il peut favoriser un débat fructueux entre les différents acteurs, il conduit également à des **redondances inutiles alors même que les effectifs dédiés à la tutelle et au pilotage sont limités.**



- Dans un premier temps, **l'émergence de nouveaux acteurs** semble ajouter à la complexité mais elle **peut aussi augurer d'une modernisation de l'exercice de la tutelle et du pilotage** (cf. annexe 6).

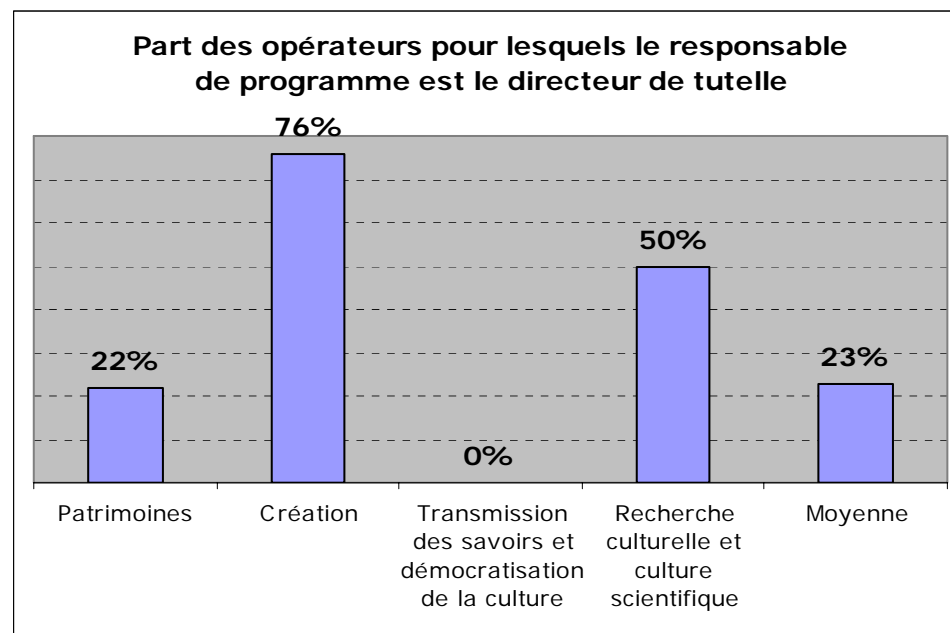
- ◆ Le nouveau chargé de mission « **Opérateurs et tutelle** » à la DB (au sein de la mission « Performance de l'action publique ») a entre autres pour fonction de rédiger le « jaune » sur les opérateurs, annexé au projet de loi de finances.

## 12. L'exercice actuel des tutelles financière et sectorielle s'exerce au détriment du pilotage stratégique (3)

- ◆ Le nouveau **bureau des opérateurs culturels nationaux à la DAG**, a acquis une place centrale dans l'exercice de la tutelle et du pilotage, notamment grâce à son positionnement au sein de la direction de soutien, et parce que ses agents ont des compétences administratives et financières, plus rares dans d'autres directions. Ce bureau s'affirme progressivement pour les opérateurs comme le **point d'entrée privilégié vers les services de la DAG**. Par ailleurs, il coordonne l'ambitieuse démarche de contractualisation lancée par le ministère (*cf. infra*).

Deux risques s'attachent toutefois à sa montée en puissance :

- ▶ son engorgement, le bureau prenant de fait en charge certaines tâches non assumées par les directions sectorielles ;
  - ▶ un transfert progressif de l'exercice de la tutelle et du pilotage à la direction de soutien du ministère, au détriment des responsables de programme.
- ◆ Les **responsables de programme** sont en effet les nouveaux acteurs clé introduits par la LOLF. Or, la responsabilité de programme et l'exercice de la tutelle ne coïncident que pour un quart des opérateurs. Pour l'instant, les responsables de programme n'ont pas surmonté cette contrainte liée aux découpages respectifs des programmes et des directions sectorielles et **n'ont pas encore trouvé toute leur place** dans le pilotage des opérateurs.



# 12. L'exercice actuel des tutelles financière et sectorielle s'exerce au détriment du pilotage stratégique (4)

## 122. La tutelle est plus souvent exercée en réaction qu'en anticipation

### ■ La tutelle se focalise sur les conseils d'administration, souvent préparés dans l'urgence.

- ◆ La préparation et la tenue des CA constituent un des moments essentiels de l'exercice de la tutelle. Les CA – entre deux et quatre par an - sont notamment consacrés à l'examen des documents financiers soumis au vote : budgets primitifs (ou EPRD), décisions modificatives et comptes financiers.
- ◆ Ils sont quasi systématiquement précédés de **deux pré-CA**, le premier réunissant les dirigeants de l'opérateur et les représentants du ministère de la culture et le second y associant les représentants du MINEFI.

Cette organisation présente deux inconvénients :

- ▶ Fortement consommatrice de temps, elle conduit à **multiplier les réunions** : jusqu'à 16 par an pour l'Opéra national de Paris qui organise 4 CA, précédés de comités financiers.

L'intérêt de maintenir des pré-CA « Culture » fait l'objet d'avis partagés, certains opérateurs considérant qu'il est possible de s'en passer (le Musée et domaine national de Versailles a obtenu la fusion des deux pré-CA) tandis que d'autres y tiennent car il leur permet d'aborder plus en détail des sujets n'intéressant que le ministère de la culture, voire d'arrêter avec lui des positions à défendre devant la DB.

- ▶ Les questions essentielles étant tranchées en pré-CA, **les CA ne sont souvent qu'un exercice formel**. Perçu par certains acteurs de la tutelle comme le signe de l'efficacité de leur dialogue préalable avec les opérateurs, ce phénomène soulève toutefois la question de l'influence

réelle que peuvent avoir, dans ces conditions, les **personnalités qualifiées** (notamment, pour certains opérateurs, les représentants des publics ou des usagers) et les **représentants du personnel**.

- ◆ La valeur ajoutée que peuvent apporter les administrations de tutelle à l'occasion des CA est limitée par les **conditions peu satisfaisantes d'instruction des dossiers** :

- ▶ Concentrés aux mêmes périodes de l'année, les CA occasionnent un **surcharge temporaire de travail** pour la DB et la DAG qui ne sont matériellement pas en mesure de procéder à une instruction approfondie des dossiers. Qui plus est, la DB reçoit régulièrement ces dossiers avec retard.
- ▶ L'instruction est **conduite de manière peu coordonnée** par les différents acteurs de la tutelle et du contrôle (DAG, directions sectorielles, DB ; *cf. supra*).
- ▶ Elle s'appuie sur **des outils d'analyse et de suivi parfois rudimentaires** (« cahiers de suivi » Excel par opérateur à la DAG) **et ne faisant pas l'objet de mutualisation** (base de données *Valoris* chez certains contrôleurs financiers).

Il est rare que de véritables analyses financières soient conduites à cette occasion. Le soin en est laissé aux initiatives individuelles : ainsi seuls certains contrôleurs financiers y procèdent et aucune méthodologie partagée n'a été définie. Il n'existe pas de système d'information rassemblant l'ensemble des données financières des opérateurs.

## 12. L'exercice actuel des tutelles financière et sectorielle s'exerce au détriment du pilotage stratégique (5)

- ◆ La valeur ajoutée sur les sujets sectoriels est également limitée par un **niveau d'expertise parfois moindre** chez les administrations de tutelle que chez les opérateurs.
- ◆ De l'avis d'une majorité d'opérateurs, lors de la préparation des CA comme à l'occasion de contacts ponctuels en cours d'année, l'attention des administrations de tutelle est trop souvent absorbée par des points de détail, au point que **la tutelle est parfois perçue comme excessivement tatillonne**, en contradiction avec le principe d'autonomie des opérateurs.  
Conduites à réagir au fil de l'eau sur les problèmes qui leur sont soumis par l'opérateur lui-même ou suggérés par l'actualité, **les administrations de tutelle manqueraient du recul nécessaire pour être force de proposition.**

### ■ L'intervention des administrations de tutelle dans la gestion des personnels rémunérés par l'État des EPA freine le développement d'une véritable GRH chez les opérateurs (*cf. annexe 12*) :

- ◆ Les opérateurs sont insuffisamment et inégalement associés :
  - ▶ à la déclinaison du **plafond d'emploi** dans les chartes d'objectifs : le sous-plafond par opérateur est rarement négocié ; il n'existe pas pour certains opérateurs (exemple des écoles d'architecture) ;
  - ▶ aux réflexions sur l'évolution de la **structure d'emploi**.
- ◆ La gestion des recrutements et des mutations par l'État peut se traduire par une **mobilité faible et/ou un taux de vacance élevé** en raison notamment d'un rythme d'organisation des concours insuffisant ou décalé par rapport aux besoins (exemple de l'École du Louvre).

- ◆ La prise en charge de la gestion des titulaires par l'État, qui concerne même les actes de gestion les plus simples (congrés de maternité, congés de maladie, ...), limite la marge de manœuvre dont les opérateurs disposent vis-à-vis de leurs agents et est un facteur d'inefficience.
- ◆ Au sein même du ministère, la répartition peu claire des tâches entre le SPAS et les bureaux de gestion des directions sectorielles est une cause supplémentaire de complexité qui **allonge les délais de traitement.**

### ■ L'attention portée à la qualité de la comptabilité patrimoniale est insuffisante (*cf. annexe 9*).

- ◆ De nombreux opérateurs présentent des hauts de bilan incomplets.
  - ▶ Les actifs immobiliers sont souvent incomplets voire inexistants. A l'ONP, l'opéra Bastille est comptabilisé à l'actif mais pas le palais Garnier car il est difficile à évaluer. Certains bâtiments plus récents et facilement évaluables comme l'École d'architecture de Nancy ne sont pas non plus comptabilisés.
  - ▶ Les inventaires comptables de l'actif mobilier ne coïncident pas toujours avec les inventaires physiques.
  - ▶ Les monuments historiques et les œuvres d'art, difficiles à évaluer et inaliénables, posent des difficultés spécifiques de comptabilisation.

## 12. L'exercice actuel des tutelles financière et sectorielle s'exerce au détriment du pilotage stratégique (6)

- ◆ **Les responsabilités respectives de l'État et des opérateurs en matière de renouvellement des actifs sont confuses.**
  - ▶ La situation juridique des biens et leur mode de financement ne sont pas toujours connus.
  - ▶ Même quand les responsabilités en matière de renouvellement sont claires, il est fréquent qu'elles ne soient pas correctement traduites dans les comptes des opérateurs.
- ◆ **Des démarches de fiabilisation des comptes sont en cours.**
  - ▶ Le chantier de fiabilisation du parc immobilier, lancé par la DGCP en vue de la consolidation des comptes de l'État et des opérateurs, a pris du retard.
  - ▶ Certains opérateurs (exemples de la CSI et de l'EPPGHV) ont corrigé la comptabilisation de leurs actifs après un examen rétrospectif de leurs comptes financiers.

## 12. L'exercice actuel des tutelles financière et sectorielle s'exerce au détriment du pilotage stratégique (7)

### 123. Le pilotage stratégique est encore en chantier

■ Un **pilotage stratégique général** des opérateurs a progressivement émergé.

◆ Avant même que ne soit précisée la notion d'opérateur, le ministère avait entrepris d'inciter les EP à apporter une contribution active aux priorités politiques dans le domaine culturel. En 2002 et 2003, le ministre a ainsi adressé aux EP une **directive nationale d'orientation** fixant des priorités, en particulier dans les domaines de l'action internationale et territoriale et de la politique des publics. A cette occasion, certains établissements, comme la CSI en matière d'accueil des publics handicapés, se sont vus attribuer un rôle de **chef de file**.

◆ Le fait de formaliser ainsi des priorités stratégiques générales assignées aux opérateurs est depuis quelque peu tombé en désuétude, ce qui est dommageable.

■ Les **orientations stratégiques spécifiques** à chaque opérateur sont longtemps demeurés peu formalisées.

◆ Les missions énoncées dans les **textes fondateurs** ont longtemps été considérées comme suffisantes à définir ces orientations, alors même qu'elles sont souvent peu précises et parfois dépassées, les textes n'ayant pas été adaptés à l'évolution de l'activité des opérateurs.

◆ Encore aujourd'hui, certains interlocuteurs rencontrés par la mission défendent l'idée de « **missions évidentes** », qu'il ne serait pas nécessaire de formuler.

◆ Les administrations de tutelle s'appuyaient peu sur des outils susceptibles de contribuer à clarifier les orientations stratégiques propres à chaque opérateur :

▶ La tentative d'adopter un nouveau **cahier des charges** pour l'Opéra national de Paris n'a pas abouti.

▶ Des **lettres de mission** ont été adressées par le ministre à quelques dirigeants d'opérateurs mais cette pratique n'est pas généralisée et le contenu des lettres examinées par la mission reste très général.

◆ En revanche, en 2003 et 2004, le ministère de la culture a été précurseur en concluant avec deux de ses EP, le Musée du Louvre et l'EPPGHV, des **contrats d'objectifs et de moyens**.

■ Le **pilotage stratégique des opérateurs repose aujourd'hui essentiellement sur une démarche de contractualisation sur la performance, ambitieuse mais aux résultats hétérogènes** (cf. [annexe 13](#)).

◆ Les circulaires budgétaires relatives à la préparation des budgets des opérateurs prévoient dorénavant la présentation d'un **document de performance** joint au budget, qui retrace la contribution de l'opérateur aux objectifs présentés dans le PAP du programme auquel ils sont rattachés (objectifs déclinés du PAP), ses objectifs complémentaires – portant sur des missions qui ne seraient pas mentionnées dans le PAP - et des objectifs intermédiaires.

▶ Au ministère de la culture, ces documents de performance prennent la forme de **contrats de performance triennaux, généralisés à tous les opérateurs**. Leur élaboration est pilotée par le bureau des opérateurs culturels nationaux qui a conçu une **maquette type**, en lien avec la Mission « Contrôle de gestion ».

## 12. L'exercice actuel des tutelles financière et sectorielle s'exerce au détriment du pilotage stratégique (8)

- ▶ La première version du contrat est le plus souvent rédigée par l'opérateur lui-même avant d'être discutée au cours de réunions associant les dirigeants des opérateurs, la DAG, la direction sectorielle de tutelle, le CF et parfois le SPAS et la Mission « Contrôle de gestion » (194 réunions tenues en un an et demi).

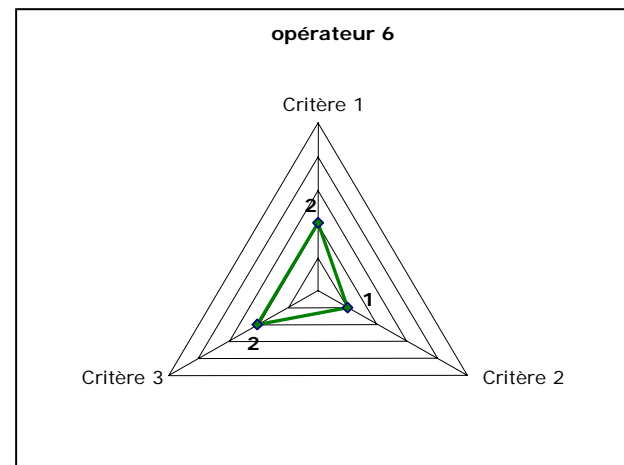
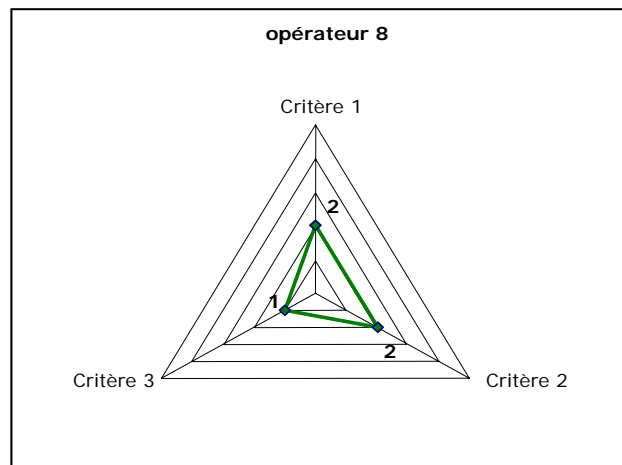
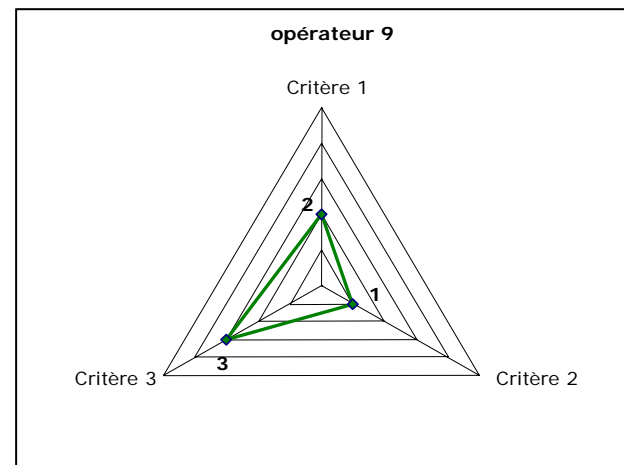
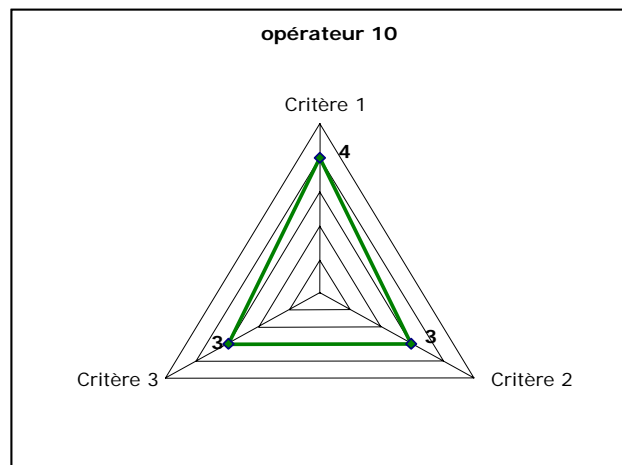
La DB n'est pas associée à la démarche et **les responsables de programme apparaissent encore insuffisamment impliqués.**
  - ◆ Un cinquième des contrats ont été conclus ou sont en voie de l'être. La démarche de contractualisation a déjà produit des **effets positifs** :
    - ▶ Elle est l'occasion pour les opérateurs de mener en interne une **réflexion participative et souvent fructueuse.**
    - ▶ Elle offre un **nouveau cadre pour le dialogue entre les opérateurs et leurs administrations de tutelle** et permet d'aborder des sujets de plus long terme que ceux généralement abordés au cours des CA.
    - ▶ Les contrats achevés témoignent d'un **effort réel de détermination d'objectifs stratégiques ciblés.** La tentation de l'exhaustivité a le plus souvent été écartée.
  - ◆ Pour autant, la démarche de contractualisation se heurte à **des blocages** :
    - ▶ Le choix ambitieux de lancer le processus au même moment avec tous les opérateurs a conduit à une **« embouteillage » des projets** dont certains restent longtemps en attente de traitement ou ne peuvent faire l'objet d'un examen approfondi ce qui peut susciter un sentiment de frustration.
    - ▶ Certains opérateurs demeurent **réticents à la mesure de la performance.**
    - ▶ Enfin et surtout, les opérateurs sont déçus de l'**absence d'engagements sur les moyens** de la part du ministère de la culture, qui relativise la portée de ces contrats.
  - ◆ Les contrats analysés par le cabinet *Deloitte* pour la mission sont **de qualité inégale** :
    - ▶ Le **diagnostic** est souvent incomplet et prend peu en compte les menaces et opportunités.
    - ▶ Les commentaires sur l'évolution des principaux agrégats dans la **ventilation analytique des budgets** ou dans la **justification des crédits au premier euro** (JPE) sont très peu développés.
    - ▶ Les objectifs et les indicateurs concernent parfois plus l'activité que la performance.
    - ▶ La partie consacrée à l'exercice de la tutelle et aux **modalités de mise en œuvre et de suivi du contrat** est peu développée voire inexistante.
- Certains documents examinés demeurent de ce fait **plus proches de projets de service, voire de rapports d'activité,** que de contrats de performance.

