



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-

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Lettre de cadrage
- Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées
- Annexe 3 : Tableaux récapitulatifs
- Annexe 4 : Panorama des opérateurs du ministère de la culture
- Annexe 5 : Le périmètre des opérateurs du ministère de la culture
- Annexe 6 : L'organisation des administrations de tutelle
- Annexe 7 : Le contrôle financier des opérateurs
- Annexe 8 : L'application de la réserve de précaution aux opérateurs
- Annexe 9 : Les enjeux de qualité comptable dans l'exercice de la tutelle
- Annexe 10 : Les systèmes d'information destinés à l'analyse financière
- Annexe 11 : Le suivi des emplois des opérateurs
- Annexe 12 : La gestion des emplois des opérateurs
- Annexe 13 : Les contrats de performance
- Annexe 14 : Éléments méthodologiques
- Annexe 15 : Liste des sigles et abréviations utilisés

ANNEXE 1

**LETTRE DE CADRAGE DE LA MISSION D'AUDIT
SUR LE PILOTAGE ET LA TUTELLE DES OPÉRATEURS AU MINISTÈRE
DE LA CULTURE**

Le ministère de la culture compte 79 opérateurs (dont plus de 70 établissements publics), contribuant à la mise en œuvre des trois programmes de la mission « culture » ainsi que du programme « recherche culturelle et culture scientifique » de la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur ». Les montants budgétaires concernés (en incluant l'estimation de la masse salariale payée directement par l'État) ont représenté 44 % des crédits du ministère en exécution 2005.

Ces chiffres suffisent à dire l'enjeu que constitue pour le ministère l'adaptation des règles de pilotage et de tutelle de ses opérateurs au cadre nouveau introduit par la LOLF. Au-delà du seul ministère, l'examen d'un échantillon correspondant à près de 10% du total des opérateurs de l'État peut apporter des constatations et des propositions susceptibles d'éclairer les réflexions générales engagées sur ce sujet par le Gouvernement comme par le Parlement.

Depuis 2005, le ministère de la culture a cherché à dynamiser le pilotage et la tutelle de ses opérateurs, notamment en individualisant une structure dédiée à cet objet au sein de son administration centrale et en entamant la systématisation de contrats pluriannuels de performance. La mission qui nous est confiée dressera un premier bilan de ces actions et, plus généralement, établira un constat des pratiques existantes. Au regard de l'hétérogénéité des situations rencontrées, elle s'attachera à distinguer ce qui relève d'une légitime adéquation à la diversité des statuts et des missions des opérateurs de ce qui peut appeler des améliorations et des simplifications. Sans préjuger de la représentativité de l'échantillon étudié, elle s'efforcera de dégager dans les nouvelles pratiques du ministère comme dans ses propositions propres ce qui pourrait être étendu à d'autres ministères.

Le périmètre de l'audit inclut la totalité des opérateurs recensés au PLF 2007, à l'exception du CNC qui joue le rôle d'une direction d'administration centrale. Par ailleurs, le nombre des opérateurs n'a cessé de s'accroître ces dernières années, aussi bien par l'incorporation de structures de statuts très divers que par la transformation de services extérieurs de l'État en établissements publics ; sans étudier des organismes situés à l'extérieur du champ actuel des opérateurs, la mission ne s'interdit pas d'examiner les modalités et la pertinence de ces extensions.

La mission concentrera ses investigations dans quatre domaines :

1. Le rôle des différents acteurs et leur coordination

- la répartition des tâches entre le ministère de la culture et celui des finances, au sein du ministère de la culture entre la direction de l'administration générale et les directions fonctionnelles et la place des contrôles économiques et financiers ;
- l'intervention des responsables de programme ;
- la composition et l'organisation des conseils d'administration ;
- le rôle des services déconcentrés dans le pilotage des établissements localisés ou intervenant en région.

2. Les modalités d'exercice de la tutelle financière et comptable

- les formes actuelles de la tutelle, notamment la préparation des conseils d'administration et l'examen des documents budgétaires ;
- la différenciation existante ou souhaitable des modalités de tutelle et de contrôle selon la situation des établissements et l'importance des enjeux pour l'État ;
- la prise en compte des investissements et du gros entretien, les règles d'amortissement et la fiabilisation du haut de bilan des opérateurs ;
- l'état des réflexions sur la consolidation des comptes du ministère et de ses opérateurs.

3. *La gestion des ressources humaines des opérateurs*

- les critères actuels de choix entre la prise en charge des emplois par les opérateurs et la gestion budgétaire directe (totale ou partielle) par l'État ;
- l'évaluation des expériences (réalisées ou en cours) de transfert des emplois ministériels sur le budget des opérateurs ;
- les modalités de pilotage global par le ministère et d'information de la représentation nationale.

4. *Le pilotage par la performance*

- le processus en cours de contractualisation : ses premiers résultats et ses points éventuels de blocage ;
- le contenu des contrats : pilotage stratégique par le ministère et pilotage interne des opérateurs, place des éventuels engagements financiers, modalités de suivi et d'évaluation des résultats ;
- l'apport des indicateurs propres aux opérateurs à la démarche générale de performance du ministère.

L'analyse et les propositions se fonderont sur :

- des entretiens avec les acteurs chargés de la tutelle et du contrôle économique et financier ;
- l'examen d'un échantillon d'opérateurs choisis en fonction de leur diversité et des enjeux qu'ils représentent ;
- l'utilisation, sous l'angle de la problématique propre à l'audit, de travaux d'inspection réalisés dans la période récente ;
- une étude générale des contrats de performance achevés, avec le concours d'un cabinet extérieur ;
- la visite de deux établissements en région.

L'inspectrice générale des finances



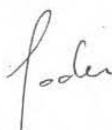
Nathalie COPPINGER

L'inspecteur général de l'administration des affaires culturelles



Jean-Sébastien DUPUIT

L'inspectrice des finances



Mélanie JODER

L'inspectrice des finances



Charlotte LECA

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Sénat

Yann GAILLARD, sénateur de l'Aube
Lise MÉNAGER, administratrice

Cabinet du Premier ministre

Jérôme FEHRENBACH, conseiller pour la modernisation de l'État
Éric GROSS, conseiller pour la culture

Cour des comptes

Emmanuel GIANESINI, conseiller référendaire
Christian SABBE, conseiller maître

Ministère de la culture et de la communication

Cabinet du ministre

Henri PAUL, directeur de cabinet
Alain ABÉCASSIS, conseiller social
Donald JENKINS, conseiller pour les affaires générales et l'administration
Fabrice BENKIMOUN, conseiller technique chargé du budget, de la LOLF et de la modernisation

Christine LE BIHAN-GRAF, secrétaire générale

Inspection générale de l'administration des affaires culturelles

Bruno SUZARELLI, inspecteur général
Michel BERTHOD, inspecteur général

Direction de l'administration générale

Martine MARIGEAUD, directrice
Pierre DEPROST, chargé de mission LOLF et modernisation de l'Etat
Agnès-Christine TOMAS, sous-directrice des affaires financières et générales
Clarisse MAZOYER, chef du bureau des opérateurs culturels nationaux
Alban MARINO, adjoint à la chef du bureau des opérateurs culturels nationaux
Olivier NOËL, chef du service du personnel et des affaires sociales
Pierre COURAL, chef de la mission de la politique des personnels
Ariane CRONEL, pôle synthèse et prospective, mission de la politique des personnels
Yvan NAVARRO, pôle juridique et statutaire, mission de la politique des personnels
Anne FENDT, chef de la mission « Contrôle de gestion »

Délégation au développement et aux affaires internationales

Benoît PAUMIER, délégué, responsable des programmes « Transmission des savoirs et démocratisation culturelle » et « Recherche culturelle et culture scientifique »
Christine RICHET, secrétaire générale de programme

Délégation aux arts plastiques

Anne-Marie LE GUEVEL, déléguée adjointe
Sébastien BONNARD, chef du département de la coordination administrative et financière
Reine FINGERHUT, chef du département des enseignements, de la recherche et de l'innovation

Direction de l'architecture et du patrimoine

Michel CLÉMENT, directeur, responsable du programme « Patrimoines »

Jean GAUTIER, directeur de l'architecture

Laurence CASSEGRAIN, sous-directrice des enseignements et de la recherche architecturale et urbaine

Direction des musées de France

Francine MARIANI-DUCRAY, directrice

Marielle RICHE, secrétaire générale

Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles

Jean de SAINT-GUILHEM, directeur, responsable du programme « Création »

Christopher MILES, secrétaire de programme

Dominique PONSARD, chef du bureau de la production et de la création artistiques

Vincent COSSE, bureau de la production et de la création artistiques

Fabrice LINON, bureau de la production et de la création artistiques

Direction régionale des affaires culturelles de Champagne Ardenne

Lise-Marie LIEHN, directrice adjointe

Dominique BONY, conseiller théâtre et action culturelle

Direction régionale des affaires culturelles d'Ile-de-France

Jean-François de CANCHY, directeur

Direction régionale des affaires culturelles de Lorraine

Daniel BARROY, directeur

Service à compétence nationale

Élisabeth TABURET-DELAHAYE, directrice du Musée national du Moyen-Age

Ministère des finances, de l'économie et de l'industrie

Cabinet du ministre

Edward ARKWRIGHT, conseiller pour la réforme de l'État et la réforme budgétaire

Florence PLOYART, conseillère technique pour la culture

Emmanuelle ROBIN, conseillère technique pour la réforme de l'État

Inspection générale des finances

Arnaud POLAILLON, inspecteur des finances

Direction du budget

Vincent BERJOT, sous-directeur (8^{ème} sous-direction)

Valérie BONNARD, chef du bureau de la culture, de la jeunesse et des sports (8BCJS)°

Xavier HURSTEL, sous-directeur (2^{ème} sous-direction)

Eric QUERENET DE BRÉVILLE, chargé de mission « Opérateurs et tutelle », mission « Performance de l'action publique » (2MPAP)

Noël CORBIN, chef du bureau de la solidarité et de l'intégration (6BSI)

Philippe LONNÉ, chef de bureau adjoint, bureau de la politique salariale et de la synthèse statutaire (2BPSS)

Olivier GOULET, chef du bureau du contrôle financier (2BCF)

Christine FOPPA, rédactrice (2BCF)

Direction générale de la comptabilité publique

Matthias DUFOUR, adjoint à la chef de bureau des opérateurs de l'État (7D)
Véronique DIMEY, chef de secteur comptable (7D)
Pascale PIN, rédactrice (7D)

Direction générale de la modernisation de l'Etat

Patrick DELAGE, chef de service
François ROBERT, département des audits de modernisation

Contrôle budgétaire et comptable du ministère de la culture

Jean-François SOUMET, contrôleur budgétaire et comptable ministériel
Anne-Marie ZAMPA, contrôlease budgétaire ministérielle

Contrôle général économique et financier

Pierre DABLANC, chef de la mission « Grands travaux »

Jean-Pierre GUILLON, contrôleur financier des établissements publics culturels

Agence des participations de l'Etat

Jean-Louis GIRODOLLE, sous-directeur chargé des transports
Guillaume TESSLER, chargé d'affaires au pôle audit-comptabilité

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Gwénaëlle VERSCHEURE, chef du bureau du budget et de la réglementation financière de l'enseignement supérieur, direction des affaires financières

Opérateurs

Bibliothèque nationale de France

Agnès SAAL, directrice générale
Jean-Pierre CENDRON, délégué à la stratégie
Valérie VESQUE-JEANCARD, directrice de l'administration et du personnel

Centre des monuments nationaux

Christophe VALLET, président
Denis BERTHOMIER, directeur
Arnaud ROFFIGNON, responsable des affaires financières

Centre national des arts du cirque

Jean-François MARGUERIN, directeur général
Dominique GRUSZCZINSKI, administratrice générale

Cité des sciences et de l'industrie

Jean-François HÉBERT, président
Elodie PERTHUISOT, directrice financière et juridique

École d'art de Nancy

Antonio GUZMAN, directeur

École d'architecture de Nancy

Denis GRANDJEAN, directeur
Émilie BONNE-LABLANCHETAIS, secrétaire générale

Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette

Jean-François CHOUGNET, directeur général
Élisabeth BOUCARD, agent comptable

Établissement public du musée du quai Branly

Pierre HANOTAUX, directeur général délégué

Musée et domaine national de Versailles

Christine ALBANDEL, présidente
Christophe TARDIEU, administrateur général

Musée d'Orsay

Serge LEMOINE, président
Thierry GAUSSERON, administrateur général

Musée du Louvre

Didier SELLES, administrateur général
Aline SYLLA, administratrice générale adjointe
Julien ANFRUNS, directeur financier et juridique
Carole ÉTIENNE, directrice des ressources humaines et du développement social
Laurie PRAT-LEDENKO, chargée de mission stratégie - organisation - méthodes

Opéra national de Paris

Roland SPARFEL, directeur administratif et financier, adjoint au directeur
Jean-Louis BLANCO, adjoint au directeur administratif et financier

Réunion des musées nationaux

Jean-Ludovic SILICANI, président

Théâtre national de Chaillot

André MONDY, administrateur général

Union centrale des arts décoratifs

Sophie DURRLEMAN, directrice générale
Christine ETTING, responsable des services financiers
Hélène BOUSBACI, responsable du service comptabilité

ANNEXE 3

TABLEAUX RÉCAPITULATIFS

Tableau 1

Données concernant le statut juridique des opérateurs et leurs administrations chargées de leur tutelle et de leur contrôle

Opérateur	Statut juridique	Textes fondateurs	Direction sectorielle de tutelle	Autres ministères de tutelle	Entité chargée du contrôle financier
Académie de France à Rome	EPA		DAP		CFEP
Bibliothèque nationale de France	EPA	Décret n°94-3 du 3 janvier 1994	DLL		CFMin
Bibliothèque publique d'information	EPA	Décret n°76-82 du 27 janvier 1976	DLL		CFMin
Centre des monuments nationaux	EPA	Décret n°95-462 du 26 avril 1995 Décret n°2000-357 du 21 avril 2000	DAPA		CFMin
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	EPA	Loi n°75-1 du 3 janvier 1975 modifiée Décret n°93-1351 du 24 décembre 1992 modifié	Pas de chef de file		CFMin
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	EPIC	Décret n°2002-569 du 23 avril 2002	DMDTS		CFEP
Centre national de la cinématographie	EPA		Pas de chef de file		MCCinéma
Centre national de la danse	EPIC	Décret n°98-11 du 5 janvier 1998	DMDTS		CFEP
Centre national des arts du cirque	Association		DMDTS		CFReg
Centre national des arts plastiques	EPA	Décret n°82-883 du 15 octobre 1982	DAP		CFMin
Centre national du livre	EPA	Décret n°93-397 du 19 mars 1993	DLL		CFMin
Cinémathèque française	Association	Statuts du 2 septembre 1936 modifiés	CNC		MCCinéma
Cité de la musique	EPIC	Décret n°95-1300 du 19 décembre 1995	DMDTS		MCTravaux
Cité de l'architecture et du patrimoine	EPIC	Décret n° 2004-683 du 9 juillet 2004	DAPA		MCTravaux
Cité des sciences et de l'industrie	EPIC	Décret n°85-268 du 18 février 1985	DDAI	Industrie	MCTravaux
Cité nationale de l'histoire de l'immigration	EPA	Décret n°2004-1549 du 30 décembre 2004 Décret n°2006-1388 du 16 novembre 2006	DMF	Éducation nationale Affaires sociales Intérieur	CFMin
Comédie française	EPIC	Acte de société des comédiens français du 27 Germinal an XII Décret du 15 octobre 1812 Décret n°95-356 du 1 ^{er} avril 1995	DMDTS		CFEP
Conservatoire national supérieur d'art dramatique	EPA	Décret n°71-328 du 29 avril 1971	DMDTS		CFEP
Conservatoire national supérieur de musique de Lyon	EPA	Décret n°80-154 du 18 février 1980	DMDTS		CFEP
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	EPA	Décret n°80-154 du 18 février 1980	DMDTS		CFEP

Opérateur	Statut juridique	Textes fondateurs	Direction sectorielle de tutelle	Autres ministères de tutelle	Entité chargée du contrôle financier
Domaine national de Chambord	EPIC	Décret n°2005-703 du 24 juin 2005	DAPA	Agriculture Écologie	MCRural
École du Louvre	EPA	Décret n°97-1085 du 25 novembre 1997	DMF		CFEP
École nationale supérieure de création industrielle	EPIC	Décret n°84-969 du 26 octobre 1984	DAP	Industrie	CFEP
École nationale supérieure des arts décoratifs	EPA	Décret n°98-981 du 30 octobre 1998	DAP		CFMin
École nationale supérieure des beaux-arts	EPA	Décret n°84-968 du 26 octobre 1984	DAP		CFMin
École nationale supérieure des métiers de l'image et du son	EPIC	Décret n°98-371 du 13 mai 1998	CNC		MCCinéma
Écoles nationales supérieures d'architecture	EPA	Décret n°78-266 du 8 mars 1978	DAPA		CFReg
Écoles nationales supérieures d'art en région	EPA	Décrets n°2002-1514/15/16/17/18 du 23 décembre 2002 Décret n°2003-852 du 3 septembre 2003	DAP		CFReg
Ensemble intercontemporain	Association		DMDTS		En cours de nomination
Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels	EPA	Décret n°98-387 du 19 mai 1998	DAG		MCTravaux
Établissement public du musée du quai Branly	EPA	Décret n°98-1191 du 23 décembre 1998	DMF	Enseignement supérieur et recherche	MCTravaux
Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette	EPIC	Décret n°93-96 du 25 janvier 1993 modifié	DMDTS		MCTravaux
Institut national de recherches archéologiques préventives	EPA	Loi n°2001-44 du 17 janvier 2001 modifiée Décret n°2002-90 du 16 janvier 2002	DAPA	Enseignement supérieur et recherche Équipement	CFMin
Institut national d'histoire de l'art	EPSCP	Décret n°2001-621 du 12 juillet 2001	Pas de chef de file	Éducation nationale	CFMinEduc
Institut national du patrimoine	EPA	Décret n°90-406 du 16 mai 1990 Décret n°2001-1236 du 21 décembre 2001	Pas de chef de file		CFEP
Jeu de Paume	Association		DAP		Pas de contrôle
Musée d'Orsay	EPA	Décret n°2003-1300 du 26 décembre 2003	DMF		CFEP

Opérateur	Statut juridique	Textes fondateurs	Direction sectorielle de tutelle	Autres ministères de tutelle	Entité chargée du contrôle financier
Musée du Louvre	EPA	Décret n°92-338 du 22 décembre 1992 modifié	DMF		CFEP
Musée et domaine national de Versailles	EPA	Décret n°95-463 du 27 avril 1995	DMF		CFMin
Musée Guimet	EPA	Décret n°2003-1301 du 26 décembre 2003	DMF		CFEP
Musée Henner	EPA	Loi du 27 août 1926 Décret n°2005-538 du 23 mai 2005	DMF		CFEP
Musée Gustave Moreau	EPA		DMF		CFEP
Musée Rodin	EPA	Décret n°93-163 du 2 février 1993	DMF		CFEP
Opéra comique	EPIC		DMDTS		CFEP
Opéra national de Paris	EPIC	Décret n°94-111 du 5 février 1994	DMDTS		CFEP
Orchestre de Paris	Association		DMDTS		CFEP
Palais de la découverte	EPSCP	Décret n°90-99 du 25 janvier 1990	Pas de tutelle culture	Enseignement supérieur et recherche	
Réunion des musées nationaux	EPIC	Loi n°90-474 du 5 juin 1990 Décret n°90-1026 du 14 novembre 1990	DMF		CFEP
Théâtre national de Chaillot	EPIC	Décret n°68-906 du 21 octobre 1968 modifié	DMDTS		CFEP
Théâtre national de la Colline	EPIC	Décret n°72-460 du 31 mai 1972 modifié	DMDTS		CFEP
Théâtre national de l'Odéon	EPIC	Décret n°68-905 du 21 octobre 1968 modifié	DMDTS		CFEP
Théâtre national de Strasbourg	EPIC	Décret n°72-461 du 31 mai 1972 modifié	DMDTS		CFEP
Union centrale des arts décoratifs	Association		DMF		CFMin

Source : Bureau des opérateurs culturels nationaux. Contrôle financier du ministère de la culture.

Tableau 2

Données relatives à l'inscription des opérateurs dans la démarche de performance issue de la LOLF

Opérateur	Programme de rattachement	Responsable de programme	Opérateur principal (Oui/Non)	Opérateur appartenant à une catégorie (Oui/Non)	État de la contractualisation
Académie de France à Rome	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	N	N	Engagé
Bibliothèque nationale de France	Patrimoines	DAPA	O	N	Engagé
Bibliothèque publique d'information	Création	DMDTS	N	N	Signé
Centre des monuments nationaux	Patrimoines	DAPA	O	N	Engagé
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	Patrimoines	DAPA	O	N	Engagé
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	Création	DMDTS	N	N	Signé
Centre national de la cinématographie	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	O	N	Cas particulier
Centre national de la danse	Création	DMDTS	N	N	Signé
Centre national des arts du cirque	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	N	N	Non envisagé
Centre national des arts plastiques	Création	DMDTS	N	N	Signé
Centre national du livre	Création	DMDTS	N	N	Non engagé
Cinémathèque française	Patrimoines	DAPA	N	N	Engagé
Cité de la musique	Création	DMDTS	O	N	Engagé
Cité de l'architecture et du patrimoine	Patrimoines	DAPA	N	N	Engagé
Cité des sciences et de l'industrie	Recherche culturelle et culture scientifique	DDAI	O	N	Signé
Cité nationale de l'histoire de l'immigration	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	N	N	Non envisagé
Comédie française	Création	DMDTS	O	O	Engagé
Conservatoire national supérieur d'art dramatique	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	O	O	Engagé
Conservatoire national supérieur de musique de Lyon	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	O	O	Engagé
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	O	O	Signé

Opérateur	Programme de rattachement	Responsable de programme	Opérateur principal (Oui/Non)	Opérateur appartenant à une catégorie (Oui/Non)	État de la contractualisation
Domaine national de Chambord	Patrimoines	DAPA	N	N	Non engagé
École du Louvre	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	N	N	Signé
École nationale supérieure de création industrielle	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	O	O	Engagé
École nationale supérieure des arts décoratifs	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	O	O	Signé
École nationale supérieure des beaux-arts	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	O	O	Engagé
École nationale supérieure des métiers de l'image et du son	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	N	N	Non engagé
Écoles nationales supérieures d'architecture	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	O	O	Engagé
Écoles nationales supérieures d'art en région	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	O	O	Engagé
Ensemble intercontemporain	Création	DMDTS	N	N	Non envisagé
Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	N	N	Non engagé
Établissement public du musée du quai Branly	Patrimoines	DAPA	N	N	Engagé
Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette	Création	DMDTS	O	N	Signé
Institut national de recherches archéologiques préventives	Patrimoines	DAPA	N	N	Non engagé
Institut national d'histoire de l'art	Patrimoines	DAPA	N	N	Engagé
Institut national du patrimoine	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	DDAI	N	N	Engagé
Jeu de Paume	Création	DMDTS	N	N	Non envisagé
Musée d'Orsay	Patrimoines	DAPA	N	N	Signé
Musée du Louvre	Patrimoines	DAPA	O	N	Signé
Musée et domaine national de Versailles	Patrimoines	DAPA	N	N	Engagé
Musée Guimet	Patrimoines	DAPA	N	N	Non engagé
Musée Henner	Patrimoines	DAPA	N	N	Non engagé
Musée Gustave Moreau	Patrimoines	DAPA	N	N	Non engagé
Musée Rodin	Patrimoines	DAPA	N	N	Non engagé

Opérateur	Programme de rattachement	Responsable de programme	Opérateur principal (Oui/Non)	Opérateur appartenant à une catégorie (Oui/Non)	État de la contractualisation
Opéra comique	Création	DMDTS	N	N	Non engagé
Opéra national de Paris	Création	DMDTS	O	N	Engagé
Orchestre de Paris	Création	DMDTS	N	N	Non envisagé
Palais de la découverte	Recherche culturelle et culture scientifique	DDAI	N	N	Cas particulier
Réunion des musées nationaux	Patrimoines	DAPA	N	N	Engagé
Théâtre national de Chaillot	Création	DMDTS	O	O	Engagé
Théâtre national de la Colline	Création	DMDTS	O	O	Engagé
Théâtre national de l'Odéon	Création	DMDTS	O	O	Engagé
Théâtre national de Strasbourg	Création	DMDTS	O	O	Signé
Union centrale des arts décoratifs	Patrimoines	DAPA	N	N	Engagé

Sources : PAP joints au PLF 2007. Bureau des opérateurs culturels nationaux (DAG). L'état de la contractualisation correspond aux données fournies par le bureau des opérateurs culturels nationaux. La DMDTS a toutefois indiqué avoir engagé un processus de contractualisation avec l'ensemble intercontemporain.

Tableau 3

Données financières et sur la fréquentation des opérateurs

Opérateur	Budget net exécuté en 2005	Subvention du ministère de la culture en 2005	Subventions publiques en 2005	Subventions publiques au sens large en 2005 (a)	Taux de financement public en 2005 (b)	Fréquentation (c)
Académie de France à Rome	8 721 204	5 424 560	5 430 060	5 430 060	62%	
Bibliothèque nationale de France	135 090 374	114 650 927	114 764 411	167 022 229	89%	1 021 700
Bibliothèque publique d'information	7 210 533	6 612 731	6 694 381	14 405 341	97%	7 400 000
Centre des monuments nationaux	72 220 105	5 513 789	6 290 157	24 250 268	27%	
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	112 059 124	83 088 992	83 088 992	83 088 992	74%	2 254 000
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	17 665 845	1 000 000	1 167 224	13 612 224	77%	
Centre national de la cinématographie	579 490 890	13 751 273	13 751 273	479 792 649	83%	
Centre national de la danse	8 934 573	8 082 862	8 211 182	8 211 182	92%	
Centre national des arts du cirque	4 400 944	2 988 270	3 659 770	3 659 770	83%	
Centre national des arts plastiques	9 177 146	9 177 146	9 177 146	10 494 435	100%	
Centre national du livre	26 459 933	467 994	470 794	22 317 107	82%	
Cinémathèque française	13 410 422	12 206 000	12 242 890	12 242 890	91%	
Cité de la musique	31 921 356	25 874 988	26 217 073	26 217 073	82%	
Cité de l'architecture et du patrimoine	14 244 220	14 244 220	14 384 220	14 384 220	101%	
Cité des sciences et de l'industrie	117 690 717	87 606 349	87 747 025	87 747 025	75%	
Cité nationale de l'histoire de l'immigration	3 298 810	500 000	3 121 938			
Comédie française	32 556 597	23 368 213	23 368 213	23 368 213	72%	
Conservatoire national supérieur d'art dramatique	3 811 153	2 905 956	2 956 827	3 760 052	81%	
Conservatoire national supérieur de musique de Lyon	12 006 554	11 108 652	11 176 230	11 176 230	93%	
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	25 366 316	22 459 362	22 501 102	26 420 840	90%	
Domaine national de Chambord	3 496 992	1 684 660	2 903 660	2 903 660	83%	20 000
École du Louvre	5 731 104	2 347 250	2 364 820	4 356 818	56%	
École nationale supérieure de création industrielle	5 375 169	3 314 172	4 827 753	4 827 753	90%	
École nationale supérieure des arts décoratifs	11 048 403	10 644 449	10 663 253	13 297 831	97%	
École nationale supérieure des beaux-arts	9 601 439	7 617 312	7 668 614	11 331 320	85%	
École nationale supérieure des métiers de l'image et du son	9 734 043	7 177 670	7 306 913	7 306 913	75%	
Écoles nationales supérieures d'architecture	49 714 371	45 650 611	49 233 553	105 776 879	100%	
Écoles nationales supérieures d'art en région	9 149 801	9 117 770	9 439 881	18 259 291	102%	
Ensemble intercontemporain	5 152 730	3 353 788	3 467 532	3 467 532	67%	36 700

Opérateur	Budget net exécuté en 2005	Subvention du ministère de la culture en 2005	Subventions publiques en 2005	Subventions publiques au sens large en 2005 (a)	Taux de financement public en 2005 (b)	Fréquentation (c)
Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels	31 691 715	31 691 715	31 691 715	31 691 715	100%	
Établissement public du musée du quai Branly	185 206 864	123 929 550	177 419 263	177 419 263	96%	544 047
Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette	34 525 679	32 911 222	32 911 222	32 911 222	95%	
Institut national de recherches archéologiques préventives	119 015 800	21 516 922	21 516 922	58 205 272	49%	
Institut national d'histoire de l'art	6 913 234	2 258 445	6 331 379	7 382 192	93%	
Institut national du patrimoine	7 383 139	5 977 948	5 977 948	6 459 883	82%	
Jeu de Paume						
Musée d'Orsay	28 428 409	12 037 027	12 037 027	27 555 334	63%	2 918 000
Musée du Louvre	151 858 429	102 892 247	102 892 247	102 892 247	68%	7 550 000
Musée et domaine national de Versailles	51 347 373	7 707 413	7 707 413	25 378 363	37%	2 447 000
Musée Guimet	7 294 807	4 756 077	4 756 077	8 675 815	77%	293 630
Musée Henner	707 325	707 325	707 325	811 744	100%	Fermé
Musée Gustave Moreau	569 761	201 494	201 494	683 429	65%	32 943
Musée Rodin	13 141 573	0	0	0	0%	610 534
Opéra comique	11 699 419	6 802 396	6 802 396	6 802 396	58%	98 082
Opéra national de Paris	180 307 232	106 695 480	106 695 480	106 695 480	59%	709 150
Orchestre de Paris	16 776 000	8 052 000	13 615 000	13 615 000	81%	97 379
Palais de la découverte	15 888 288	0	12 611 665			
Réunion des musées nationaux	115 633 000	18 034 000	18 457 000	18 457 000	16%	
Théâtre national de Chaillot	17 912 843	12 529 371	12 529 371	12 529 371	70%	138 623
Théâtre national de la Colline	10 254 806	8 742 788	8 742 788	8 742 788	85%	59 296
Théâtre national de l'Odéon	12 868 091	11 101 392	11 101 392	11 101 392	86%	61 341
Théâtre national de Strasbourg	10 625 968	9 300 455	9 300 455	9 300 455	88%	46 949
Union centrale des arts décoratifs	21 141 000	10 880 000	10 962 615	10 962 615	52%	189 000

Source : Bureau des opérateurs culturels nationaux. DMF. DMDTS.