# Analyse de la qualité des contrats selon trois critères (cabinet *Deloitte*)

**Critère 1** : niveau de conformité au PAP (déclinaison des objectifs du PAP pertinents pour l'opérateur)

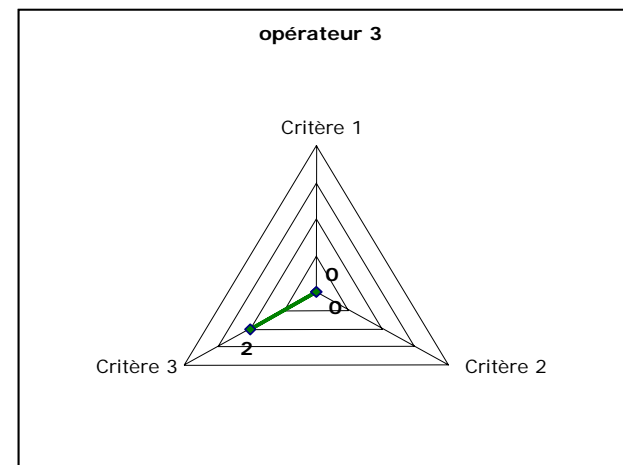
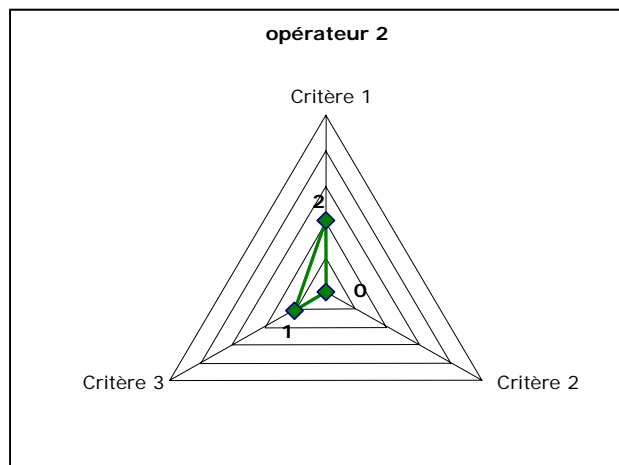
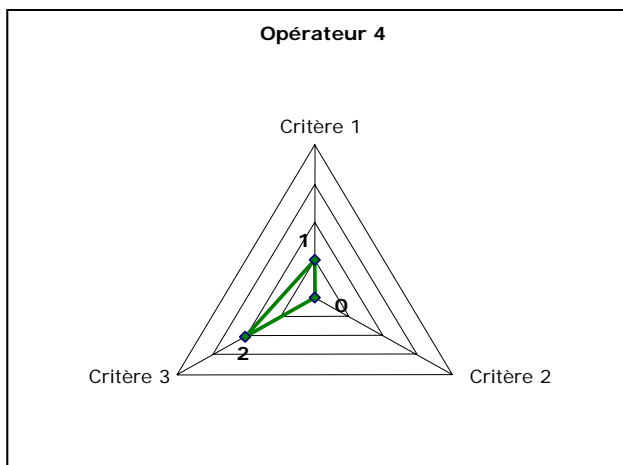
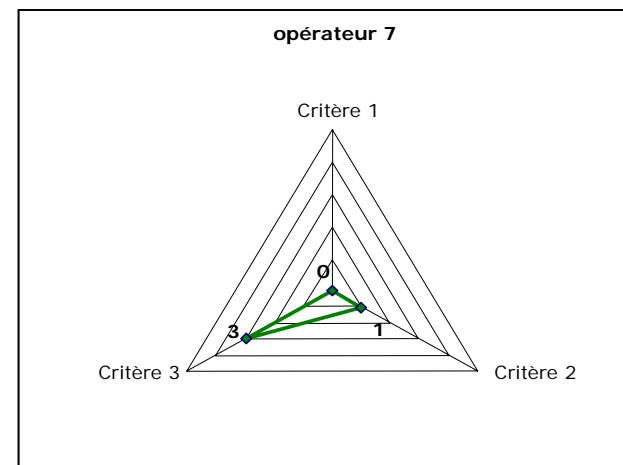
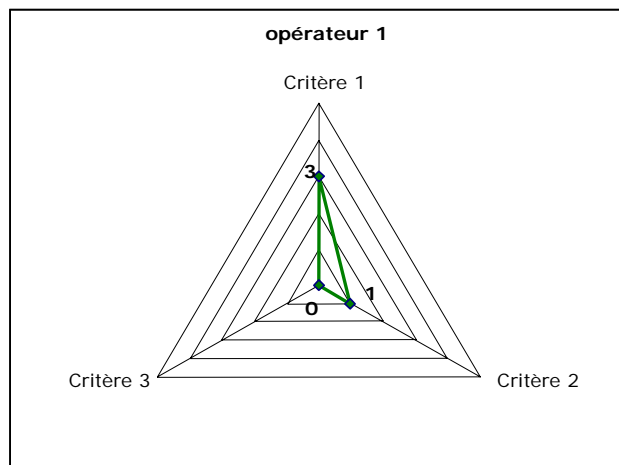
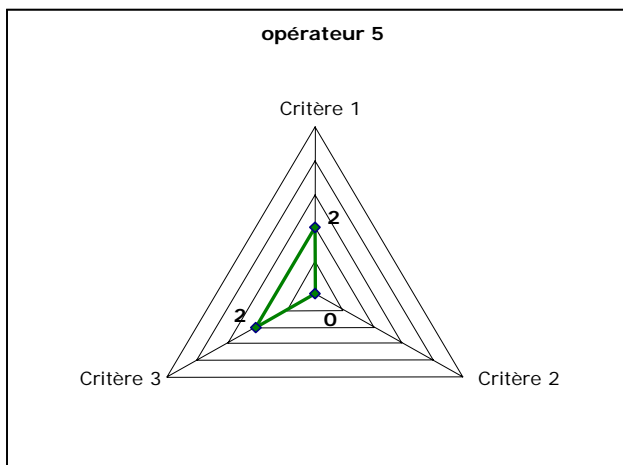
**Critère 2** : niveau d'engagement et de suivi contractuel

**Critère 3** : niveau opérationnel des objectifs et des leviers de performance





# Analyse de la qualité des contrats selon trois critères (cabinet *Deloitte*) (suite)



# Positionnement des contrats de performance issu du classement selon trois critères (étude *Deloitte*)

*Le contrat de performance étudié s'apparente à un rapport d'activité : les objectifs et indicateurs retenus sont pauvres ou inexistantes et la dimension contractuelle ne ressort pas du document.*

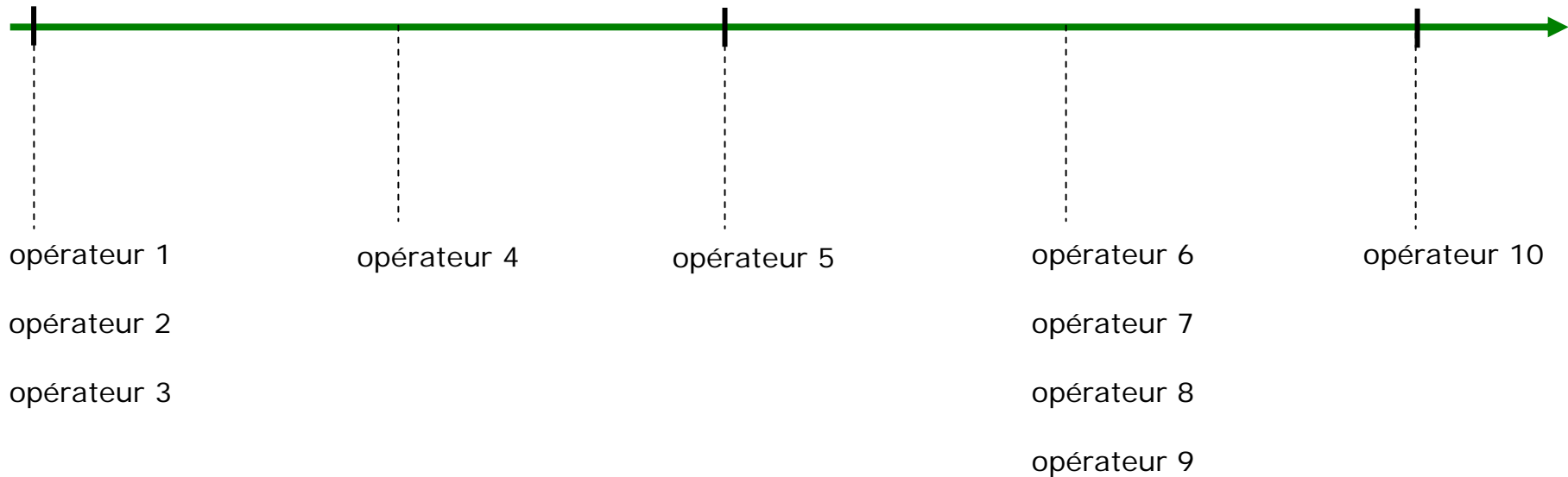
*Le contrat de performance étudié s'apparente à un projet de service : le niveau de conformité au PAP est faible, les modalités de reporting aux administrations de tutelle et de pilotage sont faibles.*

*Le contrat de performance étudié est qualifié comme tel dès lors que les trois critères de l'étude sont remplis.*

**Rapport d'activité**

**Projet de service**

**Contrat de performance**



## 12. L'exercice actuel des tutelles financière et sectorielle s'exerce au détriment du pilotage stratégique (9)

---

■ Malgré la formalisation des politiques publiques dans les projets annuels de performance et le développement de la contractualisation, les opérateurs, y compris ceux qui représentent des enjeux forts (*cf.* typologie) s'accordent sur le fait que **le ministère de la culture est peu prescriptif dans la déclinaison des politiques publiques:**

- ◆ Soit pour s'en féliciter, considérant que cela est conforme au respect de leur autonomie ;
- ◆ Soit, le plus souvent, pour le regretter, considérant qu'il est de la responsabilité du ministre et des administrations de tutelle de fixer plus clairement le cadre et les priorités de leur action.

# DEUXIEME PARTIE : RECENTRER L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR L'ANALYSE DE LA QUALITE DE GESTION

---

## **21. Le budget : alléger la tutelle et la repositionner sur les enjeux essentiels**

211. La budgétisation initiale : renforcer le rôle du ministère de la culture

212. Le suivi de l'exécution : améliorer l'analyse qualitative de la gestion

## **22. La comptabilité : renforcer la qualité des comptes des opérateurs pour faciliter l'exercice de la tutelle**

221. Progresser dans la qualité des comptes des opérateurs

222. Clarifier les relations financières entre l'État et ses opérateurs

## **23. La gestion des ressources humaines : donner plus de marge de manœuvre aux opérateurs**

231. Améliorer la connaissance des emplois pour mieux en maîtriser l'évolution

232. Moderniser la gestion des emplois

233. Poursuivre le transfert de la gestion et de la paie des agents lorsque cela est souhaitable

## **24. Les nouveaux métiers des administrations de tutelle : développer les fonctions d'animation et d'appui**

## 21. Le budget : alléger la tutelle et la repositionner sur les enjeux essentiels (1)

### 211. La budgétisation initiale : renforcer le rôle du ministère de la culture

■ Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, la répartition des compétences entre la DB et le ministère de la culture devrait évoluer.

◆ La DB devrait se recentrer sur l'analyse de la JPE, qui détermine le montant de l'enveloppe budgétaire allouée au ministère de la culture et **doit inclure une justification des crédits pour chaque opérateur**. En revanche, la DB ne serait plus chargée de déterminer le montant de la subvention pour charges de service public de chaque opérateur et n'examinerait en détail que les crédits alloués aux opérateurs à forts enjeux (cf. typologie).

◆ Il revient ensuite aux responsables de programmes, assistés par la DAG, de **ventiler les crédits de chaque programme entre les BOP et les crédits des BOP entre les opérateurs**. Cette ventilation devrait intervenir après un dialogue de gestion avec chaque opérateur sur la base du compte-rendu de gestion des années précédentes et du contrat de performance.

◆ **A terme**, la DAG se positionnerait en **prestataire de services** auprès des responsables de programme pour la détermination des subventions de chaque opérateur. Elle devrait se limiter à :

- ▶ Élaborer des projections financières de répartition des subventions entre les opérateurs avec plusieurs *scenarii*.
- ▶ Centraliser, coordonner et rendre compatibles les demandes des quatre responsables de programme.
- ▶ Assister les responsables de programme dans les négociations avec la DB pour homogénéiser les méthodes de travail.

■ Le **ministère de la culture est responsable de la mise en réserve des crédits**, prévue en loi de finances (LOLF, article 51-4) (cf. annexe 8).

◆ La mise en réserve est désormais **modulée pour tenir compte de la part de la subvention pour charges de service public (titre 3) qui couvre les dépenses de personnel des opérateurs**. Comme la circulaire de la DB le prévoit, le taux de mise en réserve est calculé en appliquant le taux prévu pour les dépenses de personnel (0,15%) à la part de la subvention qui couvre ces dépenses, **au prorata de la subvention dans le budget global des opérateurs**. Cette méthode permet de tenir compte de la part des dépenses de personnel financées par des ressources propres.

◆ Il serait en revanche plus simple d'appliquer la mise en réserve **au niveau des programmes** avant de notifier leurs crédits aux opérateurs. Même si cela n'aurait pas nécessairement d'impact sur les budgets exécutés, construire les budgets sur cette base se traduirait la première année par une baisse apparente. Les opérateurs **préciseraient en annexe l'utilisation qu'ils prévoient de faire des crédits qui seraient débloqués à leur profit en cours d'année**.

◆ Les modalités d'application de la mise en réserve devraient être définies par la DB de manière uniforme pour tous les opérateurs **avant la fin du mois d'octobre**, pour permettre aux opérateurs de présenter à leur CA un budget conforme aux directives.

◆ Le vote des représentants de l'État en CA devrait être **négatif** si les consignes ne sont pas respectées.

## 21. Le budget : alléger la tutelle et la repositionner sur les enjeux essentiels (2)

### 212. Le suivi de l'exécution : améliorer l'analyse qualitative de la gestion

#### ■ En exécution, le principe d'autonomie de gestion des opérateurs devrait prévaloir.

◆ Les opérateurs ne devraient se voir imposer **aucune contrainte de gestion budgétaire au-delà des trois plafonds de dépenses** (personnel, fonctionnement, investissement) **et du plafond d'ETPT** votés par leur CA. Les opérateurs qui continuent à voter leur budget au niveau des comptes à deux ou trois chiffres (exemple de l'École d'architecture de Nancy) devraient mettre fin à cette pratique pour bénéficier d'une plus grande fongibilité des crédits.

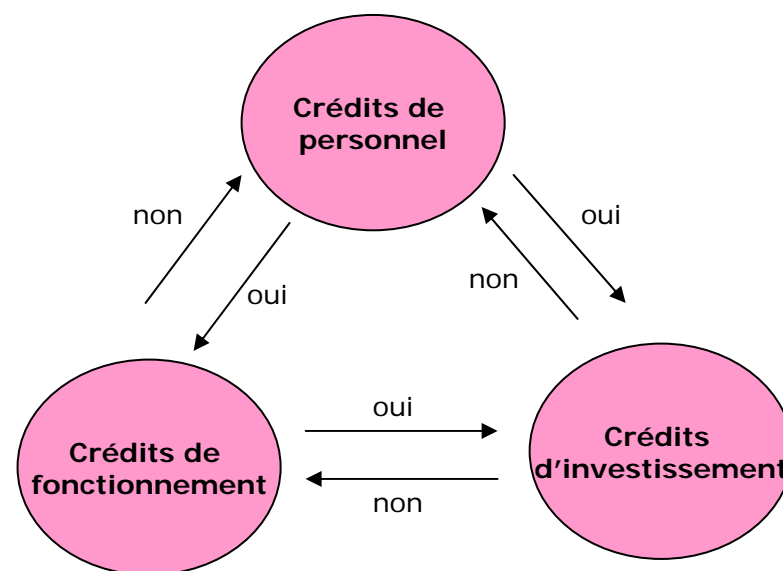
◆ Au-delà, la mission propose d'autoriser une plus grande **fongibilité des crédits** en introduisant :

- ▶ une **fongibilité asymétrique des crédits de personnel vers les crédits d'investissement ou de fonctionnement**, qui existe déjà pour les EPST ;
- ▶ une **fongibilité asymétrique des crédits de fonctionnement vers les crédits d'investissement** ;
- ▶ les autres mouvements ne pourraient intervenir qu'à la suite d'une **décision modificative** votée en CA.

◆ Il n'apparaît en revanche **pas souhaitable** :

- ▶ d'autoriser la fongibilité des crédits de personnel avec les autres crédits, dans la mesure où les dépenses de personnel engagent l'opérateur – et donc, indirectement, l'État – à long terme (transposition du principe de fongibilité asymétrique applicable à l'État) ;

▶ d'autoriser la fongibilité des crédits d'investissement avec les crédits de personnel et de fonctionnement. Le résultat d'exploitation est en effet le moyen pour les administrations de tutelle de s'assurer que les ressources d'exploitation couvrent bien les charges d'exploitation. Le CA doit par ailleurs conserver la possibilité de se prononcer sur les projets d'investissement de l'opérateur.



## 21. Le budget : alléger la tutelle et la repositionner sur les enjeux essentiels (3)

- ◆ Dans tous les cas, la présentation analytique des **crédits par destination** devrait être **généralisée** pour l'information des administrations de tutelle et du Parlement, même pour les opérateurs n'ayant pas de comptabilité analytique.
- ◆ La circulaire budgétaire devrait être appliquée à tous les opérateurs, **y compris aux associations, qui n'en ont pourtant pas toutes été destinataires en 2006** (exemple du Centre national des arts du cirque).

■ Pour **intéresser financièrement les opérateurs à l'amélioration de la qualité de leur gestion** ou à l'accroissement de leur activité, des règles de gestion des excédents éventuellement dégagés en cours d'exécution budgétaire (résultat d'exploitation supérieur au résultat prévisionnel) pourraient être fixées à l'avance dans les contrats de performance, même si les règles budgétaires restaient inchangées. Il serait possible de s'inspirer de la règle prévue dans le contrat du Musée du Louvre, en l'adaptant aux spécificités de chaque opérateur.

■ Les administrations de tutelle devraient se **recentrer sur l'analyse de la qualité de la gestion**. Elles devraient aussi **professionnaliser davantage leurs analyses**. Pour cela, il faudrait :

- ◆ **Adapter les modalités d'exercice de la tutelle financière aux capacités et à la qualité de gestion** des opérateurs, certains nécessitant un accompagnement plus étroit en amont et un contrôle plus serré en aval de leurs décisions financières. La DB prévoit déjà de se retirer du CA des opérateurs présentant les enjeux les plus faibles afin de pouvoir se concentrer sur les autres. La DAG devrait pour sa part continuer de suivre tous les opérateurs, en modulant l'examen des documents budgétaires et comptables (*cf. annexe 6*).

- ◆ **Mieux articuler l'intervention de la DB avec celle du contrôle financier** (*cf. annexe 7*).

- ▶ Les contrôleurs financiers peuvent fournir à la DB un appui technique important en attirant son attention sur certains éléments d'analyse financière. Ils pourraient par exemple réaliser une **analyse financière** annuelle pour chaque opérateur et fournir à la DB des éléments plus succincts présentant des ratios types commentés avant chaque CA.
- ▶ Les sept structures compétentes pour le contrôle financier des opérateurs du ministère de la culture devraient être mieux **coordonnées** et leurs méthodes d'analyse **harmonisées**, sous l'autorité fonctionnelle du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).
- ▶ La répartition des opérateurs entre ces structures fait actuellement l'objet d'études qui devront aboutir à une meilleure organisation de la répartition des contrôles.

- ◆ **Développer un système d'information unique consacré à l'analyse financière des opérateurs** (*cf. annexe 10*).

- ▶ **Deux SI d'analyse financière sont actuellement en cours de développement** par la DGCP (pour tous les opérateurs de l'État dotés d'un comptable public) et le service du CGEFI (pour les seuls opérateurs du ministère de la culture).
- ▶ Il serait préférable de retenir un SI unique. Compte tenu de son périmètre et des ses caractéristiques, l'infocentre EPN serait à privilégier sous réserve de certaines adaptations. Il permet d'obtenir, à partir des comptes trimestriels des opérateurs, une batterie de **ratios classiques d'analyse financière** et une série de **ratios d'alerte** ainsi que des **comparaisons** au sein de sous-groupes homogènes.

## 21. Le budget : alléger la tutelle et la repositionner sur les enjeux essentiels (4)

- ▶ Il serait nécessaire de prévoir des extensions de l'application pour obtenir des **ratios d'activités et d'efficience**, par exemple sur le modèle du module d'analyse financière développé par le contrôle financier pour les théâtres.
  - ▶ **L'accès au système pourrait être étendu à tous les acteurs** (DB, contrôle financier, DAG, directions sectorielles, opérateurs) avec des droits adaptés à leur mode d'utilisation.
- ◆ **Revaloriser les travaux des conseils d'administration.**
- ▶ Les **personnalités qualifiées** devraient être choisies non seulement pour leurs titres artistiques ou scientifiques, mais aussi pour leurs compétences et leur expérience de direction de grandes institutions ou entreprises.
  - ▶ Les décisions prises par les CA ne devraient porter que sur les **orientations stratégiques des opérateurs**. Par exemple, pour les tarifs, les CA ne devraient fixer que les orientations (notamment à l'égard des publics jeunes) et décider des tendances d'évolution, sans entrer dans le détail de la fixation des tarifs précis par catégorie de visiteurs ou de spectateurs.
  - ▶ Pour les opérateurs à forts enjeux (*cf.* typologie), les décisions financières pourraient être examinées par un **comité financier**, tel qu'il en existe déjà à l'ONP.



## 22. La comptabilité : renforcer la qualité des comptes des opérateurs pour faciliter l'exercice de la tutelle (1)

### 221. Progresser dans la qualité des comptes des opérateurs

(cf. annexe 9)

L'amélioration de la qualité des comptes des opérateurs, tout particulièrement en ce qui concerne les immobilisations, suppose de :

■ **Mener à bien le chantier d'évaluation de l'actif immobilier** actuellement en cours pour les opérateurs de l'État.

■ **Actualiser les inventaires mobiliers** des opérateurs et les mettre en cohérence avec les inventaires comptables.

■ **Développer le contrôle interne comptable** chez les opérateurs.

■ **S'acheminer vers une certification obligatoire des comptes des opérateurs :**

- ◆ La certification est déjà obligatoire pour certains (notamment les opérateurs ayant des comptes consolidés). Pour les autres, il serait préférable de l'engager à l'issue du chantier d'évaluation des actifs immobiliers.
- ◆ Elle pourrait être effectuée par la Cour des comptes ou par les chambres régionales des comptes pour les opérateurs localisés en région, voire par un commissaire aux comptes pour certains opérateurs (cf. loi sur la sécurité financière du 1<sup>er</sup> août 2003).
- ◆ Elle serait un levier majeur d'amélioration de la qualité comptable et notamment d'une évaluation plus sincère des amortissements et des provisions pour risques et charges.

### 222. Clarifier les relations financières entre l'État et les opérateurs, notamment en matière de renouvellement des actifs (cf. annexe 9)

La mission propose de :

■ Réaffirmer le principe de **prise en charge complète des frais d'entretien courant** des biens remis en dotation aux opérateurs par l'État.

■ **Préciser les règles applicables au renouvellement des biens immobiliers contrôlés par les opérateurs, en fonction du mode de financement de chaque bien :**

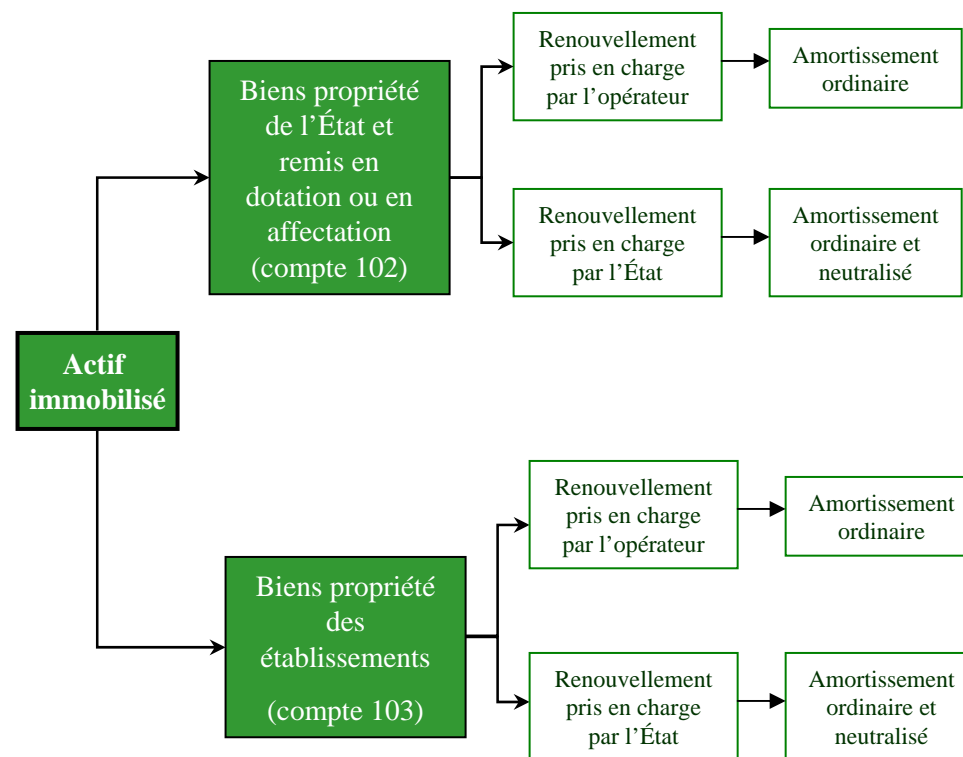
- ◆ Pour les **biens remis en dotation ou en affectation par l'État** (comptabilisés au compte 102 de l'établissement), il faut distinguer, au niveau comptable :
  - ▶ les biens dont la charge du renouvellement incombe à l'État, et dont l'amortissement peut être « neutralisé » pour ne pas peser dans les charges de l'opérateur ;
  - ▶ les biens dont le renouvellement incombe à l'opérateur et qui doivent être amortis normalement.

Pour ces biens, l'État doit préciser la solution qu'il choisit. **La seconde solution, qui rend les opérateurs plus autonomes, serait à privilégier dès qu'elle est techniquement possible.**

- ◆ Pour les biens remis en **pleine propriété aux établissements** (comptabilisés au compte 103 de l'établissement), le renouvellement incombe également soit aux établissements, soit à l'État. Dans ce dernier cas, les dotations sont comptabilisées dans un nouveau sous-compte et les amortissements sont neutralisés. La notification d'attribution de la subvention doit le préciser explicitement.

## 22. La comptabilité : renforcer la qualité des comptes des opérateurs pour faciliter l'exercice de la tutelle (2)

- ◆ Au **plan budgétaire**, la mission recommande que toutes les dépenses comptabilisées aux comptes 102 et 103, qui influencent les intérêts patrimoniaux de l'État, soient imputées sur le titre 7 du budget de l'État.



## 23. La GRH : donner plus de marge de manœuvre aux opérateurs (1)

### 231. Améliorer la connaissance des emplois pour mieux en maîtriser l'évolution (*cf. annexe 11*)

Les administrations de tutelle doivent être capables de **maîtriser les tendances d'évolution des emplois des opérateurs**. Pour cela, il serait souhaitable de :

- ◆ Présenter dans les documents budgétaires des **données complètes** sur les emplois par opérateur en identifiant pour chacun, d'une part, les emplois rémunérés par l'État et, d'autre part, ceux rémunérés par les opérateurs eux-mêmes.
- ◆ Organiser une **meilleure mutualisation des données entre les différents acteurs de la tutelle et du contrôle**, en vue d'expliquer les discordances observées et de disposer d'éléments d'analyse partagés sur les emplois des opérateurs.
- ◆ Conduire une **étude sur l'évolution de l'emploi chez les opérateurs**, tenant compte notamment des changements de mode de décompte et de périmètre intervenus au cours de la période étudiée.
- ◆ Approfondir le travail d'information et de pédagogie déjà engagé auprès des opérateurs sur les notions de pilotage de la masse salariale et de décompte en ETPT.
- ◆ Définir des **modalités communes d'enquête périodique sur les emplois des opérateurs**, compte tenu de l'impossibilité actuelle d'assurer un suivi en temps réel.

### ◆ Accompagner le développement de systèmes d'information permettant le suivi des emplois :

- ▶ Prévoir le déploiement de RHAPSODIE chez les opérateurs ou son interfaçage avec leurs SIRH propres.
- ▶ Fournir une assistance méthodologique aux opérateurs ne disposant pas de systèmes d'information.

### 232. Moderniser la gestion des emplois (*cf. annexe 12*)

- Pour les emplois qui demeurent gérés et payés par l'État :
  - ◆ **Associer davantage les opérateurs au dialogue de gestion sur la charte d'objectif et à la réflexion sur le schéma d'emploi cible.**
  - ◆ **Décliner systématiquement les plafonds d'emploi** jusqu'au niveau des opérateurs afin de leur permettre de disposer d'une vision d'ensemble de leurs emplois.
- Pour les emplois de titulaires, payés par l'État ou les opérateurs :
  - ◆ Organiser une concertation afin de **mieux prendre en compte les besoins des opérateurs** pour :
    - ▶ la planification des calendriers de concours ;
    - ▶ la planification des calendriers et la fixation de l'ordre du jour des CAP ;
    - ▶ les mesures de gestion des corps.
- Pour tous les emplois des opérateurs :
  - ◆ **Donner toute leur place aux responsables de programme** dans le pilotage des emplois de leur programme.
  - ◆ Engager une réflexion sur les moyens d'**assurer la mobilité** des agents présents chez les opérateurs.

## 23. La GRH : donner plus de marges de manœuvre aux opérateurs (2)

■ Plus généralement, sous la responsabilité du secrétaire général, engager une réflexion sur la constitution d'un « **espace de carrière** » **commun aux agents du ministère et à ceux des opérateurs**, tous statuts confondus.

### 233. Poursuivre le transfert de la gestion et de la paie des agents lorsque cela est souhaitable (cf. annexe 12)

■ Le **transfert de la gestion et de la paie des emplois aux EPA**, mis en œuvre au Musée du Louvre depuis 2003 et à la BnF à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, présente de nombreux avantages :

- ◆ Il donne à l'opérateur des **leviers de gestion plus directs et plus rapides**, notamment en matière de gestion des temps et activités, de notation, de sanctions (pour le Musée du Louvre uniquement, les sanctions du 1<sup>er</sup> groupe n'ayant pas été déléguées à la BnF) et de rémunération au mérite.
- ◆ Il contribue à renforcer **l'implication des agents** dans la vie de l'opérateur.
- ◆ Il permet à l'opérateur de **mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences**.
- ◆ Au Musée du Louvre, le transfert s'est traduit par une baisse substantielle du **taux de vacance** des postes, passé de 11% en moyenne de 1994 à 2002 à 3,5% en 2006.

■ **Toutefois, cette solution présente aussi des limites et n'est pas transposable à tous les opérateurs :**

- ◆ Elle **nécessite le renforcement quantitatif et qualitatif des services** de gestion des ressources humaines chez les opérateurs et peut induire des coûts de **démutualisation** de processus tels que la paie.
  - ◆ **La gestion des emplois transférés demeure partagée avec le ministère**. Ne maîtrisant pas les CAP, les établissements n'ont pas de prise directe sur leur calendrier et sur certains actes importants de gestion comme les promotions. Cet inconvénient pourrait être atténué par l'organisation de pré CAP ou levé par le transfert des CAP. Celui-ci est prévu pour la BnF si la réforme du statut de la fonction publique l'autorisant est adoptée.
- La diffusion des résultats de **l'évaluation** programmée du transfert du Musée du Louvre et la conduite d'une évaluation de celui de la BnF début 2008 permettraient de disposer d'éléments d'analyse nécessaires à la détermination d'une éventuelle taille critique conditionnant **l'extension du transfert à d'autres EPA**.
- Pour les EPA pour lesquels le transfert ne serait pas envisagé, les administrations de tutelle pourraient toutefois étudier l'opportunité d'une **délégation de certains actes de gestion individuels**, sans transfert de la paie.

## 24. Les nouveaux métiers des administrations de tutelle : développer les fonctions d'animation et d'appui (1)

En complément de leurs fonctions de suivi et de contrôle, il revient aux administrations de tutelle de développer les fonctions d'animation et d'appui aux opérateurs. Cela correspond à une **attente exprimée par la quasi totalité d'entre eux**, y compris les plus importants.

Les administrations de tutelle pourraient ainsi :

### ■ Animer un réseau d'échange de bonnes pratiques :

◆ Plusieurs enceintes existantes devraient permettre aux opérateurs de **travailler davantage en commun**, en liaison avec les administrations de tutelle sur des thèmes généraux (accueil du public, handicap) ou propres à certains secteurs :

- ▶ le « G17 », qui réunit une à deux fois par an autour du ministre les opérateurs les plus importants ;
- ▶ des groupes de travail ponctuels qui réunissent un nombre limité d'opérateurs sur la base du volontariat (pour traiter par exemple des relations avec la tutelle ou de la gestion des ressources humaines).

◆ Les opérateurs s'accordent à dire que la **valeur ajoutée des administrations de tutelle y est trop faible**, celles-ci ne contribuant pas suffisamment au débat sur le fond et à la diffusion de l'expertise des opérateurs en avance dans certains domaines.

◆ Pour apporter une réelle plus-value, les administrations de tutelle pourraient :

- ▶ Être une **force de proposition** sur les questions transverses (développement du mécénat, rémunération à la performance...).