(a) et (b) la valorisation des personnels des opérateurs rémunérés par l'Etat (effectuée par le SPAS) et les ressources fiscales dont bénéficient certains opérateurs (CNC, CNCVJ, CNL et INRAP) sont incluses.

(c) Les données de fréquentation portent sur l'année 2005, sauf pour l'EPMQB (de l'ouverture le 23 juin 2006, au 22 octobre 2006) et l'UCAD (de la réouverture, le 15 septembre 2006, au 18 décembre 2006). Pour le Musée et domaine national de Versailles les données sont hors entrées dans le parc et pour le CNAC-GP hors entrées à la BPI. Pour les opérateurs du spectacle vivant, les données portent sur le nombre de spectateurs payants. Pour le Centre des monuments nationaux, les données portent sur le total des entrées dans l'ensemble des monuments (hors Domaine de Chambord) ; les seules entrées payantes s'établissent à 5,4 millions.

Tableau 4

Données sur les emplois collectées par la mission

	Emplois rémunérés par l'Etat en 2005 (a)	Emplois rémunérés par l'opérateur en 2005 (b)	Emplois totaux en 2005 (c)	Emplois rémunérés par l'Etat en 2006 (d)	Emplois rémunérés par l'opérateur en 2006 (e)	Emplois rémunérés par l'Etat en 2006 (f)	Emplois rémunérés par l'opérateur en 2006 (g)
Académie de France à Rome		47,5	47,5		62,5		42,0
Bibliothèque nationale de France	1 667,0	781,0	2 448,0	1667,3	785,3	1 635,5	785,3
Bibliothèque publique d'information	225,9	59,0	284,9		16,0	259,0	16,0
Centre des monuments nationaux	523,5	983,0	1 506,5	529,0	965,0	469,0	628,0
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou		1 043,0	1 043,0		1 043,0		1 043,0
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz		23,0	23,0				23,6
Centre national de la cinématographie		458,0	458,0				
Centre national de la danse		88,0	88,0		79,5		94,7
Centre national des arts du cirque		37,0	37,0				
Centre national des arts plastiques	26,8	5,0	31,8			51,0	1,01
Centre national du livre	18,9	47,5	66,4			20,0	47,0
Cinémathèque française		112,0	112,0		112,0		
Cité de la musique		199,0	199,0				
Cité de l'architecture et du patrimoine		90,0	90,0				
Cité des sciences et de l'industrie		938,0	938,0				
Cité nationale de l'histoire de l'immigration							
Comédie française		420,0	420,0				397,8
Conservatoire national supérieur d'art dramatique	20,6	27,0	47,6			20,0	30,0
Conservatoire national supérieur de musique de Lyon		177,0	177,0				212,2
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	113,1	342,0	455,1			110,0	346,4
Domaine national de Chambord					144,6		
École du Louvre	50,5	37,0	87,5		37,2	49,0	37,2
École nationale supérieure de création industrielle		57,0	57,0				47,9
École nationale supérieure des arts décoratifs	75,4	122,0	197,4			81,0	130,0
École nationale supérieure des beaux-arts	122,3	179,0	301,3			126,0	66,0
École nationale supérieure des métiers de l'image et du son		58,0	58,0		59,4		
Écoles nationales supérieures d'architecture	1 614,6	1 048,0	2 662,6	1 600,0	1 095,0		
Écoles nationales supérieures d'art en région	255,4	83,0	338,4				

	Emplois rémunérés par l'Etat en 2005 (a)	Emplois rémunérés par l'opérateur en 2005 (b)	Emplois totaux en 2005 (c)	Emplois rémunérés par l'Etat en 2006 (d)	Emplois rémunérés par l'opérateur en 2006 (e)	Emplois rémunérés par l'Etat en 2006 (f)	Emplois rémunérés par l'opérateur en 2006 (g)
Ensemble intercontemporain		49,5	49,5				
Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels		91,0	91,0		90,0		
Établissement public du musée du quai Branly		168,0	168,0				
Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette		214,0	214,0				
Institut national de recherches archéologiques préventives		1 740,5	1 740,5				1 753,0
Institut national d'histoire de l'art	26,8	7,0	33,8				
Institut national du patrimoine	15,0	53,0	68,0		53,0	12,0	52,7
Jeu de Paume					44,75		
Musée d'Orsay	420,5	154,0	574,5			450,0	159,3
Musée du Louvre		1 913,0	1 913,0		1 978	55,0	2 129,0
Musée et domaine national de Versailles	528,7	84,0	612,7		87,0	550,0	87,0
Musée Guimet	123,8	53,0	176,8			105,0	55,2
Musée Henner	4,0		4,0				0,0
Musée Gustave Moreau	13,7		13,7				2,8
Musée Rodin		92,0	92,0				94,1
Opéra comique		86,0	86,0		89,9		90,0
Opéra national de Paris		1 666,0	1 666,0				1 584,0
Orchestre de Paris		150,0	150,0				150,0
Palais de la découverte		189,0	189,0				
Réunion des musées nationaux		1 201,0	1 201,0		1004,7		1 088,5
Théâtre national de Chaillot		163,0	163,0				171,4
Théâtre national de la Colline		93,0	93,0				105,5
Théâtre national de l'Odéon		119,0	119,0				124,0
Théâtre national de Strasbourg		121,0	121,0				99,0
Union centrale des arts décoratifs		272,0	272,0		304,0		304,0

Légende : Normal : en ETPT ; *Italique* : en ETP ; **Gras** : en effectifs physiques

Sources : (a) : SPAS ; (b) : PAP joints au PLF 2007 ; (c) = (a) + (b) ; (d) : PAP joints au PLF 2007 ; (e) : PAP joints au PLF 2007 ; (f) : contrôle financier (budgets primitifs 2006) ; (g) : contrôle financier (budgets primitifs 2006).

Tableau 5

Critères pris en compte pour l'établissement de la typologie

Opérateur	Budget net exécuté en 2005	Note	Emplois totaux en 2005	Note	Taux de financement public en 2005	Note	Note globale
Académie de France à Rome	8 721 204	2	47,5	1	62%	2	4
Bibliothèque nationale de France	135 090 374	5	2 448,0	5	89%	4	10
Bibliothèque publique d'information	7 210 533	2	284,9	4	97%	5	10
Centre des monuments nationaux	72 220 105	4	1 506,5	5	27%	1	6
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	112 059 124	5	1 043,0	5	74%	3	9
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	17 665 845	3	23,0	1	77%	3	5
Centre national de la cinématographie	579 490 890	5	458,0	4	83%	3	8
Centre national de la danse	8 934 573	2	88,0	2	92%	4	7
Centre national des arts du cirque	4 400 944	1	37,0	1	83%	3	5
Centre national des arts plastiques	9 177 146	2	31,8	1	100%	5	7
Centre national du livre	26 459 933	3	66,4	2	82%	3	6
Cinémathèque française	13 410 422	3	112,0	3	91%	4	10
Cité de la musique	31 921 356	4	199,0	3	82%	3	7
Cité de l'architecture et du patrimoine	14 244 220	3	90,0	2	101%	5	8
Cité des sciences et de l'industrie	117 690 717	5	938,0	5	75%	3	9
Cité nationale de l'histoire de l'immigration	3 298 810	1					
Comédie française	32 556 597	4	420,0	4	72%	3	8
Conservatoire national supérieur d'art dramatique	3 811 153	1	47,6	1	81%	3	5
Conservatoire national supérieur de musique de Lyon	12 006 554	3	177,0	3	93%	4	8
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	25 366 316	3	455,1	4	90%	4	9
Domaine national de Chambord	3 496 992	1			83%	3	
École du Louvre	5 731 104	2	87,5	2	56%	2	5
École nationale supérieure de création industrielle	5 375 169	2	57,0	2	90%	4	7
École nationale supérieure des arts décoratifs	11 048 403	3	197,4	3	97%	5	9
École nationale supérieure des beaux-arts	9 601 439	2	301,3	4	85%	4	9
École nationale supérieure des métiers de l'image et du son	9 734 043	2	58,0	2	75%	3	6
Écoles nationales supérieures d'architecture (a)	49 714 371	1	2 662,6	3	100%	5	9
Écoles nationales supérieures d'art en région (a)	9 149 801	1	338,4	1	102%	5	7
Ensemble intercontemporain	5 152 730	2	49,5	1	67%	2	5
Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels	31 691 715	4	91,0	2	100%	5	8

Opérateur	Budget net exécuté en 2005	Note	Emplois totaux en 2005	Note	Taux de financement public en 2005	Note	Note globale
Établissement public du musée du quai Branly	185 206 864	5	168,0	3	96%	5	9
Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette	34 525 679	4	214,0	4	95%	5	10
Institut national de recherches archéologiques préventives	119 015 800	5	1 740,5	5	49%	2	7
Institut national d'histoire de l'art	6 913 234	2	33,8	1	93%	4	6
Institut national du patrimoine	7 383 139	2	68,0	2	82%	3	6
Jeu de Paume							
Musée d'Orsay	28 428 409	3	574,5	5	63%	2	8
Musée du Louvre	151 858 429	5	1 913,0	5	68%	2	8
Musée et domaine national de Versailles	51 347 373	4	612,7	5	37%	1	6
Musée Guimet	7 294 807	2	176,8	3	77%	3	7
Musée Henner	707 325	1	4,0	1	100%	5	7
Musée Gustave Moreau	569 761	1	13,7	1	65%	2	4
Musée Rodin	13 141 573	3	92,0	2	0%	1	3
Opéra comique	11 699 419	3	86,0	2	58%	2	5
Opéra national de Paris	180 307 232	5	1 666,0	5	59%	2	8
Orchestre de Paris	16 776 000	3	150,0	3	81%	3	9
Palais de la découverte	15 888 288	3	189,0	3			
Réunion des musées nationaux	115 633 000	5	1 201,0	5	16%	1	6
Théâtre national de Chaillot	17 912 843	3	163,0	3	70%	3	7
Théâtre national de la Colline	10 254 806	3	93,0	2	85%	4	7
Théâtre national de l'Odéon	12 868 091	3	119,0	3	86%	4	8
Théâtre national de Strasbourg	10 625 968	3	121,0	3	88%	4	8
Union centrale des arts décoratifs	21 141 000	3	272,0	4	52%	2	9

Sources :

Budget net exécuté 2005. Les chiffres ont été fournis par le bureau des opérateurs culturels nationaux (DAG).

Emplois totaux en 2005. Les chiffres concernant les emplois rémunérés par l'Etat ont été fournis par le SPAS et complétés des données du PAP « Culture » joint au PLF 2007 pour la BnF et le Musée du Louvre ; ils sont exprimés en ETP sauf pour l'INP (effectifs physiques), la BnF et le Musée du Louvre (ETPT). Les chiffres concernant les emplois rémunérés par les opérateurs sont issus des PAP « Culture » et « Recherche et enseignement supérieur » joints au PLF 2007 ; ils sont exprimés pour partie en ETPT, pour partie en ETP et pour partie en effectifs physiques.

Taux de financement public en 2005. Les chiffres fournis par le bureau des opérateurs culturels nationaux (DAG) incluent dans le financement public : les subventions du ministère de la culture, les autres subventions publiques et la valorisation des personnels des opérateurs rémunérés par l'Etat (effectuée par le SPAS). La mission les a retraités pour y inclure les ressources fiscales affectées dont bénéficient certains opérateurs (CNC, CNCVJ, CNL et INRAP).

Méthode d'établissement de la typologie :

Pour chacun des trois critères, la mission a défini cinq segments et attribué à chaque opérateur une « note » comprise entre 1 et 5.

Budget :

- 1 : moins de 5 millions d'€;
- 2 : de 5 à 10 millions d'€;
- 3 : de 10 à 30 millions d'€;
- 4 : de 30 à 100 millions d'€;
- 5 : plus de 100 millions d'€

Emplois :

- 1 : de 0 à 50 ;
- 2 : de 51 à 100 ;
- 3 : de 101 à 200 ;
- 4 : de 201 à 500 ;
- 5 : + de 500.

Taux de financement public :

- 1 : de 0 à 40% ;
- 2 : de 41 à 70% ;
- 3 : de 71 à 85% ;
- 4 : de 86 à 95% ;
- 5 : plus de 95%.

La « note » globale est égale à la somme des « notes » attribuées pour chacun des trois critères.

(a) Pour les écoles nationales supérieures d'architecture et d'art en région, les données chiffrées présentées dans les colonnes « budget » et « emplois » correspondent au total pour chacune des deux catégories (20 écoles d'architecture, d'une part, et sept écoles d'art en région, d'autre part). Les « notes » présentées dans le tableau ont en revanche été calculées à partir du budget moyen et des emplois moyens par école.

ANNEXE 5

LE PÉRIMÈTRE DES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

I. LA NOTION D'OPÉRATEUR DE L'ÉTAT A ÉTÉ FORGÉE PROGRESSIVEMENT A PARTIR D'UNE DÉFINITION BUDGÉTAIRE ET D'UNE DÉFINITION COMPTABLE

A. La notion d'opérateur de l'État fait l'objet de définitions budgétaire et comptable

La notion d'opérateur existe depuis plusieurs années dans une acception large. Elle figurait dans la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la réforme de l'État. Les « opérateurs », dont le rôle « consiste à gérer, à appliquer des réglementations ou à servir des prestations », étaient alors définis par opposition à l'État « régulateur ».

Elle a toutefois été reprise, dans une acception différente et plus étroite, à l'occasion de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). La LOLF ne mentionne pas directement la notion d'opérateur de l'État qui lui est toutefois directement liée, dans la mesure où sa définition procède de deux types de réflexions :

- des réflexions de nature budgétaire : la mise en œuvre des politiques publiques retracées dans les missions et les programmes du budget de l'État est parfois confiée à des organismes juridiquement distincts, dans des conditions étroitement définies par l'État et avec le concours de son financement ;
- des réflexions de nature comptable, liées à la mise en place d'une comptabilité patrimoniale, qui implique d'intégrer dans le bilan de l'État toutes ses participations.

1. Définition budgétaire

D'un point de vue budgétaire, la notion d'opérateur a été forgée pour désigner les entités susceptibles de recevoir des « subventions pour charges de service public », catégorie de charge budgétaire énoncée à l'article 5 de la LOLF. Il y a donc normalement une identité parfaite entre ces deux notions : les opérateurs de l'État sont ceux qui reçoivent une subvention pour charges de service public.

Une note d'orientation de la direction de la réforme budgétaire du 11 avril 2003¹ a d'abord identifié trois critères distinctifs pour les opérateurs de l'État :

- « l'exécution d'une politique de l'État dont la mise en œuvre est contrôlée par l'État, ce qui rendrait ces opérateurs redevables de comptes rendus d'actions, de coûts et de résultats sur le même format que celui des programmes de l'État qui les financent ;
- la vocation à recevoir une subvention d'exploitation pour charge de service public ou à être financé par une fiscalité affectée ;
- la vocation à intégrer une première étape de consolidation comptable aux côtés de l'État ».

La note soulignait que les opérateurs de l'État sont des acteurs, et parfois les uniques acteurs, de la mise en œuvre des politiques publiques définies dans les programmes.

Dans la circulaire de la direction du budget (DB) du 31 juillet 2006 sur le budget des opérateurs, ceux-ci sont maintenant définis comme « **des entités dotées de la personnalité morale, contrôlées par l'État soit au travers de leurs organes de direction soit parce que le financement de l'État y est majoritaire** ». La circulaire ajoute qu'« il est important que le classement en tant qu'opérateur n'affecte pas la situation juridique des organismes ».

¹ La lettre-circulaire DB/DRB du 13 janvier 2004 reprend de manière plus concise les critères d'identification des opérateurs énoncés dans cette note d'orientation.

2. Définition comptable

D'un point de vue comptable, la notion d'opérateur découle de la nécessité de définir le périmètre des participations de l'État et de la future **consolidation des comptes**. Depuis l'exercice 2006, les participations sont appréhendées, conformément au recueil des normes de la comptabilité publique, au travers du critère de contrôle, utilisé par ailleurs en comptabilité privée.

Le contrôle est défini comme la capacité de l'État à maîtriser l'activité opérationnelle et financière d'une autre entité dotée d'une personnalité morale distincte, de manière à retirer un avantage et/ou à assumer les risques de cette activité.

Utilisé comme première approche de classement des entités, ce critère est cependant apparu insuffisant pour rendre compte de la variété des situations rencontrées et permettre un classement fin de ces entités. Pour les entités contrôlées, une distinction supplémentaire a été introduite entre celles qui relèvent de la catégorie des opérateurs de l'État et celles qui n'en relèvent pas.

Dans la norme comptable n°7 portant sur les immobilisations financières², les opérateurs de l'État sont ainsi définis selon trois critères cumulatifs :

- « **appartenance au secteur non-marchand (ce qui signifie, en comptabilité nationale, que les éventuels produits tirés de l'activité de l'entité financent à moins de 50% les coûts exposés, le reste étant principalement financé par des subventions) ;**
- **activité étroitement encadrée par l'État (fixation des missions et objectifs de l'entité, allocation de moyens peu ou pas négociable) ;**
- **entité contrôlée par l'État (cf. supra). »**

Les opérateurs de l'État ont vocation à faire partie du premier périmètre de consolidation des comptes. Comme dans les groupes privés, la finalité de cette opération est essentiellement informative : elle doit permettre au Parlement de disposer d'une vision d'ensemble des moyens mis en œuvre pour conduire les politiques de l'État, en y incluant ses différents démembrements. A la différence des comptes des opérateurs eux-mêmes, il ne s'agit donc pas d'un instrument de gestion interne.

B. Les deux définitions, légèrement différentes, conduisent à une liste unique mise à jour annuellement par la direction du budget

Les définitions budgétaire et comptable sont légèrement différentes puisque la définition budgétaire fait du contrôle exercé par l'État à travers les organes de direction et du financement majoritaire par l'État deux critères **alternatifs**, alors que la définition comptable se base sur trois critères **cumulatifs**.

De plus, la définition budgétaire renvoie à un « **financement majoritaire par l'État** » alors que la définition comptable repose sur les « **produits tirés de l'activité de l'entité** » majoritaires, ce qui n'est pas strictement identique, notamment pour les opérateurs ayant d'autres sources de financement (en particulier des subventions des collectivités territoriales).

La mission conduite par l'inspection générale des finances (IGF) en 2003³ a recommandé de maintenir une identité parfaite entre la liste des opérateurs établie selon la définition budgétaire et celle établie selon la définition comptable dans la perspective de la consolidation des comptes.

² Exposé des motifs 109/182.

³ Note IGF 2003-M-077-02 de Cédric Goubet relative à la restitution des travaux menés sur le périmètre des opérateurs de l'État, et sur la réorganisation des moyens qui leur sont alloués dans la nouvelle nomenclature du budget de l'État.

Chaque année, la DB établit, en concertation avec les ministères, une liste unique des opérateurs de l'État par voie de circulaire⁴. Cette liste comprend des entités très disparates par leur statut juridique (EPA, EPIC, GIP, associations...), les activités qu'elles exercent, le montant de leur budget et leur mode de financement. La DB estime que le contenu de cette liste devra être progressivement affiné, dans la mesure où les critères établis par les définitions budgétaires et comptables sont parfois d'application difficile.

II. LA LISTE DES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ILLUSTRE LES DIFFICULTÉS QUE SOULÈVE L'APPLICATION DE CES DÉFINITIONS

A. Une dizaine d'opérateurs ne correspondent pas directement aux définitions budgétaire et comptable

La liste actuelle des opérateurs du ministère de la culture inclut des établissements qui ne répondent ni aux critères de la définition budgétaire, ni aux critères de la définition comptable. Les critères de financement majoritaire par l'État ou de financement minoritaire par des produits tirés de l'activité de l'entité sont en effet d'interprétation délicate.

1. Application de la définition budgétaire

Si l'on calcule la part des subventions de l'État (subventions du ministère de la culture et des autres ministères) dans le budget net total des opérateurs, **12 d'entre eux** avaient en 2005 un taux de financement par l'État inférieur à 50% et n'auraient donc pas dû apparaître dans la liste des opérateurs. Parmi eux, le Musée et domaine national de Versailles ne perçoit aucune subvention de fonctionnement mais uniquement des subventions d'investissement⁵.

Cette situation s'explique notamment par la **décision prise au ministère de la culture d'inclure l'ensemble des établissements publics dans la liste des opérateurs**, quel que soit leur taux de financement public, et de n'examiner le critère de ressources propres que pour les entités ayant un autre statut juridique.

Tableau 1 (définition budgétaire)

Taux de financement par l'État des opérateurs du ministère de la culture

Subventions de l'État / Budget net total exécuté

Opérateurs	Taux de financement par l'État
Musée Rodin	0,0%
Centre national du livre	1,8%
Centre national de la cinématographie	2,4%
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	5,7%
Centre des monuments nationaux	7,6%
Musée et domaine national de Versailles	15,0%
Réunion des musées nationaux	16,0%
Institut national de recherches archéologiques préventives	18,1%
Musée Moreau	35,4%
École du Louvre	41,0%
Musée d'Orsay	42,3%
Orchestre de Paris	48,0%
Union centrale des arts décoratifs	51,7%
Opéra comique	58,1%
Opéra national de Paris	59,2%
Académie de France à Rome	62,3%
Musée Guimet	65,2%
Ensemble intercontemporain	67,3%

⁴ Voir par exemple la circulaire de la DB du 7 juin 2006.

⁵ Ces subventions d'investissement sont versées sous forme de subventions pour charges de service public.

Opérateurs	Taux de financement par l'État
Musée du Louvre	67,8%
Théâtre national de Chaillot	69,9%
Comédie française	71,8%
Centre national des arts du cirque	71,9%
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	74,1%
École nationale supérieure des métiers de l'image et du son	74,3%
Cité des sciences et de l'industrie	74,4%
Conservatoire national supérieur d'art dramatique	77,5%
École nationale supérieure des beaux-arts	79,3%
Palais de la découverte	79,4%
Institut national du patrimoine	81,0%
Cité de la musique	82,0%
Domaine national de Chambord	83,0%
Bibliothèque nationale de France	84,9%
Théâtre national de la Colline	85,3%
Théâtre national de l'Odéon	86,3%
Théâtre national de Strasbourg	87,5%
École nationale supérieure de création industrielle	88,3%
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	88,7%
Institut national d'histoire de l'art	88,9%
Cinémathèque	91,3%
Centre national de la danse	91,5%
Bibliothèque publique d'information	92,1%
Conservatoire national supérieur de musique de Lyon	93,0%
Cité nationale d'histoire de l'immigration	94,6%
Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette	95,3%
Établissement public du musée du quai Branly	95,8%
École nationale supérieure des arts décoratifs	96,3%
Écoles nationales supérieures d'architecture	99,0%
Écoles nationales supérieures d'art en région	99,6%
Centre national des arts plastiques	100,0%
Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels	100,0%
Musée Henner	100,0%
Cité de l'architecture et du patrimoine	101,0%

Source : DAG, budget net total exécuté en 2005. Chiffres retraités par la mission. Le Jeu de Paume n'est pas pris en compte.

2. Approximation de la définition comptable

Si l'on approche la définition comptable en retirant du budget net total les subventions de l'État, les subventions des autres collectivités publiques et les ressources fiscales affectées, **huit des 78 opérateurs du ministère de la culture ont toujours un taux d'autofinancement supérieur à 50%**.

Tableau 2 (définition comptable)

Taux d'autofinancement des opérateurs du ministère de la culture

Budget net total – (subventions publiques + ressources fiscales affectées) / Budget net total

Opérateurs	Taux d'autofinancement
Musée Rodin	100,0%
Centre des monuments nationaux	91,3%
Musée et domaine national de Versailles	85,0%
Réunion des musées nationaux	84,0%
Musée Moreau	64,6%
École du Louvre	58,7%
Musée d'Orsay	57,7%
Institut national de recherches archéologiques préventives	51,1%
Union centrale des arts décoratifs	48,1%
Opéra -comique	41,9%
Opéra national de Paris	40,8%
Académie de France à Rome	37,7%
Musée Guimet	34,8%
Ensemble intercontemporain	32,7%
Musée du Louvre	32,2%
Théâtre national de Chaillot	30,1%
Comédie française	28,2%
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	25,9%
Cité des sciences et de l'industrie	25,4%
École nationale supérieure des métiers de l'image et du son	24,9%
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	22,9%
Conservatoire national supérieur d'art dramatique	22,4%
École nationale supérieure des beaux-arts	20,1%
Institut national du patrimoine	19,0%
Orchestre de Paris	18,8%
Centre national du livre	18,0%
Cité de la musique	17,9%
Centre national de la cinématographie	17,2%
Domaine national de Chambord	17,0%
Centre national des arts du cirque	16,8%
Bibliothèque nationale de France	15,0%
Théâtre national de la Colline	14,7%
Théâtre national de l'Odéon	13,7%
Théâtre national de Strasbourg	12,5%
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	11,3%
École nationale supérieure de création industrielle	10,2%
Cinémathèque française	8,7%
Institut national d'histoire de l'art	8,4%
Centre national de la danse	8,1%
Bibliothèque publique d'information	7,2%
Conservatoire national supérieur de musique de Lyon	6,9%
Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette	4,7%
Établissement public du musée du quai Branly**	4,2%
École nationale supérieure des arts décoratifs	3,5%
Écoles nationales supérieures d'architecture	1,0%
Musée Henner	0,0%
Centre national des arts plastiques	0,0%
Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels	0,0%
Cité de l'architecture et du patrimoine	-1,0%
Écoles nationales supérieures d'art en région	-3,2%

Source : DAG, budget net total exécuté en 2005. Chiffres retraités par la mission. Le Jeu de Paume et le Palais de la Découverte ne sont pas pris en compte.

Par comparaison avec la liste précédente (tableau 1), trois opérateurs (le Centre national de la cinématographie, le Centre national du livre et Centre national de la chanson, des variétés et du jazz) passent en dessous du seuil de 50% en raison de l'affectation de ressources fiscales à leur profit. Il en est de même de l'Orchestre de Paris, qui est fortement subventionné par la Ville de Paris : il fait l'objet d'un financement par l'État minoritaire mais d'un financement public majoritaire.

3. Extension de la définition comptable en incluant la valorisation des personnels rémunérés par l'État

Lorsqu'on étend la définition comptable pour y inclure une **estimation de la valorisation des personnels des opérateurs rémunérés directement par l'État** (qui peut être considérée comme une subvention indirecte de l'État), la liste des opérateurs dont l'autofinancement est majoritaire ne comporte plus que **cinq** opérateurs.

Tableau 3

Taux d'autofinancement des opérateurs du ministère de la culture

Budget net total – (subventions publiques + ressources fiscales affectées + valorisation des personnels rémunérés par l'État) / Budget net total

Opérateurs	Taux d'autofinancement
Musée Rodin	100,0%
Réunion des musées nationaux	84,0%
Centre des monuments nationaux	73,1%
Musée et domaine national de Versailles	63,2%
Institut national de recherches archéologiques préventives	51,1%
Union centrale des arts décoratifs	48,1%
École du Louvre	43,6%
Opéra comique	41,9%
Opéra national de Paris	40,8%
Académie de France à Rome	37,7%
Musée d'Orsay	37,3%
Musée Gustave Moreau	35,0%
Ensemble intercontemporain	32,7%
Musée du Louvre	32,2%
Théâtre national de Chaillot	30,1%
Comédie française	28,2%
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	25,9%
Cité des sciences et de l'industrie	25,4%
École nationale supérieure des métiers de l'image et du son	24,9%
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	22,9%
Musée Guimet	22,6%
Orchestre de Paris	18,8%
Conservatoire national supérieur d'art dramatique	18,5%
Cité de la musique	17,9%
Institut national du patrimoine	17,9%
Centre national du livre	17,6%
Centre national de la cinématographie	17,2%
Domaine national de Chambord	17,0%
Centre national des arts du cirque	16,8%
Théâtre national de la Colline	14,7%
École nationale supérieure des beaux-arts	14,6%
Théâtre national de l'Odéon	13,7%
Théâtre national de Strasbourg	12,5%
Bibliothèque nationale de France	10,8%
École nationale supérieure de création industrielle	10,2%

Opérateurs	Taux d'autofinancement
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	9,8%
Cinémathèque française	8,7%
Centre national de la danse	8,1%
Institut national d'histoire de l'art	7,3%
Conservatoire national supérieur de musique de Lyon	6,9%
Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette	4,7%
Établissement public du musée du quai Branly	4,2%
Bibliothèque publique d'information	3,5%
École nationale supérieure des arts décoratifs	2,8%
Écoles nationales supérieures d'architecture	0,5%
Centre national des arts plastiques	0,0%
Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels	0,0%
Musée Henner	0,0%
Cité de l'architecture et du patrimoine	-1,0%
Écoles nationales supérieures d'art en région	-1,6%

Source : DAG, budget net total exécuté en 2005. Chiffres retraités par la mission. Valorisation des personnels effectuée par le SPAS. Le Jeu de Paume et le Palais de la découverte ne sont pas pris en compte.

Par rapport au tableau précédent (tableau 2), l'École du Louvre, le Musée d'Orsay et le Musée Gustave Moreau passent en dessous de 50% d'autofinancement du fait qu'une partie de leur personnel soit rémunérée directement par l'État.

B. Les opérateurs ne répondant pas strictement aux critères ne doivent pas systématiquement être exclus de la liste des opérateurs du ministère de la culture

Il apparaît délicat de retirer systématiquement de la liste des opérateurs du ministère de la culture ceux dont le taux d'autofinancement (incluant la valorisation des personnels rémunérés par l'État) est supérieur à 50% (tableau 3).

En effet, l'activité de certains d'entre eux n'est rendue possible que grâce à la remise en dotation par l'État d'un patrimoine historique (cas du Musée et domaine national de Versailles) ou artistique (cas du Musée Rodin).

Par ailleurs, il est indispensable d'actualiser les données chiffrées chaque année, afin de tenir compte de l'évolution des financements (par exemple pour l'Institut national de recherches archéologiques préventives) et des réformes en cours (par exemple pour le Centre des musées nationaux).

Recommandation

Étudier l'opportunité de préciser la définition des opérateurs.

Il ressort des exemples présentés *supra* que la définition de la notion d'opérateur est, à ce jour, encore insuffisamment précise pour permettre une interprétation univoque. En particulier, le critère de financement majoritaire par l'État soulève des difficultés d'application.

La mission s'interroge sur l'opportunité d'une adaptation de la définition des opérateurs, destinée à prendre en compte, comme critères de second rang, de nouvelles caractéristiques telles que la remise en dotation ou l'affectation aux opérateurs de patrimoine de l'État.