- ▶ Tenir à jour un **recensement des bonnes pratiques** des opérateurs.
- ▶ Déterminer un calendrier et des thèmes de réflexion prioritaires.
- ▶ Le cas échéant, désigner, en accord avec les opérateurs, des **chefs de file** par thème.
- ▶ Réaliser systématiquement un **cadrage et une synthèse** des travaux.
- ▶ Organiser la **diffusion** de leurs résultats.

### ■ Encourager la mutualisation des fonctions support :

- ◆ Les opérateurs implantés sur des sites proches ou ayant des besoins similaires pourraient mutualiser certaines fonctions support (paie, formation, achats, informatique...).
- ◆ Par exemple, l'EPPGHV, au-delà de ses missions de gestion du parc de la Villette (surveillance et gardiennage, approvisionnement en eau, chauffage urbain...) pour le compte de l'ensemble des entités présentes sur le site, mutualise déjà l'achat de papier et l'entretien des photocopieurs avec la CSI et envisage d'étendre cette mutualisation à la téléphonie.

■ **Développer les fonctions d'appui aux opérateurs.** Ce rôle consiste notamment :

- ◆ En matière de **contrôle de gestion** :
  - ▶ à déterminer des définitions communes aux opérateurs pour certaines données (par exemple : fréquentation, public jeune...);

## 24. Les nouveaux métiers des administrations de tutelle : développer les fonctions d'animation et d'appui (2)

- ▶ à transmettre aux opérateurs des données sur les opérateurs de leur secteur d'activité et au-delà sur d'autres acteurs des mêmes secteurs, pour faciliter les comparaisons. Cette mission sera facilitée par le développement du système Opus ;
- ▶ à fournir des chiffres moyens et des chiffres cibles sur les ratios d'efficience des fonctions support.
- ◆ En **matière logistique**, fournir une assistance matérielle aux opérateurs (par exemple : partage de locaux).
- ◆ **Expertiser les projets innovants** envisagés par les opérateurs. À l'exemple de l'externalisation sous forme de contrat multiservices de l'EPMQB, si possible *a priori*, afin d'aider à la prise de décision, ou au moins *a posteriori*, pour mutualiser les enseignements tirés de ces expériences (*cf. annexe 12*).

L'appui apporté par les administrations de tutelle présentent une **utilité beaucoup plus forte pour les opérateurs qui n'appartiennent pas au groupe des opérateurs à forts enjeux** (*cf. typologie*), notamment dans la mesure où leur encadrement administratif est souvent faible.

# TROISIEME PARTIE : RENFORCER LE PILOTAGE STRATEGIQUE EN REAFFIRMANT LA RESPONSABILITE DU MINISTERE DE LA CULTURE DANS LA DEFINITION DES POLITIQUES PUBLIQUES MISES EN ŒUVRE PAR LES OPERATEURS

## **31. Renforcer le pilotage par une nouvelle définition des compétences des acteurs**

- 311. Réaffirmer le rôle des administrations centrales dans la définition des politiques publiques mises en œuvre par les opérateurs
- 312. Donner toute leur place aux responsables de programme
- 313. Préciser le rôle des DRAC comme relais des administrations centrales
- 314. Définir un protocole de répartition des compétences entre les différents acteurs de la tutelle et du pilotage

## **32. Poursuivre et améliorer la politique de contractualisation par la performance**

- 321. Échelonner la négociation des contrats
- 322. Faire des contrats de performance un véritable outil du dialogue de gestion
- 323. Définir *ex ante* les modalités d'évaluation des contrats
- 324. Relancer la contractualisation pluriannuelle sur les moyens

## **33. Compléter les contrats de performance par d'autres instruments de pilotage formalisant les relations avec les administrations de tutelle**

- 331. Formaliser davantage les procédures de nomination des dirigeants
- 332. Compléter le contrat par une lettre de mission et/ou un cahier des charges
- 333. Généraliser la rémunération à la performance des dirigeants

# 31. Renforcer le pilotage par une nouvelle définition des compétences des acteurs (1)

L'exercice traditionnel de la tutelle, assuré par la DB, la DAG et les directions sectorielles, prend place aujourd'hui dans le cadre plus global du **pilotage de la performance des opérateurs**.

## 311. Réaffirmer le rôle des administrations centrales dans la définition des politiques publiques mises en œuvre par les opérateurs

Dans le cadre du pilotage stratégique général des opérateurs, le ministère de la culture devrait davantage veiller à :

■ **Expliciter les grandes orientations de politique nationale et ministérielle dans lesquelles s'inscrit l'intervention des opérateurs**, aux côtés de celle d'autres acteurs (SCN, réseaux du spectacle vivant...) concernant par exemple la politique tarifaire, l'amélioration de l'accueil du public et la politique du handicap. Relancer les **directives nationales d'orientation** adressées aux opérateurs et organiser l'évaluation de leur application pourrait être un des moyens d'y parvenir.

■ **Articuler les offres de services au public des opérateurs, pour les rendre plus complémentaires**. Seule la tutelle est par exemple en position de demander à plusieurs opérateurs de mettre en place des offres tarifaires communes (par exemple des billets couplés) ou d'assurer la complémentarité du service public offerts dans les différents opérateurs similaires (par exemple dans le domaine du spectacle vivant).

## 312. Donner toute leur place aux responsables de programme

■ Les quatre responsables de programmes du MCC sont responsables des crédits, des emplois et de la performance de leur programme **et de ce fait des opérateurs qui leurs sont rattachés**. Ils sont donc compétents pour :

- ◆ Conduire la **négociation budgétaire** annuelle destinée à fixer les subventions allouées aux opérateurs rattachés à leur programme puis suivre l'exécution de leurs dépenses.
- ◆ Décider de la répartition des **emplois** entre les services et les EPA du programme bénéficiant d'emplois rémunérés par l'État.
- ◆ Fixer les objectifs de **performance**, auxquels sont associés des indicateurs et des cibles : ils devraient donc **conduire la négociation des contrats de performance et en être systématiquement signataires**.

■ L'association plus étroite des responsables de programme au pilotage des opérateurs nécessite d'**améliorer l'articulation entre les directions sectorielles et les programmes** du ministère, notamment en adaptant les systèmes d'information pour permettre un suivi des crédits et des emplois des opérateurs par programme et pas seulement par direction.

■ Cette amélioration peut notamment passer par :

- ◆ un **renforcement des secrétariats généraux des programmes** ;
- ◆ la mise en place de **tableaux de bord** de suivi des opérateurs par programme ;
- ◆ des **réunions régulières des opérateurs nationaux du même programme**, pilotés en réseau.

Les audits du CIAP portant sur les programmes de la mission « Culture » pourront apporter des précisions sur les leviers d'une meilleure articulation des programmes et des directions sectorielles.



## 31. Renforcer le pilotage par une nouvelle définition des compétences des acteurs (2)

### 313. Préciser le rôle des DRAC comme relais des administrations centrales (cf. annexe 6)

■ La déconcentration de l'exercice de la tutelle et du pilotage des opérateurs implantés en région au niveau des DRAC n'apparaît pas souhaitable.

- ◆ Ces opérateurs ont une vocation **nationale** et certains nécessitent un pilotage en réseau (écoles d'architecture et écoles d'art).
- ◆ Les DRAC ne disposent pas toujours de compétences administratives et financières suffisantes pour assurer la tutelle et le pilotage de ces opérateurs.

■ En revanche, le rôle de **relais des administrations centrales** déjà assuré par les DRAC pourrait être renforcé et davantage formalisé :

- ◆ **association systématique es qualité aux CA** des opérateurs, comme c'est déjà le cas pour les écoles d'art ;
- ◆ liaison avec les élus et les autres acteurs locaux pour le pilotage financier et technique des projets d'investissements qui bénéficient d'un financement diversifié ;
- ◆ aide à l'insertion des opérateurs dans leur environnement régional (articulation avec l'offre de formation supérieure régionale pour les écoles d'art et d'architecture, participation à des expositions et utilisation des locaux pour tous les opérateurs) ;
- ◆ animation des **pôles régionaux « Culture »** auxquels les opérateurs sont normalement associés, avec une attention particulière pour le cas de l'Ile-de-France. Compte-tenu de l'évolution de ses missions à partir de 2007, le CMN devrait être concerné au premier chef par ce dispositif.

### 314. Définir un protocole de répartition des compétences entre les différents acteurs de la tutelle et du pilotage (cf. annexe 6)

■ Il pourrait être utile d'élaborer au MCC un **protocole de répartition des compétences** en matière de tutelle et de pilotage des opérateurs, définissant les principaux champs de compétence des différents acteurs (responsables de programme, directeurs sectoriels, DAG et services déconcentrés), sur le modèle des protocoles existant déjà dans certains ministères.

## 32. Poursuivre et améliorer la politique de contractualisation par la performance (1)

Les **contrats de performance** sont devenus le **principal outil des de pilotage des opérateurs nationaux**. La généralisation des contrats à tous les opérateurs est une bonne pratique. Il est toutefois possible d'améliorer et d'approfondir la démarche de contractualisation (*cf. annexe 13*).

### 321. Échelonner la négociation des contrats

La mission propose de :

- **Généraliser les contrats de performance à tous les opérateurs de l'État**, y compris aux associations qui ne sont pas encore associées à la démarche (Centre national des arts du cirque, Orchestre de Paris, Jeu de Paume).
- **Échelonner** la négociation de ces contrats en fonction des enjeux:
  - ◆ Conclure, **dans les six prochains mois, un contrat de performance avec tous les opérateurs à forts enjeux**, notamment la BnF et l'ONP (*cf. typologie*).
  - ◆ Les administrations de tutelle ne devraient se consacrer aux contrats des opérateurs des autres groupes qu'à l'issue de cette première vague de contractualisation.
  - ◆ L'échelonnement de la signature des contrats permettrait d'étaler la charge de leur évaluation et de leur renouvellement à compter de 2008.

### 322. Faire des contrats de performance un véritable outil du dialogue de gestion

L'amélioration de la qualité des contrats implique de :

- Prévoir systématiquement dans les contrats de performance des **procédures et des calendriers pour la remontée d'informations** vers les administrations de tutelle sur leur mise en œuvre, notamment des tableaux de bord présentant les principaux indicateurs.
- **Renforcer les indicateurs transversaux**, en introduisant des indicateurs communs à des groupes homogènes d'opérateurs afin de faciliter les comparaisons (par exemple, des indicateurs communs à tous les établissements d'enseignement supérieur du ministère, au-delà des seuls indicateurs communs aux écoles d'art en région, d'une part, et aux écoles d'architecture, d'autre part).
- Réaliser le **bilan annuel d'exécution et éventuellement l'actualisation du contrat triennal** au moment de la présentation des demandes de subventions et d'emplois des opérateurs.

### 323. Définir *ex ante* les modalités d'évaluation des contrats

- Cette évaluation pourrait être réalisée au cours de la **dernière année de mise en œuvre** des contrats triennaux, de façon à ce que les résultats puissent être pris en compte pour l'élaboration du contrat suivant. La mission considère qu'il aurait été préférable que l'évaluation en cours par l'IGAAC du contrat du Louvre pour la période 2003-2005 soit conduite avant la conclusion du second contrat.

## 32. Poursuivre et améliorer la politique de contractualisation par la performance (2)

- Elle pourrait être confiée à l'IGAAC en association avec les inspections des directions sectorielles du MCC.
- Pour les contrats des opérateurs à forts enjeux, il pourrait également être utile d'étendre le dispositif de **certification des indicateurs de performance** qui existe pour les indicateurs du Louvre.

### 324. Relancer la contractualisation pluriannuelle sur les moyens

- Malgré la contrainte budgétaire que cela représenterait pour le ministère de la culture, la mission estime nécessaire qu'il **s'engage sur les moyens alloués à trois ans aux opérateurs** en contrepartie des objectifs de performance. Cette contractualisation se ferait en concertation avec la DB qui pourrait dans ce cas devenir cosignataire des contrats.
- Une contractualisation sur les moyens des opérateurs présenterait plusieurs avantages :
  - ◆ Elle redonnerait aux administrations de tutelle une **marge de négociation**, notamment sur les budgets de certains opérateurs du spectacle vivant dont la programmation est souvent arrêtée plus d'un an à l'avance.
  - ◆ Elle permettrait aux administrations de tutelle de **mieux maîtriser le budget alloué aux opérateurs** en évitant le flux et reflux du montant des subventions en fonction des aléas budgétaires et politiques.

- ◆ Elle donnerait aux opérateurs plus de **visibilité** et leur permettrait de planifier leurs activités, leurs investissements et la gestion de leur personnel sur une période de trois ans.
- ◆ Elle constituerait un **facteur de motivation** pour les opérateurs les plus réticents à l'élaboration d'un contrat de performance.
- Compte tenu du poids des subventions pour charges de service public dans le budget annuel du MCC, une contractualisation sur les moyens serait facilitée par :
  - ◆ un **contrat de performance cadre signé entre le ministère de la culture et la DB**, donnant au ministère une visibilité globale sur l'évolution de ses crédits ;
  - ◆ ou une **norme de dépense triennale pour l'ensemble du budget de l'État** ventilée par missions (proposée en octobre 2006 par le rapport au Gouvernement d'Alain Lambert et Didier Migaud sur la mise en œuvre de la LOLF et en cours d'expertise par une mission de l'IGF).
- Le ministère pourrait se donner pour objectif de revenir à une contractualisation sur les moyens pour la deuxième génération de contrats généralisés (2009). D'ici là, une **politique de contractualisation progressive sur certains paramètres budgétaires**, qui ne fige pas entièrement le montant des subventions allouées au ministère (nombre d'emplois alloués à l'opérateur, fourchette de taux d'évolution de la subvention pour charges de service public, financement d'un programme d'investissement pluriannuel...) constituerait une solution transitoire.

## 33. Compléter les contrats de performance par d'autres instruments de pilotage formalisant les relations avec les administrations de tutelle (1)

Les responsables de programme et les directions du MCC disposent d'autres outils de pilotage, qui peuvent compléter les contrats de performance (*cf. annexe 13*).

### 331. Formaliser davantage les procédures de nomination des dirigeants

A l'exemple de la procédure organisée par la DMDTS pour la nomination du directeur de l'Opéra comique, la nomination des dirigeants gagnerait à obéir aux modalités suivantes :

- **Intervenir suffisamment tôt** pour permettre une continuité dans l'activité de l'opérateur (en particulier pour la programmation dans le domaine du spectacle vivant).
- Se fonder sur un **appel public à candidatures**. Les candidats devraient présenter des projets cohérents avec les objectifs fixés à l'opérateur.
- Prévoir une **pré-sélection des candidatures par un jury**, laissant au ministre le choix du candidat à retenir.

### 332. Compléter le contrat par une lettre de mission et/ou un cahier des charges

- **Définir un cahier des charges lorsque la situation de l'opérateur le justifie**

Il peut être utile de compléter le contrat par un cahier des charges pour **procéder aux appels à candidature** au moment du renouvellement des dirigeants. Dans le secteur du spectacle vivant, les dirigeants pourraient ainsi préparer leur programmation pluriannuelle à partir de ce cahier des charges.

- Généraliser les **lettres de mission** aux dirigeants des opérateurs afin de personnaliser les objectifs du contrat.

	Contrat de performance	Cahier des charges	Lettre de mission
Destinataire	Opérateur	Opérateur	Dirigeant
Objet	Contractualisation entre l'opérateur et ses administrations de tutelle sur les objectifs fixés à l'opérateur en contrepartie des moyens qui lui sont alloués (ces moyens peuvent être ou non précisés dans le contrat)	Description des missions et obligations minimales d'activité fixées à l'opérateur  Peut servir de base à un appel à candidature	Fixation de priorités en nombre limité Peut décliner/ adapter/ préciser le contenu du cahier des charges ou du contrat  Peut prévoir les modalités d'une rémunération à la performance du dirigeant
Durée	Trois à cinq ans	Non liée à une échéance	Durée du mandat du dirigeant
Format	Quelques dizaines de pages	Quelques dizaines de pages	2 à 3 pages
Mode d'élaboration	Elaboration conjointe entre l'opérateur, ses administrations de tutelle et le responsable de programme	Elaboration par les administrations de tutelle	Elaboration conjointe entre le dirigeant et le ministère de tutelle
Opérateurs concernés	Tous	Opérateurs pour lesquels une programmation pluriannuelle de l'activité est nécessaire	Tous
Indicateurs	Principalement des indicateurs de performance Indicateurs du PAP déclinés et indicateurs spécifiques à l'opérateur (complémentaires et intermédiaires)	Principalement des indicateurs d'activité	Peut contenir des indicateurs de performance et d'activité

## 33. Compléter les contrats de performance par d'autres instruments de pilotage formalisant les relations avec les administrations de tutelle (2)

### 333. Généraliser la rémunération à la performance des dirigeants

■ Le fait de mettre en place une rémunération à la performance **individualisée** des dirigeants n'empêche pas que ses **modalités** soient définies de manière **transparente** et obéissent à des **principes communs**, qui pourraient être les suivants :

- ◆ Fixer un **taux de rémunération variable** compris entre 10 et 20%.
- ◆ S'appuyer sur un **nombre d'objectifs assortis d'indicateurs compris entre trois et six**. Individuels et liés à l'activité du dirigeant, ils devraient découler des objectifs de la lettre de mission, qui résultent eux-mêmes en partie des objectifs du contrat de performance.
- ◆ Définir les **modalités de négociation** de ces objectifs entre le dirigeant et le ministère de la culture et programmer des **entretiens réguliers** en cours de mandat (au moins un par an).
- ◆ Prévoir une **modulation du versement de la part variable** pour éviter le « tout ou rien ».
- ◆ Définir les **instances habilitées à évaluer la manière dont les objectifs ont été atteints et à décider du versement** de la part variable.

■ Par souci de simplicité et pour éviter l'effet inflationniste que risquerait d'avoir une renégociation de la rémunération de dirigeants en cours de mandat, la mission suggère toutefois de **généraliser** la rémunération à la performance **progressivement, au fil des renouvellements des dirigeants**.

■ Les administrations de tutelle pourraient par ailleurs **inciter les opérateurs à mettre en place des dispositifs de rémunération à la performance collective de leurs agents**, liés à l'atteinte des objectifs fixés dans les contrats de performance. Il faudrait alors veiller à la cohérence d'ensemble de ces différents dispositifs.

# Conclusion

■ La tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture se caractérisent par **plusieurs bonnes pratiques** qui pourraient être étendues à d'autres ministères :

- ◆ Une coordination de l'exercice de la tutelle administrative et financière et du pilotage des opérateurs par un bureau spécialisé.
- ◆ Des expérimentations d'autonomie accrue des opérateurs (transfert de la gestion des emplois au Musée du Louvre et à la BnF).
- ◆ Une démarche de généralisation des contrats de performance à tous les opérateurs nationaux.
- ◆ Des exemples de contractualisation pluri-annuelle sur les moyens (au Musée du Louvre et à l'EPPGHV).

■ Toutefois, la tutelle et le pilotage des opérateurs peuvent encore **progresser** :

- ◆ Par une amélioration de l'organisation des services (partage plus clair des responsabilités entre la DB, le contrôle financier, la DAG, les responsables de programmes et les directions sectorielles).
- ◆ Par une analyse plus approfondie et méthodique de la préparation et de l'exécution des budgets des opérateurs au ministère de la culture et à la DB.
- ◆ Par un meilleur pilotage stratégique des opérateurs et des directives plus claires du ministère sur les objectifs de politique publique mise en œuvre par les opérateurs.

- ◆ En adaptant davantage les modalités d'exercice de la tutelle et du pilotage aux caractéristiques des différents opérateurs et en les proportionnant mieux aux enjeux qu'ils représentent.

Fait à Paris, le 18 janvier 2007

L'inspectrice générale des finances



Nathalie COPPINGER

L'inspecteur général de l'administration des affaires culturelles



Jean-Sébastien DUPUIT

L'inspectrice des finances



Mélanie JODER

L'inspectrice des finances



Charlotte LECA

Réponses des directions

et nouvelles observations de la mission

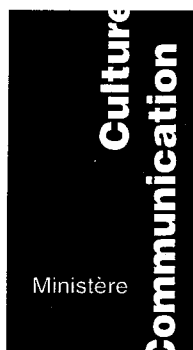
Réponse du ministère de la culture  
et de la communication





Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Ministère

Secrétariat général

La secrétaire générale

N° **86** /07/SG/

SG/DAG/SDAFG/BDO

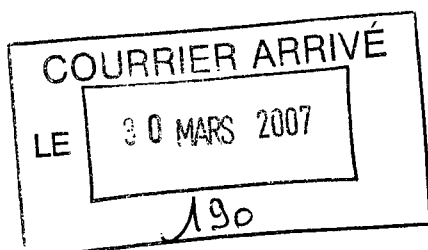
182, rue Saint-Honoré  
75033 Paris Cedex 01

Téléphone : 01 40 10 75 72  
Télécoïde : 01 40 10 30 85

Paris, le 26 MAR. 2007

Monsieur Frank MORDACQ  
Directeur général de la modernisation  
de l'État

Monsieur Thierry LAMBERT  
Chef de service de l'Inspection  
générale des finances



**Objet** : Rapport d'audit de modernisation sur la tutelle des opérateurs de l'État.

Je vous communique les observations du ministère de la culture et de la communication (MCC) relatives à l'audit de modernisation sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture, mené conjointement par l'Inspection générale des Finances et l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles, accompagnés pour la circonstance par le cabinet Deloitte.

A ce stade, elles se limitent aux points de l'audit sur lequel le ministère ne partage pas le diagnostic proposé ou ceux pour lesquels il considère que des modifications ou pour le moins des nuances s'imposent. Le ministère indiquera dans un second temps et de manière plus développée dans quelle mesure il entend appliquer les recommandations formulées dans le rapport, dans le cadre du plan d'action ministériel.

**1. - Le ministère, sans contester le diagnostic posé par la mission d'audit, réserve ses observations sur les points qui nécessitent une concertation préalable importante et la définition d'orientations stratégiques.**

#### **1.1. - La contractualisation et ses liens avec les moyens**

Le ministère partage globalement le diagnostic posé par l'audit dans les p. 20 et 21 du rapport, que ce soit pour les effets positifs des contrats ou pour la qualité perfectible des documents aujourd'hui approuvés (diagnostic ne présentant pas assez les opportunités et les menaces, explications à approfondir s'agissant des données économiques et financières, modalités de mise en œuvre du suivi du contrat à préciser...).

.../...

Ce diagnostic doit néanmoins être nuancé par certaines considérations, notamment la taille, les ressources disponibles ou les outils de contrôle de gestion préexistants pour élaborer un tel document qui sont très variables suivant les opérateurs.

Par ailleurs, les contrats évalués sont ceux qui ont été élaborés les premiers. La mise au point des contrats qui ont suivi s'est trouvée améliorée de l'effet d'apprentissage lié à la pratique.

Enfin, l'objectif du ministère était bien, avec la mise en place de la LOLF, de lancer une démarche de performance sans viser, dans un premier temps, la perfection qui aurait risqué d'enliser la démarche par l'allongement du processus d'élaboration des contrats. La révision annuelle des contrats sera l'occasion de combler les lacunes les plus évidentes.

Ainsi, lors de la procédure du PLF 2008, le ministère a demandé, en plus des demandes traditionnelles de moyens le retour de l'ensemble des indicateurs de justification au premier euro (JPE) « type », de manière à renforcer par exemple les indicateurs transversaux et de JPE des contrats.

Quant à l'impression « d'embouteillage » des projets qui conduit les inspections à proposer pour l'avenir un phasage, le ministère ne partage pas totalement cette analyse. Des établissements aux enjeux « limités » comme les écoles d'architecture, prises séparément, sont en réalité stratégiques pour impulser la politique d'enseignement supérieur du ministère. Les contrats de performance ont suscité pour nombre d'entre elles une forte attente qu'il convient de ne pas décevoir. Ils ont aussi permis de diffuser en interne auprès de chaque agent la logique de performance portée par la LOLF.

De manière générale, l'avancement des contrats peut être sujet à de multiples facteurs externes telle que le remplacement des équipes dirigeantes (Comédie française), ou l'évolution substantielle des missions (CMN).

Plutôt que limiter le nombre de contrats en élaboration, mieux faudrait-il sans doute préciser que l'ensemble des établissements « à forts enjeux » doit avoir un contrat approuvé dans les meilleurs délais.

Le ministère ne saisit pas la manière dont ont été analysés les critères d'analyse qualitative, d'ailleurs non explicités, ayant servi à l'élaboration des diagrammes des p. 22 et 23. Le ministère ne peut ainsi partager le classement des contrats, fondés sur des critères d'appréciation contestables et non explicités.

La contractualisation pluriannuelle sur les moyens, si elle devait être étendue, ne peut faire l'économie d'une réflexion budgétaire stratégique plus globale au niveau du ministère. La mise en œuvre de cette recommandation ne peut venir que dans un second temps si le ministère parvient à obtenir auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie une visibilité pluriannuelle globale sur l'évolution de son budget, compte tenu du poids des opérateurs dans celui-ci et ses marges de manœuvre limitées. Le ministère précise toutefois dès maintenant qu'il n'est pas opposé à la définition de règles de gestion des excédents dégagés en cours de gestion par les opérateurs lors de l'élaboration de leurs contrats, ce qu'il a d'ailleurs déjà mis en pratique.

## 1.2 - Le rôle des acteurs de la tutelle, en particulier celui des responsables de programme

Le ministère partage globalement le constat des inspections (p 14 et 15) sur la multiplicité des acteurs chargés de la tutelle et sur la variété de leurs périmètres d'intervention, qui peuvent être sources de complexité et de faible lisibilité pour les opérateurs. Tel est notamment le cas en matière de ressources humaines. C'est également le cas pour les établissements dont le champ d'activité intéresse plusieurs directions sectorielles et pour lesquels la formule de « chef de filat » mérite d'être envisagée.

Le ministère comprend la notion « d'engorgement » du bureau des opérateurs de la DAG en le mettant en regard de l'effet « embouteillage » des contrats de performance souligné par les inspections ou en regard de l'augmentation constante du nombre d'opérateurs donc de son périmètre d'action. Il remarque néanmoins que les inspections préconisent dans le même temps une meilleure inclusion des associations, « nouveaux opérateurs » dans le périmètre de travail de la DAG et qu'elles excluent *a priori* un désengagement de la DAG, au contraire de la DB, du suivi de certains établissements au profit d'autres acteurs (proposition n° 1 de l'annexe n° 6). Il regrette que les inspections n'aient pas précisé le caractère différencié de l'examen des documents budgétaires qu'elles recommandent et qui n'auraient pas déjà été mis en place (contrôle *a posteriori* des budgets des écoles en région par exemple).

Le ministère, s'il ne conteste pas le constat d'une montée en puissance insuffisante des responsables de programme (Rprog) dans la politique de tutelle, souhaite nuancer ce constat car la situation n'est pas nécessairement la même dans tous les programmes.

Ainsi, le Rprog « *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* » est systématiquement associé à l'élaboration des contrats de performance de son programme. De même, il prend l'initiative de réunir les établissements d'enseignement supérieur pour traiter de sujets d'intérêt commun et amorce avec les directions sectorielles, en lien avec la DAG, des réunions de dialogue de gestion sur les moyens financiers à accorder aux opérateurs comme les écoles d'architecture. Il n'y a ainsi pas nécessairement besoin de coïncidence avec l'exercice de la tutelle pour que le Rprog monte en puissance et en visibilité vis-à-vis des opérateurs.

Le renforcement du responsable de programme dans la politique de tutelle et ses rapports avec les directions sectorielles d'une part, la DAG d'autre part, doit être plus généralement analysé à l'aune des critères suivants :

- l'équilibre à rétablir entre la dimension administrative et financière, parfois jugée trop prégnante par les opérateurs, et la dimension « métier » ou « contenu » souvent jugée en retrait et devant être confortée ;
- l'équilibre entre la logique des programmes centrés sur le pilotage et l'impulsion de politiques transverses à un secteur d'activité du Ministère et la nécessité de conserver une vision globale et transversale sur l'ensemble des opérateurs ;

- la meilleure allocation possible des moyens humains dédiés à la tutelle, dont les inspections ont souligné le caractère limité, dans le sens de la mutualisation et de la complémentarité.

### **1.3. - Le rôle de pilotage et de mutualisation de bonnes pratiques**

Le ministère confirme que les fonctions d'animation du réseau des opérateurs et de diffusions de bonnes pratiques méritent d'être renforcées.

Ces fonctions doivent être assumées au niveau technique :

- pour permettre la meilleure information des opérateurs, y compris ceux situés en région, sur les innovations issues de la LOLF (règles de fongibilité, décompte en ETPT, développement des chantiers comptables) dont les inspections ont souligné qu'elle restait imparfaite ;
- pour assurer une transparence sur les projets d'intérêt commun ;
- et pour répondre aux attentes de comparaison des opérateurs entre eux et d'évaluation de leur action.

Elles doivent être également assumées à un niveau stratégique :

- afin d'impulser les priorités opérationnelles choisies par le ministère ;
- afin d'assurer la complémentarité des activités des opérateurs quand celles-ci sont proches d'un établissement à un autre ;
- et pour désigner, le cas échéant, des établissements chef de file en fonction des sujets.

### **1.4. - La nomination et la rémunération à la performance des dirigeants d'opérateurs**

Le ministère prend note des préconisations de la mission en matière de nomination, qui reprennent les principes favorisés de longue date de manière interministérielle.

Concernant les rémunérations à la performance des dirigeants, le ministère s'inscrit dans la politique interministérielle qui consiste à intégrer une part variable lors des renouvellements ou nouvelles nominations. Lorsqu'un contrat de performance existe, le ministère cherche à asseoir, lorsque cela est pertinent, les critères individuels de rémunération sur les objectifs du contrat.

**2. - Sur l'ensemble des autres points présentés dans le rapport, le ministère tient à nuancer le diagnostic dressé par les inspections ou à préciser les raisons des choix qu'il a fait dans sa politique de tutelle et de pilotage des opérateurs**

#### **2.1. - La notion d'opérateur de l'Etat**

L'audit se questionne dans l'annexe n° 5 sur la pertinence d'avoir reconnu le statut d'opérateur au musée Rodin, à la Réunion des musées

nationaux, au Centre des monuments nationaux, du Musée et domaine de Versailles et à l'Institut national de recherches archéologiques préventives. Le ministère réaffirme la pertinence de ce choix.

Les inspections se cantonnent aux critères strictement budgétaires et comptables de la notion « d'opérateur » qui constituent, en effet, la seule définition qui a aujourd'hui été donnée par le ministère des finances à cette nouvelle notion issue de la LOLF.

Or, ces critères méconnaissent une donnée fondamentale qui doit fonder la nature des « opérateurs » et qui est celle de la participation de celui-ci, à travers ses missions, à une ou des politique(s) publique(s) souhaitée(s) et contrôlée(s) par l'Etat. Ainsi, par exemple la loi de finances pour 2007 confie au CMN une nouvelle mission de maîtrise d'ouvrage pour les monuments nationaux mais également pour les monuments historiques appartenant à l'Etat.

De la même manière la RMN est précisément l'opérateur choisi par l'Etat pour positionner un certain nombre de fonds d'intervention (ex : budget des expositions temporaires des musées nationaux) ou assumer certaines missions régaliennes au profit des services à compétence nationale (SCN) appartenant à l'Etat (ex : mission d'acquisition).

En revanche, le MCC rejoint l'affirmation des inspections sur le « *flou qui continue d'entourer la définition des « opérateurs » y compris sur les conséquences juridiques qu'une telle dénomination pourrait avoir sur les structures associatives.*

Il souhaite qu'une définition plus précise soit élaborée avant de proposer à d'autres structures du ministère le statut d'opérateur de l'Etat.

## **2.2. - La typologie des opérateurs « à enjeux ».**

Afin de dresser le panorama des opérateurs de l'Etat sous tutelle du ministère, qui n'appelle pas de remarque générale de la part du ministère, les inspections sont conduites à dresser une typologie des opérateurs.

Cette typologie est utilisée pour fonder certaines des recommandations comme la nature de contrôle que doit la DAG (annexe n° 6) ou l'ordre de priorité des contrats de performance à signer (annexe n° 13).

Si la méthodologie retenue est explicitée (annexe n° 4) et se concentre sur trois facteurs, le nombre d'emplois, le budget et le taux de financement public, elle réduit à un enjeu budgétaire et social le poids des établissements et oublie leurs enjeux en terme de conduite de politique publique.

Ainsi, le MCC ne peut faire sienne la typologie proposée par l'audit et qui aboutit par exemple à présenter le Centre des monuments nationaux, le musée et domaine national de Versailles ou encore le musée d'Orsay comme des établissements représentant moins d'enjeux pour le ministère que la bibliothèque publique d'information, (BPI), l'école nationale des arts décoratifs (ENSAD) ou le conservatoire de musique et de danse de Paris (CNSMDP).

### **2.3. - Les données relatives aux emplois et le nombre des effectifs**

Les inspections relèvent l'insuffisance et la dispersion des données sur les emplois des opérateurs et préconisent d'améliorer la connaissance des emplois pour mieux en maîtriser l'évolution.

Le ministère de la culture partage les réflexions et les préconisations du rapport sur ce point qui est développé dans l'annexe 11.

La difficulté de décompte fiable et homogène des emplois des opérateurs est en effet liée aux facteurs suivants :

- informations parcellaires entre les structures du Ministère et du contrôle financier ne donnant pas lieu à des séances d'information formalisées ;
- complexité des modalités de gestion du personnel (présence de titulaires dans les EPIC, de titulaires payés par les établissements ou de contractuels payés par le ministère...);
- modification substantielle des méthodes de décompte des emplois, avec le passage aux ETPT incluant les anciens emplois dit « sur crédits »

Le ministère de la culture observe que la mise en place entre la MPP et le BDO de nouvelles matrices partagées de décompte de l'emploi des EPA et des EPIC (tableau 9 de l'annexe n°11) va permettre de disposer d'un suivi complet et beaucoup plus fin de la réalité de l'emploi des opérateurs. Ce tableau renseigné par la MPP et la BDO a été diffusé pour validation/correction auprès des opérateurs dans le cadre de la procédure de préparation du PLF 2008. Ainsi, la principale observation du rapport va trouver progressivement une réponse.

Des réunions régulières de ces deux entités du ministère avec le contrôle financier devraient pouvoir encore enrichir la mutualisation de l'information.

Enfin, le ministère de la culture souscrit aux recommandations du rapport en matière de systèmes d'information et d'interfaçage du SIRH ministériel et des SIRH des opérateurs.

La maîtrise du périmètre de l'emploi public est également un sujet majeur pour le ministère.

Comme le recommande les inspections, une étude liminaire sur le décompte des emplois et l'évolution passée est indispensable pour faire apparaître précisément ce qui appartient à un simple effet de périmètre dû à l'augmentation du nombre d'opérateurs et à l'intégration des personnels sur crédits. Au sein de ceux-ci, un partage convient d'être effectué entre les personnels qui pourraient être qualifiés de « précaires » et ceux qui n'en présentent pas les caractéristiques : c'est notamment le cas pour les professeurs dont le temps de travail est inférieur à 70% du temps plein. Ainsi, l'importance de la notion entre « permanents » et « non permanents », introduite par la LOLF aurait pu être mise davantage en lumière par les inspections.

Ce préalable posé, la maîtrise en matière d'emplois est un enjeu essentiel, notamment au regard des équilibres à trouver entre titulaires et contractuels au sein du ministère et de ses EPA et au regard du développement de la précarité.

Cette maîtrise n'est pas en contradiction avec les principes d'autonomie qui régissent les actes des opérateurs, car l'emploi public est un tout, tant sur le plan budgétaire que du point de vue juridique. Il en va de même sur le sujet de l'emploi précaire qui conduit régulièrement à des plans de titularisation ou de transformation des contrats en contrats à durée indéterminée.

#### **2.4. - La gestion du personnel : sa modernisation et la poursuite du transfert de gestion et de paie**

Le ministère de la culture partage également les réflexions et les préconisations du rapport sur ce point qui est développé dans l'annexe 12.