Si cette problématique concerne plus particulièrement le ministère de la culture, il n'est pas exclu qu'une modification de la définition ait des conséquences sur le périmètre des opérateurs dans d'autres ministères. C'est pourquoi la mission ne souhaite pas se prononcer sans avoir examiné les répercussions sur les autres ministères. Elle recommande de procéder à un nouvel examen critique de la liste des opérateurs en concertation avec les ministères concernés puis d'étudier les possibilités d'adaptation de la définition pour l'ensemble des opérateurs de l'État.

ANNEXE 6

L'ORGANISATION DES ADMINISTRATIONS DE TUTELLE

Des acteurs multiples aux compétences imbriquées et évolutives participent à l'exercice de la tutelle et au pilotage des opérateurs du ministère de la culture : d'une part, la direction du budget du MINEFI, d'autre part, les ministères dits « techniques » – ministère de la culture au premier chef, mais également d'autres ministères lorsque la tutelle est partagée.

I. DES ACTEURS TRADITIONNELS AUX COMPÉTENCES IMBRIQUÉES

La répartition des compétences entre les acteurs traditionnels de la tutelle des opérateurs est en principe claire : la direction du budget (DB) assure principalement la tutelle financière, en lien avec la direction de l'administration générale (DAG) du ministère de la culture, tandis que les directions sectorielles assurent la tutelle sectorielle ou « métier ».

Dans les faits, la ligne de partage est loin d'être aussi claire. La DB et la DAG sont amenées à traiter de sujets sectoriels et les directions sectorielles de sujets financiers, ce qui s'explique par l'étroite imbrication de ces sujets, que la mise en œuvre de la LOLF ne peut qu'accentuer.

A. Ministère des finances

Le suivi des opérateurs relève des **bureaux sectoriels** de la DB, principalement le bureau 8BCJS (culture et jeunesse et sports). Quatre personnes y consacrent une partie de leur temps au suivi de 69 opérateurs du ministère de la culture¹.

Les différentes structures chargées du contrôle financier, sans participer directement à l'exercice de la tutelle et du pilotage des opérateurs, apportent un concours précieux à la direction du budget².

B. Ministère de la culture

1. Direction de l'administration générale

La DAG assure la tutelle financière des opérateurs du ministère et traite également de sujets administratifs transversaux comme la gestion des ressources humaines ou la politique immobilière.

2. Directions sectorielles

En fonction de leur spécialité, les opérateurs sont suivis par l'une ou l'autre des directions sectorielles du ministère :

- la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) ;
- la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS) ;
- la délégation aux arts plastiques (DAP) ;
- la direction des musées de France (DMF) ;
- la direction du livre et de la lecture (DLL).

¹ Le bureau 8BCJS ne suit pas la Cité des sciences et de l'industrie (CSI) et le Palais de la découverte (bureau 3BEPII), le Centre national de la cinématographie et la Cinémathèque française (bureau 8BJM), le Musée Gustave Moreau, le Musée Henner, l'ensemble intercontemporain et le Centre national des arts du cirque (non suivis à la direction du budget).

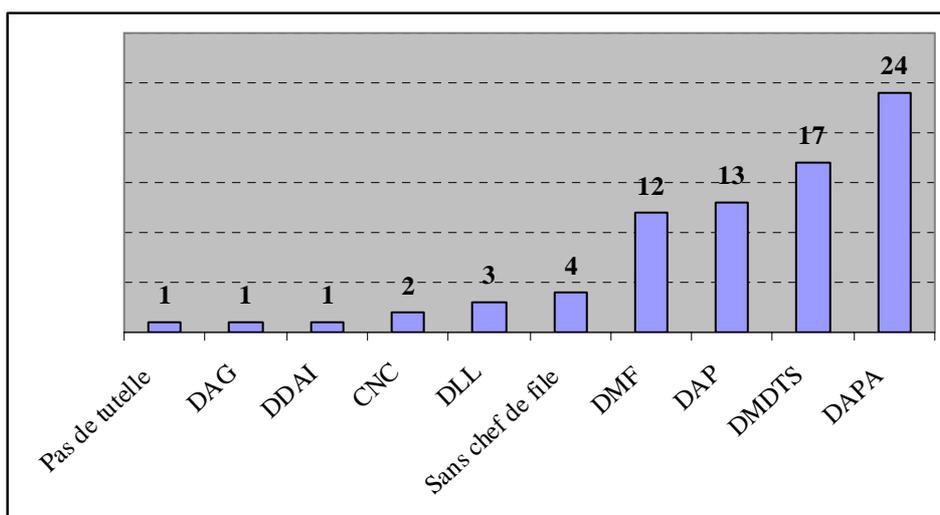
² Cf. Annexe 7 : « Le contrôle financier des opérateurs ».

On relève également quelques cas particuliers :

- il n'existe pas de direction d'administration centrale couvrant le domaine du cinéma. Le Centre national de la cinématographie (CNC) assume les compétences qui seraient normalement dévolues à une telle direction et n'a pas de direction de tutelle sur le fond. Le CNC n'est d'ailleurs pas doté d'un conseil d'administration. Il assure la tutelle des deux autres opérateurs intervenant dans le domaine du cinéma : la Cinémathèque française et l'École nationale supérieure des métiers de l'image et du son (ENSMIS ou « Femis ») ;
- il n'existe pas de direction d'administration centrale couvrant le domaine de la culture scientifique. La tutelle et le pilotage de la Cité des sciences et de l'industrie (CSI) reviennent à la délégation au développement et aux affaires internationales (DDAI), aujourd'hui rattachée au secrétariat général ;
- la tutelle et le pilotage du Palais de la découverte ne sont actuellement pas assurés par le ministère de la culture³ mais par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- pour certains opérateurs dont la spécialité couvre un champ intéressant plusieurs directions, comme le Centre national d'art et de culture – Georges Pompidou (CNAC-GP), aucune direction n'assume formellement le rôle de chef de file.

Graphique 1

Nombre d'opérateurs par direction sectorielle



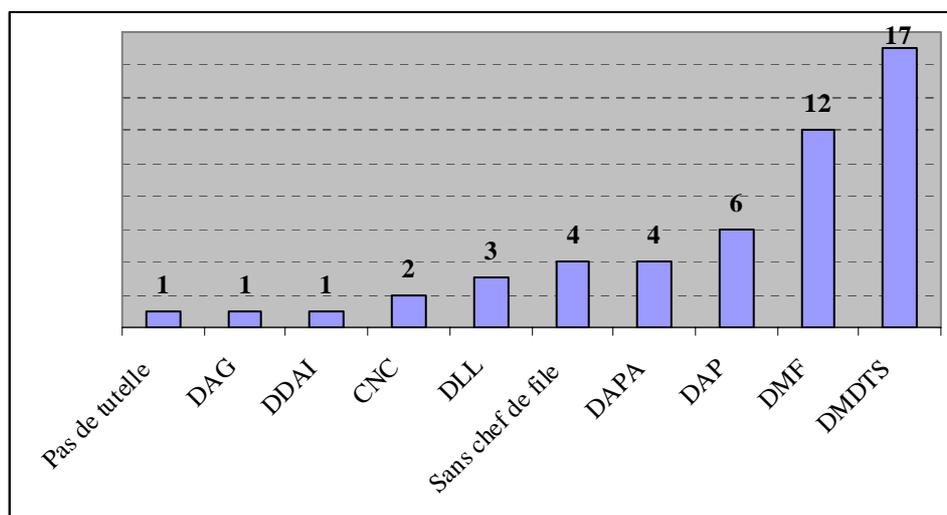
Source : DAG, ministère de la culture.

Si l'on compte pour une seule unité les écoles nationales supérieures d'architecture, d'une part, et les écoles nationales supérieures d'art en région, d'autre part, établissements de petite taille relativement à l'ensemble des opérateurs de la culture et dont le pilotage et la tutelle s'exercent de manière homogène, il apparaît que **les deux directions principalement concernées par l'exercice du pilotage et de la tutelle sont la DMDTS et la DMF.**

³ L'exercice de la tutelle du Palais de la découverte est abordé dans un rapport conjoint IGAAC/IGF de novembre 2006.

Graphique 2

Direction de tutelle pour les opérateurs des programmes de la mission « Culture », les catégories des écoles d'architecture et des écoles d'art en région étant comptées pour un opérateur



Source : DAG, ministère de la culture.

3. Directions régionales des affaires culturelles

La réglementation ne prévoit aucun rôle particulier pour les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) dans la tutelle et le pilotage des opérateurs nationaux.

Pour autant, elles entretiennent le plus souvent des relations régulières avec les opérateurs implantés en région, comme les écoles nationales supérieures d'architecture, les écoles nationales supérieures d'art en région, le Centre national des arts du cirque et le Théâtre national de Strasbourg (TNS). Les DRAC participent au financement de certains investissements et projets des opérateurs. Elles accompagnent ces opérateurs dans le développement de leurs relations locales et favorisent leur insertion territoriale.

Il arrive également que les directeurs ou leurs conseillers participent aux conseils d'administration et jouent, de manière informelle, un rôle de **relais de l'administration centrale dans l'exercice de la tutelle**. Pour certaines écoles d'art, le directeur régional des affaires culturelles est membre du conseil d'administration *es* qualité. Ce n'est pas le cas pour les écoles d'architecture dont les statuts ne prévoient pas la présence de représentants de l'État : le directeur est parfois membre de leur conseil *intuitu personae*, dans le collège des personnalités qualifiées.

Les relations des DRAC avec les opérateurs implantés à Paris mais intervenant en région sont encore plus variables et non définies, si l'on excepte le cas de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), qui dispose de délégations inter-régionales.

C. Ministères assurant une tutelle conjointe

Huit opérateurs, soit 10% de l'ensemble, font l'objet d'une tutelle conjointe.

Tableau 1

Opérateurs	Ministères de co-tutelle
Cité nationale d'histoire de l'immigration	Affaires sociales Intérieur Education nationale, enseignement supérieur et recherche
Cité des sciences et de l'industrie	Industrie
Domaine national de Chambord	Agriculture et écologie
École nationale supérieure de création industrielle	Industrie
Établissement public du musée du quai Branly	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche

Opérateurs	Ministères de co-tutelle
Institut national de recherches archéologiques préventives	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche Équipement
Institut national d'histoire de l'art	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche
Palais de la découverte	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche

Source : DAG, ministère de la culture.

II. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOLF ET L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS FONT ÉVOLUER LE PARTAGE DES COMPÉTENCES

Avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), la notion de tutelle est progressivement enrichie pour intégrer l'exigence de pilotage de la performance. L'émergence de nouveaux acteurs se traduit par une évolution du partage des compétences préexistant.

A. La direction du budget a créé un poste de chargé de mission « Opérateurs et tutelle »

A la DB, un chargé de mission « Opérateurs et tutelle » au sein de la nouvelle mission « Performance de l'action publique », suit désormais plus particulièrement les opérateurs et l'exercice de leur tutelle. Il a en particulier la responsabilité de la rédaction du « jaune » budgétaire sur les opérateurs et de l'élaboration de la doctrine budgétaire les concernant⁴, responsabilité qui incombait précédemment à l'actuel bureau 8BCJS.

B. Le nouveau bureau des opérateurs culturels nationaux a acquis une place centrale dans l'exercice de la tutelle et le pilotage des opérateurs

Un bureau des opérateurs culturels nationaux a été créé au sein de la DAG par scission du bureau du budget et des affaires financières⁵. Il compte huit personnes, six gestionnaires se partageant le suivi de l'ensemble des opérateurs du ministère de la culture, répartis en portefeuilles de sept à 25 opérateurs, selon leur importance, tandis que l'adjoint au chef et le chef de bureau assurent l'encadrement et un suivi de second niveau.

Ce bureau s'affirme progressivement comme **un point d'entrée privilégié vers l'ensemble des bureaux de la DAG** (bureau de la politique immobilière, service du personnel et des affaires sociales...) ce qui constitue une simplification très appréciée des opérateurs rencontrés par la mission. Il est également en relation constante avec les directions sectorielles et prend de fait en charge une partie de leurs compétences, au **risque de provoquer son engorgement**.

Le positionnement de ce bureau au sein de la DAG favorise une appréhension globale de l'ensemble des sujets et des opérateurs. Si la mission a constaté qu'une telle vision d'ensemble faisait encore parfois défaut, le bureau des opérateurs est apparu comme l'acteur qui disposait de l'information la plus large. Ses agents ont par ailleurs des compétences en matière de gestion et d'analyse financière, qui n'existent pas toujours dans les directions sectorielles.

Pour autant, on peut se demander s'il n'aurait pas été plus pertinent de créer ce type de bureau auprès des responsables de programme, comme cela a par exemple été fait à la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du ministère des affaires étrangères. Le risque induit par le choix effectué au ministère de la culture est un transfert progressif de l'exercice de la tutelle et du pilotage à la direction de soutien au détriment des responsables de programme. Il peut toutefois être surmonté par une définition formalisée des responsabilités respectives des uns et des autres, **les directions de soutien ayant normalement vocation à se positionner comme prestataires de service vis-à-vis des responsables de programme**.

⁴ Ce bureau est en particulier chargé de la rédaction de la circulaire annuelle qui précise les modalités d'élaboration des budgets des opérateurs.

⁵ Arrêté du 15 novembre 2006.

C. Les responsables de programme n'ont pas encore trouvé toute leur place

En tant qu'ils sont responsables des crédits, des emplois et de la performance des programmes qu'ils pilotent, les responsables de programme doivent jouer un rôle essentiel dans l'exercice d'une tutelle et d'un pilotage renouvelé par l'application des principes de la LOLF. Ils doivent en particulier être les principaux responsables des négociations budgétaires et de la politique de contractualisation sur la performance des opérateurs.

Or, la mission a constaté qu'ils s'y étaient pour l'instant très peu impliqués. Le choix d'un pilotage collégial du programme « Patrimoines » est en particulier de nature à amoindrir la responsabilité personnelle du responsable de programme. Plusieurs dirigeants d'opérateurs ne connaissaient d'ailleurs pas le nom de leur responsable de programme.

La responsabilité des programmes « Patrimoines » et « Création » a été attribuée aux directeurs d'administration centrale principalement concernés par la mise en œuvre des politiques publiques correspondantes et celle des deux autres programmes à la délégation au développement et aux affaires internationales (DDAI) qui exerce des missions transversales.

Tableau 2

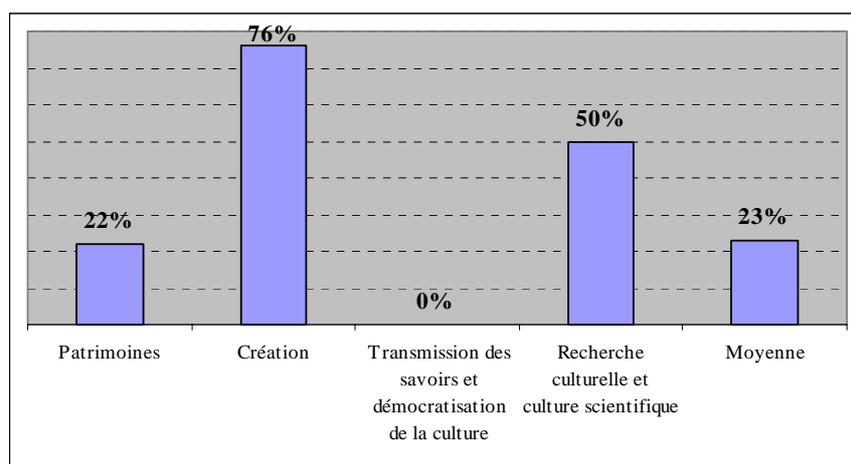
Programme	Responsable de programme
Patrimoines	Directeur de l'architecture et du patrimoine
Création	Directeur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	Délégué au développement et aux affaires internationales
Recherche culturelle et culture scientifique	Délégué au développement et aux affaires internationales

Source : DAG, ministère de la culture.

Pour autant, **la responsabilité du programme et l'exercice de la tutelle ne coïncident que pour 23% des opérateurs.** Les responsables de programme ne suivent de près que les opérateurs rattachés à leur direction.

Graphique 3

Part des opérateurs dont le responsable de programme est aussi le directeur de tutelle
(en % du nombre d'opérateurs rattachés à chaque programme)



Source : DAG, ministère de la culture.

III. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES N'APPARAÎT PAS ENCORE SUFFISAMMENT CLAIRE POUR ASSURER UNE OPTIMISATION DE L'EXERCICE DE LA TUTELLE ET DU PILOTAGE

Le recoupement partiel des compétences entre les services et entre les différents ministères n'est pas un problème en soi. Il favorise en effet le débat entre les différents acteurs, ce qui peut s'avérer nécessaire à l'efficacité de la tutelle et du pilotage des opérateurs.

Pour autant, il peut aussi conduire à **des redondances inutiles, alors même que les effectifs totaux dédiés à la tutelle sont restreints**. Le bureau 8BCJS de la DB, le bureau des opérateurs culturels nationaux et certaines directions sectorielles ont communiqué à la mission une estimation des effectifs consacrés à l'exercice de la tutelle et au pilotage. Ces estimations sont à prendre à précaution dans la mesure où elles ne reposent pas sur une méthodologie harmonisée.

Tableau 3

Structure	Nombre d'opérateurs suivis	Effectifs consacrés à l'exercice de la tutelle et au pilotage (en ETP)	Ratio nombre d'opérateurs/ ETP
Bureau 8 BCJS, DB	69	1,8	38,3
Bureau des opérateurs culturels nationaux, DAG	78	(a) 8	9,7
DAP	13	1,5	8,6
Bureau de la production, DMDTS	9	2	4,5
DLL	3	4,3	1,4
Sous-direction des enseignements et de la recherche architecturale et urbaine, DAPA	20	14	1,4

(a) En effectifs physiques.

Le bureau 8BCJS de la DB, avec 38 opérateurs suivis par ETP, n'est évidemment pas en mesure d'assurer un suivi fin de chacun d'entre eux. De même, les portefeuilles des agents du bureau des opérateurs culturels nationaux sont deux fois plus larges que ceux des agents assurant la tutelle et le pilotage des opérateurs au bureau de la production de la DMDTS.

A organisation constante, ce constat plaide en faveur d'**une répartition des compétences évitant les doublons et tenant davantage compte des moyens humains et techniques dont dispose chacun des acteurs**. Compte tenu de leur portefeuille large, la DB et le bureau des opérateurs culturels nationaux ne peuvent effectuer un travail approfondi sur tous les opérateurs.

Par ailleurs, **l'organisation interne des directions sectorielles, variable, peut certainement être améliorée**. Tandis qu'à la DMDTS, les opérateurs sont répartis entre des agents qui en assurent un suivi régulier et transversal, à la DMF, seuls la secrétaire générale et son adjoint assument la responsabilité directe de la tutelle et du pilotage des opérateurs, les aspects thématiques étant traités par les départements concernés (la gestion des ressources humaines est traitée par le département des professions et des personnels, la politique des publics par le département des publics, de l'action éducative et de la diffusion culturelle...). L'organisation de la DMF apparaît moins claire pour les opérateurs et rend plus complexe la coordination du pilotage par l'équipe de direction.

Recommandations

- **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.

Dans le cadre de sa réorganisation interne, la DB élabore déjà une classification des opérateurs en fonction des enjeux qu'ils représentent. Elle prévoit de maintenir sa présence au conseil d'administration des opérateurs à forts enjeux et se désengager de ceux des autres opérateurs, ce qui lui permettra d'exercer un contrôle plus approfondi sur les premiers.

La DAG, en revanche, doit continuer de suivre tous les opérateurs, en modulant l'examen des documents budgétaires et comptables en fonction des enjeux.

- **Désigner une direction chef de file pour l'exercice de la tutelle des opérateurs dont le champ d'activité intéresse plusieurs directions sectorielles.**

- **Préciser le rôle des DRAC comme relais des administrations centrales pour les opérateurs implantés ou intervenant en région.**

* Associer les DRAC aux conseils d'administration des opérateurs implantés en région, comme c'est déjà le cas pour les écoles d'art.

* Valoriser les pôles « Culture », auxquels les opérateurs sont normalement associés.

- **Élaborer un protocole clarifiant la répartition des compétences entre les différents acteurs de la tutelle et du pilotage.**

Au ministère des affaires sociales, la direction générale de la santé (DGS) et la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) ont signé un protocole de ce type en 2002, concernant la tutelle et le pilotage des agences de sécurité sanitaires.

Un protocole général, fixant les responsabilités respectives de la DAG et des directions sectorielles, pourrait le cas échéant être décliné pour certains opérateurs ou groupes d'opérateurs dont la tutelle et le pilotage font intervenir d'autres ministères.

ANNEXE 7

LE CONTRÔLE FINANCIER DES OPÉRATEURS

La réforme du contrôle financier n'a pas entraîné de modifications importantes du contrôle exercé sur les opérateurs du ministère de la culture (I). Le contrôle financier¹, actuellement partagé entre sept structures selon une répartition des compétences peu claire (II) peut toutefois apporter un appui important aux administrations de tutelle (III).

I. LA RÉFORME DU CONTRÔLE FINANCIER N'A PAS ENTRAÎNÉ DE MODIFICATIONS IMPORTANTES DU CONTRÔLE EXERCÉ SUR LES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

A. Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, le contrôle financier des opérateurs a été recentré sur l'analyse de la soutenabilité budgétaire et le contrôle des risques

Traditionnellement segmenté en fonction du statut juridique des opérateurs, le contrôle financier a été réformé avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). **Le décret du 4 juillet 2005 a transposé aux établissements publics à caractère administratifs (EPA) les nouveaux principes de contrôle introduits dans les administrations de l'État** par le décret du 27 janvier 2005. Le décret du 9 mai 2005 a actualisé les modalités de contrôle des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) définies par le décret du 26 mai 1955.

Désormais, le contrôle financier doit prioritairement porter sur la **soutenabilité des projets de budgets** présentés par les établissements, la **prévention des risques budgétaires** qui peuvent apparaître en cours de gestion et l'analyse des **facteurs explicatifs de la dépense** et du coût des politiques conduites. Le contrôle de régularité est limité aux seuls actes budgétaires les plus significatifs, tels que les recrutements en contrats à durée indéterminée et les dépenses supérieures à un seuil, fixé pour chaque établissement public par arrêté, à l'issue d'un dialogue entre le contrôleur et l'établissement concerné.

Les associations financées majoritairement par l'État peuvent être contrôlées selon les modalités prévues par le décret du 26 mai 1955 (contrôle économique et financier), sous réserve de la publication d'un décret.

¹ Dans cette annexe, le terme « contrôle financier » est employé au sens large, pour désigner le contrôle exercé sur les opérateurs par les contrôleurs généraux économiques et financiers, qu'il s'agisse de contrôle financier ou de contrôle économique et financier.

Tableau 1

	EPA	EPIC	Associations
Ancienne appellation du corps de contrôle	Contrôle financier	Contrôle d'État	Le cas échéant, contrôle d'État
Anciens textes juridiques de référence	Décret du 25 octobre 1935	Décret n°55-733 du 26 mai 1955	Décret n°55-733 du 26 mai 1955 (article 3).
Ancienne nature du contrôle	Contrôle financier. Axé sur le contrôle de régularité des actes et de la disponibilité des crédits, <i>a priori</i>	Contrôle économique et financier. Axé sur le contrôle <i>a posteriori</i> et le contrôle des risques.	Contrôle économique et financier. Axé sur le contrôle <i>a posteriori</i> et le contrôle des risques
Nouvelle appellation du corps de contrôle	Contrôle général économique et financier		
Nouveaux textes juridiques de référence	Décret 2005-757 du 4 juillet 2005 issu du décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 (État) et décliné en arrêtés	Décret n°2005-437 du 9 mai 2005	<i>Idem</i>
Nouvelle nature du contrôle	Axé sur le contrôle de la soutenabilité budgétaire et la détection des risques financiers. Le contrôle de régularité est limité aux actes budgétaires les plus significatifs.	« Le contrôle économique et financier de l'État est un contrôle externe portant sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes qui en relèvent. Il a pour objet d'analyser les risques et d'évaluer les performances de ces entreprises et organismes en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État » (art. 5)	<i>Idem</i>

B. Pour les opérateurs du ministère de la culture, la réforme n'a pas entraîné de modifications profondes des modalités d'exercice du contrôle

Selon les contrôleurs financiers rencontrés par la mission, cette réforme n'a pas modifié en profondeur les modalités d'exercice de leur contrôle des opérateurs du ministère de la culture. En effet, pour les EPIC, les principes d'analyse des risques et de la soutenabilité budgétaire étaient déjà appliqués. Concernant les EPA, le nombre de visas délivrés avait commencé à reculer avant même l'entrée en vigueur de la réforme. Le contrôleur financier ministériel indique ainsi avoir relevé les seuils dès 2004 et supprimé le visa des engagements comptables qui était redondant avec l'approbation du budget primitif et des décisions modificatives.

Tableau 2

Nombre de visas délivrés par le contrôle financier autonome des établissements publics (CFEP)

Nombre de visas délivrés	CFEP
2001	6 560
2002	4 682
2003	3 863
2004 (a)	4 267
2005	3 811
Évolution 2001-2005 (en %)	-42%

Source : Contrôle financier. (a) En 2004, l'augmentation du nombre de visas du CFEP est liée au rattachement de trois établissements au CFEP (Musées d'Orsay, Guimet et Henner).

Tableau 3

Nombre de visas délivrés par le contrôleur financier ministériel (CFMin)

Nombre de visas délivrés	CFMin
2005	5 800
2006 (a)	2 760
Évolution 2005-2006 (en %)	-52,4%

Source : Contrôle financier. (a) Le chiffre pour l'année 2006 a été extrapolé à partir du chiffre pour les dix premiers mois de l'année.

Certains établissements de petite taille, qui ne disposent pas d'un système de contrôle interne de nature à garantir la régularité de leurs actes, n'ont toutefois pas souhaité relever significativement les seuils de contrôle applicables à l'occasion de la réforme. De plus, la révision des arrêtés de contrôle a pris du retard : tous n'avaient pas encore été publiés début décembre 2006.

II. LE CONTRÔLE DES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE EST PARTAGÉ ENTRE SEPT STRUCTURES INSUFFISAMMENT COORDONNÉES ET SELON UNE RÉPARTITION PEU CLAIRE

A. La répartition des opérateurs entre les sept structures chargées du contrôle financier ne répond à aucune logique claire

1. Le contrôle des opérateurs est réparti entre sept structures

Le contrôle financier des opérateurs du ministère de la culture est assuré par sept structures différentes dont deux ont un poids prépondérant. Elles relèvent pour les unes de l'ancien corps du contrôle financier, pour les autres de l'ancien corps du contrôle d'État. Leurs compétences respectives sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 4

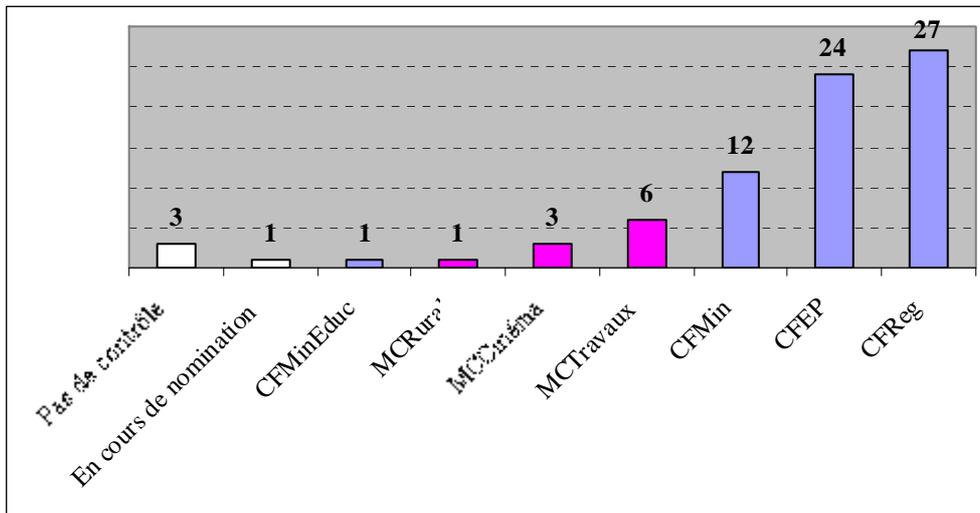
Service de contrôle concerné	Opérateurs
Contrôle financier autonome des établissements publics (CFEP)	11 EPA et 12 EPIC
Contrôle financier du ministère de la culture (CFMin)	11 EPA et 1 association
Contrôle financier du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (CFMinEduc)	1 EPSCP
Contrôle financier en région	27 EPA (écoles nationales supérieures d'art en région et écoles nationales supérieures d'architecture)
Mission de contrôle « Grands travaux »	4 EPIC, 2 EPA et 1 EPSCP
Mission de contrôle « Rural »	1 EPIC
Mission de contrôle « Cinéma »	1 EPA, 1 EPIC, 1 association

Sources : CFEP, CFM et missions de contrôle.

L'Ensemble intercontemporain n'avait pas encore de contrôleur désigné en janvier 2007. Selon les informations transmises à la mission, l'association du Jeu de Paume ne fait l'objet d'aucun contrôle. Enfin, le statut du Centre national des arts du cirque précise que cette association est soumise au contrôleur financier et à une certification des comptes par un commissaire aux comptes. Toutefois, la mission a constaté qu'aucun contrôle financier n'est effectué car aucun texte le prévoyant n'a été publié.