Les opérateurs font part de leur souhait d'être mieux associés par l'administration centrale au processus d'allocation des ressources. L'amélioration du dialogue avec les opérateurs en vue d'une meilleure prise en compte de leurs besoins et afin de leur donner une vision d'ensemble de leurs emplois est un objectif partagé.

Toutefois, il convient d'observer :

1) que l'exercice de répartition des moyens est un exercice contraint. Ces dernières années, les effectifs du ministère de la culture ont été en baisse, alors que les effectifs des opérateurs, qu'ils soient financés sur le budget du ministère ou qu'ils le soient sur le budget des opérateurs, ont globalement augmenté. La prise en compte des besoins est donc limitée par les moyens disponibles.

2) que les opérateurs ont une ou plusieurs directions de tutelle et des responsables de programme qui ont une légitimité essentielle à proposer des arbitrages et des orientations nouvelles.

L'implication dans le processus décisionnel de déclinaison des chartes d'objectif est toutefois un objectif que partage le ministère, pour les opérateurs comme pour les autres structures du ministère (SCN, DRAC...). De même, l'enrichissement sur l'information relayée aux opérateurs (ex : sur le rythme des concours), ou l'amélioration progressive de la « prestation de service » rendue en matière RH par le Ministère (délais de publication des avis de vacance, évaluation sur les causes de la moindre attractivité de certaines affectations...) sont des axes de développement importants pour le Ministère.

Au total, il faut bien considérer que la prise en compte des besoins des opérateurs ne peut se résumer à un dialogue bilatéral entre la direction de l'administration générale et chaque opérateur. Elle doit s'inscrire dans un cadre général, celui de la maîtrise de l'emploi public et d'une répartition équitable des moyens entre toutes les structures du périmètre du ministère de la culture, et doit faire intervenir l'ensemble des acteurs, et tout particulièrement, comme le souligne le rapport (p.33), les responsables de programme.

A cette fin, le ministère de la culture va initier en 2007, un premier cycle de conférences de gestion prévisionnelles des ressources humaines (GPRH), menées au niveau des responsables de programme afin de leur permettre de prendre toute leur place dans le pilotage de leur domaine RH.

Les inspections recommandent par ailleurs de poursuivre le transfert de la gestion et de la paie des agents lorsque cela est souhaitable. Le ministère de la culture partage les analyses du rapport en ce qui concerne les aspects bénéfiques du transfert des emplois et des actes de gestion au musée du Louvre et à la BNF (raccourcissement des délais, politique RH formalisée des opérateurs dans un projet social, baisse du taux de vacance...).

Toutefois, le ministère regrette que l'audit sur ce transfert de gestion des personnels ait été limité pour renvoyer à une autre mission d'inspection d'évaluation spécifique. En effet, le diagnostic proposé dans le rapport conviendrait d'être nuancé, notamment en développant davantage les contraintes de cet exercice pour la politique RH du ministère.

Ainsi, la question du renforcement GRH des opérateurs ne peut être déconnectée de la question du coût de la fonction RH qui a fait l'objet de travaux importants du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CCECRSP), notamment à travers le rapport Lacambre de janvier 2006. En utilisant les ratios effectifs gérants/effectifs gérés préconisés par ce rapport, il ressort que la gestion partagée est sensiblement plus chère que la gestion directe. Il aurait pu être souhaitable que le rapport ait fait l'étude de cette question. Les coûts de démutualisation sont, en effet, un point non négligeable.

En deuxième lieu, le transfert des personnels comporte aussi les risques qui s'attachent à une gestion différenciée des personnels selon les marges de manœuvre des opérateurs tant sur le plan budgétaire que social. Les avancées de tel ou tel opérateur peuvent se traduire en demande reconventionnelle de la part des personnels des autres établissements, ce qui peut avoir un coût financier important. Il s'agit de l'effet « domino » souligné dans le rapport (p13) qui nécessite une position prudente du ministère.

Les conséquences en matière de cohérence statutaire d'une gestion directe ont aussi leur importance. Force est de constater que nombre de conflits sociaux et de contentieux en matière RH sont liés à des situations d'emploi chez des opérateurs. La sécurité juridique et la qualité du climat social sont aussi des éléments d'appréciation d'une GRH.

Enfin, le rapport aurait pu s'interroger sur les limites du transfert des personnels sur leur gestion quotidienne. Trois points peuvent être à cet égard soulignés.

En termes de mobilité, tout d'abord, il n'est pas certain que le transfert de la gestion des personnels soit un progrès. Une fois les agents transférés, les possibilités de retour vers les structures ministérielles sont réduites : il est difficile d'assurer une mobilité à 72% des agents travaillant chez les opérateurs vers 28% des postes que constitue le périmètre ministériel. La mobilité entre opérateurs, si elle est souhaitable, est également difficile pour les agents



titulaires ou nécessite des dérogations législatives pour les agents non-titulaires.

Par ailleurs, s'agissant de la réduction de la vacance des postes des opérateurs, elle ne s'est que très partiellement réalisée : 5.8 % en 2005, 3.5 % en 2006. Dans le même temps, il convient d'observer que ce taux n'est que de 1.7 % dans les emplois du périmètre ministériel.

Enfin, en matière de développement de l'emploi précaire (vacataires), il convient d'observer qu'historiquement le recrutement de contractuels sur crédits, et notamment de vacataires a constitué un moyen privilégié pour assurer la continuité du service public culturel. Il a contribué à masquer l'inadéquation croissante entre l'évolution des missions avec la création de nouvelles structures et les moyens alloués par les lois de finances. Cette inadéquation est une constante au ministère de la culture et explique la permanence et l'ampleur du problème de l'emploi précaire, malgré les plans de résorption qui se sont succédés depuis 1994.

Il n'en reste pas moins que le transfert de la gestion des personnels aux opérateurs devra être évalué à l'aune de la qualité des emplois créés et ne doit pas s'accompagner d'un accroissement de la précarité.

#### **2.5. - La tutelle financière : le mode d'analyse des conseils d'administration, les règles de vote des crédits, les outils informatiques disponibles.**

Si le MCC partage le diagnostic sur les délais largement contraints dans lesquels s'exerce l'expertise financière des budgets et comptes publics ainsi que de l'absence de réel outil d'analyse financière permettant une mutualisation des données de base (p. 17 du rapport), il est faux de dire qu'aucune analyse financière n'est faite à cette occasion.

L'analyse des comptes, préalable au conseil d'administration, est justement l'occasion d'alerter, en cas de besoin, les autorités du ministère des éventuelles difficultés. Il est aussi l'occasion de tester les hypothèses financières présentées par les établissements, soit par comparaison avec des projets existants (ex : coût des locations immobilières), soit en effectuant des projections financières (ex : test des hypothèses de fréquentation sous-jacente aux augmentations tarifaires de manière à estimer les niveaux de billetterie). Par ailleurs, la DAG dispose d'un suivi budgétaire et comptable normalisé, certes sous Excel, pour l'ensemble des opérateurs depuis au minimum 1999 permettant des analyses sur une longue période.

Ces analyses gagneraient toutefois à être automatisées pour une plus grande efficacité. Les ratios budgétaires et de justification au premier euro avec les éléments méthodologiques qui les accompagnent, demandés par le MCC dans le cadre des contrats de performance, mais également, pour la première année, dans le cadre de la procédure budgétaire pour le PLF 2008, pourraient, à court terme, améliorer la situation.

Concernant le nombre de pré-CA, si le nombre de réunions n'est pas en soi un gage de bon dialogue, le ministère de la culture reste attaché au fait de pouvoir aborder, avec les établissements dont il a la charge, les points de ce qui

constitue les temps forts de la tutelle. Par mesure de simplification, le ministère n'est pas opposé à une réunion préparatoire unique.

Toutefois, celle-ci doit se définir au cas par cas, non pas en fonction des établissements, mais en fonction de l'ordre du jour traité et des problématiques qui concernent le ministère. Pour reprendre l'exemple choisi par les inspections (p. 17), la règle d'une réunion unique peut être modifiée. Le manque de préparation sur les documents budgétaires en fin d'année 2006 a ainsi incité le ministère à proposer la tenue de deux réunions avec cet établissement pour le prochain conseil d'administration, afin d'améliorer les conditions de travail et le temps d'analyse de chacun.

Le MCC partage l'avis de l'inspection sur les règles de gestion budgétaire (p. 28) consistant, sous certaines conditions, à faire tomber la règle de limitativité des crédits entre les trois enveloppes « personnel », « fonctionnement », « investissement », pour le vote des budgets. Il souhaite souligner néanmoins qu'une présentation pour information des comptes à deux voire trois chiffres lors des DM est utile pour le dialogue de gestion. Elle permet en effet, lors de l'exploitation des données sur un thème précis (mécénat, sous-traitance, cotisations UNEDIC) de disposer d'informations plus précises que de simples projections à partir du dernier compte financier disponible.

Concernant les outils à la disposition de la tutelle financière, le MCC comprend le souci des inspections de ne pas voir coexister des systèmes redondants et non interfacés. Le MCC ne verrait ainsi que des avantages à participer à l'enrichissement des logiciels d'ores et déjà engagés par le MINEFI plutôt que de développer son propre outil.

Le ministère de la culture doute toutefois de la pertinence de privilégier, comme le propose l'audit, l'Infocentre DGCP, y compris avec toutes les conditions précisées (recommandations de l'annexe n° 10). Cet outil n'est pas conçu comme un outil d'aide à la décision, qui puisse être opérationnel de manière infra-annuelle pour aider les tutelles à expertiser les budgets primitifs ou les décisions modificatives. Si cet Infocentre a l'avantage d'être interfacé avec les logiciels comptables des établissements et de bénéficier de données fiables, les délais dans lesquels les ratios peuvent être disponibles (postérieur à la clôture des comptes), de même que la nature même du projet interministériel le rend peu opérant pour un ministère « sectoriel » de tutelle. Du reste, le Ministère remarque qu'il n'est que très épisodiquement associé aux réunions de travail de la DGCP sur cet outil.

## **2.6. - Les règles de mise en réserve de crédits**

Les inspections reconnaissent la lourdeur que représente pour les budgets des opérateurs de l'Etat, fortement rigides, la mise en place de la réserve de 5% ; elles précisent qu'une modulation de cette mise en réserve sur la partie des subventions pour charge de service public finançant des dépenses de masse salariale doit, a minima, être effectuée. Elles préconisent enfin de définir très en amont le montant de la réserve de précaution pour chaque opérateur, de manière à pouvoir lui permettre de construire son budget sur des bases stables.

Le ministère de la culture ne peut que souscrire à ce diagnostic. S'agissant du montant de la mise en réserve, si la modulation pour les dépenses de personnel

est un premier pas, elle doit s'accompagner de la poursuite des réflexions sur ce qui constitue la rigidité des budgets des opérateurs et limiter les effets contre-incitatifs d'une telle méthode : alléger la réserve de précaution sur les mesures de personnel au sens strict (comptes 64, 631 et 633) désavantage des établissements qui, par mesure d'économie ou de rationalisation, ont externalisé des prestations. Elle ne tient par ailleurs pas compte de la spécificité des dotations globalisées de production des opérateurs du spectacle vivant et méconnaît la « masse salariale masquée » de la sous-traitance.

Au-delà du montant, les aspects calendaires de la mise en réserve sont importants. Les dotations aux établissements sont généralement notifiées aux opérateurs en septembre (l'année 2006 n'étant pas représentative), de sorte que ces derniers bâtissent leur budget en septembre et octobre, pour un vote au conseil d'administration survenant en novembre ou en décembre. Les modalités de mise en réserve doivent ainsi être finalisées non pas en octobre mais en août de l'année N-1, afin de ne pas être préjudiciables à la construction des budgets primitifs. De fait, la mise en réserve nécessite qu'un dialogue entre le MINEFI et les ministères sectoriels soit organisée préalablement à la rédaction de la circulaire de la direction du budget relative à la construction des budgets primitifs, voire au moment de la finalisation du PLF.

Les inspections préconisent également de notifier les subventions après mise en réserve au niveau du programme et demander aux opérateurs de construire leurs budgets sur cette base. Elles précisent que cette solution se traduirait, la première année, par une baisse apparente des budgets primitifs mais n'aurait pas nécessairement d'impact sur les budgets exécutés.

Le ministère conteste cette dernière affirmation. La mise en réserve s'est traduite, en 2006, par une **diminution effective** des subventions de charge pour service public. Les opérateurs ont ainsi été régulés près de 3 fois plus que sur la moyenne des trois dernières années.

	Avant la mise en œuvre de la réserve de précaution				Avec la mise en réserve
	2003	2004	2005	M 2003-2005	2006
régulation	12,46	0,90	10,84	24,20	23,66
dotation initiale	732,85	777,24	819,58	2 329,67	869,81
% de régulation	1,70%	0,12%	1,32%	1,04%	2,72%

De plus, les inspections proposent que les opérateurs présentent l'utilisation qu'ils prévoient de faire des crédits débloqués à leur profit en cours d'année dans une annexe au budget primitif (recommandation n° 3 de l'annexe n° 8). Si cette méthode présente l'avantage de permettre un suivi très fin par la tutelle de l'utilisation de ces crédits, qui deviendraient ainsi « fléchés », elle est contraire aux principes de globalisation des crédits et de responsabilisation des gestionnaires souhaités par la LOLF.

En effet, sauf sur des catégories spécifiques de crédits, limitées en nombre (acquisitions, bourses sociales, projet de recherche), le ministère de la culture privilégie le principe d'une subvention d'équilibre globale, connue dès la fin de l'année N-1 et à partir de laquelle il est de la responsabilité des directions

d'établissement de bâtir un budget et non pas des subventions « sur projet » qui font davantage entrer la tutelle dans la gestion quotidienne des établissements.

Par ailleurs, le principe de « rallonge » budgétaire en cours d'année va à l'encontre de la contractualisation pluriannuelle sur les moyens, gage de prévisibilité, et par ailleurs proposée par les inspections.

## **2.7. - La mise en œuvre des chantiers comptables.**

Le ministère partage globalement le diagnostic posé par la mission sur l'amélioration nécessaire de la qualité comptable des établissements (p 31 et annexe n° 9) et s'associe pleinement dans les chantiers pilotés par la DGCP sur ce sujet. Il souligne néanmoins que, compte-tenu de ses compétences partielles en la matière, la conduite de ces chantiers nécessitera un soutien très fort de la part du MINEFI et/ou du CBCM pour pouvoir être menés à bien. Le ministère souhaite par ailleurs que, par souci d'efficacité, les critères de qualité comptable exigés puissent être modulés en fonction de la taille et des ressources des opérateurs.

S'agissant de la certification des comptes des opérateurs, le ministère s'interroge sur l'articulation de celui-ci et sa valeur ajoutée par rapport au contrôle assuré par le contrôle économique et financier en amont et à celui de l'agent comptable, en aval. Il souligne également le coût qu'entraînerait cette certification, surtout si elle était confiée à des commissaires aux comptes (annexe n°9).

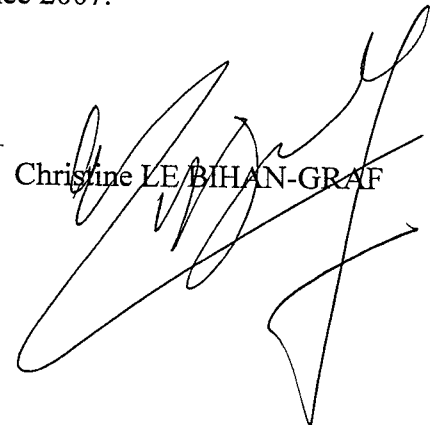
Le ministère s'interroge également sur l'utilité de distinguer, dans les subventions d'investissement, les investissements imputés sur le titre 7, catégorie 2 « dotation en fonds propres » des subventions d'investissement de titre 3, catégorie 2 « charges de service public ».

Le ministère notifie les crédits de titre 3, catégorie 2 en distinguant très clairement fonctionnement et investissement (et, au sein de l'investissement, entre équipement courant et opération pluriannuelle). Cette distinction est reprise dans l'outil de suivi des crédits budgétaire ARPEGE. Le ministère estime avoir un suivi correct des opérations d'investissement pluriannuel sans recourir à un titre budgétaire spécifique.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en place du dispositif de rémunération à la performance des directeurs d'administration centrale, le Ministre a adressé le 26 février à chacun des directeurs et délégués concernés une lettre d'objectifs.

Le MCC sera en mesure de vous communiquer des éléments d'évaluation de ce dispositif au terme de l'année 2007.

Christine LE BIHAN-GRAF



Nouvelles observations de la mission



INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION  
DES AFFAIRES CULTURELLES

Paris, le 28 mars 2007

A l'attention de  
Mme la Secrétaire générale du ministère de la culture et de la communication

Objet : Audit de modernisation sur le pilotage et la tutelle des opérateurs au ministère de la culture.

Référence : Votre note au Directeur général de la modernisation de l'État du 26 mars 2007.

**I. POINTS SUR LESQUELS LE MINISTÈRE, SANS CONTESTER LE DIAGNOSTIC, RÉSERVE SES OBSERVATIONS ET CONSIDÈRE QU'ILS NÉCESSITENT UNE CONCERTATION PRÉALABLE IMPORTANTE ET LA DÉFINITION D'ORIENTATIONS STRATÉGIQUES**

***1. La contractualisation et ses liens avec les moyens***

La mission note que le ministère partage son diagnostic sur les effets positifs de la démarche de contractualisation et sur la qualité perfectible des contrats analysés.

Elle est consciente que l'étude ayant porté sur les premiers contrats signés, l'analyse des autres contrats achevés ou en voie d'achèvement conduirait sans doute à nuancer ce diagnostic. Les opérateurs s'étant engagés plus tardivement dans cette démarche avec le ministère sont probablement plus à même de tirer les leçons des premières expériences. Pour autant, elle rappelle que c'est le ministère qui n'a pas souhaité lui communiquer d'autres contrats que ceux qui avaient été signés. Au cours de ses investigations, la mission a eu connaissance d'autres contrats achevés mais ne les a pas intégrés dans le champ de l'analyse dans le respect de la volonté du ministère sur ce point.

La mission maintient la recommandation d'échelonner la négociation des contrats dans le temps, en privilégiant les opérateurs à forts enjeux. La hiérarchisation de ces enjeux revient bien sûr au ministère (*cf. infra*). Rien ne s'oppose à ce que les écoles d'architecture, qui représentent un enjeu limité prises individuellement mais un enjeu important prises dans leur ensemble, bénéficient d'une priorité.

La mission estime cependant que la conclusion des contrats avec les opérateurs correspondant d'évidence aux enjeux les plus forts, notamment la Bibliothèque nationale de France, l'Opéra national de Paris et le Musée et domaine national de Versailles, devrait être une priorité, comme l'admet d'ailleurs le ministère.

Les contrats ont été évalués par le cabinet *Deloitte* à partir de critères portant sur le niveau de conformité des objectifs et indicateurs du contrat au PAP, la capacité de suivi de l'exécution du contrat par les administrations de tutelle et la qualité des leviers de performance mentionnés dans le contrat. Le cabinet *Deloitte* pourrait apporter des précisions complémentaires sur ces critères.

Concernant la relance de la contractualisation sur les moyens, la mission note que le ministère fait part de son accord de principe, sous les mêmes réserves que celles mentionnées dans le rapport.

## ***2. Le rôle des acteurs de la tutelle***

La mission confirme son appréciation positive de la création d'un bureau des opérateurs nationaux au sein de la direction de l'administration générale. Etant donné son positionnement, il apparaît indispensable que ce bureau assure un suivi de l'ensemble des opérateurs, associations comprises, même si les modalités de ce suivi peuvent être différenciées. Eviter l'« engorgement » du bureau des opérateurs suppose que la répartition des compétences avec les autres acteurs de la tutelle, en particulier les directions sectorielles, soit plus claire qu'elle ne l'est actuellement. Ce serait l'objet de l'élaboration de protocoles de répartition des compétences, recommandée par la mission (page 39 du rapport). La professionnalisation des outils permettrait également à l'ensemble des acteurs de la tutelle de gagner du temps dans l'analyse des documents budgétaires et comptables.

Lors de ses investigations, la mission a constaté que le responsable du programme 3 s'était davantage investi que les autres dans la démarche de contractualisation, comme le souligne le ministère. Le rapport et les annexes, sans entrer dans ce détail, insistent sur le fait que les responsables de programme ne jouent pas encore pleinement le rôle stratégique qui devrait être le leur, point qui n'est pas contesté par le ministère. La mission partage pleinement l'analyse du ministère selon laquelle le renforcement du rôle des responsables de programme devra nécessairement s'accompagner d'une réflexion sur l'articulation de leur intervention avec celle des autres acteurs de la tutelle et du pilotage afin de ne pas occasionner de doublons dans un contexte où les moyens humains dédiés à la tutelle sont limités.

## ***3. Le rôle de pilotage et de mutualisation des bonnes pratiques***

La mission note que le diagnostic qu'elle dresse est partagé et que le ministère propose plusieurs pistes de renforcement des fonctions d'animation et de mutualisation des bonnes pratiques.

## ***4. La nomination et la rémunération à la performance des dirigeants d'opérateurs***

La mission note que le diagnostic qu'elle dresse est partagé mais n'identifie pas en quoi la mise en oeuvre des recommandations nécessiterait « une concertation préalable importante et la définition d'orientations stratégiques » dans la mesure où le ministère indique s'inscrire d'ores et déjà dans la politique interministérielle sur ces sujets.

## **II. POINTS SUR LESQUELS LE MINISTÈRE TIENT À NUANCER LE DIAGNOSTIC OU À PRÉCISER LES RAISONS DE SES CHOIX**

### ***1. La notion d'opérateur de l'Etat***

La mission ne se « cantonne » pas « aux critères strictement budgétaires et comptables » - qui constituent, comme le ministère le note, les seuls critères actuels de définition des opérateurs - mais observe que leur application conduirait à écarter certains établissements de la catégorie des opérateurs.

La question de la définition des opérateurs dépassant très largement le cas du seul ministère de la culture, la mission ne propose pas d'exclure certains organismes du champ des opérateurs, mais souligne la nécessité de préciser cette définition au niveau interministériel. Enfin, la mission ne considère pas que la seule participation à une politique publique suffise à qualifier un organisme d'opérateur de l'Etat, sauf à élargir très fortement le périmètre de cette notion.

### ***2. La typologie des opérateurs « à enjeux »***

Si la mission estime que l'établissement d'une typologie des opérateurs en fonction des enjeux qu'ils représentent pour les administrations de tutelle (et non pas intrinsèquement) est une nécessité, son intention n'est en aucun cas d'en imposer une au ministère. Le rapport propose les fondements d'une telle typologie, en partant de trois critères objectifs et quantifiables, et mentionne explicitement qu'elle sera « à enrichir par les administrations de tutelle d'éléments moins quantifiables ou ne permettant pas d'établir des comparaisons entre l'ensemble des opérateurs, mais qui renforcent les enjeux qui s'attachent pour elles à tel ou tel d'entre eux ». La liste des critères complémentaires qui suit est indicative et non exhaustive mais fournit déjà de nombreuses pistes d'enrichissement (page 11 du rapport).

### ***3. Les données relatives aux emplois***

La mission note que le ministère partage son diagnostic et approuve ses recommandations.

### ***4. La gestion du personnel***

Sans remettre en cause le caractère contraint de l'exercice de répartition des moyens et la légitimité des administrations à intervenir dans le processus en ce qui concerne les opérateurs dont elles assurent la tutelle, la mission maintient ses recommandations d'associer davantage les opérateurs au dialogue de gestion sur la charte d'objectif et à la réflexion sur le schéma d'emploi cible et de décliner systématiquement les plafonds d'emploi jusqu'au niveau des opérateurs.

La mission considère que le projet de mise en place de conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines, menées au niveau des responsables de programme, est une bonne initiative.

La mission partage l'idée selon laquelle il convient d'évaluer les transferts opérés avant d'élargir ce mode de gestion à d'autres opérateurs. Le rapport le mentionne explicitement (page 34). L'évaluation des transferts n'entraîne pas dans le champ de la mission. Concernant le Musée du Louvre, elle a été confiée à l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles. Concernant la Bibliothèque nationale de France, le transfert est trop récent pour procéder à son évaluation dans l'immédiat mais celle-ci devrait être engagée dès 2008.



## **5. La tutelle financière**

La mission n'affirme pas qu'« aucune analyse financière n'est faite » à l'occasion de la préparation des conseils d'administration mais qu'« il est rare que de véritables analyses financières soient conduites à cette occasion » et que « le soin en est laissé aux initiatives individuelles » (p. 17 du rapport). Le ministère admet la nécessité de consolider le travail engagé de développement de l'analyse financière des opérateurs.

La tenue d'un pré-CA écartant la direction du budget lorsque l'opérateur concerné ne le souhaite pas n'apparaît pas justifiée. La mission reconnaît la nécessité d'organiser plusieurs réunions de pré-CA lorsque l'ordre du jour ou le « manque de préparation des documents budgétaires » le justifie ou lorsque l'opérateur lui-même le juge utile. En revanche, elle considère qu'il est souhaitable d'associer la direction du budget à la préparation des CA le plus en amont possible, afin de lui permettre de jouer pleinement son rôle et de ne pas être destinataire des documents budgétaires trop tardivement (comme c'est souvent le cas lorsqu'elle n'est conviée qu'à une seconde réunion).

Concernant les systèmes d'information consacrés à l'analyse financière des opérateurs, la mission note que le ministère exprime une préférence pour Valoris alors même qu'il n'y a pas accès. Les investigations qu'elle a menées suggèrent que l'Infocentre EPN présente des caractéristiques qui en rendraient la généralisation plus facile et plus économe (absence de re-saisie des informations budgétaires et comptables), sous réserve d'examiner si les adaptations nécessaires sont possibles (pages 85 et 86 des annexes) et sous réserve d'un dialogue plus poussé entre les différents acteurs de la tutelle et la direction générale de la comptabilité publique. Par ailleurs, lorsqu'il sera pleinement opérationnel, l'Infocentre EPN permettra d'obtenir des restitutions trimestrielles utiles en cours de gestion.

## **6. Les règles de mise en réserve des crédits**

Si la mission insiste sur le poids des crédits des opérateurs dans le budget du ministère, elle ne mentionne nulle part la « lourdeur » de la mise en réserve, processus dont elle rappelle au contraire qu'il est « un outil de pilotage du budget de l'Etat fondé sur le principe de la solidarité nationale » et « doit s'appliquer à tous » (page 71 des annexes).

De la même manière, si la mission prend acte de l'accord intervenu avec la direction du budget sur la prise en compte de la part des dépenses de personnel des opérateurs dans le taux de mise en réserve appliqué, il ne lui apparaît pas opportun d'aller plus loin dans une modulation de la mise en réserve prenant en compte d'autres facteurs de rigidité des budgets des opérateurs du ministère de la culture. Les budgets des autres opérateurs de l'Etat et, plus généralement, les budgets des ministères présentent également des facteurs de rigidité. Chercher à adapter les modalités de la mise en réserve en conséquence serait un exercice sans fin, et donc stérile, qui viderait de sa substance la réforme de la régulation intervenue avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances. Par ailleurs, les procédures de mise en réserve proposées par la mission ne présument pas des montants de crédits annulés par la direction du budget en cours d'année. Ces deux sujets doivent être traités de façon distincte.

La mission maintient sa recommandation de ne notifier leur budget aux opérateurs qu'après mise en réserve. L'opportunité de joindre aux budgets des opérateurs une annexe précisant l'utilisation qui serait faite des crédits éventuellement débloqués serait indicative et n'obérerait donc pas la fongibilité des crédits ni la responsabilité des gestionnaires.

L'application de la mise en réserve n'exclut pas la relance de la contractualisation sur les moyens qui peut porter sur les crédits hors mise en réserve et prévoir différents scénarii en fonction du déblocage éventuel de crédits en cours d'année.

## 7. La mise en oeuvre des chantiers comptables

La mission partage le constat selon lequel l'amélioration de la qualité des comptes des opérateurs nécessitera un accompagnement de ces derniers par les CBCM et la direction générale de la comptabilité publique. S'il est évident que la qualité des comptes doit être modulée en fonction des enjeux financiers en cause, même les opérateurs les plus « petits » devront être capables de mettre en œuvre une comptabilité suffisamment sincère pour permettre d'en faire un véritable outil de pilotage. Ainsi, l'inscription dans les comptes de tous les opérateurs des actifs immobiliers qu'ils contrôlent et la clarification des règles d'amortissement devraient permettre d'améliorer la gestion du patrimoine immobilier. Dans ce domaine, la mission apportera des compléments au rapport.

Le contrôle assuré par le contrôle financier et celui effectué par l'agent comptable doivent être complémentaires : si le premier porte essentiellement sur la soutenabilité budgétaire avant le vote du budget et la détection des risques financiers en cours de gestion, le second concerne prioritairement la justesse de l'imputation comptable et la sincérité des comptes.

La mission est convaincue qu'une certification par un commissaire aux comptes serait coûteuse et à réserver aux opérateurs les plus importants ou présentant les comptes les plus complexes. C'est pourquoi il est écrit page 80 qu'« au regard des coûts engendrés par la certification des comptes par un commissaire aux comptes, cette situation n'est envisageable que pour les opérateurs les plus importants ».

L'imputation sur le titre 7 dans le budget de l'Etat des flux budgétaires destinés à financer des projets d'investissement sur des immeubles appartenant à l'Etat mais contrôlés par les opérateurs vise essentiellement à protéger les intérêts patrimoniaux de l'Etat. En effet, ces flux budgétaires, imputés en comptabilité aux comptes 102 et 103 des établissements publics et au compte 26 de l'Etat, permettent d'identifier la nature du flux budgétaire. Cette mesure, expérimentée dans les universités en 2006, ne réduit pas la fongibilité de crédits qui sont de toute manière fléchés vers des projets d'investissement.

L'inspectrice générale des finances



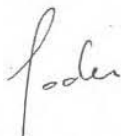
Nathalie COPPINGER

L'inspecteur général de l'administration des  
affaires culturelles



Jean-Sébastien DUPUIT

L'inspectrice des finances



Mélanie JODER

L'inspectrice des finances



Charlotte LECA

Réponse de la Direction du budget

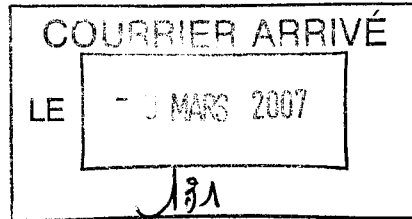
DIRECTION DU BUDGET  
139, RUE DE BERCY  
75572 PARIS CEDEX 12

PARIS, LE - 8 MAR. 2007

TÉLÉDOC 248  
BUREAU 8BCJS  
N° 8BCJS-07-490

NOTE

pour le chef du service de l'Inspection  
Générale des Finances  
139, rue de Bercy  
Télédoc 335  
75572 Paris



**Objet : Mission d'audit de modernisation. Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture.**

Vous m'avez transmis par courrier en date du 19 janvier 2007 le rapport d'audit de modernisation n° 2006-M-080-01 et n° IGAC 2006-051 sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture.

Ce rapport, particulièrement documenté, appelle de ma part les observations suivantes.

### **1 – Nombre et typologie des opérateurs**

**1.1** - Le rapport constate la forte croissance du nombre des opérateurs du ministère de la culture et leur hétérogénéité en termes de caractéristiques (surface financière, effectifs ...).

La direction du budget constate également cette forte croissance, qui n'est pas sans incidence sur l'intensité du pilotage et de la tutelle que le ministère de la culture est en mesure d'assurer sur ses opérateurs, comme le note d'ailleurs la mission.

Le rapport juge, à cet égard, souhaitable d'utiliser plus largement les souplesses du statut à compétence nationale (SCN).

Au-delà, la direction du Budget serait favorable à expertiser la voie d'un adossement d'un certain nombre de petites structures existantes à des établissements publics existants de plus grande taille, afin de favoriser les synergies de gestion et le partage des savoir-faire en matière de politiques d'attractivité des publics ou de développement du recours au mécénat par exemple.

**1.2** La mission propose une typologie des opérateurs, fondée sur trois critères (effectifs, budget, taux de financement public) mais évoque la nécessité de l'enrichir de critères moins quantifiables.

La direction du Budget souscrit à la nécessité de prendre en compte d'autres critères que les trois précités.

Les critères financiers doivent ainsi prendre en compte les risques à court ou moyen terme et la santé financière de l'opérateur, le taux de financement public pouvant se révéler sensible à la conjoncture (fréquentation touristique, conjoncture économique ...).



Le critère du positionnement de l'opérateur par rapport à d'autres opérateurs doit également être pris en compte : peuvent être cités, à titre d'exemple, la RMN, dont l'interaction avec les autres musées est un élément essentiel de ses missions ou l'EMOC, comme établissement constructeur pour le ministère de la Culture.

Pour ces diverses raisons, la direction du Budget ne fait pas totalement sienne le classement en trois groupes tel qu'il est proposé par la mission.

## **2 - Modalités d'exercice de la tutelle**

La mission porte un jugement sévère sur les modalités d'exercice de la tutelle et relaie pour partie les critiques formulées par les opérateurs à l'encontre de leurs tutelles.

Ce jugement appelle les observations suivantes :

### **2.1 – Le rapport évoque une « focalisation excessive » sur les conseils d'administration.**

Un conseil d'administration représente un temps fort de la vie d'un établissement et le vote des délibérations emporte la responsabilité de celui qui participe au vote. Il est donc légitime qu'une fois la décision prise d'être membre d'un conseil d'administration, une attention soit portée aux dossiers soumis à délibération de ce conseil d'administration.

Une réflexion devrait, en revanche, être menée sur les compétences respectives de l'équipe de direction de l'établissement et du conseil d'administration, pour éviter que ne soient soumises au conseil d'administration des délibérations qui relèvent d'actes de gestion.

Par ailleurs, la direction du Budget considère que la lourdeur ressentie par les opérateurs peut être également liée à la pratique instaurée par le ministère de la culture du double pré CA, peu productive et génératrice d'un surcroît de travail tant pour les opérateurs que pour les équipes en charge de la tutelle.

La direction du Budget réitère son souhait, comme cela se pratique le plus souvent pour d'autres ministères, d'instaurer un seul pré CA, les questions techniques liées à l'activité des opérateurs pouvant être abordées dans le cadre du dialogue de gestion entre l'établissement et leur(s) direction(s) de tutelles.

### **2.2 – Le rapport évoque les conditions peu satisfaisantes d'exercice de la tutelle.**

La direction du Budget ne peut que regretter également les délais de transmission des documents, qui ne sont que très rarement respectés et qui rendent plus difficile un véritable travail de pilotage.

### **2.3 – Le rapport évoque des outils d'analyse et de suivi parfois rudimentaires.**

L'exploitation d'une base de données comme Valoris ou celle de la DGCP peut se révéler très utile pour des analyses stratégiques et des études de moyen terme (*cf. infra*).

Pour autant, l'utilisation de ces bases à l'occasion de l'examen de tel ou tel dossier de CA peut ne pas se révéler adaptée, soit parce que la base de données n'est pas suffisamment actualisée, soit parce que les ratios prédéfinis ne permettent pas de répondre à telle ou telle question spécifique à l'établissement concerné.

Les tutelles peuvent donc être amenées à construire leurs propres outils de suivi, adaptés au suivi spécifique de tel ou tel enjeu.

Il n'en reste pas moins que certaines analyses transverses (emplois, masse salariale, CAF...) auraient vocation à reposer sur des outils plus pérennes et plus standardisés.

### **2.4 – Le rapport indique que le niveau d'expertise est jugé moindre chez les administrations de tutelle que chez les opérateurs.**

S'il apparaît important de renforcer la tutelle dans ses apports stratégiques (*cf. infra*), il ne paraît pas anormal que les équipes des opérateurs aient une expertise plus grande sur les dossiers qu'ils présentent, relatifs aux établissements dont ils ont la charge, que des équipes de tutelles forcément plus réduites et ayant une vision moins précise dudit opérateur.