Graphique 1

Nombre d'opérateurs par structure de contrôle



2. La répartition des opérateurs entre ces différentes structures ne répond à aucune logique claire

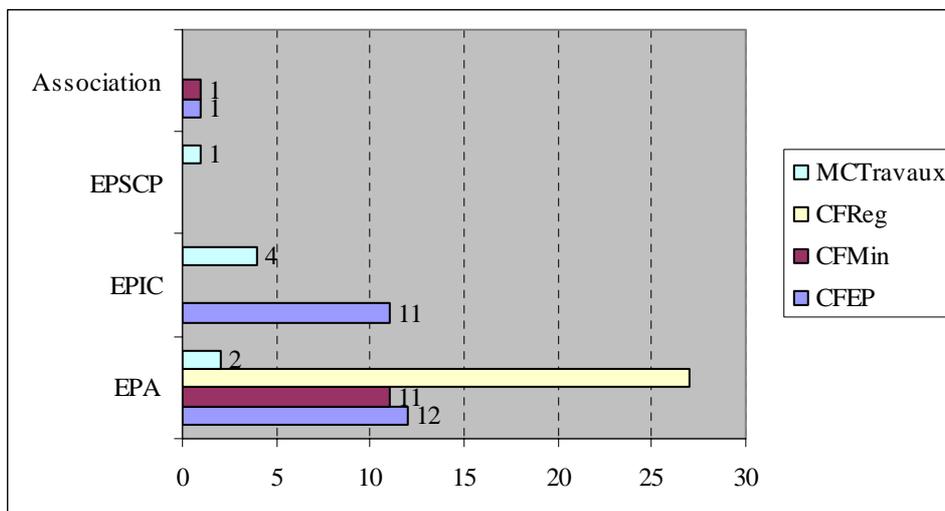
a) Les exceptions au critère géographique sont nombreuses

En principe, le contrôle est exercé par la trésorerie générale de la région où est implanté l'opérateur. Les écoles d'architecture et les écoles d'art en région (à l'exception des écoles parisiennes) sont dans ce cas de figure. En revanche, le Théâtre national de Strasbourg et le Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon sont contrôlés par le CFEP et aucun opérateur parisien n'était contrôlé par la Paierie générale du Trésor. Pour les EPA, les exceptions sont fixées par arrêté du ministre du budget (article 4 du décret du 27 janvier 2005).

b) La répartition n'est pas justifiée par le statut des opérateurs

Alors que l'ancien corps des contrôleurs financiers exerce en principe le contrôle sur les EPA et l'ancien corps du contrôle d'État celui sur les autres opérateurs, dans les faits – et avant même la fusion des deux corps au sein du corps du contrôle général économique et financier – un même contrôleur contrôlait des opérateurs de statuts juridiques différents.

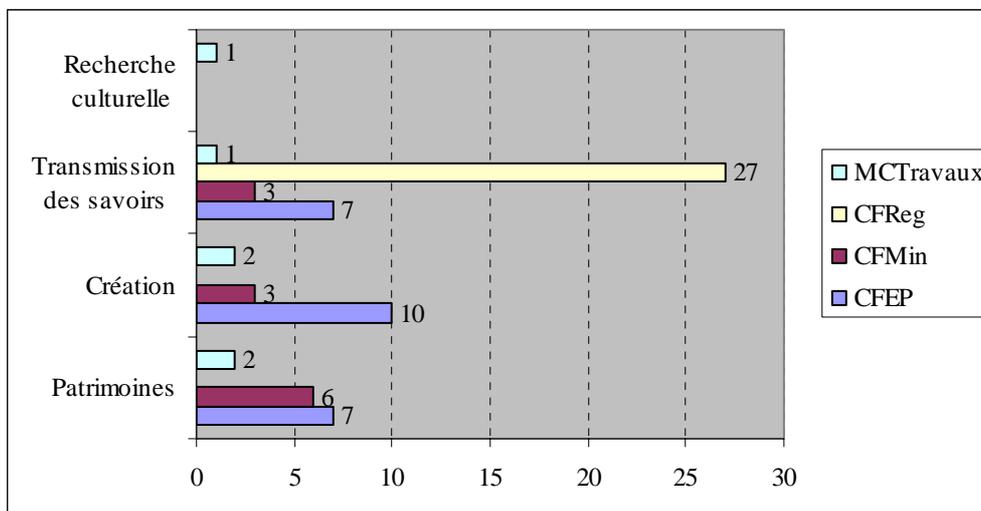
Graphique 2



c) *La répartition n'est pas non plus liée à la ventilation des opérateurs par programme*

La répartition des opérateurs entre les contrôleurs n'a pas de lien avec leur programme de rattachement.

Graphique 3



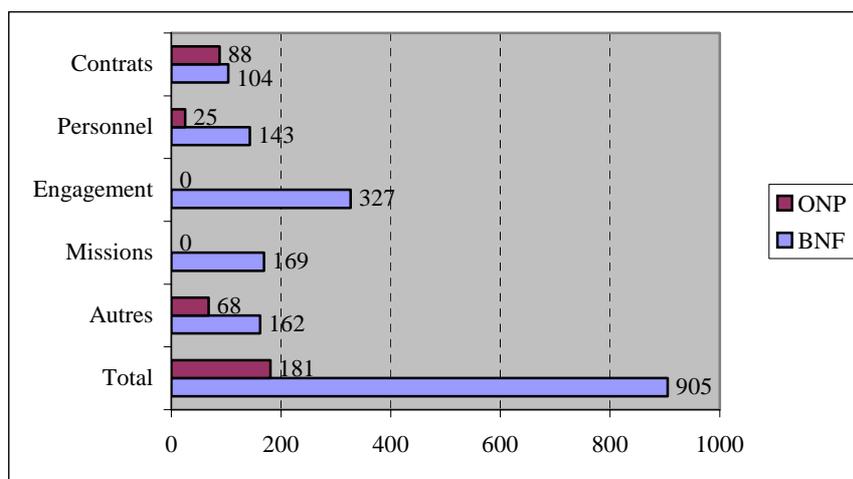
B. La coordination entre ces différentes structures apparaît insuffisante

1. Les méthodes et les outils de contrôle sont peu unifiés

L'intensité des contrôles effectués sur les opérateurs, que l'on peut par exemple mesurer au travers du nombre de visas délivrés, varie en fonction de la nature juridique des opérateurs (EPA, EPIC ou association) mais aussi des enjeux financiers et des risques décelés par les contrôleurs, notamment au regard des procédures de contrôle interne existantes. Il n'est donc pas anormal que le nombre de visas délivrés soit très différent d'un opérateur à l'autre, y compris entre deux opérateurs de taille similaire.

Graphique 4

Nombre et nature des visas en 2005 pour un EPA (Bibliothèque nationale de France) et un EPIC (Opéra national de Paris) de taille comparable



Toutefois, il apparaît que l'intensité du contrôle varie également en fonction des secteurs d'activité, des moyens des structures de contrôle et des outils à leur disposition. Ainsi, l'analyse financière conduite dans le domaine des théâtres est particulièrement approfondie, le CFEP ayant développé une extension de l'application *Valoris*, qui permet d'en faire un outil d'analyse physico-financière et de calculer automatiquement les ratios de coût pertinents².

Il n'existe aucune méthode formalisée d'analyse financière des opérateurs destinée aux différents contrôleurs financiers, qui permettrait d'homogénéiser les contrôles effectués.

2. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel n'est pas compétent pour coordonner les contrôles exercés sur les opérateurs

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), investi d'une mission de coordination des contrôles budgétaires et comptables du ministère et de coordination des autorités chargées du contrôle financier déconcentré, n'a aucune autorité hiérarchique sur les contrôleurs, dans leurs fonctions de contrôle financier des opérateurs :

- le CBCM n'a pas de lien hiérarchique ou fonctionnel avec les missions de contrôle ;
- le contrôleur des établissements (CFEP) n'est rattaché ni au CBCM ni à une mission de contrôle ; il exerce son contrôle *intuitu personae* ;
- le contrôleur financier ministériel (CFMin) exerce des fonctions de contrôleur budgétaire pour le ministère de la culture. A ce titre, il dirige le département du contrôle budgétaire sous l'autorité du CBCM ; mais il exerce par ailleurs ses fonctions de contrôle des opérateurs de manière autonome.

Si le CFMin est en contact permanent avec lui, le CBCM a peu de visibilité sur le travail effectué par les autres structures, malgré les réunions trimestrielles organisées avec les missions de contrôle. Il n'a pas la capacité de coordonner leurs interventions.

Cette situation, héritage de l'histoire, ne paraît plus rationnelle. Elle est par ailleurs peu cohérente avec la création récente du CBCM, dont la mission pourrait être étendue à la coordination du contrôle des opérateurs, au-delà du seul contrôle des services déconcentrés.

III. LES CONTRÔLEURS ONT UNE ACTIVITÉ COMPLÉMENTAIRE À CELLE DES ADMINISTRATIONS DE TUTELLE

A. Les contrôleurs financiers ont une connaissance approfondie de la situation financière des opérateurs

Les contrôleurs financiers :

- sont destinataires des dossiers de préparation des conseils d'administration, auxquels ils participent avec voix délibérative ;
- participent à la préparation des budgets et examinent leur soutenabilité ;
- en suivent l'exécution *via* des compte-rendus périodiques des engagements juridiques et de la consommation des crédits ; la fréquence des comptes-rendus est fixée en accord avec l'opérateur : elle est le plus souvent trimestrielle, parfois mensuelle ;
- procèdent, pour certains, à une analyse financière périodique de la situation des opérateurs qu'ils suivent ;
- peuvent participer à l'élaboration des contrats de performance, notamment lorsque ceux-ci fixent des objectifs de nature financière ;

² Cf. Annexe 10 : « Les systèmes d'information destinés à l'analyse financière ».

- peuvent adapter, en fonction des risques et des enjeux financiers, les modalités d'exercice de leur contrôle : pour les opérateurs ayant des ressources propres importantes, les contrôleurs financiers effectuent par exemple un suivi plus fin de l'évolution de la trésorerie ; pour les opérateurs bénéficiaires de ressources fiscales affectées, ils évaluent régulièrement ces ressources.

B. Ils peuvent être un partenaire privilégié des administrations de tutelle

La connaissance qu'ont les contrôleurs financiers des opérateurs et la durée d'exercice de leurs fonctions, souvent plus longue que celle des agents en poste à la direction du budget (DB) et à la direction de l'administration générale (DAG) du ministère de la culture, en font des partenaires privilégiés des administrations de tutelle.

Ainsi la DB, à laquelle les contrôleurs financiers ministériels sont fonctionnellement rattachés, les rencontre fréquemment avant les conseils d'administration. Dans certains cas, elle peut leur demander de représenter le ministère des finances au conseil d'administration des opérateurs, ce qui crée toutefois un risque de confusion entre les fonctions de tutelle et les fonctions de contrôle financier.

Recommandations

- Rationaliser la répartition des compétences entre les différentes structures de contrôle et mieux coordonner leur intervention :

*** Nommer un contrôleur pour les opérateurs qui n'en sont pas dotés.**

*** Revoir la répartition des compétences entre les différentes structures**, afin de créer des pôles de contrôle par secteur d'activité et de favoriser l'émergence de compétences spécialisées d'analyse financière secteur par secteur.

La DB - dans le cadre de sa réorganisation interne - et le CGEFI conduisent actuellement des réflexions pour redéfinir la répartition des opérateurs entre les structures de contrôle. Une coordination de ces réflexions serait souhaitable.

*** Homogénéiser les méthodes et les outils utilisés par les différentes structures.**

Il serait en particulier utile de choisir et de généraliser un système d'information partagé pour l'analyse financière des opérateurs³ et de développer les analyses comparatives entre les opérateurs et éventuellement avec des acteurs comparables du secteur privé sur des ratios de coûts pertinents.

*** Placer l'ensemble des structures chargées du contrôle financier des opérateurs sous l'autorité fonctionnelle du contrôleur budgétaire et comptable ministériel**, afin que celui-ci puisse coordonner les contrôles.

Le CBCM du ministère de la culture a déjà pris l'initiative de réunir mensuellement les structures centrales (CFMin, CFEP et missions de contrôle) et trimestriellement les contrôleurs financiers régionaux. Il a désigné parmi ces derniers un référent pour le contrôle des écoles d'architecture.

Confier la coordination des contrôles au CBCM permettrait d'aller au bout de la logique de la création de ce nouvel acteur. Une telle mesure permettrait également de mieux sensibiliser les contrôleurs aux enjeux comptables des opérateurs, au-delà des seuls enjeux budgétaires, dans la mesure où les CBCM sont à la fois en charge du contrôle comptable et du contrôle budgétaire. Cela ne signifie évidemment pas qu'il faille cesser d'adapter les contrôles aux spécificités des opérateurs.

³ Cf. Annexe 10 : « Les systèmes d'information destinés à l'analyse financière ».

- Renforcer le rôle du contrôle financier comme appui technique des administrations de tutelle.

Les contrôleurs financiers pourraient procéder à une analyse financière annuelle pour chaque opérateur et fournir à la DB des éléments plus succincts s'appuyant sur des ratios type commentés avant chaque conseil d'administration.

Le renforcement de ce rôle de conseil suppose une requalification progressive des personnels de ces structures : le passage d'un contrôle de régularité à un contrôle plus qualitatif nécessite des compétences plus développées en analyse budgétaire et comptable.

ANNEXE 8

L'APPLICATION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION AUX OPÉRATEURS

I. LES NOUVELLES RÈGLES DE MISE EN RÉSERVE ISSUES DE LA LOLF POSENT DES PROBLÈMES D'APPLICATION AUX OPÉRATEURS

A. La LOLF a introduit une plus grande transparence sur les modalités de mise en réserve des crédits votés en loi de finances

L'article 51-4 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), introduit par la loi modificative du 12 juillet 2005, prévoit la présentation, en annexe au projet de loi de finances (PLF), « des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global de dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ».

Cette nouvelle disposition, destinée à rompre avec les pratiques antérieures de régulation jugées trop opaques, poursuit un double objectif :

- informer le Parlement et lui permettre de débattre de la façon dont le Gouvernement entend s'assurer de la bonne exécution de la dépense afin de respecter le plafond voté ;
- assurer très en amont aux responsables de programme la visibilité indispensable à la gestion de leurs crédits, afin de leur permettre de notifier leurs budgets aux gestionnaires dès le début de l'année.

Les crédits ainsi mis en réserve ont vocation, en fonction des conditions de l'exécution budgétaire à être annulés, reventilés pour financer des dépenses nouvelles ou imprévues ou débloqués et rendus disponibles pour le responsable de programme, qui peut alors notifier aux gestionnaires des crédits complémentaires.

Dans le PLF 2007, le taux de mise en réserve a été fixé à 0,15% pour les crédits du titre 2 (dépenses de personnel) et 5% pour les crédits ouverts sur les autres titres. Pour le PLF 2006, il était de 0,1% pour le titre 2 et de 5% pour les autres titres.

B. Le cas particulier des opérateurs n'a pas été pris en compte dans l'élaboration de ces nouvelles règles

1. Le taux de mise en réserve de 5% s'applique en principe aux subventions pour charges de service public qui financent, pour une part importante, des dépenses de personnel

Dans le PLF 2007, les crédits alloués aux opérateurs du ministère de la culture correspondent essentiellement à des **subventions pour charges de service public, imputées sur le titre 3-2** du budget de l'État et, marginalement, à des transferts imputés sur le titre 6 (financement des bourses des étudiants des écoles rattachées au ministère de la culture). L'ensemble de ces crédits doit donc, en principe, faire l'objet d'une mise en réserve au taux de 5%.

Mais les subventions pour charges de service public couvrent à la fois des dépenses de fonctionnement et des dépenses de personnel directement financées par les opérateurs (elles représentent 45,12% de la subvention pour charges de service public prévue au PLF 2007¹), ce qui **revient à appliquer un taux de mise en réserve sur les crédits correspondant aux personnels rémunérés par les opérateurs très supérieur à celui appliqué aux crédits correspondant aux personnels rémunérés par l'État.**

¹ La part de subvention couvrant des dépenses de personnel est calculée au *pro rata* de la part de la subvention dans le budget des opérateurs.

2. Les solutions de modulation de la mise en réserve au sein des programmes à taux constant sont apparues inapplicables au ministère de la culture

Le taux de mise en réserve étant appliqué au niveau du programme, **le ministère de la culture pourrait décider de ne pas appliquer le taux de 5% à la totalité de la subvention pour charges de service public** versée à ses opérateurs, mais seulement à la part ne couvrant pas les dépenses de personnel. Toutefois, en l'absence d'accord avec la direction du budget (DB), il serait alors dans l'obligation de compenser le taux inférieur appliqué aux opérateurs par une réserve de précaution supérieure sur les autres crédits du programme ou sur la part de la subvention pour charges de service public qui ne finance pas des dépenses de personnel.

Ces deux solutions paraissent peu réalistes car elles pénaliseraient fortement soit les opérateurs soit les services du ministère de la culture :

- une compensation sur la subvention pour charges de service public hors crédits de personnel reviendrait à mettre en réserve 9,12% des autres crédits des opérateurs rattachés aux quatre programmes du ministère de la culture ;
- une compensation sur les autres crédits des quatre programmes rattachés au ministère reviendrait à mettre en réserve 6,68% des crédits ouverts au PLF 2007 en crédits de paiements hors titre 2 et hors subvention pour charges de service public (c'est-à-dire des crédits des services ministériels hors opérateurs).

Tableau 1

	Montants en €
Subvention pour charges de service public	1 118 024 869,00
Gel de 5% appliqué à la subvention (1)	55 901 243,45
Part de la subvention affectée aux dépenses de personnel *	513 628 413,00
Part de la subvention affectée aux autres dépenses	604 396 456,00
Gel à 0,15% appliqué à la part de la subvention affectée aux dépenses de personnel	770 442,62
Gel de 5% appliqué à la subvention hors part affectée aux dépenses de personnel	30 219 822,80
Montant de la mise en réserve ainsi calculée (2)	30 990 265,42
Ecart de mise en réserve (3) = (2) - (1)	24 910 978,03
Budget du ministère en CP au PLF 2007	3 547 482 478,00
Crédits du titre II	947 975 139,00
Crédits hors titre II	2 599 507 339,00
Crédits hors titre II et hors subvention pour charges de service public (4)	1 481 482 470,00
Gel de 5% appliqué au budget hors titre II et hors subvention (5)	74 074 123,50
(6) = (3) + (5)	98 985 101,53
Taux de mise en réserve en cas de compensation sur les crédits du ministère hors titre II et hors subvention (7) = (6) / (4)	6,68%
Taux de mise en réserve en cas de compensation sur la subvention pour charges de service public hors dépenses de personnel	9,12%

*Source : PLF 2007, bleus de la mission culture et du programme 224 et contrôle financier, * part calculée au prorata des dépenses de personnel dans les BP 2006 des opérateurs*

II. LES DIRECTIVES DONNÉES PAR LES ADMINISTRATIONS DE TUTELLE AUX OPÉRATEURS POUR ADAPTER LES MODALITÉS D'APPLICATION DE LA MISE EN RÉSERVE ONT ÉTÉ CONFUSES ET ÉVOLUTIVES

Les administrations de tutelle donnent chaque année aux opérateurs des instructions par voie de circulaire afin de préciser :

- le montant de la mise en réserve qui leur est applicable,
- les modalités d'application de la réserve de précaution : celle-ci peut être **constituée soit au niveau du programme**, avant la notification des crédits aux opérateurs (qui construisent alors leur budget sur la base de l'intégralité des crédits qui leur sont notifiés), **soit au niveau du budget de chaque opérateur**².

A. Le ministère de la culture a obtenu dès 2006 des aménagements se traduisant par une baisse du taux global de mise en réserve

Jugeant les solutions de modulation de la mise en réserve à taux constant trop pénalisantes, la direction de l'administration générale (DAG) du ministère de la culture a demandé une **différenciation des taux applicables à la part de la subvention pour charges de service public couvrant les dépenses de personnel et à celle couvrant les autres dépenses des opérateurs**, en partant du principe que la subvention était prioritairement destinée à financer les dépenses de personnel. Cette position était notamment fondée sur le montant des crédits mis en réserve, plus élevé qu'avant l'entrée en vigueur des dispositions de la LOLF.

En 2006, alors que la circulaire de la DB applicable aux opérateurs avait maintenu le principe d'une mise en réserve de 5% des crédits du titre 3-2, la DAG a donné instruction aux opérateurs de voter les budgets primitifs sans tenir compte de la mise en réserve.

Après arbitrage du cabinet du Premier ministre, le ministère de la culture a obtenu, en mars 2006, un allègement du montant de la mise en réserve applicable à la subvention pour charges de service public à hauteur de 23 millions d'€. Cet allègement consistait à appliquer un taux minoré à la part de la subvention destinée à couvrir les dépenses de personnel, calculée cette fois **au prorata de la subvention dans le budget des opérateurs** afin de tenir compte du fait que les emplois des opérateurs ne sont pas uniquement financés par la subvention pour charges de service public, mais aussi par leurs ressources propres. La mise en réserve a ensuite été effectuée sur cette base, par des décisions modificatives votées tout au long de l'année budgétaire.

Pour les budgets primitifs de l'année 2007, la DAG a de nouveau proposé une différenciation des taux. Le montant de la mise en réserve a été calculé en appliquant un taux de 0,15% à la part de la subvention pour charges de service public destinée à financer les dépenses de personnel, en excluant les dépenses de personnel couvertes par les ressources propres des opérateurs³, et de 5% à la part de la subvention destinée à financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Toutefois, **les subventions ont été une nouvelle fois notifiées aux opérateurs sans déduction de la mise en réserve**. Ceux-ci ont été invités à présenter leurs budgets sur la base de l'intégralité des crédits notifiés et à joindre une **annexe précisant sur quels postes seraient effectués des coupes en cas d'annulation définitive des crédits mis en réserve**. Des décisions modificatives devront donc à nouveau être adoptées au début de l'année 2007.

² Plusieurs options sont alors possibles : inscription de la subvention minorée, inscription d'une provision, de moindres dépenses...

³ Le montant de la mise en réserve est proportionné aux dépenses de personnel effectivement couvertes par la subvention, calculée au *prorata* de la subvention dans le budget des opérateurs. Il est calculé en appliquant le taux de 0,15% à la part de la subvention affectée aux dépenses de personnel.

B. Après avoir réaffirmé sa position de principe, la direction du budget a étendu la modulation du taux de mise en réserve à tous les opérateurs de l'État

Tout en précisant que le responsable de programme était libre de moduler le taux entre les différentes composantes du programme, par exemple pour tenir compte des dépenses de personnel couvertes par la subvention pour charges de service public, la circulaire de la DB du 31 juillet 2006 sur la présentation des budgets des opérateurs pour 2007 a rappelé la nécessité de respecter globalement, au sein de chaque programme, le taux de 5% de mise en réserve sur les dépenses hors titre 2.

Une nouvelle circulaire, datée du 7 décembre 2006, prévoit cependant une **réduction du montant de la réserve de précaution applicable à la subvention pour charges de service public**, le taux applicable à la subvention étant calculé pour tous les opérateurs de l'État selon les modalités appliquées au ministère de la culture. Le responsable de programme conserve par ailleurs la **possibilité de moduler la réduction globale en fonction des opérateurs**, dès lors que la répartition adoptée resterait soutenable et compatible avec l'objectif de mise en réserve globale sur le programme. La circulaire prévoit également que les budgets des opérateurs peuvent être construits suivant plusieurs modalités :

- « le montant de subvention inscrit en recettes du BP est celui du PLF diminué de la mise en réserve ;
- si le montant de la subvention inscrit au BP est celui du PLF, l'opérateur doit provisionner le montant de la mise en réserve soit sous forme de charges à répartir, soit en ventilant cette part conditionnelle parmi les dépenses en accord avec les administrations de tutelle, soit en versant directement la mise en réserve au résultat et au fonds de roulement prévisionnel »⁴.

Dans le cas où ces règles ne seraient pas respectées, le représentant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est susceptible de s'abstenir lors du vote du budget primitif en conseil d'administration.

C. L'instabilité et le manque de cohérence des instructions données aux opérateurs du ministère de la culture ont rendu leur application difficile

Le caractère évolutif des règles de mise en réserve et leur stabilisation tardive ont créé une certaine confusion chez les opérateurs du ministère de la culture.

Par une lettre commune adressée au ministre de la culture en date du 16 octobre 2006, les présidents de neuf des principaux établissements publics culturels ont protesté contre les modalités d'application de la mise en réserve en soulignant que :

- la part non annulée du gel budgétaire de 2006 n'avait, à la date de la signature du courrier, pas encore été libérée, faisant obstacle à l'utilisation des crédits à quelques semaines de la fin de gestion ;
- les budgets des établissements ayant été construits sur la base de la subvention négociée avec la direction du budget à l'été, les présidents des établissements se proposaient d'inscrire en recettes la totalité des subventions accordées au titre de l'année 2007, comme cela avait été fait pour les budgets 2006 ;
- un gel de 5% dès l'ouverture de l'exercice aurait pour effet, contrairement à l'esprit de la LOLF, de limiter la capacité des établissements à atteindre les objectifs fixés par les administrations de tutelle elles-mêmes.

Les consignes contradictoires des administrations de tutelle fragilisent les avis rendus sur les budgets primitifs par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, qui peuvent difficilement se prononcer sur la soutenabilité réelle des budgets.

⁴ Extrait de la circulaire 1BRE/2MPAP-06-4089 du 7 décembre 2006.

Parue tardivement (le 7 décembre 2006), la dernière circulaire de la DB ne pourra guère s'appliquer aux budgets primitifs 2007 des opérateurs du ministère de la culture, qui ont en grande partie déjà été adoptés par leurs conseils d'administration.

Recommandations

Pour les budgets 2008, clarifier les règles de mise en réserve sur les crédits des opérateurs.

La réserve de précaution est un outil de pilotage du budget de l'État fondé sur le principe de la solidarité nationale : l'État doit être capable, y compris en fin d'exercice budgétaire, de financer des mesures d'urgence en cas d'événements exceptionnels, sans dépasser le budget voté par le Parlement. La réserve doit donc s'appliquer à tous, en respectant le principe de transparence.

- Définir les modalités annuelles d'application de la mise en réserve avant la fin du mois d'octobre.

La DB et la DAG devraient s'accorder sur des consignes cohérentes avant la fin du mois d'octobre afin que les opérateurs puissent en tenir compte pour la préparation de leurs budgets primitifs avant leur présentation au CA de fin d'année.

- Maintenir un taux différencié pour la réserve applicable à la subvention pour charges de service public, selon les règles de calcul posées par la nouvelle circulaire de la DB.

Si cette règle présente l'inconvénient de défavoriser les opérateurs ayant externalisé une partie de leur activité ou réduit leurs dépenses de personnel⁵, elle est néanmoins plus satisfaisante que l'application uniforme du taux de 5% à l'intégralité de la subvention pour charges de service public et tient compte de la part des emplois financée par les ressources propres des opérateurs.

- Notifier les subventions après mise en réserve au niveau du programme et demander aux opérateurs de construire leurs projets de budget sur cette base.

Même si elle n'aurait pas nécessairement d'impact sur les budgets exécutés, cette solution se traduirait la première année par une baisse apparente des budgets primitifs des opérateurs.

Les opérateurs préciseraient en annexe l'utilisation qu'ils prévoient de faire des crédits qui seraient débloqués à leur profit en cours d'année.

En tout état de cause, la mission recommande d'éviter de verser la réserve de précaution au fonds de roulement prévisionnel puisque son annulation conduirait à un prélèvement sur le fonds de roulement qui risquerait d'être interprété comme une ingérence des administrations de tutelle dans la gestion des opérateurs.

- Donner consigne aux contrôleurs financiers ministériels d'émettre un visa négatif sur la programmation budgétaire initiale et aux contrôleurs économiques et financiers des établissements publics d'émettre des réserves sur les projets de budgets qui n'appliqueraient pas ces consignes.

- Donner consigne aux représentants de l'État d'émettre un vote négatif en conseil d'administration (et non une simple abstention) en cas de non respect de ces règles.

- En contrepartie, anticiper au maximum les dégels en cours d'année.

⁵ Ces opérateurs ont des dépenses de personnel plus réduites que ceux qui ont conservé un nombre important d'emplois en interne.

ANNEXE 9

LES ENJEUX DE QUALITÉ COMPTABLE DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE

Les contrôles exercés sur les opérateurs au titre de la tutelle financière portent traditionnellement sur les données budgétaires (budget primitif et compte financier). Toutefois, un examen attentif des données comptables par les administrations de tutelle revêt une importance particulière :

- il existe, pour les opérateurs soumis aux instructions comptables M9¹, une quasi-superposition entre la description de l'exécution du budget et la comptabilité patrimoniale (le budget étant présenté selon des normes inspirées du plan comptable général) ;
- les écritures comptables des opérateurs ont des conséquences importantes sur leurs relations financières avec les administrations de tutelle et la protection des intérêts patrimoniaux de l'État, notamment en ce qui concerne l'inscription des actifs immobilisés ;
- l'amélioration de la qualité des comptes des opérateurs est nécessaire à la sincérité des comptes de l'État et un préalable impératif à la consolidation prévue de leurs comptes avec ceux de l'État.

I. LA QUALITÉ DES COMPTES DES OPÉRATEURS EST AUJOURD'HUI PEU SATISFAISANTE

Sans avoir conduit d'investigations approfondies sur les comptes des opérateurs, la mission a pu constater, à partir de l'échantillon des opérateurs qu'elle a rencontrés, que les pratiques comptables étaient très hétérogènes d'un opérateur à l'autre et s'éloignaient souvent des instructions, en particulier concernant les actifs immobiliers.

A. Les actifs immobiliers ne sont pas systématiquement inscrits au bilan

Selon les instructions comptables, un bien doit être immobilisé à l'actif d'un établissement public national lorsque que cet établissement le **contrôle**, c'est à dire lorsqu'il bénéficie des avantages économiques futurs ou du potentiel de service du bien et que le coût ou la valeur du bien peuvent être évalués avec une fiabilité suffisante. Un bien peut par ailleurs être **immobilisé par composants** lorsque différents composants sont utilisés différemment ou procurent des avantages économiques selon un rythme différent.

Au regard de ces principes, l'enregistrement comptable des actifs immobiliers des opérateurs apparaît souvent incomplet :

- les arrêtés de remise en dotation ou en affectation sont souvent trop imprécis pour permettre aux opérateurs de décomposer les biens en plusieurs lignes comptables et de les amortir par composants s'ils le souhaitent;
- alors que certains bâtiments récents, comme l'opéra Bastille ou le musée du quai Branly sont comptabilisés, les bâtiments historiques comme le musée du Louvre, le musée d'Orsay, le palais Garnier ou le palais de Chaillot ne sont pas inscrits au bilan des opérateurs, faute de pouvoir les évaluer². Certains bâtiments récents, qui pourraient plus facilement y être inscrits, ne le sont pas non plus. C'est par exemple le cas pour l'École nationale supérieure d'architecture de Nancy qui ne valorise aucune construction à son bilan, alors que le bâtiment qu'elle occupe lui a été remis en dotation en 1996 et que son coût de construction est connu.

Or, en l'absence de comptabilisation des actifs immobiliers, il n'est pas possible d'inscrire dans les comptes des opérateurs les amortissements et, lorsque cela est prévu par la réglementation, les provisions pour grosses réparations, qui sont pourtant indispensables à la constitution des réserves financières nécessaires à leur entretien et à leur renouvellement.

¹ Instructions M9, déclinées en fonction de la nature juridique des opérateurs.

² Lors de l'établissement du bilan d'ouverture de l'État, il a été décidé de valoriser les bâtiments historiques à l'euro symbolique, une valorisation au prix de marché étant apparue inadaptée.

B. Les règles comptables en matière d'entretien et de renouvellement des actifs ne sont pas correctement appliquées

Même lorsque les actifs immobiliers sont inscrits au bilan, les règles comptables en matière d'entretien et de renouvellement ne sont pas toujours correctement appliquées. **Cette situation génère des incertitudes quant aux responsabilités financières respectives de l'État et des opérateurs dont les conséquences sont importantes pour la prévision budgétaire.**

1. Différents modes de comptabilisation des dépenses d'entretien et de renouvellement des actifs immobiliers sont applicables

Les **dépenses d'entretien courant, de maintenance et de grosses réparations** qui ne conduisent pas à augmenter la valeur des immobilisations ou à étendre leur durée de vie sont en principe comptabilisées en **charges** et couvertes par les ressources d'exploitation de l'opérateur. Elles ne peuvent pas être financées par une subvention d'investissement.

En revanche, pour les **dépenses de gros entretien et de renouvellement**, qui conduisent à augmenter la valeur des immobilisations ou à étendre leur durée de vie et doivent de ce fait être **comptabilisées à l'actif**, la situation est plus complexe. Plusieurs modes de comptabilisation et plusieurs modes de traitement budgétaires sont alors envisageables. En raison de l'incertitude de la doctrine budgétaire et comptable dans ce domaine, la mission souhaite rappeler les principes suivants :

a) Traitement comptable des fonds versés pour des opérations d'investissement

Au **plan comptable**, les subventions d'investissement doivent faire l'objet d'inscriptions différentes selon leur origine et leur utilisation, afin d'assurer une **parfaite lisibilité des comptes et d'en faire un véritable outil de gestion**.

– Compte 102 – Dotations - Biens mis à la disposition des établissements

Sera comptabilisée au compte 102 des établissements publics³, la contrepartie de l'ensemble des biens appartenant à l'Etat et mis à la disposition des établissements *en nature* sous forme de **dotations, de compléments de dotation ou d'affectation**.

Pour les biens dont la contrepartie est comptabilisée au compte 102, **il appartient aux administrations de tutelle de préciser si la charge du renouvellement incombe à l'État ou à l'établissement** et de traduire cette décision de gestion dans les comptes en utilisant les subdivisions du compte 102 (qui distingue pour chaque cas les biens dont la charge du renouvellement incombe à l'établissement et dont la charge du renouvellement n'incombe pas à l'établissement). Cette distinction a des conséquences importantes au plan budgétaire :

- **si l'opérateur a la charge du renouvellement**, il doit couvrir la charge d'amortissement par ses produits d'exploitation (ressources propres ou subvention pour charges de service public). Dans ce dernier cas, l'État tient compte de cette charge dans la détermination de la subvention versée à l'opérateur ;
- **si l'opérateur n'a pas la charge du renouvellement**, les instructions comptables l'autorisent à « neutraliser » ses amortissements : il n'en assume donc pas la charge budgétaire. En revanche, la participation de l'État, retracée au compte 26, se déprécie. Celui-ci est alors censé verser des subventions d'investissements spécifiques au moment du renouvellement des actifs immobiliers.

³ Les comptes cités en référence sont ceux de l'instruction comptable M91 applicable aux établissements publics administratifs. Les principes sont similaires pour tous les établissements publics mais ils ne sont en revanche pas applicables aux associations.

Le choix entre ces deux solutions découle en principe de l'autonomie de gestion que l'État souhaite accorder à l'opérateur : dans le premier cas, l'opérateur a une plus grande autonomie de gestion, la compensation budgétaire de sa dotation aux amortissements lui permettant de dégager une capacité d'autofinancement pour financer ses immobilisations ; dans le second cas, l'État conserve entièrement le choix du moment auquel il réalisera les investissements de renouvellement et l'initiative de l'affectation des ressources entre les établissements.

Le passage à une autonomie de gestion accrue permettrait certainement à l'État **de mieux lisser les dépenses d'investissement**. Par ailleurs, les opérateurs seraient mieux responsabilisés sur l'entretien de leur patrimoine. Il nécessiterait cependant une **augmentation importante des subventions annuelles versées aux opérateurs**, d'autant plus élevée que le patrimoine à amortir est important. Pour être soutenable au plan budgétaire, l'étalement du renouvellement des actifs immobiliers n'est donc envisageable que pour les opérateurs dotés d'un patrimoine relativement récent (ou d'un patrimoine ancien ayant fait l'objet de travaux immobilisés récents), bien évalué et amortissable.

– **Compte 103 – Dotations - Biens remis en pleine propriété aux établissements**

Sera comptabilisée au compte 103 de l'établissement la contrepartie de l'ensemble des **biens remis en pleine propriété à l'établissement pour assurer sa mission**.

Le compte 1031 (fonds propres) retrace les fonds versés par l'Etat à l'établissement à titre de dotation initiale en fonds propres, par exemple lors de la création de l'établissement.

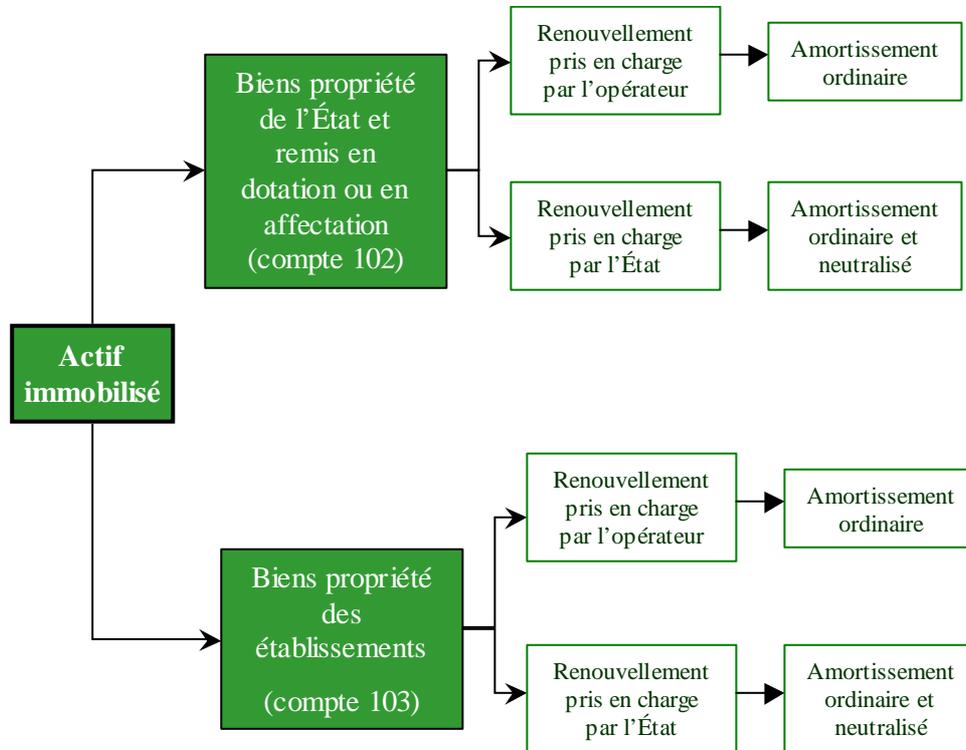
Le compte 1032 (autres compléments de dotation – État) retrace les subventions en espèce versées par l'État, ayant le caractère de subventions d'investissement, et destinées à acquérir un bien dont l'établissement aura la pleine propriété. Sur proposition de la DGCP et avec l'accord du Conseil national de la comptabilité (note n° 517 du 13 juillet 2006), **l'État a la faculté de déterminer, lors de l'attribution de la subvention, qui supporte la charge de renouvellement des actifs ainsi acquis**. En effet, ce compte a vocation à comporter deux sous-comptes :

- **Si la tutelle décide que l'opérateur a la charge du renouvellement**, la subvention est comptabilisée au compte 10322. Dans ce cas, on considère qu'il s'agit d'une dotation unique. Les amortissements ne sont pas neutralisés et l'établissement doit couvrir cette charge par ses produits d'exploitation. En revanche, comme pour le compte 102, l'État peut, le cas échéant, tenir compte de cette charge et la compenser en majorant la subvention pour charge de service public.
- **Si la tutelle décide que l'opérateur n'a pas la charge du renouvellement**, la subvention est comptabilisée au compte 10321 (à créer). Dans ce cas, l'État doit assurer la charge du renouvellement par une nouvelle dotation et l'établissement est autorisé à neutraliser les amortissements. La notification d'attribution de la subvention doit le préciser spécifiquement.

Compte tenu de la création d'un sous-compte spécifique du compte 1032, destiné à retracer les subventions d'investissement pour lesquelles la charge du renouvellement incombe à l'État, les subdivisions du compte 13 (subventions d'investissement) correspondant aux subventions versées par l'État ont vocation à disparaître progressivement.

Graphique 1

Schéma récapitulatif des règles de comptabilisation et d'amortissement des dépenses de renouvellement des actifs immobiliers



b) Traitement budgétaire des fonds versés pour des dépenses d'investissement

Au plan budgétaire, la mission considère que les **dotations comptabilisées au compte 102 et 103**, ayant valeur de subventions d'équipement, doivent être financées par des dotations budgétaires imputées sur le **titre VII du budget de l'État**. En effet, ces dépenses impactent le patrimoine global de l'État au titre de ses propriétés ou de ses participations. L'identification budgétaire et comptable de ces dépenses permet ainsi de protéger les intérêts patrimoniaux de l'État.

2. Les pratiques comptables des opérateurs traduisent une confusion de leurs responsabilités propres et de celles de l'État

Si, dans la majorité des cas, les décrets constitutifs des établissements publics leur confient explicitement la charge de l'entretien courant de l'actif immobilier, il est en revanche rare que les règles soient claires en matière de renouvellement : **certains bâtiments sont ainsi occupés par des opérateurs sans avoir fait l'objet d'un arrêté de remise en dotation ou en affectation** ; par ailleurs, **les textes ne désignent pas systématiquement le responsable du renouvellement**.

Même quand les textes sont précis, ils ne sont pas toujours appliqués de manière cohérente. Ainsi, alors que le statut de l'EPPGHV mentionne que l'établissement doit prendre à sa charge « le coût des travaux d'entretien et de grosses réparations », l'opérateur reçoit parfois des dotations d'investissement exceptionnelles pour les couvrir. Les amortissements relatifs au seul bâtiment inscrit à son bilan sont neutralisés, en vertu d'une décision prise par l'établissement sans approbation formelle de la tutelle.

Au ministère de la culture, aucune subvention d'investissement n'est issue du titre VII du budget de l'État.

C. Les biens mobiliers, dont certains sont difficilement évaluable, font rarement l'objet d'un inventaire exhaustif

Les opérateurs présentent fréquemment **des inventaires mobiliers incomplets**. En l'absence de rapprochement fiable entre l'inventaire physique et l'inventaire comptable, le Musée et domaine national de Versailles est par exemple pour l'instant dans l'impossibilité de présenter un haut de bilan exhaustif pour les éléments mobiliers.

Pour les opérateurs culturels, la comptabilisation des biens mobiliers soulève en outre la question, particulièrement délicate, de la comptabilisation des **collections nationales qui présentent la particularité d'être inaliénables et difficilement évaluable**. Doit-on les inscrire au bilan de l'État ou des opérateurs ? Comment les évaluer ?

Pour les acquisitions d'œuvres d'art, les opérateurs ont adopté des solutions diverses : si le Musée et domaine national de Versailles les comptabilise dans un compte d'immobilisation (compte 216) comme s'il les intégrait dans son patrimoine propre, la Bibliothèque nationale de France (BnF) et l'Établissement public du musée du quai Branly (EPMQB) les enregistrent comme des acquisitions pour le compte de tiers et le Musée du Louvre comme des achats ordinaires (compte 657 en section de fonctionnement).

D. La comptabilisation des créances de l'État sur les opérateurs est hétérogène

Les pratiques d'inscription des créances de l'État dans les comptes des opérateurs fournissent un autre exemple d'application hétérogène de la réglementation comptable. Si l'agent comptable du Centre national d'art et de culture Georges Pompidou (CNAC-GP) comptabilise la subvention pour charges de service public au moment de sa notification écrite, comme le prévoit la réglementation, celui de la BnF ne l'inscrit dans ses comptes qu'au moment de son encaissement (selon une logique de comptabilité de caisse), tandis que celui de la CSI le fait dès que son montant lui a été communiqué de manière informelle.

Pour permettre un enregistrement comptable correct de la subvention, il est important que sa notification soit formalisée dans un document portant la mention « notification des subventions pour l'année X ».

II. LES CHANTIERS EN COURS TÉMOIGNENT D'UNE PRISE DE CONSCIENCE DES ENJEUX LIÉS À L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ COMPTABLE

A. La DGCP a lancé une démarche globale d'amélioration de la qualité des comptes des opérateurs

La démarche engagée par la DGCP devrait permettre de clarifier les relations financières entre les opérateurs et leurs administrations de tutelle et de préparer la consolidation des comptes de l'État et des opérateurs. Elle s'appuie sur quatre chantiers :

- la suppression du décalage d'un an des comptes de l'État et des établissements publics nationaux (EPN), au travers de l'accélération de la transmission des comptes des EPN en début d'année ;
- le développement du contrôle interne comptable, encore insuffisant dans son contenu et sa traçabilité chez de nombreux opérateurs ;
- la réconciliation des dettes et des créances réciproques, destinée à identifier les engagements juridiques et comptables réciproques de l'État et des opérateurs puis à les mettre en cohérence ;

- la fiabilisation du parc immobilier, consistant à mettre à jour les inventaires puis à valoriser l'ensemble du patrimoine détenu par les établissements publics afin de s'assurer de leur correcte comptabilisation mais aussi de vérifier l'exhaustivité du parc immobilier déclaré contrôlé par l'État au moment de l'établissement du bilan d'ouverture ;

B. Si les chantiers sont dans l'ensemble encore peu avancés, quelques opérateurs ont pris des initiatives volontaristes

Pour les opérateurs du ministère de la culture, les opérations de fiabilisation de l'inventaire et de valorisation du parc immobilier ont débuté. Quatre⁴ font partie de la première vague pour laquelle la valorisation, qui devait être achevée dès 2006, a pris plusieurs mois de retard. Dix autres⁵ font partie de la deuxième vague, pour lesquels les opérations de fiabilisation ont démarré en 2006, en vue d'une présentation en 2007 des comptes ainsi redressés.

Certains opérateurs ont toutefois avancé plus rapidement. À titre d'exemple, **l'Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette (EPPGHV)** a conduit une opération de retraitement des investissements et des biens qui lui ont été remis en dotation depuis 2004 afin de les inscrire à son bilan, qui ne comprenait à cette date que des immobilisations en cours, ni rectifiées ni régularisées. Le plan comptable de l'établissement, qui s'écartait de l'instruction comptable M95 pour les comptes de classe 2, a été régularisé. Un inventaire de tous les biens mobiliers détenus par l'opérateur est en cours de réalisation. Toutefois, le bilan ne comptabilise pas encore les principales immobilisations que sont le parc, les terrains et les bâtiments - à l'exception du bâtiment du Zénith de l'EPPGHV.

La **Cité des sciences et de l'industrie (CSI)** a également conduit une opération de fiabilisation de ses immobilisations en rectifiant la comptabilisation de ses actifs et le montant des amortissements. Pour cela, elle a analysé ses comptes financiers des années 1986 à 2005, afin de réévaluer le montant de la neutralisation des amortissements et le mode de calcul de la part des amortissements restant à la charge de l'établissement au compte de résultat (part non compensée par une reprise de subvention). La part des investissements passés financés sur fonds propres et celle financée par des subventions d'investissement ont été recalculées. Cette analyse a conduit à une rectification substantielle de la charge d'amortissement non compensée, portée de 2,7 millions d'€ à environ 5 millions d'€ ce qui a nécessité un réajustement de la ventilation de la subvention pour charges de service public perçue par la CSI entre l'enveloppe de fonctionnement et l'enveloppe d'investissement.

⁴ La CSI, le Musée du Louvre, l'EPMQB et le CNAC-GP.

⁵ Le Centre national du livre, le Conservatoire national de Paris, l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC), le Musée du Louvre, le Musée et domaine national de Versailles, le Musée Rodin, la Cité de la musique, la Réunion des musées nationaux, l'Orchestre national de Paris et le Centre des monuments nationaux.

Recommandations

- Procéder à une actualisation des inventaires mobiliers des opérateurs et mettre en cohérence les inventaires physiques et comptables (hors œuvre d'arts).

En ce qui concerne le cas particulier des œuvres d'art, l'engagement d'une telle démarche dépend des conclusions des réflexions en cours⁶.

- Réaffirmer le principe de prise en charge complète par les opérateurs des frais d'entretien courant des actifs immobiliers remis en dotation.

- S'assurer de la bonne application de la réglementation en matière de renouvellement des actifs immobiliers.

* Mentionner systématiquement, dans les arrêtés de remise en dotation ou en affectation d'actifs immobiliers ou dans les statuts des établissements, les responsabilités de l'État et des opérateurs dans leur renouvellement et clarifier la situation des biens antérieurement remis en dotation ou en affectation, pour lesquels persisterait une ambiguïté.

* Préciser les arrêtés de remise en dotation ou en affectation afin de permettre aux opérateurs de procéder à une comptabilisation et un amortissement des biens par composantes.

* Privilégier autant que possible le choix d'une responsabilité incombant à l'opérateur, plus conforme au principe d'autonomie de gestion, lorsque les biens qui leurs sont confiés le permettent (c'est-à-dire lorsque les biens sont évaluables et amortissables).

* Ajuster le mode de comptabilisation des amortissements en fonction du mode de gestion retenu : les amortissements doivent être neutralisés dans les cas où le renouvellement est à la charge de l'État ; ils ne doivent pas l'être dans les cas où il est à la charge de l'opérateur.

* Ajuster les financements de l'État à ces choix de gestion : la subvention pour charges de service public annuelle doit couvrir, au moins en partie, les charges d'amortissement assumées par l'opérateur.

* Imputer sur le titre 7 du budget de l'Etat les dotations destinées à financer des travaux immobilisables sur des actifs appartenant à l'Etat mais contrôlés par les établissements.

- Développer le contrôle interne comptable chez les opérateurs.

- Rendre progressivement obligatoire la certification des comptes pour tous les opérateurs.

Déjà obligatoire pour certains établissements publics présentant des comptes consolidés depuis la loi du 1^{er} août 2003 sur la sécurité financière⁷, la certification des comptes des opérateurs contribuerait à renforcer la fiabilité des comptes et tout particulièrement celle de leur haut de bilan. Elle faciliterait ainsi la consolidation des immobilisations de l'État et des opérateurs.

⁶ Un groupe de travail sur la propriété et la valorisation des œuvres d'art a été constitué au ministère de la culture.

⁷ Loi n°2003-706 : « Art. 30. - 1. Les établissements publics de l'État non soumis aux règles de la comptabilité publique sont tenus de désigner au moins un commissaire aux comptes et un suppléant. Toutefois, cette obligation ne s'impose pas lorsque le nombre de salariés, le montant hors taxes du chiffre d'affaires ou des ressources ainsi que le total du bilan ne dépassent pas, pour deux de ces critères, des seuils fixés par décret en Conseil d'État.

Les établissements publics de l'État, qu'ils soient ou non soumis aux règles de la comptabilité publique, sont tenus de nommer au moins deux commissaires aux comptes et deux suppléants lorsqu'ils établissent des comptes consolidés en application de l'article 13 de la loi n° 85-11 du 3 janvier 1985 relative aux comptes consolidés de certaines sociétés commerciales et entreprises publiques.

Par ailleurs, elle aurait probablement pour effet, comme on l'a constaté pour les entreprises publiques soumises à la certification d'un commissaire aux comptes, de renforcer les montants des amortissements et des provisions pour risques et charges. Un changement de pratiques comptables en la matière aurait certes pour conséquence d'alourdir les charges et de dégrader transitoirement le résultat net, mais elle permettrait aussi de diminuer les risques financiers assumés en dernier ressort par l'État.

Pour des raisons évidentes liées au caractère incomplet des comptes actuels, la certification des comptes des opérateurs ne sera toutefois envisageable qu'après une phase d'amélioration de leur qualité, notamment après l'achèvement du chantier de fiabilisation de l'actif immobilier, c'est à dire au mieux à partir de 2008.

La certification pourrait être réalisée par la Cour des comptes, ou par les chambres régionales des comptes pour les opérateurs localisés en région. Pour les opérateurs à forts enjeux, elle pourrait être confiée à un commissaire aux comptes⁸ (cf. loi sur la sécurité financière du 1er août 2003).

Néanmoins, quand les conditions posées aux premier et deuxième alinéas ne sont pas remplies, les établissements publics de l'État peuvent nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant. Il en va de même dans les groupements d'intérêt public dont l'État ou un établissement public de l'État est membre. »

Les seuils fixés par décret sont les suivants : 250 salariés, 30 M€ de chiffre d'affaires et 15 M€ de total de bilan. Deux des trois critères doivent être dépassés pendant deux exercices successifs.

⁸ Au regard des coûts engendrés par la certification des comptes par un commissaire aux comptes, cette situation n'est envisageable pour que les opérateurs les plus importants.

ANNEXE 10

LES SYSTÈMES D'INFORMATION DESTINÉS À L'ANALYSE FINANCIÈRE

La qualité de l'exercice de la tutelle financière dépend notamment de celle des informations budgétaires et comptables dont disposent les administrations de tutelle et les contrôleurs financiers.

Pour l'instant, ni la direction du budget (DB), ni le ministère de la culture ne disposent d'un système d'information regroupant ces informations pour tous les opérateurs dont ils exercent la tutelle. Si la direction de l'administration générale (DAG) dispose d'un « cahier de suivi » sous Excel pour chaque opérateur, la DB laisse à chaque agent le soin de confectionner ses propres tableaux d'analyse.

La mission a constaté que deux systèmes d'information étaient en cours de développement, l'un par le contrôle financier, l'autre par la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Ces systèmes sont très proches, voire redondants, dans leur contenu et dans leurs finalités.

I. LA BASE DE DONNÉES VALORIS

Le contrôle général économique et financier (CGEFI) développe depuis 2001 la base de données budgétaire *Valoris* qui couvre exclusivement les établissements publics et les associations du secteur culturel. Cette base est alimentée par le contrôle financier ministériel (CFMin), le contrôle financier autonome (CFEP) et la mission de contrôle « Grands travaux » du CGEFI¹ qui y saisissent l'intégralité des budgets primitifs, des décisions modificatives et des comptes financiers des opérateurs. *Valoris* leur permet d'effectuer une analyse financière basique en examinant les tendances d'évolution des ratios budgétaires les plus significatifs et en contrôlant les tableaux de financement.

Par ailleurs, une première extension aux données d'activité et à certains comptes analytiques est en cours dans le secteur des théâtres, destinée à faire de *Valoris* un outil d'analyse physico-financière. Ainsi, *Valoris* permet désormais d'analyser des ratios portant sur la fréquentation par spectacle, le coût du théâtre en ordre de marche ou de chaque spectacle.

II. L'INFOCENTRE EPN

Parallèlement, la DGCP (bureau 7D) a développé un infocentre, qui agrège trimestriellement les comptes de tous les établissements publics nationaux et groupements d'intérêt public (GIP) dotés d'un comptable public. Système d'information comptable destiné à l'origine à supprimer le décalage d'un an dans l'intégration des comptes des opérateurs dans les comptes de l'État, l'infocentre est devenu un véritable outil d'analyse financière, à l'usage des administrations de tutelle comme des opérateurs eux-mêmes. Il propose en effet une série de ratios classiques d'analyse financière (ratios de structure, d'activité et de rentabilité), des ratios d'alerte ainsi que des éléments de comparaison entre établissements d'un même « sous-secteur ». Ces ratios ont été choisis par le bureau 7D en concertation avec les administrations de tutelle, un panel d'agents comptables et la DB (bureau 8BCJS). L'infocentre EPN rassemble donc des informations susceptibles d'intéresser à la fois le ministère de la culture, la DB et les opérateurs eux-mêmes.

¹ Cf. Annexe 7 « Le contrôle financier des opérateurs ».

Tableau 1

Les ratios d'analyse financière de l'infocentre EPN

Nature du ratio	Définition	Modalités de calcul	Signification
Ratios de structure	Couverture de l'actif circulant par le fonds de roulement net global	Fonds de roulement net global / actif circulant	Mesure la part du FDR net global qui couvre l'actif circulant
	Part des investissements financée par la CAF	CAF / acquisitions ou construction d'immobilisations	Décrit dans quelles proportions la CAF finance les investissements
	Autonomie financière	Capitaux propres / total du bilan	Mesure, du point de vue de l'administration de tutelle, quelle dépréciation moyenne peut supporter l'actif de l'EP avant qu'elle ne soit amenée à en assumer elle-même le risque
	Rigidité des charges structurelles	(Charges de personnel + charges d'intérêt) / produits de fonctionnement réels	Mesure la part des charges de personnel et des charges financières dans les produits encaissables
	Couverture du besoin en fonds de roulement par le FDR net global	FDR net global*360 / BFR	Indique le nombre de jours de fonds de roulement qui couvre le besoin en fonds de roulement
	Part des investissements financée par les subventions d'investissement	Subventions d'investissement / acquisitions ou construction d'immobilisation	Décrit dans quelle proportion les subventions d'investissement financent les investissements
	Vétusté des immobilisations corporelles	Amortissement des immobilisations corporelles / immobilisations corporelles	Mesure le degré de vétusté des immobilisations corporelles
Ratios d'activité	Durée du crédit fournisseur	(Dettes fournisseurs et comptes rattachés*360) / consommations en provenance de tiers, autres charges de gestion courante et TVA déductible sur autres biens et services	Mesure la durée moyenne des délais de paiement fournisseurs (en jours)
	Durée du crédit financier	Créances clients et comptes rattachés / produit des activités courantes, autres produits d'exploitation et TVA collectée	Mesure le délai moyen de règlement des créances clients (en jours)
	Vitesse de rotation des stocks	Stock final de marchandises*360 / achats de marchandises hors taxes	Mesure le nombre de jours d'immobilisation des stocks de marchandises avant leur vente
	Degré de réalisation des ressources affectées	Solde des produits à recevoir sur ressources affectées / solde des charges à payer sur ressources affectées	Mesure si l'EP assure lui-même le financement à court terme des dépenses relatives aux contrats de ressources affectées
Ratios de rentabilité	Part des subventions de l'État	Subventions versées par l'État / total des produits de fonctionnement réels	Mesure la part des subventions de l'État dans les produits encaissables

Nature du ratio	Définition	Modalités de calcul	Signification
	Résultat généré par le chiffre d'affaires corrigé	Résultat de l'exercice / CA augmenté des subventions d'exploitation et autres produits de gestion courante	Mesure la capacité de l'EP à dégager un résultat par la réalisation de ses activités courantes et compte tenu de son financement particulier (importance des subventions d'exploitation versées par l'État)
	Excédent brut d'exploitation généré par le chiffre d'affaires corrigé	EBE / CA augmenté des subventions d'exploitation et des autres produits de gestion courante	Capacité de l'EP à dégager une rentabilité d'exploitation par la réalisation de ses activités courantes et compte tenu de son financement particulier (importance des subventions d'exploitation versées par l'État)
Ratios d'alerte	Taux d'exécution budgétaire des recettes	Somme des montants nets des recettes comptabilisées / somme des montants des recettes ouverts en prévision	Mesure l'adéquation des prévisions budgétaires à la réalité
	Taux d'exécution budgétaire des dépenses	Somme des montants nets des dépenses comptabilisées / somme des montants des dépenses ouverts en prévision	Mesure l'adéquation des prévisions budgétaires à la réalité
	Couverture des charges décaissables	Fonds de roulement * 360 / somme des montants nets des comptes de classe 6 sauf les comptes 68 et 675	Mesure le nombre de jours de fonds de roulement qui couvre les charges décaissables
	Part des dépenses (y compris sans ordonnancement préalable) dans les crédits ouverts au budget	((Somme des montants nets des dépenses comptabilisées en droit constaté + solde débiteur du compte 4721) / somme des montants des crédits ouverts en prévision) * 100	Mesure l'adéquation des prévisions budgétaires à la réalité en droits constatés
	Couverture des dettes à court terme	Trésorerie / dettes à court terme	Détermine la part des dettes à court terme couverte par la trésorerie
	Part des charges de personnel dans les charges décaissables	Charges de personnel / somme des montants nets des comptes de classe 6 sauf les comptes 68 et 675	Mesure la part des dépenses de personnel dans les autres charges décaissables
	Part des dettes à court terme dans l'activité	Dettes à court terme / valeur ajoutée corrigée des subventions	Mesure la part des dettes à court terme dans la richesse dégagée par l'activité courante de l'EP

III. COMPARAISON DES DEUX SYSTÈMES D'INFORMATION

Les deux systèmes d'information en cours de développement ne présentent pas les mêmes caractéristiques.

L'infocentre EPN ne couvre pas l'ensemble du périmètre des opérateurs dans la mesure où il n'est implanté qu'auprès des seuls établissements publics et GIP dotés d'un comptable public (soit 73 entités au ministère de la culture). Par ailleurs, **tous les établissements entrant dans le champ d'analyse ne transmettent pas encore régulièrement leurs budgets** : la base de données ne comporte, pour l'année 2005, le budget exécuté que pour 52 établissements rattachés aux programmes du ministère de la culture (soit un taux de transmission de 71%).

Les ratios d'analyse financière retenus sont uniformes et ne sont de ce fait pas pertinents pour l'ensemble des opérateurs. Par exemple, la vitesse de rotation des stocks et l'analyse des délais de paiement des créanciers et des fournisseurs n'a de sens que pour les établissements qui, comme la Réunion des musées nationaux (RMN), ont une activité commerciale.

Enfin, les « sous-secteurs », destinés à l'analyse comparative entre les établissements, n'ayant pas été définis en concertation avec les ministères de tutelle et les opérateurs, ne permettent pas encore de comparaisons intéressantes entre établissements culturels (par exemple entre établissements du spectacle vivant). Toutefois, ces comparaisons seront possibles dès que des sous-secteurs plus pertinents auront été définis.

L'infocentre EPN présente par ailleurs l'avantage d'**éviter toute ressaisie des données**. Il comporte les données comptables mais aussi les données de prévision budgétaire.

Valoris prend en compte les associations mais **ne couvre que le secteur culturel**.