### **2.5 - La mission dénonce une attention insuffisante portée par les tutelles à la comptabilité patrimoniale.**

La direction du Budget souhaite nuancer ce point. Ainsi, s'agissant de l'Opéra national de Paris par exemple, elle a demandé, à plusieurs reprises, à l'Opéra de produire un inventaire comptable fiable des biens mobiliers qui devraient être immobilisés (matériels, costumes, décors, accessoires, logiciels informatiques notamment).

Les préoccupations que la Cour des comptes a récemment émises sur ce point rejoignent celles de la direction du budget.

### **3 - Renforcer le pilotage stratégique**

La direction du Budget rejoint la mission dans sa préoccupation de faire évoluer l'exercice de la tutelle et de renforcer le pilotage stratégique.

Cette évolution peut s'articuler autour de différents points :

**3.1 -** La démarche de contractualisation est, sans aucun doute, un instrument de nature à améliorer l'exercice de la tutelle et le rendre plus performant.

La direction du Budget a, de fait, souhaité être associée pleinement au travail d'élaboration des contrats de performance des établissements à forts enjeux.

Force est de constater que ce souhait n'est pas partagé par le ministère de la Culture, au motif que la direction du Budget n'est pas signataire de ces contrats.

La direction du Budget n'est donc associée que très tardivement à ces exercices, le plus souvent peu de temps avant les conseils d'administration au cours desquels ces contrats sont soumis au vote.

La direction du Budget réitère donc son souhait d'être associé beaucoup plus en amont à la préparation de ces contrats, pour les opérateurs les plus importants, car elle considère qu'ils sont l'occasion de mettre en œuvre un pilotage prospectif, fondé sur l'anticipation et non sur la « réaction », comme l'appelle de ses vœux le rapport.

La direction du Budget souhaiterait, par ailleurs, qu'une réflexion approfondie soit menée avec le ministère de la culture sur les opérateurs qui pourraient voir leur contrat de performance complété par un contrat de moyens, compte tenu de leurs enjeux ou de leurs caractéristiques particulières.

A titre d'exemple, dans le domaine du spectacle vivant, la programmation des productions trois ans à l'avance rend inopérant un suivi financier annuel et amoindrit ainsi le rôle des tutelles ou des conseils d'administration.

Pour les établissements qui présentent de forts enjeux en termes d'investissements sur longue période, la démarche de contractualisation pluriannuelle prend également tout son sens.

**3.2 –** La direction du Budget doit poursuivre sa réflexion en matière de recentrage de l'exercice de sa tutelle sur les opérateurs à forts enjeux, en déléguant plus largement au contrôle général ou au contrôle financier la tutelle des autres établissements.

Ce recentrage est de nature à dégager du temps et des moyens pour développer une démarche de pilotage.

**3.3 –** Il convient de développer un rôle incitatif en matière de mutualisation les bonnes pratiques.

A titre d'exemple, le rapport rappelle que le musée du Quai Branly a conclu marché d'externalisation sous la forme du contrat multiservices.

Si nombre d'opérateurs ont recours à des prestataires extérieurs pour assurer des missions spécifiques (entretien, restauration), l'externalisation, sur un périmètre plus large, mise en place par l'EPMQB fait d'ores et déjà l'objet d'un suivi particulier en gestion de la part des tutelles.

Les tutelles devront faire le bilan de cette expérience et décider, le cas échéant, d'en proposer l'extension à d'autres établissements publics.

De même, le lancement d'un PPP sur la billetterie par l'établissement public du Château de Versailles devra être l'occasion, pour les tutelles, de faire bénéficier les autres opérateurs des étapes clefs de la mise en place d'un PPP.

#### **4 - Suivi en gestion des opérateurs**

**4.1** - Le rapport recommande que la direction du budget intervienne essentiellement au niveau de la détermination du montant de l'enveloppe globale de crédits, en analysant la JPE des crédits des opérateurs et qu'elle n'intervienne plus pour déterminer le montant de la subvention pour charge de service public allouée à chaque opérateur.

Cette proposition paraît, à première vue, un peu contradictoire dans sa formulation.

Toutefois, la direction du Budget souscrit pleinement à l'idée d'examiner à un niveau plus global le montant des subventions pour charge de service public, seules les plus significatives ayant vocation à faire l'objet d'un échange plus approfondi à l'occasion des discussions budgétaires.

**4.2** - S'agissant de la mise en réserve, la direction du Budget partage les recommandations du rapport de notifier les subventions aux opérateurs après mise en réserve au niveau du programme et de construire les projets de budget des établissements sur cette base, conformément aux circulaires budgétaires.

Le ministère de la culture n'a toutefois pas souhaité les mettre strictement en œuvre pour la présentation des budgets 2007.

A l'avenir, les règles de mise en œuvre de la régulation sur les crédits des opérateurs étant désormais clarifiées, il convient que le ministère et ses établissements les intègrent en amont de la préparation des budgets primitifs, la mise en réserve, prévue par la LOLF et communiquée au Parlement, devenant un instrument normal de gestion des finances publiques.

**4.3** - En matière d'exécution de leur budget, le rapport recommande de renforcer l'autonomie des opérateurs en gestion en proposant une plus grande fongibilité des crédits.

La circulaire budgétaire 4BCJS-06-2856 du 31 juillet 2006 relative à la préparation des budgets des opérateurs incite les opérateurs à voter leur budget initial en trois grandes enveloppes, qui constituent le niveau d'appréciation de la limitativité des crédits, afin d'accorder une plus grande souplesse de gestion des ordonnateurs.

Dans la limite des plafonds votés par le conseil d'administration, rien n'interdit aux opérateurs de pratiquer une fongibilité à l'intérieur des trois enveloppes.

L'idée émise par le rapport d'introduire une fongibilité asymétrique des crédits de personnel vers les crédits d'investissement ou de fonctionnement et une fongibilité asymétrique des crédits de fonctionnement vers les crédits d'investissement constitue une piste de réflexion intéressante qu'il conviendra d'expertiser.

**4.4** - Afin d'intéresser les opérateurs à l'amélioration de leurs performances économiques, le rapport recommande de fixer des règles de gestion des excédents dégagés en cours d'exécution budgétaire.

Le musée d'Orsay dispose, dans son contrat de performance, d'une clause d'utilisation du résultat net après versement minimal au fonds de roulement.

Ce type de dispositif pourrait avoir vocation à être élargi dans le cadre de la négociation des contrats de performance, dès lors que sont pris en compte la situation financière de l'établissement, ses activités et ses enjeux et que ses modalités sont clairement définies.

**4.5** - Le rapport évoque la possibilité de mettre en place des comités financiers. S'il convient de ne pas multiplier les structures intermédiaires entre l'opérateur, ses tutelles et son conseil d'administration, le principe de comités financiers ou de comités d'investissement, à l'exemple de ce qui se fait respectivement à l'ONP d'une part, à la BNF et au Louvre d'autre part, pourrait être envisagé pour les opérateurs présentant de véritables enjeux dans ces domaines.

**4.6** - Les autres instruments de pilotage évoqués (formalisation des procédures de nomination des dirigeants, lettre de mission, rémunération à la performance) recueillent l'adhésion de la direction du Budget.

Ils sont, pour certains, d'ores et déjà mis en œuvre (dans les théâtres par exemple, des dispositifs d'intéressement en fonction de la fréquentation ont été développés par le MCC, avec l'accord de la direction du budget).

## **5 - Emplois et GRH des opérateurs**

A juste titre, le rapport souligne l'importance des enjeux liés aux emplois des opérateurs, qui représentent un poids bien plus important que les emplois du MCC lui-même.

**5.1** - La direction du Budget ne peut que souscrire aux recommandations en matière d'amélioration de la connaissance des emplois des opérateurs et de modernisation de la gestion des emplois

Le suivi doit être renforcé. Il requiert toutefois une homogénéisation du décompte des emplois et du suivi de la masse salariale.

**5.2** - Au-delà d'une amélioration des systèmes d'information, une réflexion doit être menée sur le périmètre concerné par les enjeux en matière de dépenses de personnel.

Ainsi, dans le domaine des opérateurs du spectacle vivant, un montant significatif de dépenses de personnel est intégré dans les frais variables, voire au sein de « dotations globalisées » relatives à la part artistique des budgets.

Or, cette part peut recéler des enjeux importants en matière de masse salariale et, au-delà, en matière de comptabilité analytique du coût des productions artistiques.

**5.3** - Concernant le transfert des actes de gestion aux opérateurs, la direction du Budget est favorable à une évolution significative en la matière.

Toutefois, la mission souligne que l'existence d'emplois vacants au sein des opérateurs est un indicateur des dysfonctionnements liés à l'absence d'une gestion déconcentrée des personnels et des emplois. Sur ce point précis, la direction du Budget rappelle que la saturation du plafond d'emplois ne constitue pas un objectif en soi et que le choix peut être fait de ne pas saturer le plafond d'emplois pour dégager des marges de manœuvre financières sans que cela ne soit l'indicateur d'un dysfonctionnement en matière de GRH.

**5.4** - La direction du Budget est favorable à ce qu'une réflexion soit menée sur une meilleure mobilité des agents entre les opérateurs.

**5.5** - La direction du Budget reste réservée sur le fait de transférer les emplois concernés depuis le plafond d'emplois du budget de l'Etat vers les opérateurs.

Ce transfert peut, en effet, induire une moindre information du Parlement sur les emplois de la mission Culture et amoindrir ses compétences en matière d'arbitrage au sein du plafond d'emploi de l'Etat.

Ce transfert des emplois peut, par ailleurs, constituer un frein à une meilleure allocation des emplois entre les opérateurs, l'administration centrale du MCC étant en moindre capacité de procéder à des arbitrages au titre des priorités qu'elle se fixe en matière de politiques culturelles.

## **6- Contrôle financier / exploitation des bases de données**

**6.1** - Le rapport constate l'existence de sept pôles compétents en matière de contrôle des opérateurs du ministère de la culture.

Elle propose une coordination de leur contrôle et une harmonisation de leurs méthodes d'analyse sous l'autorité du CBCM.

A ce titre, la direction du budget a engagé une réflexion sur l'organisation et la cartographie des contrôles des opérateurs. Cette réflexion englobe notamment le domaine des établissements culturels. L'aboutissement de cette réflexion devrait permettre une meilleure lisibilité du pôle de contrôle.

Le CBCM a d'ores et déjà mis en place un « réseau » des contrôleurs des établissements culturels, qui permet de mutualiser les informations et les pratiques.

**6.2** - Le rapport recommande de développer un système d'information unique consacré à l'analyse financière des opérateurs sur le modèle de l'Infocentre de la DGCP, auquel la direction du Budget a accès depuis juillet 2006.

La direction du Budget partage ce souci de voir cette base d'exploitation utilisée de manière plus systématique.



Elle s'interroge, toutefois, sur l'abandon, à ce stade, de la base de données Valoris, piloté par le CGEFI, qui contient, au-delà des ratios d'analyse financière, des indicateurs d'activités et d'efficacité particulièrement éclairants et utiles aux comparaisons entre groupes d'opérateurs homogènes.

A ce titre, un important travail entre la cellule Valoris, le contrôle financier et la direction du Budget a permis d'élaborer des ratios sur les théâtres ; un travail sur les musées et les établissements d'enseignement relevant du ministère de la culture est en cours.

La direction du Budget propose donc d'étudier avec la DGCP les moyens qui permettraient de faire converger les deux bases de données sans perte d'informations.

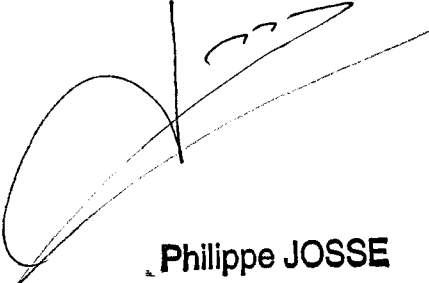
#### **7 - Annexe méthodologique**

L'annexe méthodologique constitue une grille d'analyse et un guide d'entretien d'un grand intérêt.

Elle pourrait être complétée d'éléments relatifs à la santé financière des opérateurs (compte de résultat, niveau de fonds de roulement, modalité d'équilibre du tableau de financement emplois/ressources...) et à la qualité comptable, au-delà de la seule problématique des actifs immobiliers.

Cette annexe propose que soient analysés les comptes-rendus de CA. A cet égard, la direction du Budget souligne l'intérêt qu'il y aurait à une formalisation plus importante des comptes-rendus des pré-CA, qui sont des instances dans lesquelles les tutelles ont l'occasion de faire valoir leur point de vue.

LE DIRECTEUR DU BUDGET



**Philippe JOSSE**

Nouvelles observations de la mission



INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION  
DES AFFAIRES CULTURELLES

Paris, le 14 mars 2007

**A l'attention de  
Monsieur Philippe JOSSE, Directeur du budget**

Objet : Audit de modernisation sur le pilotage et la tutelle des opérateurs au ministère de la culture.

Référence : Votre note n° 8BCJS-07-490 du 8 mars 2007.

### ***1. Nombre et typologie des opérateurs***

La mission réaffirme son intérêt pour un bilan de l'utilisation de la formule du service à compétence nationale, à effectuer par le ministère de la culture. Ce bilan pourrait inclure une étude des expériences déjà réalisées d'adossment de petites structures à des opérateurs existants.

Si la mission estime que l'établissement d'une typologie des opérateurs en fonction des enjeux qu'ils représentent pour les administrations de tutelle (et non pas intrinsèquement) est une nécessité, son intention n'était pas d'en imposer une aux administrations de tutelle. Le rapport propose les fondements d'une telle typologie, en partant de trois critères objectifs et quantifiables, et précise qu'elle sera « à enrichir par les administrations de tutelle d'éléments moins quantifiables ou ne permettant pas d'établir des comparaisons entre l'ensemble des opérateurs, mais qui renforcent les enjeux qui s'attachent pour elles à tel ou tel d'entre eux ». La liste des critères complémentaires qui suit (page 11 du rapport) fournit quelques pistes auxquelles la réponse de la direction du budget apporte des compléments intéressants.

## **2. Modalités d'exercice de la tutelle**

La mission partage l'opinion de la direction du budget selon laquelle les conseils d'administration sont un temps fort de l'exercice de la tutelle. Elle propose d'ailleurs de revaloriser leurs travaux (page 30 du rapport), notamment en les recentrant sur les orientations stratégiques ce qui est cohérent avec le souhait de la direction du budget d'« éviter que ne soient soumises au conseil d'administration des délibérations qui relèvent d'actes de gestion ». Comme la direction du budget, la mission estime que les deux pré-CA pourraient être fusionnés lorsque cela répond au souhait de l'opérateur et qu'en tout état de cause, la direction du budget devrait être destinataire des dossiers suffisamment à l'avance pour être en mesure de les étudier en détail.

Ces deux mesures de rationalisation de l'organisation des conseils d'administration, loin de leur ôter de l'importance, contribueraient à en renforcer l'efficacité tout en dégageant du temps pour le dialogue de gestion selon des modalités différentes en amont et en dehors des conseils d'administration (préparation des contrats de performance, développement des fonctions d'animation et d'appui...).

La mission ne juge pas que « le niveau d'expertise est moindre chez les administrations de tutelle que chez les opérateurs » en général, mais qu'il peut l'être en effet par rapport aux opérateurs dotés des moyens financiers et humains les plus importants, ce qui constitue une difficulté dans l'exercice de la tutelle. Cela rend d'autant plus souhaitable un rééquilibrage des modes de suivi traditionnels au profit d'analyse *a posteriori* de la qualité de leur gestion et un pilotage stratégique renforcés.

Si l'attention portée à la comptabilité patrimoniale est globalement insuffisante, la mission mentionne que des efforts ont d'ores et déjà été entrepris pour certains opérateurs, notamment la Cité des sciences et de l'industrie.

## **3. Renforcer le pilotage stratégique**

La mission partage le souhait de la direction du budget de la voir associée à la négociation des contrats de performance et note qu'elle est disposée à envisager de compléter certains contrats de performance par des contrats pluriannuels sur les moyens.

## **4. Suivi en gestion des opérateurs**

La mission note que la direction du budget approuve ses recommandations.

## **5. Emplois et GRH des opérateurs**

La direction du budget se montre réservée sur l'éventualité de procéder à de nouveaux transferts d'emplois du budget de l'Etat vers ceux des opérateurs au motif que ces transferts pourraient entraîner une moindre information du Parlement.

La mission estime qu'en tout état de cause, le suivi des emplois de tous les opérateurs, que leur rémunération s'impute pour tout ou partie sur le budget de l'Etat (cas des établissements publics à caractère administratif) ou sur le budget des opérateurs (cas des établissements publics à caractère industriel et commercial et des associations), doit être amélioré, dans la mesure où une grande partie de ces emplois sont financés par des fonds publics. Cette amélioration devrait en effet être un préalable à tout nouveau transfert. C'est la raison pour laquelle elle recommande que les administrations de tutelle mettent en place des dispositifs de suivi plus fins de l'ensemble de ces emplois et que les documents budgétaires présentent le détail des emplois par opérateur, que ces emplois soient financés sur le budget de l'Etat ou sur celui des opérateurs.

Si la mission admet que la saturation du plafond d'emplois ne constitue pas un objectif en soit, les vacances d'emplois observées chez les opérateurs correspondent souvent à une situation subie et non à une recherche délibérée de marges de manœuvre financières.

#### **6. Contrôle financier/ exploitation des bases de données**

La mission partage la préoccupation de la direction du budget de ne pas abandonner les modules de suivi de l'activité récemment développés dans l'application *Valoris* et considère comme elle qu'il conviendra que les administrations de tutelle étudient avec la direction générale de la comptabilité publique les moyens de faire converger les deux bases de données sans perte d'informations.

L'inspectrice générale des finances



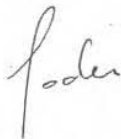
Nathalie COPPINGER

L'inspecteur général de l'administration des  
affaires culturelles



Jean-Sébastien DUPUIT

L'inspectrice des finances



Mélanie JODER

L'inspectrice des finances



Charlotte LECA