La base de données *Valoris* comprend des ratios d'analyse financière conçus spécifiquement pour les théâtres, qui sont logiquement plus adaptés aux spécificités de ce secteur.

En revanche, elle impose une **ressaisie de toutes les données** budgétaires transmises par les opérateurs au contrôle financier sous forme papier.

Tableau 2

Comparaison des deux systèmes d'information

	<i>Valoris</i>	Infocentre EPN
Périmètre	EP et associations du secteur de la culture	EP de l'État et GIP dotés d'un comptable public
Accès	Contrôle financier Extension de l'accès en cours	DGCP et comptes publics des EP Extension de l'accès en cours
Fonctions	Suivi budgétaire (en prévision et en exécution) Analyse financière	Intégration des comptes des EP et de l'État Suivi budgétaire Analyse financière
Ratios d'analyse	Ratios spécifiques au secteur de la culture, associant des données d'activité aux données financières	Ratios classiques d'analyse financière et ratios d'alerte communs à tous les établissements publics
Alimentation	Par saisie du contrôle financier	Automatique à partir des applications comptables

Recommandations

- Adopter un système d'information d'analyse budgétaire et comptable unique et en ouvrir l'accès aux différents acteurs de la tutelle et du contrôle financier, d'une part, aux opérateurs eux-mêmes, d'autre part.

Dans la mesure où, à la différence de l'État, il existe une quasi-superposition entre la description de l'exécution du budget et la comptabilité patrimoniale chez les opérateurs (le budget étant présenté selon l'architecture du plan comptable général), il est souhaitable d'adopter un système d'information unique, destiné à la fois à l'analyse comptable et à l'analyse budgétaire.

L'adoption d'un système d'information unique et sa mise à disposition de l'ensemble des acteurs de la tutelle et du contrôle financier ainsi que des opérateurs permettrait :

- * d'éviter des coûts inutiles liés au développement de deux bases de données ;
- * d'éviter la multiplication de demandes d'information redondantes des différentes administrations de tutelle auprès des opérateurs ;
- * de favoriser le développement du contrôle de gestion par les comptables publics et par les administrations de tutelle ;
- * de développer le contrôle de gestion interne aux opérateurs au travers de la comparaison avec des opérateurs similaires ;
- * de favoriser un dialogue de gestion fondé sur des outils d'analyse partagés.

L'extension des droits d'accès ne nécessite pas que tous les acteurs aient accès à la même information. Par la détermination de profils d'utilisateurs, il serait possible de limiter l'accès des opérateurs aux seules informations concernant les opérateurs de leur catégorie.

- Valider, par des études techniques, le choix de l'infocentre EPN comme système d'information unique et partagé.

Dans la mesure où l'infocentre EPN concerne tous les établissements publics et GIP dotés d'un comptable public, et non les seuls opérateurs du ministère de la culture comme *Valoris*, et compte tenu de ses caractéristiques exposées *supra*, il apparaît à la mission que ce système est à privilégier, sous réserve de certaines adaptations. La DGCP pourrait conduire une étude technique menée en concertation avec des représentants du contrôle financier, des administrations de tutelle et des opérateurs pour étudier la faisabilité :

- * d'une adaptation du périmètre de l'infocentre, afin de prendre en compte tous les opérateurs de l'État ;
- * d'un élargissement des droits d'accès aux ordonnateurs et aux administrations de tutelle ;
- * d'une définition des sous-secteurs pertinents pour l'analyse financière ;
- * d'un développement des éléments d'analyse sectoriels, sur le modèle des ratios physico-financiers élaborés dans *Valoris* pour le secteur du spectacle vivant.

ANNEXE 11

LE SUIVI DES EMPLOIS DES OPÉRATEURS

Les données sur les emplois des opérateurs présentées dans les documents budgétaires et celles détenues et suivies par les différents acteurs de la tutelle et du contrôle sont dispersées et parfois incohérentes, ce qui ne permet pas de disposer d'une vision globale de ces emplois (I) et nuit à l'exercice du pilotage et de la tutelle des opérateurs (II). Une mutualisation plus large des données disponibles est nécessaire, dans l'attente de leur fiabilisation, en partie suspendue au développement de systèmes d'information plus appropriés (III).

I. L'INFORMATION SUR LES EMPLOIS DES OPÉRATEURS EST INSUFFISANTE ET NE PERMET PAS D'ANALYSER LEUR ÉVOLUTION

A. Les informations contenues dans les documents budgétaires sont dispersées, incomplètes et parfois incohérentes

1. Les données présentées dans le jaune « Opérateurs de l'État » annexé au PLF 2007 ne concernent que les emplois rémunérés par les opérateurs et ne sont complètes que pour l'année 2005

La présentation d'un jaune « Opérateurs de l'État » annexé au projet de loi de finances (PLF) est issue d'une demande du Parlement qui souhaite disposer d'informations agrégées sur les opérateurs de l'État¹.

S'agissant des emplois des opérateurs, le jaune annexé au PLF pour 2007 ne remplit que partiellement cet objectif puisqu'il ne contient **aucune information sur les emplois rémunérés sur le budget de l'État**².

Concernant les emplois rémunérés par les opérateurs, il contient, d'une part, des données agrégées par programme pour les années 2006 et 2007 et, d'autre part, des données détaillées par opérateur pour l'année 2005. Elles ne sont pas toutes présentées en équivalents temps plein travaillé (ETPT), certains opérateurs continuant à décompter leurs emplois en équivalents temps plein (ETP), voire en effectifs physiques³.

Les données agrégées par programme font apparaître une augmentation de ces emplois entre 2006 et 2007, qui s'explique presque en totalité par le transfert des emplois rémunérés par l'État à la Bibliothèque nationale de France (BnF).

Tableau 1

Programme	Emplois rémunérés par les opérateurs		
	BP 2006	Prévision 2007	Évolution en %
Patrimoines	9 024	10 731	+ 15,9
Création	3 612	3 612	0,0
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	2 924	2 934	0,3
Recherche culturelle et culture scientifique	942	942	0,0
Total	16 502	18 219	+ 9,4

Source : Rapport sur les opérateurs de l'État, PLF 2007. Les totaux présentés résultent de l'addition de chiffres en ETPT, ETP et effectifs physiques.

¹ Par amendement à la loi de règlement pour 2005, la mission d'information de l'Assemblée nationale relative à la mise en œuvre de la LOLF a demandé à disposer, à compter du PLF 2007, d'une information plus large que celle prévue à l'article 51-5°-f de la LOLF et que « le Gouvernement dépose, chaque année, sous forme d'une annexe générale au PLF de l'année, un rapport récapitulatif, par mission et par programme, l'ensemble des opérateurs ou catégories d'opérateurs, les crédits et les impositions affectées qui leur sont destinés, ainsi qu'une **présentation indicative du total des emplois rémunérés par eux ou mis à disposition par des tiers** ».

² Ce cas de figure concerne certains établissements publics à caractère administratif.

³ La circulaire de la direction du budget du 31 juillet 2006 relative à la préparation des budgets des opérateurs pour 2007 recommande le passage au décompte des emplois en ETPT mais le décompte en ETP ou en effectifs physiques reste autorisé transitoirement.

Une fois corrigée de ce transfert, l'exploitation des données du jaune fait apparaître une augmentation de 0,4% des emplois rémunérés par les opérateurs du ministère de la culture, inférieure à celle des emplois de l'ensemble des opérateurs de l'État (1%⁴).

Tableau 2

Programme	Emplois rémunérés par les opérateurs		
	BP 2006	Prévision 2007	Évolution en %
Patrimoines	9 024	9 072	0,5%
Création	3 612	3 612	0,0%
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	2 924	2 934	0,3%
Recherche culturelle et culture scientifique	942	942	0,0%
Total opérateurs du ministère de la culture	16 502	16 560	0,4%
Total opérateurs de l'État	237 728	248 521	(a) 1%

Source : Rapport sur les opérateurs de l'État et PAP de la mission « Culture », PLF 2007. Les totaux présentés résultent de l'addition de chiffres en ETPT, ETP et effectifs physiques. (a) Taux d'évolution après neutralisation des rectifications de données erronées pour l'année 2006 et des variations de périmètre liées à des transferts d'emplois en 2007.

L'agrégation des données par opérateur pour l'exécution 2005 – présentées en ETPT pour 65% des opérateurs, en ETP pour 32% d'entre eux et en effectifs physiques pour 3% d'entre eux - conduit à un total de 16 140, soit une augmentation de 2,2% entre 2005 et 2006.

2. Les projets annuels de performance pour 2007 des programmes pilotés par le ministère de la culture présentent des données plus détaillées mais dispersées et parfois incohérentes

Les parties « Opérateurs » des projets annuels de performance (PAP) présentent, pour chaque programme, trois types de données :

- un tableau de consolidation des emplois pour les années 2006 et 2007 : contrairement à ce que leur intitulé pourrait laisser supposer, les « tableaux de consolidation » ne présentent des informations agrégées au niveau du programme que pour les emplois rémunérés par les opérateurs, en les rapprochant du total des emplois rémunérés par l'État – chez les opérateurs, mais aussi en administration centrale, en services déconcentrés, dans les services à compétence nationale... Ces tableaux permettent donc de disposer d'une vision d'ensemble des emplois du programme, mais pas d'une agrégation de l'ensemble des emplois des opérateurs, leur part dans les emplois rémunérés par l'État n'étant pas précisée ;
- **un tableau détaillé par opérateur des emplois rémunérés par les opérateurs pour la seule année 2005 ;**
- **des tableaux détaillés de l'ensemble des emplois – rémunérés par l'État et rémunérés par les opérateurs- sur les trois années pour les seuls opérateurs principaux.**

Par ailleurs, quelques données concernant des opérateurs secondaires pour 2006 et 2007 sont dispersées dans les PAP.

Pour l'Opéra national de Paris, opérateur principal qui ne compte pas d'emplois rémunérés par l'État, les chiffres du tableau par opérateur pour 2005 et ceux du tableau inclus dans sa présentation détaillée ne sont pas exprimés dans la même unité et ne concordent pas.

⁴ Ce taux correspond à la création d'environ 2 400 emplois, après neutralisation des rectifications de données erronées pour l'année 2006 et des variations de périmètre liées à des transferts d'emplois en 2007, retracées dans le jaune « Opérateurs de l'État ».

Tableau 3

Emplois rémunérés par l'opérateur Exécution 2005	Tableau récapitulatif des emplois des opérateurs (en ETP)	Présentation détaillée de l'Opéra national de Paris (en ETPT)
École de danse de Nanterre (a)	47	
Opéra national de Paris	1619	1765,5

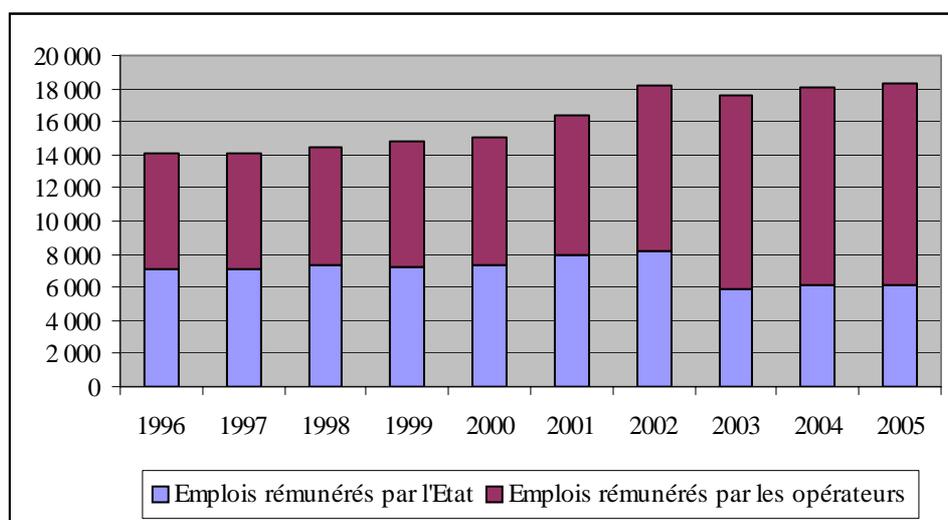
Source : PAP pour 2007 de la mission « Culture », programme « Création ». (a) Dans le tableau récapitulatif des emplois des opérateurs, les emplois de l'École de danse de Nanterre, filiale de l'Opéra national de Paris, sont présentés à part.

La distinction introduite dans les tableaux remplis par les opérateurs principaux, entre « emplois rémunérés par l'opérateur » et « autres emplois en fonction dans l'opérateur », et non pas « emplois rémunérés par l'État », vise à ménager la possibilité de prendre en compte des emplois qui ne seraient rémunérés ni par l'État ni par les opérateurs eux-mêmes (emplois mis à disposition par des collectivités locales par exemple). Au vu des entretiens menés par la mission, l'intitulé « autres emplois en fonction dans l'opérateur » apparaît toutefois peu clair pour les opérateurs, si bien qu'il n'est pas possible d'avoir l'assurance que tous l'ont interprété de la même façon lorsqu'ils ont renseigné les tableaux.

B. Une analyse plus précise de l'évolution de l'emploi chez les opérateurs sur la période 1996-2005 révèle son augmentation globale

Le bureau 8BCJS à la direction du budget (DB) a procédé à une étude à partir des données contenues dans les verts budgétaires pour les années 1996 à 2005, qui fait apparaître **une diminution régulière des emplois rémunérés par l'État, plus que compensée par une augmentation des emplois rémunérés par les opérateurs.**

Graphique 1



Source : DB. Le Palais de la découverte (EPSCP) et les associations ne sont pas pris en compte.

Tableau 4

Année	Emplois rémunérés par l'État	Évolution annuelle en %	Emplois rémunérés par les opérateurs	Évolution annuelle en %	Total	Évolution annuelle en %	Part des emplois rémunérés par l'État en %	Part des emplois rémunérés par les opérateurs en %
1996	7 081		6 999		14 080			
1997	7 112	0,4	6 992	-0,1	14 104	0,2	50,4	49,6
1998	7 397	3,9	7 023	0,4	14 420	2,2	51,3	48,7
1999	7 258	-1,9	7 593	7,5	14 851	2,9	48,9	51,1
2000	7 325	0,9	7 727	1,7	15 052	1,3	48,7	51,3
2001	7 919	7,5	8 419	8,2	16 338	7,9	48,5	51,5
2002	8 153	2,9	10 078	16,5	18 231	10,4	44,7	55,3
2003	5 899	-38,2	11 709	13,9	17 608	-3,5	33,5	66,5
2004	6 109	3,4	11 932	1,9	18 041	2,4	33,9	66,1
2005	6 150	0,7	12 210	2,3	18 360	1,7	33,5	66,5

Source : DB. Le Palais de la découverte (EPSCP) et les associations ne sont pas pris en compte.

Cette analyse révèle **une augmentation de 23,3% des emplois des opérateurs entre 1996 et 2005, la moitié de ces emplois étant rémunérés par l'État – et donc sous plafond d'emploi – au début de la période, et le tiers seulement à la fin de la période.**

Les chiffres issus des verts sont toutefois à prendre avec précaution dans la mesure où ils ne portaient, avant l'entrée en vigueur de la LOLF, que sur les emplois permanents. Le total des emplois des opérateurs tels qu'ils sont en principe décomptés actuellement serait bien supérieur puisqu'il inclut les emplois non permanents des opérateurs.

L'analyse de la DB nécessiterait par ailleurs d'être affinée pour prendre en compte les importants changements de périmètre liés à la création d'établissements publics durant cette période, afin que l'administration soit en mesure d'**apporter des réponses précises aux parlementaires qui s'inquiètent de la « débudgétisation » croissante de l'emploi financé par l'État.**

En effet, même si les emplois rémunérés par les opérateurs n'entrent pas dans les plafonds d'emploi par programme, ils sont financés en grande partie par des subventions pour charges de service public. Par ailleurs, dans les EPA, les contrats de droit public à durée indéterminée renouvelés peuvent désormais, au bout de six ans, être requalifiés en contrats à durée indéterminée⁵. Par ce biais, **l'État peut indirectement se retrouver engagé à financer des emplois à long terme.** Il est donc nécessaire que le Parlement et les administrations de tutelle aient une connaissance détaillée des emplois des opérateurs et de leur évolution.

II. LE PARTAGE DES DONNÉES DISPONIBLES ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA TUTELLE ET DU CONTRÔLE FINANCIER EST ENCORE INSUFFISANT

A. Aucun acteur de la tutelle et du contrôle financier ne dispose de données concordantes couvrant l'ensemble des opérateurs et de leurs emplois

Aucun acteur de la tutelle et du contrôle ne dispose de données complètes, couvrant à la fois tous les opérateurs et tous les types d'emplois, ce qui s'explique par le partage actuel des compétences entre les services. Par exemple, le service du personnel et des affaires sociales (SPAS) ne dispose que des données relatives aux emplois rémunérés par l'État, dont il assure la gestion, et les contrôleurs financiers que des données pour les opérateurs de leurs portefeuilles respectifs.

⁵ Loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

Les données portées à la connaissance de la mission sont les suivantes :

Tableau 5

Détenteur	Source	Document public / interne	Années couvertes	Opérateurs couverts	Emplois couverts
Direction du budget Ministère des finances	Documents budgétaires joints au PLF 2007	Public	Exécution 2005	Tous	Rémunérés par l'opérateur
			Prévision 2006	Opérateurs principaux	Rémunérés par l'opérateur
			Prévision 2007	Opérateurs principaux	Rémunérés par l'opérateur
Direction du budget Ministère des finances	Verts budgétaires	Public	Prévision 1996 - 2005	Opérateurs EPA et EPIC (manquent le Palais de la découverte, EPSCP, et les associations)	Tous
Contrôle financier Ministère des finances	Budgets primitifs et comptes financiers	Interne	Prévision 2006	Opérateurs du portefeuille de chaque contrôleur	Tous
Mission de la politique du personnel Service des personnels et de l'action sociale Ministère de la culture	Chartes de gestion Décompte demandé aux opérateurs au 30 septembre 2004 Décompte demandé aux bureaux de gestion des personnels des directions sectorielles du ministère au 1 ^{er} octobre 2006	Interne	2005 - 2006	42 EPA ayant des emplois rémunérés par l'État	Rémunérés par l'État
Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles Ministère de la culture	Budgets primitifs et comptes financiers	Interne	Prévisions 2007	9 EPIC	Tous (rémunérés par l'opérateur)

L'absence de mutualisation des données est un obstacle à l'établissement d'un diagnostic partagé sur l'évolution de l'emploi chez les opérateurs et le pilotage de ces emplois.

Elle est confirmée par les discordances observées par la mission entre les chiffres issus de différentes sources. Détaillées *infra*, elles révèlent des écarts importants qui pourraient tenir à une combinaison de facteurs : différences d'unités de décompte, différences de périmètre pris en compte (notamment, inclusion ou non des emplois non permanents)... Les acteurs de la tutelle et du contrôle financier ne rapprochant pas leurs données, ces écarts ne sont pas analysés.

Ainsi, en prévision pour l'année 2006, les données sur les emplois rémunérés par les opérateurs, en principe issues des budgets primitifs des opérateurs, diffèrent pour certains entre le projet annuel de performance (PAP) et le contrôle financier.

Tableau 6

Source	PAP 2007 Prévision 2006	Contrôle financier Prévision 2006	Différence
Centre des monuments nationaux	965,0	628,0	337,0
Centre national de la danse	79,5	94,7	-15,1
Musée du Louvre	1 978,0	2 129,0	-151,0
Réunion des musées nationaux	1 004,7	1 088,5	-83,8
Total	4 027,2	3 940,2	87,0

Sources : PAP de la mission « Culture » pour 2007. Contrôle financier. Les chiffres en italique sont exprimés en ETP et les autres en ETPT.

Bien qu'elles portent sur deux années différentes, les discordances entre les données du contrôle financier pour l'année 2006 et celles du PAP 2007 pour l'année 2005 mériteraient d'être analysées, certains écarts importants ne semblant pas pouvoir s'expliquer uniquement par l'évolution de l'emploi d'une année sur l'autre.

Tableau 7

	PAP 2007 Exécution 2005	Contrôle financier Prévision 2006	Différence
Bibliothèque publique d'information	59,0	16,0	43,0
Centre des monuments nationaux	983,0	628,0	355,0
Centre national des arts plastiques	5,0	11,0	-6,0
Comédie française	420,0	397,8	22,2
Conservatoire national supérieur de musique de Lyon	177,0	212,2	-35,2
École nationale supérieure de création industrielle	57,0	47,9	9,1
École nationale supérieure des arts décoratifs	122,0	130,0	-8,0
École nationale supérieure des beaux-arts	179,0	66,0	113,0
Musée du Louvre	1 913,0	2 129,0	-216,0
Réunion des musées nationaux	1 201,0	1 088,5	112,5
Théâtre national de Chaillot	163,0	171,4	-8,4
Théâtre national de la Colline	93,0	105,5	-12,5
Théâtre national de l'Odéon	119,0	124,0	-5,0
Théâtre national de Strasbourg	121,0	99,0	22,0
Union centrale des arts décoratifs	272,0	304,0	-32,0
Total	5 884,0	5 530,3	353,7

Sources : PAP de la mission « Culture » pour 2007. Contrôle financier. Le chiffre en gras est exprimé en effectifs physiques, les chiffres en italique en ETP et les autres en ETPT.

De la même façon, pour l'année 2006, les chiffres de la mission de la politique des personnels (MPP) sur les emplois rémunérés par l'État diffèrent de ceux du contrôle financier.

Tableau 8

	MPP		Contrôle financier	Différence entre a et c	Différence entre b et c
	Plafond 2006 (a)	Réel au 1er octobre 2006 (b)	Prévision 2006 (c)		
Bibliothèque publique d'information	220,0	215,6	259,0	-39,0	-43,4
Centre des monuments nationaux	484,0	465,1	469,0	15,0	-3,9
Centre national des arts plastiques	39,0	42,2	51,0	-12,0	-8,8
Centre national du livre	13,0	15,8	20,0	-7,0	-4,2
Conservatoire national supérieur d'art dramatique	22,0	19,6	20,0	2,0	-0,4
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	115,0	111,2	110,0	5,0	1,2

	MPP		Contrôle financier	Différence entre a et c	Différence entre b et c
	Plafond 2006 (a)	Réel au 1er octobre 2006 (b)	Prévision 2006 (c)		
École du Louvre	54,0	50,0	49,0	5,0	1,0
École nationale supérieure des arts décoratifs	65,0	76,4	81,0	-16,0	-4,6
École nationale supérieure des beaux-arts	108,0	113,3	126,0	-18,0	-12,7
Musée d'Orsay	438,0	420,8	450,0	-12,0	-29,2
Musée et domaine national de Versailles	581,0	563,5	550,0	31,0	13,5
Musée Guimet	122,0	116,0	105,0	17,0	11,0
Total	2 261,0	2 209,5	2 290,0	-29,0	-80,5

Sources : MPP. Contrôle financier.

B. La direction de l'administration générale a entrepris de procéder à une agrégation des données pour les établissements publics à caractère administratif

Fin 2006, au sein de la direction de l'administration générale (DAG), la mission de la politique des personnels (MPP) et le bureau des opérateurs culturels nationaux ont entrepris d'élaborer **des tableaux communs de suivi des emplois des établissements publics à caractère administratif (EPA)**. La MPP a rassemblé les données dont elle dispose sur les emplois rémunérés par l'État, que le bureau des opérateurs culturels nationaux doit compléter des données relatives aux emplois rémunérés par les opérateurs.

Ces tableaux ont pour ambition d'aller plus loin qu'un simple décompte global, en précisant la filière à laquelle appartiennent les agents ainsi que leur statut.

Dans l'attente d'un décompte exhaustif et fiable, la mission s'est fondée sur les chiffres des documents budgétaires issus des budgets primitifs pour 2006 pour les emplois rémunérés par les opérateurs, et sur les chiffres du SPAS issus d'un décompte effectué au 1^{er} octobre 2006 pour les emplois rémunérés par l'État, afin d'estimer le volume d'emploi des opérateurs du ministère de la culture.

Selon cette méthode, **les emplois totaux des opérateurs du ministère de la culture se situaient en 2006 aux alentours de 22 300 ETPT**. Les emplois chez les opérateurs sont presque trois fois plus nombreux que les emplois du ministère de la culture hors emplois rémunérés par l'État chez les opérateurs (administration centrale, services déconcentrés, services à compétence nationale...).

Tableau 10

	Source	
Emplois des opérateurs rémunérés par l'État, hors BnF (a)	SPAS Décompte au 1 ^{er} octobre 2006 – en ETP	4 151,1
Emplois de la BnF rémunérés par l'État (b)	SPAS Emplois transférés au 1 ^{er} janvier 2007 – en ETPT	1 659,0
Emplois des opérateurs rémunérés par les opérateurs (c)	PAP des missions « Culture » et « Recherche et enseignement supérieur » Prévision 2006 – en ETP	16 502,0
Total des emplois des opérateurs (d) = (a) + (b) + (c)		22 312,1
Emplois sous plafond des quatre programmes pilotés par la culture (d)	PAP des missions « Culture » et « Recherche et enseignement supérieur » Prévision 2006 – en ETPT	13 966,0
Emplois sous plafond hors emplois rémunérés par l'État chez les opérateurs (e = d – (a+b))		8 155,9
Ratio total des emplois des opérateurs/ emplois du ministère de la culture hors emplois rémunérés par l'État chez les opérateurs (f = d / e)		2,74

III. LA FIABILISATION DES DONNÉES SUR LES EMPLOIS EST FREINÉE PAR LES DIFFICULTÉS DU DÉCOMPTE EN ETPT ET L'INADAPTATION DES SYSTÈMES D'INFORMATION SUR LES RESSOURCES HUMAINES

A. Les modalités de décompte en ETPT sont encore peu claires pour certains opérateurs

D'une part, les entretiens conduits par la mission ont révélé que **certaines opérateurs ne distinguent pas la notion d'ETPT de celle d'ETP**. La note du ministère de la culture destinée à accompagner la circulaire de la direction du budget relative à la préparation des budgets des opérateurs en 2006 exposait la différence entre ETPT et effectifs physiques mais pas entre ETPT et ETP. La circulaire de la direction du budget pour 2007 comporte un encadré qui précise cette différence (prise en compte de la seule quotité de travail pour le décompte en ETPT, de la quotité de travail et du temps de présence dans l'année pour le décompte en ETPT). Toutefois, ces documents ne sont pas systématiquement reçus et exploités par tous les opérateurs. La mission a ainsi constaté que certains opérateurs, comme le Centre national des arts du cirque, n'en avaient pas été destinataires et que d'autres, comme l'École nationale supérieure d'architecture de Nancy, avaient préparé et voté leur budget sans en avoir pris connaissance.

D'autre part, **le périmètre des agents devant faire l'objet d'un décompte en ETPT n'apparaît pas toujours clair pour les opérateurs**. Pour le vote du conseil d'administration sur un plafond d'emplois en ETPT, la note du ministère de la culture indiquait que l'ensemble des emplois permanents et non permanents rémunérés par les opérateurs devait être pris en compte, « à l'exception des agents payés à la tâche et des intermittents ». Un tableau joint précisait les catégories d'agents dont la rémunération s'impute ou pas sur le plafond d'ETPT : en particulier, les heures supplémentaires et les élèves stagiaires rémunérés ne sont pas décomptés dans le plafond d'emploi. Sur ce point également, les entretiens conduits par la mission ont révélé des pratiques variables, certains opérateurs, comme le Centre national des arts du cirque, ne décomptant pas leurs emplois non permanents.

Souvent effectué manuellement à partir de la liste des agents en fonction chez les opérateurs de petite taille ou de taille moyenne, **le décompte n'est contrôlé ni par le contrôle financier ni par les autorités de tutelle, si bien que son exactitude n'est pas garantie.**

B. Les systèmes actuels d'information sur les ressources humaines ne permettent pas au ministère de la culture un suivi fin des emplois des opérateurs

L'inadaptation des systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH) complique le décompte des emplois en ETPT pour l'établissement des plafonds d'emploi, et plus encore pour le suivi de leur consommation, le nombre d'ETPT effectivement en fonction chez un opérateur variant constamment.

Le ministère de la culture dispose d'un nouveau SIRH, RHAPSODIE. Son déploiement n'est pas achevé et ses utilisateurs se heurtent actuellement à des problèmes importants, dus notamment à son inadaptation à la LOLF et à sa déconnexion d'avec la chaîne de paye qui ne favorise pas la fiabilisation de son contenu. D'après la MPP, le taux d'erreur sur les affectations indiquées dans RHAPSODIE demeure important. Des travaux sont en cours sur l'application **RHAPSODIE qui n'est pour l'instant pas déployée chez les opérateurs**⁶. Les opérateurs les plus importants disposent de leur propre SIRH, acquis sur le marché, tandis que les autres effectuent un suivi manuel de leurs emplois sur des tableaux Excel.

Une meilleure articulation de ces outils serait souhaitable pour permettre à la fois au ministère de la culture de disposer d'une vision d'ensemble sur les emplois des opérateurs et à tous les opérateurs de disposer d'informations plus fiables sur leurs effectifs à un instant *t* ainsi que d'éléments de coût nécessaires au pilotage de la masse salariale et donc au respect de l'enveloppe de dépenses de personnel votée par leur conseil d'administration.

Recommandations

- 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.

Les rapports spéciaux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les programmes de la mission « Culture » dans le PLF 2007 vont plus loin et demandent que la présentation des emplois rémunérés par les opérateurs distinguent entre ceux qui sont financés par une subvention pour charges de service public et ceux qui sont financés par les ressources propres des opérateurs afin de mieux identifier les contours de l'emploi public, entendu comme l'emploi financé par des ressources publiques. Il serait possible de le faire en répartissant le poids des dépenses de personnel au *pro rata* des parts respectives de la subvention et des ressources propres des opérateurs.

- 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.

Pour les EPA, ce travail peut être conduit sur la base du tableau élaboré par la DAG. Le bureau des opérateurs culturels nationaux pourrait être chargé de coordonner la mutualisation des données pour l'ensemble 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 sur la période étudiée.

⁶ À l'exception du Musée du Louvre et de la Bibliothèque nationale de France depuis le transfert des emplois. Cf. Annexe 12 : « La gestion des emplois des opérateurs ».

- Approfondir le travail d'information et de pédagogie déjà engagé auprès des opérateurs sur les notions de décompte en ETPT et de pilotage de la masse salariale.

Une meilleure coordination entre la DB et le ministère de la culture serait souhaitable afin que les opérateurs bénéficient d'une information univoque et claire sur les modalités de décompte.

Les informations pertinentes devraient être transmises et les formations proposées à l'ensemble des opérateurs, associations comprises.

- 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 et le pilotage de la masse salariale : 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.

Le déploiement de RHAPSODIE peut être envisagé soit chez les seuls EPA qui accueillent des agents rémunérés par l'État - la gestion de ces agents est en effet partagée entre le ministère et ces établissements ce qui implique aujourd'hui de nombreuses transmissions de pièce papier et ressaisies - soit chez tous les opérateurs pour l'ensemble de leur personnel. Dans la seconde hypothèse, les emplois rémunérés par les opérateurs, qui ne s'imputent pas sur le plafond d'emploi des programmes, pourraient faire l'objet d'un suivi dans un module distinct du même SIRH, ce qui favoriserait l'agrégation des données et permettrait aux EPA de suivre tout leur personnel dans la même application.

ANNEXE 12

LA GESTION DES EMPLOIS DES OPÉRATEURS

La typologie des emplois des opérateurs du ministère de la culture est complexe, en particulier pour les établissements publics à caractère administratif (EPA) dont certains agents - essentiellement des fonctionnaires titulaires - sont rémunérés par l'État et sous plafond d'emploi des programmes auxquels ils sont rattachés (I).

Le fait que les fonctionnaires demeurent gérés par l'État freine le développement d'une véritable gestion des ressources humaines chez les opérateurs (II). Le transfert partiel de leur gestion, mis en oeuvre au Musée du Louvre et à la Bibliothèque nationale de France est une solution plus conforme au respect de leur autonomie mais n'est pas transposable à l'ensemble des opérateurs (III).

L'Établissement public du musée du quai Branly recourt à une formule originale d'externalisation dont le bilan coût / avantages n'a pas été dressé (IV).

I. LA TYPOLOGIE DES EMPLOIS DES OPÉRATEURS EST COMPLEXE

Alors que les associations et les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) sont soumis au droit du travail et emploient des contractuels de droit privé¹, les établissements publics à caractère administratif (EPA) sont soumis au droit public : conformément au statut de la fonction publique, les emplois permanents sont en principe occupés par des fonctionnaires, les cas de recours à des agents contractuels étant fixés par les articles 3, 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Par ailleurs, dans les EPA, les emplois de titulaires sont généralement rémunérés par l'État, l'opérateur prenant en charge la rémunération des contractuels.

La réglementation et la pratique ménagent toutefois de nombreuses exceptions à ces principes et la typologie des emplois des opérateurs du ministère de la culture est complexe :

- Concernant le **statut juridique des emplois** :
 - certains EPIC de création récente, comme le Domaine de Chambord, issu d'un EPA (le Centre des monuments nationaux), ou la Cité de l'architecture et du patrimoine, issue de la fusion de deux associations et d'un EPA, emploient encore des fonctionnaires dont les postes ont vocation à être supprimés après leur départ ;
 - parmi les EPA :
 - l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) bénéficie d'une dérogation législative autorisant le recrutement en contrat à durée indéterminée (CDI). L'INRAP n'emploie pas fonctionnaires titulaires² ;
 - le Centre des monuments nationaux (CMN), le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou (CNAC-GP) et l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC) sont inscrits sur la liste établie par décret en Conseil d'État, prévue à l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984, pour la totalité de leurs emplois, ce qui leur autorise le recrutement en CDI « en raison du caractère particulier de leurs missions ». Le CNAC-GP et l'EMOC n'emploient pas directement de fonctionnaires titulaires³.
 - le Musée du Louvre, la Bibliothèque nationale de France (BnF), l'Établissement public du musée du quai Branly (EPMQB), le Musée et domaine national de Versailles et le Musée Rodin sont inscrits sur cette liste pour certaines catégories d'emplois.

¹ Seuls les directeurs et les agents comptables des EPIC ont la qualité de fonctionnaires.

² Hors fonctionnaires détachés ou mis à disposition.

³ Hors fonctionnaires détachés ou mis à disposition.

- Concernant le **financement des emplois** :
 - o Certains agents titulaires du Musée d'Orsay (anciens agents de la Réunion des musées nationaux en CDI titularisés au moment de leur transfert) sont rémunérés sur son budget propre tandis que la grande majorité des agents titulaires sont rémunérés sur le budget de l'État, héritage de l'ancien statut de service à compétence nationale (SCN) du musée. Ces particularités ont vocation à être résorbées prochainement ;
 - o le Centre national de la cinématographie (CNC), le Musée Rodin, l'Académie de France à Rome et le Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon rémunèrent la totalité de leurs agents sur leur budget propre mais n'assurent pas pour autant la gestion des titulaires ;
 - o le Musée du Louvre et la BnF gèrent et rémunèrent sur leur budget propre l'ensemble de leurs agents (*cf. infra*).

II. LE MAINTIEN D'UNE GESTION DES TITULAIRES PAR L'ÉTAT FREINE LE DÉVELOPPEMENT D'UNE VÉRITABLE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES CHEZ LES OPÉRATEURS

49 EPA, soit 63% des opérateurs du ministère de la culture, emploient des fonctionnaires titulaires.

A. Les opérateurs sont insuffisamment et inégalement associés à l'élaboration de la charte d'objectif et à la réflexion sur le schéma d'emploi cible

La détermination du niveau et de la structure des emplois des opérateurs rémunérés par l'État est principalement issue de deux processus internes au ministère de la culture :

- l'élaboration de la charte d'objectif, qui décline les plafonds d'emploi adoptés en loi de finances initiale par programme ;
- une réflexion sur la structure d'emploi cible qui se tient en début d'année civile et fonde l'expression des besoins en vue du budget suivant.

L'élaboration de la charte d'objectif débute dès le mois de juillet pour s'achever après le vote de la loi de finances. Pilotée par le service du personnel et des affaires sociales (SPAS), elle repose sur un dialogue de gestion entre ce service et les directions sectorielles, relayé par un dialogue de gestion au sein des directions elles-mêmes. Celles-ci sont en effet chargées de décliner leur plafond d'emploi, négocié avec le SPAS et arbitré par le cabinet du ministre, entre leurs services d'administration centrale, les services à compétence nationale et les opérateurs dont elles assurent la tutelle.

Les entretiens conduits par la mission ont révélé l'**insuffisance du dialogue de gestion conduit par les directions sectorielles**. Si quelques opérateurs sont effectivement consultés sur leurs besoins au cours de l'élaboration des propositions par les directions, la plupart se voient notifier des sous-plafonds sans négociation préalable.

Pour les écoles nationales supérieures d'architecture, la déclinaison en sous-plafonds n'est pas effectuée. La sous-direction des enseignements et de la recherche architecturale et urbaine de la direction de l'architecture se réserve ainsi la possibilité de modifier la répartition des sous-plafonds par école en cours d'année. Ce choix est motivé par la volonté d'éviter les vacances d'emploi (*cf. infra*) en redéployant les postes éventuellement non pourvus vers les écoles ayant des besoins similaires et où ils pourraient plus facilement être pourvus. Pour autant, ce mode de gestion va à l'encontre du respect de l'autonomie des établissements, qui ne disposent plus de ce fait d'une visibilité réelle sur l'ensemble de leurs emplois.

La négociation entre le ministère et les opérateurs sur l'évolution de leur plafond d'emploi pour les emplois rémunérés par l'État devrait **tenir compte de l'évolution des emplois directement rémunérés par les opérateurs**, arrêtée par leur conseil d'administration, afin que les décisions prises de part et d'autre soient cohérentes. Le bureau des opérateurs culturels nationaux et le SPAS échangent bien des informations à ce sujet mais aucune procédure formelle n'a été définie pour garantir cette cohérence.

Par ailleurs, alors qu'ils sont en principe chargés d'arbitrer la répartition des emplois au sein de leurs programmes, **les responsables de programme sont très peu associés à l'élaboration de la charte de gestion**. S'ils n'ont pas trouvé leur place dans le pilotage des opérateurs de manière générale, leur faible implication sur la question des emplois s'explique en partie par une contrainte technique : le système d'information sur les ressources humaines RHAPSODIE utilisé pour conduire l'exercice de la charte de gestion, demeure structuré par direction sectorielle et non par programme. Certaines directions étant rattachées à plusieurs programmes, la reconstitution des plafonds d'emploi par programme ne peut se faire en temps réel, au fil des étapes du dialogue de gestion, mais seulement *a posteriori*. De ce fait, les responsables de programme ne jouent un rôle actif que pour leur propre direction et sont informés des résultats par programme une fois le processus achevé.

L'exercice de la charte d'objectif, qui aborde les questions de niveau mais également de structure d'emploi, est complété par un exercice de réflexion sur la structure d'emploi cible permettant de préciser les besoins futurs. La direction de l'administration générale (DAG) projette de formaliser cet exercice par l'organisation de **conférences sur les ressources humaines par programme**⁴. Le rôle que pourraient y jouer les opérateurs concernés reste à préciser.

B. La gestion des recrutements et des mutations par le ministère se traduit chez certains opérateurs par un taux de vacance élevé et une mobilité insuffisante

La possibilité pour les opérateurs de pourvoir des postes de titulaires sous plafond d'emploi des programmes est subordonnée aux recrutements et aux mutations organisés par le ministère de la culture.

L'examen des écarts entre les sous-plafonds d'emploi par opérateur et les effectifs réels en 2005 et 2006 montre que certains d'entre eux, comme l'École nationale supérieure des beaux-arts (ENSBA) et l'École nationale supérieure des arts décoratifs (ENSAD), dépassent largement le sous-plafond d'emploi qui leur est imparti.

D'autres, à l'inverse, comme l'École du Louvre et le Musée et domaine national de Versailles, ont un taux de vacance élevé.

Tableau 1

Opérateur	2005		Taux de vacance / de surnombre 2005	2006		Taux de vacance / de surnombre 2006
	Hors Loi Sapin			Hors Loi Sapin		
	Plafond 2005	Réel au 30 septembre 2004		Plafond 2006	Réel au 1er octobre 2006	
Bibliothèque publique d'information	219,0	225,9	3,1%	219,0	214,6	- 2,1%
Centre des monuments nationaux	529,0	523,5	-1,1%	466,0	447,1	- 4,2%
Centre national des arts plastiques	32,0	26,8	-19,4%	32,0	35,2	9,1%
Centre national du livre	20,0	18,9	-5,8%	13,0	15,8	17,7%
Conservatoire national supérieur d'art	22,0	20,6	-6,8%	22,0	19,6	- 12,2%

⁴ Ces conférences sont conçues comme des déclinaisons des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines désormais organisées annuellement par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) avec chaque ministère.

Opérateur	2005		Taux de vacance / de surnombre 2005	2006		Taux de vacance / de surnombre 2006
	Hors Loi Sapin			Hors Loi Sapin		
	Plafond 2005	Réel au 30 septembre 2004		Plafond 2006	Réel au 1er octobre 2006	
dramatique						
Conservatoire national supérieur de musique de Paris	113,0	113,1	0,1%	113,0	109,2	- 3,5%
École du Louvre	53,0	50,5	-5,0%	52,0	48,0	- 8,3%
École nationale supérieure des arts décoratifs	68,0	75,4	9,8%	63,0	74,4	15,3%
École nationale supérieure des beaux-arts	115,0	122,3	6,0%	107,0	112,3	4,7%
Écoles nationales supérieures d'architectures	1 614,0	1 614,6	0,0%	1 600,0	1 621,3	1,3%
Écoles nationales supérieures d'art en région	249,0	255,4	2,5%	251,0	245,8	-2,1%
Institut national d'histoire de l'art	26,0	26,8	3,0%	23,0	17,6	- 30,7%
Musée d'Orsay	418,0	420,5	0,6%	429,0	411,8	- 4,2%
Musée et domaine national de Versailles	539,0	528,7	-1,9%	558,0	540,5	- 3,2%
Musée Guimet	122,0	123,8	1,5%	120,0	114,0	- 5,3%
Musée Henner	4,0	4,0	0,0%	4,0	5,0	20,0%
Musée Gustave Moreau	14,0	13,7	-2,2%	13,0	14,9	12,8%
Total	4 157,0	4 164,5	0,2%	4 085,0	4 047,1	- 0,9%

Source : MPP. Les bénéficiaires du dispositif Sapin ne sont pas décomptés car ils n'ont pas été inclus dans les plafonds d'emploi en 2005 et 2006.

Les postes vacants font l'objet d'un avis de vacance en interne au ministère de la culture, puis, en cas d'échec, en externe. Le ministère est cependant plus réticent à publier les vacances en externe dans la mesure où l'accueil massif de fonctionnaires détachés fait courir le risque de dépasser les plafonds d'emploi par programme.

Mais la vacance peut aussi révéler un **rythme d'organisation des concours insuffisant ou décalé par rapport aux besoins** des opérateurs. Elle peut également s'expliquer par un régime indemnitaire moins favorable chez les opérateurs qu'en administration centrale et une attractivité faible de certains opérateurs (notamment du fait de leur implantation géographique) et de certains emplois (notamment dans les domaines financier et comptable).

Pour faire face à ces difficultés, le ministère de la culture a autorisé en 2006 un **recours accru aux vacations**, en mettant notamment des vacataires ministériels à disposition des opérateurs. Cette solution ne répond pas aux problèmes structurels des opérateurs, alors même que certains leviers, comme une meilleure planification des concours, dépendent du ministère.

La tentation peut d'ailleurs être grande, pour les opérateurs, de pallier la vacance sur les postes de titulaires en ayant recours à des contractuels. **Le rôle des administrations de tutelle est d'encadrer ces pratiques** ce qui peut s'avérer difficile, le recours aux contrats de courte durée n'étant pas soumis au visa du contrôle financier. La reconduction régulière et massive de contrats à durée déterminée (CDD), si elle échappe à la vigilance de la tutelle, peut entraîner un développement non maîtrisé de l'emploi chez les opérateurs et expose au risque de requalifications de CDD en contrats à durée indéterminée (CDI) depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 juillet 2005.

Dans le but de limiter la nécessité de recourir à ces expédients et de favoriser l'élaboration de solutions plus adaptées, le SPAS organise périodiquement des réunions avec les opérateurs rencontrant des difficultés permanentes de recrutement. L'évolution de la vacance est également examinée à l'occasion des réunions sur les contrats de performance lorsque le SPAS y est associé. Enfin, la MPP a mis en place un groupe de travail « Politique et stratégie RH » auquel participent le Musée du Louvre et l'ENSBA.

Par ailleurs, **les administrations de tutelle ne favorisent pas toujours la mobilité**, déjà rendue difficile par les écarts indemnitaires. Ainsi, il arrive que la direction des musées de France (DMF) donne un avis négatif en commission administrative paritaire (CAP) sur les demandes de mutation lorsque la structure de départ dépasse le plafond qui lui est fixé par la charte de gestion car elle sait que ce départ ne sera pas remplacé.

L'insuffisante mobilité des contractuels de droit public peut également peser sur le dynamisme de certains opérateurs, comme au CNAC-GP où le personnel se compose presque exclusivement - si l'on excepte quelques fonctionnaires détachés - de contractuels, dont un grand nombre sont en poste depuis la création de l'établissement. La réforme législative en cours d'élaboration, qui prévoit d'organiser une forme de détachement de contractuels, serait de nature à améliorer la situation.

C. La prise en charge de la gestion des titulaires par l'État limite les capacités de gestion de leur personnel par les opérateurs

Le ministère de la culture assure non seulement le recrutement et les mutations des fonctionnaires en poste chez les opérateurs rattachés aux programmes qu'il pilote mais aussi l'ensemble des actes de gestion, collective et individuelle, ainsi que la pré-liquidation de la paie⁵.

La prise en charge de la gestion collective (notamment l'avancement et la notation) s'explique notamment par le souci d'assurer une gestion d'ensemble des corps. Mais le ministère gère aussi les actes individuels tels que l'attribution des congés de maternité et de maladie ou le passage à temps partiel. De ce fait, **les opérateurs ne disposent d'aucune latitude d'action envers les agents concernés**. En matière de sanctions par exemple, les procédures de traitement sont particulièrement longues et ne permettent pas une réaction rapide et efficace. Pour les agents ainsi gérés, les services des ressources humaines des opérateurs ne font en fait qu'assurer la liaison avec les services du ministère de la culture.

Ce mode de gestion soulève d'autant plus de difficultés que **la répartition des tâches entre les différents acteurs est peu claire et crée de nombreuses redondances**. Au ministère de la culture, la gestion des agents est partagée entre le SPAS et les bureaux des personnels des directions sectorielles selon des lignes de partage confuses. **L'efficacité des processus en est affectée**, comme l'a montré un audit récemment réalisé par le cabinet *Bearing Point* qui préconise une rationalisation de cette organisation.

Les opérateurs n'ont **pas d'accès, même consultatif, au système d'information sur les ressources humaines RHAPSODIE** dans lequel sont gérés ces agents. Ce système n'est pas interfacé avec leurs propres systèmes d'information lorsqu'ils en disposent, si bien qu'ils doivent ressaisir systématiquement les actes transmis par le ministère de la culture afin de tenir à jour leurs données.

Pour les opérateurs, cette organisation est un **facteur de complexité et d'allongement des délais de traitement supplémentaire** puisqu'ils doivent le plus souvent être en contact à la fois avec le SPAS et avec leur direction sectorielle de tutelle pour suivre la gestion de leurs agents.

⁵ En 2006, seules les écoles nationales supérieures d'architecture, la Bibliothèque publique d'information – pour une partie de ses emplois rémunérés par l'État – et la Bibliothèque nationale de France, assuraient la pré-liquidation de la paye pour leurs agents rémunérés par l'État et la transmettaient directement aux trésoreries générales ou à la paie générale du Trésor.

III. LE TRANSFERT DE LA GESTION DES TITULAIRES AUX OPÉRATEURS EST UNE SOLUTION INTÉRESSANTE MAIS N'EST PAS TRANSPOSABLE À TOUS

A. Le transfert a été mis en oeuvre au Musée du Louvre et, à compter de 2007, à la BnF

1. Musée du Louvre

En 2003, la paie et une partie de la gestion des agents auparavant rémunérés sur le budget de l'État – soit 1 286 emplois, représentant 84% des emplois totaux - ont été transférées au Musée du Louvre, selon des modalités inscrites dans le contrat d'objectifs et de moyens conclu avec le ministère de la culture pour la période 2003-2005⁶. Le ministère de la culture conserve toutefois la maîtrise des actes de gestion collective nécessitant la tenue de CAP.

Tableau 2

Liste des actes délégués au Musée du Louvre par arrêté du 18 novembre 2003
Organisation matérielle des concours et des recrutements (logistique)
Préliquidation des traitements et constatation du service fait
Attribution individuelle des primes et indemnités, de la prime d'installation et des frais de changement de résidence
Attributions des prestations facultatives d'action sociale
Décisions d'imputabilité au service des accidents du travail
Avancement d'échelon et de grade
Mise à disposition et réintégration à l'issue de cette position
Disponibilité d'une durée inférieure ou égale à trois mois
Actes relatifs aux congés de maladie ordinaire, de longue maladie et de longue durée
Actes relatifs aux congés de maternité ou d'adoption, de paternité, parental et de présence parentale
Actes relatifs au congé de maladie professionnelle
Actes relatifs au congé pour formation syndicale
Actes relatifs au congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie
Actes relatifs au congé bonifié
Activités dans la réserve nationale
Attribution du mi-temps thérapeutique et réintégration à temps plein
Attribution de la cessation progressive d'activité
Attribution des autorisations de travail à temps partiel, modification de la quotité de travail et réintégration à temps plein
Attribution des autorisations spéciales d'absence
Attribution des autorisations de cumul de rémunérations
Pouvoir disciplinaire

Source : MPP.

Le transfert des agents, nécessitant un renforcement de la direction des ressources humaines, s'est accompagné du transfert de huit agents gestionnaires.

L'établissement n'est plus soumis à un sous-plafond de la charte d'objectif mais au seul plafond d'emploi global, voté par son conseil d'administration. **Le transfert s'est traduit par une baisse du taux de vacance**, passé de 11% en moyenne pour les agents titulaires entre 1994 et 2002⁷ à 3,5% pour l'ensemble du personnel⁸ aujourd'hui.

⁶ Cf. Annexe 13 : « Les contrats de performance ».

⁷ Écart entre la charte d'objectif et les effectifs réels.

⁸ Écart entre le plafond d'emploi global voté par le conseil d'administration et les effectifs réels.

Le Musée du Louvre est satisfait de ce transfert qui lui a permis de développer **une politique de gestion des ressources humaines globale, désormais formalisée dans un projet social** couvrant la même période que son second contrat de performance (2006-2008). Ce projet social aborde notamment la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la formation et l'action sociale. Selon la directrice des ressources humaines et du développement social, c'est le transfert qui a rendu possible la transformation de ce qui n'était jusqu'alors qu'un service du personnel, servant de relais avec le ministère, en une véritable direction des ressources humaines, définissant et mettant en œuvre une politique d'ensemble.

Le transfert a favorisé le développement d'un sentiment d'appartenance des agents au Musée et leur **plus forte implication dans la vie de l'établissement**. Il donne par ailleurs à ses dirigeants des **leviers d'action plus directs, incitatifs** – à travers le développement d'une rémunération à la performance⁹ – **comme dissuasifs** – à travers la maîtrise de l'attribution des sanctions du premier groupe. Il permet également un **traitement plus rapide des dossiers des agents** pour des actes fréquents comme l'attribution de congés de maternité ou le passage à temps partiel.

2. Bibliothèque nationale de France

La BnF, qui réclamait le transfert à la même date que le Musée du Louvre, ne l'a obtenu qu'en 2006. La mesure prend effet au 1^{er} janvier 2007 et porte sur 1 659 emplois, soit 68% des emplois totaux de l'établissement.

Le périmètre des actes de gestion délégués est moins large que pour le Musée du Louvre. Les agents transférés appartiennent en effet pour partie à des corps du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR), en particulier le corps des bibliothécaires. Le MENESR n'ayant pas souhaité déléguer certains actes, le choix a été fait de ne pas introduire de différence avec les corps du ministère de la culture et d'aligner la liste des actes délégués sur celle souhaitée par le MENESR pour l'ensemble des agents transférés. En particulier, le BnF ne bénéficie pas du transfert du pouvoir d'attribuer des sanctions du premier groupe.

Tableau 3

Liste des actes délégués au Musée du Louvre mais non à la BnF
Organisation matérielle des concours et recrutement
Avancement d'échelon et de grade
Mise à disposition et réintégration à l'issue de cette position
Actes relatifs au congé de formation professionnelle
Actes relatifs au congé de formation syndicale
Attribution de la cessation progressive d'activité
Pouvoir disciplinaire

Source : MPP.

Contrairement à ce qui s'était passé pour le Louvre, le transfert ne s'est pas accompagné du transfert de gestionnaires si bien que la BnF devra réorganiser et étoffer sa direction des ressources humaines à moyens humains constants.

B. Cette solution pourrait être étendue sans toutefois être transposable à l'ensemble des opérateurs

Le transfert des emplois est indéniablement plus respectueux de l'autonomie des opérateurs.

Il induit toutefois **des coûts globaux plus élevés** :

- les emplois transférés sont soumis à la taxe sur les salaires ;

⁹ Cf. Annexe 14 : « La rémunération à la performance ».

- **les établissements bénéficiaires du transfert doivent développer leur capacités de gestion des ressources humaines, en effectifs comme en compétences.** Si le transfert a des conséquences positives sur le dynamisme de la gestion des ressources humaines, il peut aussi entraîner une démutualisation coûteuse de processus tel que la paie, dont l'efficacité croît généralement avec les volumes traités. L'augmentation des ressources consacrées à la gestion des ressources humaines en établissement devrait en tout état de cause s'accompagner d'une réduction de ces ressources en administration centrale du ministère, dont la charge de travail diminue.

Le transfert des emplois soulève par ailleurs la question des **modalités de mise en réserve**, les crédits de personnel ne s'imputant plus sur le titre 2 (dépenses de personnel) auquel s'applique un taux de mise en réserve minoré mais sur le titre 3-2 (subventions pour charges de service public)¹⁰ ainsi que celle du **partage de la charge correspondant à l'évolution annuelle des dépenses de personnel** – augmentation de la valeur du point fonction publique, glissement vieillesse technicité (GVT) et mesures catégorielles – dont les déterminants échappent aux opérateurs. Pour le Musée du Louvre, ce partage fait l'objet de règles inscrites dans le contrat signé avec le ministère de la culture.

Règles de partage de l'évolution des dépenses de personnel au Musée du Louvre

Contrat d'objectifs et de moyens 2003-2005

« Concernant les effectifs titulaires :

L'augmentation de la valeur du point sera couverte à due concurrence par l'octroi de mesures nouvelles acquises. En revanche le GVT, estimé à 1,25% l'an fera l'objet d'une diminution progressive de sa prise en charge par l'État : de 100% en 2003, elle passerait à 50% en 2004 et à 0% en 2005 ».

Contrat de performance 2006-2008

« 1) La prise en charge du GVT sera assumée par le musée du Louvre.

2) Mode de prise en compte de l'augmentation de la valeur du point fonction publique :

a) Si le niveau de l'augmentation est connu avant le vote de la loi de finances et que les crédits correspondants pour le Louvre sont inclus dans le montant voté par le Parlement, les crédits sont inclus dans la subvention initiale versée par le ministère à l'établissement,

b) Si le ministère est abondé en gestion du montant des crédits correspondant pour le Louvre en cours de l'année, les crédits sont transférés par le ministère à l'établissement en cours de gestion,

c) Si le ministère n'obtient ces crédits ni en loi de finances, ni en gestion, la compensation de l'augmentation de la valeur du point ne pourra intervenir qu'au budget de l'année suivante, lorsque le ministère aura obtenu les crédits correspondants. Cette compensation ne sera pas rétroactive.

3) Afin d'assurer une harmonisation de traitement des mesures catégorielles, y compris le repyramidage de la filière surveillance, ces dernières seront négociées globalement par le ministère dans le cadre des discussions du projet de loi de finances. Toutefois, les crédits correspondants aux mesures catégorielles relatives aux personnels titulaires du Louvre seront transférés en conférence de répartition puis notifiés au bénéfice du musée du Louvre, à proportion du taux forfaitaire de subventionnement de 62%. »

La mobilité des agents n'est pas nécessairement facilitée : les emplois des opérateurs n'étant plus sous plafond, l'accueil par le ministère d'un titulaire en provenance d'un établissement se traduit en effet par une augmentation de la consommation du plafond d'emploi du ministère.

Dans les formules expérimentées, le transfert ne résout pas l'ensemble des problèmes identifiés *supra*, dans la mesure où 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**, qui ne correspond pas nécessairement à leurs besoins de recrutement, **et sur certains actes importants de gestion comme les promotions**. Des réunions préparatoires aux CAP entre les opérateurs et leurs administrations de tutelle peuvent

¹⁰ Cf. Annexe 8 « L'application de la réserve de précaution aux opérateurs ».

atténuer ces difficultés mais ne sont pas systématiquement organisées. La tenue de CAP d'établissement et la délégation des actes de gestion correspondants serait envisageable. Les possibilités actuelles sont toutefois limitées par la jurisprudence du Conseil d'État qui exige que les effectifs des corps concernés atteignent au moins 50 agents. Toutefois, la réforme du statut de la fonction publique d'État, actuellement en cours d'élaboration et qui envisage de permettre la tenue de CAP par catégorie A-B-C, est de nature à lever partiellement cette contrainte. Le bleu qui acte le transfert des emplois à la BnF prévoit d'ailleurs que la BnF soit chargée d'organiser ses propres CAP si la réforme aboutit ;

- **la gestion des emplois transférés reste partagée entre deux systèmes d'informations sur les ressources humaines non interfacés** ce qui nécessite des ressaisies : ceux des ministères qui gèrent les corps d'une part - RHAPSODIE pour les corps du ministère de la culture et POPPEE pour les corps du MENESR – et les SIRH propres des établissements. Le Musée du Louvre et la BnF ont obtenu un accès direct aux SIRH des ministères qui se sont engagés à les appuyer pour la mise en place d'interfaces.

Enfin, son extension se heurte à la réticence des **organisations syndicales, généralement hostiles au transfert**, la dispersion de la gestion des corps qui en résulte étant perçue comme un facteur de perte d'influence pour elles. En revanche, le transfert favorise le développement d'un dialogue social plus soutenu au sein de l'établissement.

Le bilan coûts / avantages du transfert des emplois est nuancé. Si elle est évoquée pour le Musée d'Orsay et le Musée et domaine national de Versailles, sa transposition à de plus petits établissements n'apparaît pas nécessairement pertinente au vu des contraintes et limites exposées *supra*. La nécessité de garantir un véritable dialogue de gestion pour les emplois qui demeurent sur le budget de l'État n'en est qu'accrue.

IV. L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DU MUSÉE DU QUAI BRANLY RECOURT A UNE FORMULE ORIGINALE D'EXTERNALISATION

De nombreux opérateurs ont recours à des prestataires extérieurs pour certaines fonctions telles que l'entretien ou la restauration. L'Établissement public du musée du quai Branly (EPMQB), récemment créé, a conclu **un marché d'externalisation plus large avec un prestataire unique**, pour deux ans, sur la base d'un « contrat multiservices ». Le marché concerne l'ensemble des prestations de services généraux et d'entretien nécessaires au fonctionnement du musée et porte tant sur la conception, la coordination et la supervision de ces prestations que sur leur exécution. Le marché se compose d'une part forfaitaire et d'une part à la commande.

Périmètre du marché d'externalisation de l'EPMQB

Domaine 1 : Accueil / Sécurité / Sûreté

Accueil et information du public, vestiaires publics ; accueil du personnel et des marchandises ; sécurité incendie ; sûreté gardiennage

Domaine 2 : Services généraux

Gestion des archives, de la reprographie et du parc des photocopieurs, du mobilier et de l'économat, du courrier, des courses, des transports de colis et des livraisons ; engins de manutention, entretien des véhicules ; mouvements et déménagements.

Domaine 3 : Propreté / Environnement

Entretien et nettoyage des locaux, sanitaires, vitrines muséographiques, terrasses, plafonds, vitrages extérieurs et intérieurs, occultations et rideaux ; nettoyage des espaces verts ; enlèvement des graffitis et affiches sauvages.

Domaine 4 : Exploitation et maintenance des installations techniques, des ouvrages de clos-couvert, du second œuvre et des mobiliers

Chauffage, ventilation, climatisation, désenfumage ; plomberie – bassins ; réseaux incendie, extincteurs ; électricité ; ascenseurs, monte-charge ; nacelles, transports de fonds ; portes et barrières automatiques ; clos-couvert ; ouvrages et aménagements extérieurs ; second œuvre ; mobiliers muséographiques ; équipements spécifiques.

Domaine 5 : Maintenance et exploitation des systèmes informatiques, multimédia et télécoms et des équipements scéniques et audiovisuels des salles

Domaine 6 : Entretien des espaces verts

Entretien des espaces verts extérieurs et des murs végétaux ; entretien de plantes et jardinières ; entretien des voiries et réseaux divers ; maintenance des installations d'arrosage.

Domaine 7 : Restauration du personnel

Le nombre d'emplois ainsi externalisés – environ 200 – est équivalent au nombre d'emplois de l'établissement en 2006¹¹.

L'EPMQB a rédigé le cahier des charges sans appui de ses administrations de tutelle qui n'ont pas réalisé de bilan coût / avantages. Sans avoir procédé à un bilan approfondi, la mission a recensé à l'occasion des entretiens qu'elle a menés les principaux arguments en faveur et en défaveur d'une telle solution.

Les interlocuteurs de la mission s'accordent à penser que **le coût facial du contrat d'externalisation est certainement supérieur au coût d'une prestation directe, assurée par des personnels de l'opérateur** : d'une part, le prestataire prélève sa marge, d'autre part, la qualité des services fournis doit être contrôlée – l'EPMQB recourt pour cela à un bureau de contrôle externe. Pour autant, ce coût nécessiterait d'être retraité pour prendre en compte les économies effectuées sur les pensions de retraite et le fait qu'une partie du prix versé au prestataire revient à l'État sous forme de prélèvements obligatoires.

Le recours à l'externalisation permet également **une plus grande flexibilité et une plus grande adaptabilité** des prestations, ce qui facilite par exemple l'organisation d'événements en soirée. Il se traduit par une plus faible occupation des locaux, les postes de travail n'étant pas attribués nominativement. Le prestataire a une obligation de résultat sur une qualité de service précisément définie.

¹¹ 206,5 ETPT réels en 2006.

En revanche, il soulève certaines difficultés d'organisation, certainement plus aiguës en début de contrat car elles nécessitent de préciser les chaînes de responsabilité et de formaliser des processus. Les cadres de l'établissement n'ont pas d'autorité hiérarchique directe sur les agents du prestataire ; pour autant, ils doivent être capables de réagir aux problèmes qui se présentent au quotidien dans la mise en œuvre du contrat. Deux catégories de salariés coexistent sur un même site, soumises à deux chaînes hiérarchiques et deux modes de rémunération distincts, et leur implication dans la vie de l'établissement peut différer.

Recommandations

Concernant les EPA dont certains emplois demeurent sous plafond des programmes :

- **Associer davantage les opérateurs au dialogue de gestion sur la charte d'objectif et à la réflexion sur le schéma d'emploi cible.**
- **Donner toute leur place aux responsables de programme dans le pilotage des emplois de leurs programmes.**
- **Décliner systématiquement les plafonds d'emploi de la charte de gestion jusqu'au niveau des opérateurs afin de leur permettre de disposer d'une vision d'ensemble sur leurs emplois.**

Concernant l'ensemble des EPA :

- **Mettre fin aux pratiques de certaines administrations de tutelle revenant à freiner la mobilité dans le seul but de préserver des emplois en surnombre par rapport à la charte et engager une réflexion sur les moyens d'assurer le droit à la mobilité des agents présents chez les opérateurs.**
- **Organiser une concertation avec les opérateurs afin de mieux prendre en compte leurs besoins pour la planification des calendriers de concours, la planification des calendriers et de l'ordre du jour des CAP et les mesures d'évolution de la structure des corps.**

Concernant le transfert des emplois rémunérés par l'État :

- **Évaluer les transferts opérés au Musée du Louvre et à la BnF et diffuser les résultats aux opérateurs susceptibles de bénéficier de mesures de transfert à l'avenir.**

Il est prévu que l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC) soit chargée de conduire l'évaluation du transfert des emplois au Musée du Louvre au premier semestre 2007.

Pour le transfert opéré à la BnF, une première évaluation pourrait être conduite début 2008.

Ces travaux permettraient de disposer des éléments d'analyse nécessaires à la détermination d'une éventuelle taille critique conditionnant l'extension du transfert à d'autres EPA.

- **En fonction des résultats des évaluations, envisager le transfert des emplois pour d'autres opérateurs.**
- **Pour les autres EPA, étudier l'opportunité de leur déléguer certains actes de gestion individuels sans leur transférer la paie.**

Les coûts liés à la démutualisation de la paie dans les établissements employant peu d'agents seraient ainsi évités tout en permettant à ces établissements de bénéficier des avantages d'une gestion de proximité. Le périmètre des actes délégués pourrait être adapté à chaque EPA. Cette solution assurerait aux administrations de tutelle le maintien d'un contrôle plus étroit de l'évolution des emplois chez ces opérateurs dans l'attente d'une amélioration de leur suivi¹².

¹² Cf. Annexe 11 : « Le suivi des emplois des opérateurs ».

Concernant l'externalisation des emplois :

- Conduire une évaluation du contrat multiservices de l'EPMQB.

Une telle évaluation pourrait être conduite par le bureau des opérateurs culturels de l'État et ses résultats restitués à l'ensemble des opérateurs afin qu'ils puissent examiner l'opportunité pour eux de recourir à une solution de ce type.

ANNEXE 13

LES CONTRATS DE PERFORMANCE

Les opérateurs de l'État sont définis, d'un point de vue budgétaire, comme des entités concourant à l'exécution d'une politique de l'État ce qui les rend « redevables de comptes rendus d'actions, de coûts et de résultats sur le même format que celui des programmes de l'État qui les financent »¹. Ils doivent en effet participer à la démarche de performance mise en place par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Par analogie avec les projets annuels de performance (PAP), la circulaire du 31 juillet 2006 relative au budget des opérateurs prévoit la **production d'un document de performance pour chaque opérateur**. Elaboré dans le cadre d'un dialogue de gestion entre l'opérateur et ses administrations de tutelle et soumis au vote du conseil d'administration, ce document a vocation à formaliser les objectifs et indicateurs associés au budget annuel de chaque opérateur, celui-ci devant rendre compte des résultats atteints à la fin de chaque exercice budgétaire.

Au ministère de la culture, suite à une expérience antérieure de contractualisation, cette obligation s'est traduite par la **décision de généraliser les contrats de performance entre les opérateurs et leurs administrations de tutelle**. Une telle démarche peut devenir un moyen efficace pour assurer le pilotage stratégique des opérateurs (I). Toutefois, les contrats conclus sont de qualité inégale et ne sont pas assortis d'engagements sur les moyens (II).

I. LE MINISTÈRE DE LA CULTURE S'EST ENGAGÉ DANS UNE DÉMARCHE DE CONTRACTUALISATION SUR LA PERFORMANCE EN VUE D'ASSURER LE PILOTAGE STRATÉGIQUE DES OPÉRATEURS

A. La contractualisation sur la performance permet de formaliser le pilotage stratégique des opérateurs

1. Les contrats de performance rendent compte de la participation des opérateurs à la mise en œuvre des objectifs du programme auquel ils sont rattachés

Les contrats sont conçus comme des instruments de pilotage par la performance. Ils **se fondent sur une réflexion stratégique sur les missions des opérateurs et leur contribution aux politiques publiques définies par le ministère** et décrites dans les PAP.

L'ensemble des activités d'un opérateur peut toutefois faire l'objet d'engagements de performance, y compris celles qui excèdent le domaine d'intervention de l'État (par exemple les activités commerciales). Trois types d'objectifs peuvent ainsi être fixés dans les contrats :

- les objectifs du PAP, déclinés au niveau de l'opérateur,
- des objectifs complémentaires, correspondant à des missions qui ne seraient pas mentionnées dans les PAP ;
- des objectifs intermédiaires, de gestion interne.

Le processus de contractualisation doit permettre de faire évoluer à la fois la gestion de l'opérateur et l'exercice de la tutelle :

- il **incite les administrations de tutelle à formaliser davantage les missions qu'elles souhaitent confier à l'opérateur**, en définissant, pour chacun, des orientations de moyen terme qui aillent au-delà des missions définies dans leurs **textes fondateurs** et qui précisent le contenu des PAP. ;
- il **incite les opérateurs à améliorer l'efficacité socio-économique de leur action, la qualité du service rendu au public et l'efficience de leur gestion**, mesurés à l'aide d'indicateurs.

¹ Note d'orientation de la direction de la réforme budgétaire du 11 avril 2003.

2. Les contrats peuvent s'articuler avec d'autres instruments de pilotage

Au ministère de la culture, les contrats de performance deviennent progressivement les principaux instruments de pilotage stratégique des opérateurs. Ils peuvent toutefois s'articuler avec d'autres instruments formalisant les relations entre les opérateurs et leurs administrations de tutelle, notamment le cahier des charges et la lettre de mission.

Tableau 1

Les instruments de pilotage des opérateurs

	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

Ces différents instruments peuvent revêtir un intérêt différent pour les administrations de tutelle en fonction de l'échelonnement dans le temps de leur élaboration ou de leur renouvellement. **Il n'est donc pas forcément indispensable de les employer tous pour l'ensemble des opérateurs.**

Le cahier des charges, en particulier, peut faire double emploi avec le contrat. Au ministère de la culture, seul l'Opéra national de Paris (ONP) dispose d'un cahier des charges, qui n'a pas été élaboré par les administrations de tutelle mais par Hugues Gall, ancien directeur de l'ONP, puis approuvé par le conseil d'administration. La nouvelle version du cahier des charges proposée par Gérard Mortier n'a jamais été officiellement approuvée.

Dans la mesure où le contrat n'est pas systématiquement renouvelé au moment du changement de l'équipe exécutive, il est utile de le compléter systématiquement par une lettre de mission. La mission n'a eu connaissance que de sept lettres, dont le contenu demeure trop général pour en faire de véritables outils de pilotage stratégique.

B. Le ministère de la culture s'est engagé dans une démarche de contractualisation simultanée avec tous ses opérateurs

Le ministère de la culture a conclu, **dès 2003, un contrat d'objectifs et de moyens triennal avec le musée du Louvre**, qui demeure une référence en la matière, et un autre, l'année suivante, avec l'Établissement public de la grande halle et du parc de la Villette (EPPGHV). La démarche de contractualisation a depuis été étendue à l'ensemble des opérateurs du ministère sous la forme des contrats de performance.

1. La contractualisation est pilotée par la direction de l'administration générale à partir d'une maquette-type

Les contrats de performance récemment conclus ou en cours d'élaboration sont triennaux et révisables annuellement.

Ils suivent en principe une **maquette type** conçue par le bureau des opérateurs culturels nationaux et la mission « Contrôle de gestion » à la direction de l'administration générale (DAG), **éventuellement adaptée par les directions sectorielles** aux spécificités des opérateurs dont elles assurent la tutelle. La direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) a par exemple proposé une maquette spécifique aux écoles nationales supérieures d'architecture et la délégation aux arts plastiques (DAP) une maquette spécifique aux écoles nationales supérieures d'art en région.

Maquette générale des contrats de performance

La première partie présente les orientations stratégiques. Elle doit justifier le rattachement de l'opérateur au programme, expliciter ses missions et ses objectifs stratégiques et présenter une ventilation des effectifs et des crédits par activités. Pour cette ventilation, la DAG recommande de réduire au maximum le poste des fonctions support et promeut le choix de clefs de répartition communes pour les opérateurs comparables. La DAG estime que l'existence d'une comptabilité analytique n'est pas indispensable pour la réaliser. Un diagnostic préalable dégage les forces, faiblesses, opportunités et menaces qui caractérisent l'opérateur.

La deuxième partie est consacrée aux leviers de performance.

La troisième partie s'attache aux leviers budgétaires. Elle analyse les besoins budgétaires au service des objectifs stratégiques, détermine des indicateurs d'activité, de coût et de moyens, et comprend une justification au premier euro² des moyens budgétaires de l'opérateur. Cette partie vise donc à établir le lien entre les objectifs stratégiques et budgétaires.

La quatrième partie présente les modalités d'exercice de la tutelle, en particulier la manière dont sera organisée la remontée d'informations sur l'exécution du contrat et son actualisation.

En fournissant cette maquette, le ministère de la culture apporte un premier appui méthodologique aux opérateurs. Il cherche à **favoriser une relative homogénéité des contrats** et à leur donner **un caractère véritablement stratégique**, en orientant les opérateurs vers la réalisation d'un diagnostic et la sélection d'objectifs en nombre limité. Les contrats de première génération, comme celui de l'EPPGHV, pâtissaient en effet, de l'aveu même de leurs dirigeants, d'un souci d'exhaustivité qui entraînait en contradiction avec la volonté d'en faire un document stratégique directement exploitable. Les contrats de deuxième génération, dont dix ont été analysés par le cabinet Deloitte pour la mission, font en moyenne 45 pages.

La maquette a été testée entre mai et septembre 2004 avec neuf établissements volontaires³, ce qui a permis à la fois d'en valider le contenu et de mesurer la faisabilité de l'élaboration de contrats dans un délai restreint.

² La justification au premier euro consiste à présenter les principaux déterminants de la dépense, les indicateurs d'activité, de coûts unitaires et de moyens. Les directions de tutelle peuvent y ajouter des ratios types de gestion permettant des comparaisons avec d'autres opérateurs.

³ Bibliothèque nationale de France, Cité de la musique, Centre national de la Danse, Centre national des arts plastiques, Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, École nationale supérieure des beaux-arts, École d'art de Cergy, EPPGHV, Musée du Louvre.

Suivie par la majorité des opérateurs, elle ne l'est toutefois pas systématiquement. Par exemple, les nouveaux contrats de l'EPPGHV, du Musée et domaine national de Versailles et du Musée d'Orsay, en cours d'élaboration, s'en écartent. Ces opérateurs ont en effet préféré proposer leur propre maquette.

En règle générale, l'opérateur rédige une première version du contrat, souvent élaborée après une concertation avec les services, ce qui permet de les mobiliser sur le projet stratégique et enrichit le dialogue social. Les dirigeants des opérateurs rencontrés par la mission portent un jugement unanimement positif sur cette **phase de concertation interne**.

Le projet de contrat est ensuite amendé au fil de réunions auxquelles participent les dirigeants de l'opérateur, le bureau des opérateurs culturels nationaux, la direction sectorielle de tutelle et parfois le contrôleur financier, le service du personnel et des affaires sociales (SPAS) ou la mission « Contrôle de gestion ». **Les responsables de programme**, qui devront pourtant rendre compte de la performance de leur programme, **sont pour l'instant très peu associés à l'élaboration des contrats**. 194 réunions se sont tenues entre février 2005 et octobre 2006⁴.

Une fois achevé, le contrat est soumis au vote du conseil d'administration de l'opérateur, et signé par son dirigeant et le ministre pour les opérateurs les plus importants⁵ ou les directeurs de la DAG et de la direction sectorielle pour les autres. **Les responsables de programme sont rarement signataires**.

2. Environ un cinquième des contrats de performance ont été conclus ou sont en voie de l'être

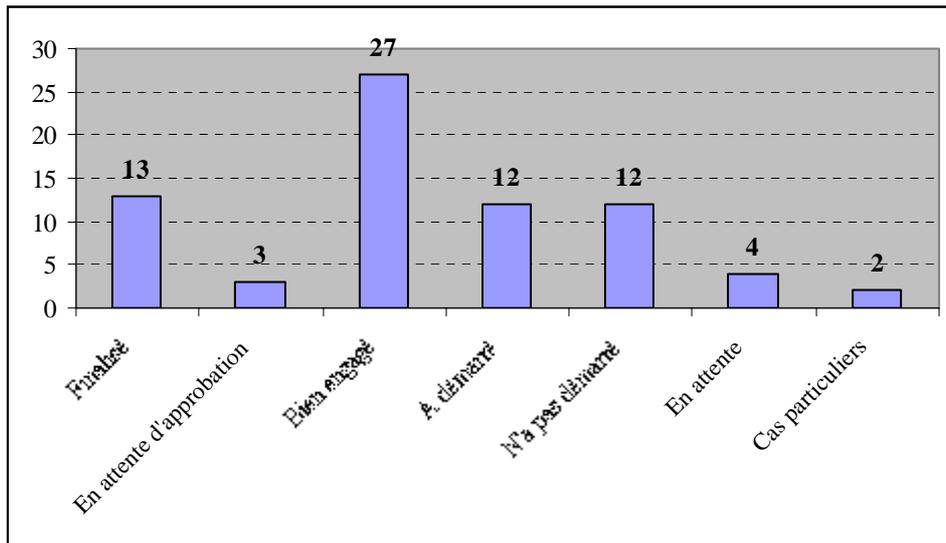
Selon le bureau des opérateurs culturels nationaux, au 13 décembre 2006 soit presque deux ans après la décision de généraliser la contractualisation, **13 contrats seulement avaient été signés, trois étaient en attente d'approbation finale et 30 autres étaient en attente d'approbation ou bien engagés**. 12 opérateurs (dont deux opérateurs représentant des enjeux majeurs, l'Opéra national de Paris et le Musée et domaine national de Versailles) avaient à peine démarré le travail de rédaction du contrat et 18 autres (dont l'Institut national de recherches archéologiques préventives, le Palais de la Découverte et le Centre national de la cinématographie) n'avaient encore entamé aucune démarche. Certaines associations (le Centre national des arts du cirque, le Jeu de paume, l'Ensemble intercontemporain et l'Orchestre de Paris) ne sont pas mentionnées dans les bilans d'avancement dressés par le bureau des opérateurs culturels nationaux.

⁴ Compte non tenu des réunions de préparation des conseils d'administration au cours desquelles la question de la contractualisation est parfois abordée.

⁵ Opérateurs du « G17 », groupe de concertation créé à l'initiative du ministre de la culture.

Graphique 1

État d'avancement de la contractualisation au 13 décembre 2006



Source : DAG.

II. LES CONTRATS DE PERFORMANCE ACHEVÉS SONT DE QUALITÉ INÉGALE ET NE COMPORTENT AUCUN ENGAGEMENT SUR LES MOYENS

A. La démarche de performance se heurte à des blocages

La durée très longue d'élaboration et de négociation des contrats aujourd'hui achevés et le faible état d'avancement des autres dénotent l'existence de freins à la politique de contractualisation.

1. La contractualisation n'a pas été échelonnée dans le temps

Le premier facteur de ralentissement est l'option méthodologique retenue par le ministère de la culture, consistant à demander à l'ensemble des opérateurs⁶ de rédiger simultanément un contrat portant sur la même durée et avec une cible d'achèvement identique, plutôt que d'échelonner leur élaboration dans le temps en fonction des enjeux stratégiques ou financiers que représentent les opérateurs pour le ministère de la culture.

Cette méthode a inévitablement conduit à un « embouteillage » dans le traitement des projets envoyés par les opérateurs. Lors des entretiens conduits par la mission, plusieurs opérateurs ont mentionné des délais d'examen de plusieurs mois et des procédures d'instruction opaques. Par ailleurs, cette méthode ne favorise pas un examen approfondi des projets, en raison de la charge de travail très lourde qui pèse sur le bureau des opérateurs culturels nationaux.

Ce ralentissement risque de se reproduire, à moindre échelle, au moment du renouvellement des contrats à compter de 2008.

⁶ A l'exclusion des associations mentionnées *supra*.

2. Certains opérateurs se montrent réservés sur l'utilité de la contractualisation sur la performance

a) Quelques opérateurs restent réticents sur la mesure de la performance

Les entretiens conduits par la mission ont révélé que **certains dirigeants étaient réticents sur la déclinaison des indicateurs de performance** des PAP dans leur contrat. Ils en contestent la pertinence et soulignent leurs potentiels effets pervers et les limites de leur construction méthodologique.

Ainsi l'indicateur de « taux d'insertion dans un emploi en rapport avec la formation reçue dans un établissement sous tutelle du ministère de la culture et de la communication dans un délai de trois ans après l'obtention du diplôme », qui figure dans le PAP du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » continue de poser des difficultés de mesure, les écoles d'art et des d'architecture de petite taille n'étant généralement pas dotées d'un observatoire de l'insertion professionnelle des diplômés. Sa pertinence est également remise en cause : selon certains directeurs d'école, cet indicateur ne dit en effet rien sur la filière professionnelle dans laquelle s'insèrent les jeunes diplômés ; une école pourrait ainsi atteindre un taux élevé alors même que ses diplômés auraient accepté des emplois dans une filière ne correspondant pas à leur formation.

b) L'absence de contractualisation sur les moyens est peu motivante pour les opérateurs

De nombreux opérateurs sont réticents à s'engager dans une démarche de contractualisation qui ne comporte aucun engagement des administrations de tutelle sur les moyens financiers et humains alloués en contrepartie de la performance exigée d'eux.

En 2004, le ministère de la culture a en effet décidé **de ne plus s'engager dans une contractualisation sur le montant de la subvention versée aux opérateurs afin de ne pas rigidifier son budget**, dont plus de 40% des crédits sont destinés⁷ aux opérateurs. En conséquence, la direction du budget n'est pas impliquée dans la négociation des contrats et ne les signe pas.

Seul le Musée du Louvre a bénéficié du renouvellement de son contrat d'objectifs et de moyens, ce traitement de faveur entretenant d'ailleurs les revendications des autres opérateurs. La première génération de contrats (contrat du Musée du Louvre signé en 2003 et contrat de l'EPPGHV signé en 2004) comportait en effet des engagements sur les moyens, ce qui a permis d'assurer à ces établissements, outre des enveloppes considérées comme généreuses par les autres opérateurs, une visibilité sur leur budget à un horizon de trois ans et une plus grande autonomie de gestion.

B. Les contrats sont de qualité inégale et se rapprochent parfois plus de rapports d'activité ou de projets de service que de documents de performance

Selon l'analyse réalisée par le cabinet *Deloitte* sur dix contrats de performance achevés⁸, leur contenu est de qualité inégale.

1. Les contrats respectent les exigences formelles posées par les administrations de tutelle mais comportent un diagnostic, une analyse budgétaire et des modalités de suivi de la mise en œuvre insuffisants

Dans l'ensemble, pour l'échantillon étudié, la charte de contractualisation formalisée par le ministère de la culture est respectée.

⁷ Cf. Annexe 4 : « Panorama des opérateurs du ministère de la culture ».

⁸ Bibliothèque publique d'information, Centre National de la Danse, Centre national des arts plastiques, Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris, Cité des sciences et de l'industrie, École du Louvre, École nationale supérieure de la photographie d'Arles, École nationale supérieure des arts décoratifs, Musée du Louvre, Théâtre National de Strasbourg.

Les contrats étudiés comportent en moyenne 4,5 objectifs stratégiques, 7 objectifs intermédiaires et 19 indicateurs (ce chiffre étant toutefois très variable d'un contrat à l'autre, de 63 indicateurs au Musée du Louvre à 5 au Centre national des arts plastiques). Le cabinet *Deloitte* estime que 55% des indicateurs sont de véritables indicateurs de performance⁹. Généralement, ils couvrent bien l'ensemble des objectifs.

En revanche, **l'analyse forces / faiblesses / opportunités / menaces est très rarement conduite à son terme**, les aspects liés à l'environnement externe (opportunités et menaces) n'étant pas toujours développés. La présentation des objectifs stratégiques de l'opérateur en ressort affaiblie. Le contrat de l'École du Louvre ne comporte ainsi aucun diagnostic et ceux de l'École nationale supérieure de la photographie d'Arles, du Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris (CNSMDP) et de la Bibliothèque publique d'information (BPI) comportent uniquement un diagnostic de leurs forces et faiblesses.

A la suite de la présentation budgétaire, l'analyse est souvent faible. En l'absence de comptabilité analytique, la part des fonctions support dans le budget de l'opérateur a souvent été calculée pour les besoins du contrat, et **les commentaires sur l'évolution des principaux agrégats dans la ventilation analytique des budgets ou dans la justification des crédits au premier euro sont très peu développés**. Dans le contrat de la BPI, la partie sur les leviers budgétaires ne représente par exemple que 13% du volume total du contrat. Elle est totalement absente dans les contrats du Théâtre national de Strasbourg (TNS) et de l'École nationale supérieure de la photographie d'Arles.

Enfin, **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**. Seuls quatre opérateurs¹⁰ ont explicitement défini des instruments de suivi de la mise en œuvre du contrat avec le ministère de la culture. Pour les autres opérateurs, les fiches indicateurs précisent souvent une fréquence de suivi mais omettent de préciser les modalités de remontée des informations vers les administrations de tutelle. C'est par exemple le cas du TNS, de la BPI, de l'EPPGHV et du CNSMDP. Le contrat du Musée d'Orsay, qui comporte une quarantaine de pages, ne consacre quant à lui qu'une seule page à l'organisation du suivi du contrat, sous forme d'une conclusion qui prévoit une réunion annuelle de suivi au mois de mars avec les administrations de tutelle ainsi que la préfiguration d'un système de contrôle de gestion en interne.

Les administrations de tutelle envisagent toutefois de renforcer le suivi de la mise en œuvre des contrats de performance en ajoutant leurs indicateurs de suivi à la **base de données OPUS**¹¹, qui contient déjà les indicateurs des PAP. Cette base serait dans un premier temps alimentée par le bureau des opérateurs de la DAG, puis directement par les opérateurs via une interface *web*.

2. De nombreux contrats s'apparentent à des projets de service, voire à des rapports d'activité

Les contrats achevés ont été évalués par le cabinet d'audit au regard de trois critères et notés sur une échelle de 1 à 4 :

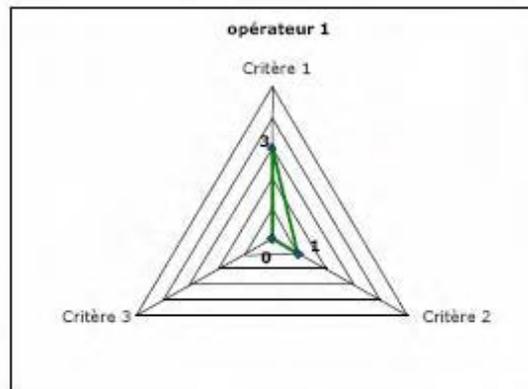
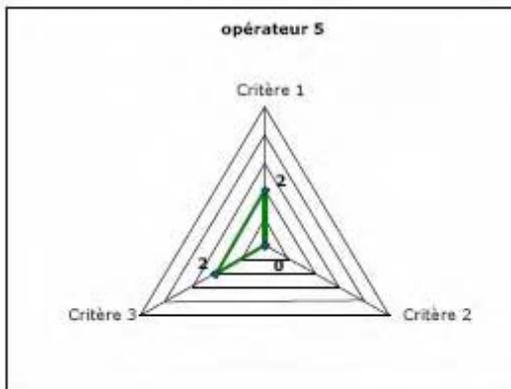
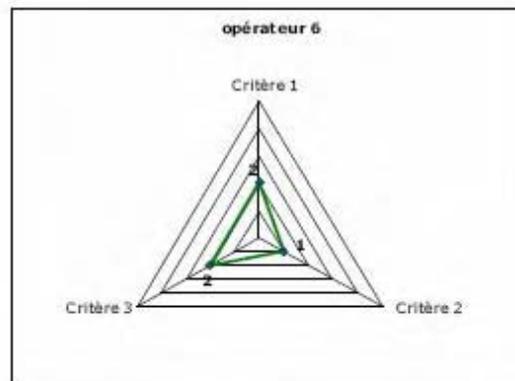
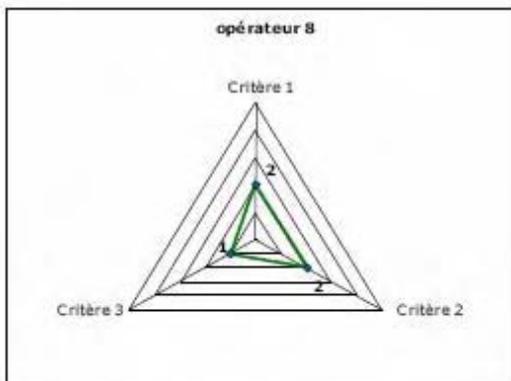
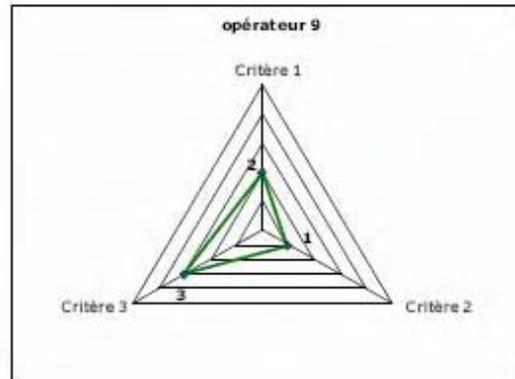
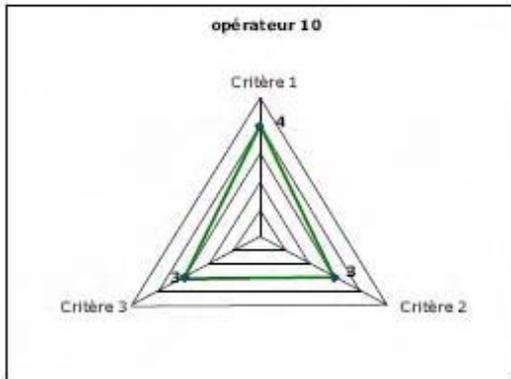
- Critère 1 : niveau de conformité au PAP (déclinaison des objectifs du PAP pertinents pour l'opérateur) ;
- Critère 2 : niveau d'engagement et de suivi contractuel entre les deux parties ;
- Critère 3 : niveau opérationnel des objectifs contractualisés et des leviers de performance.

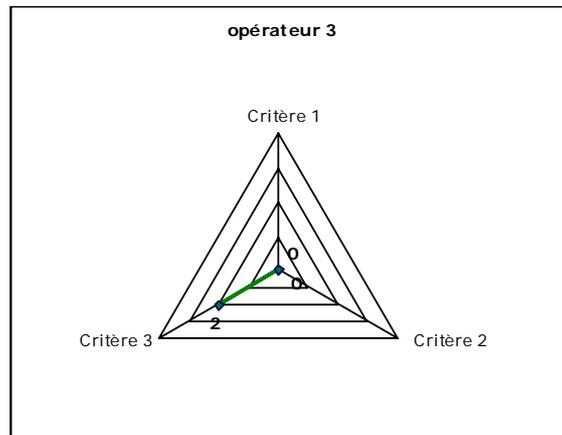
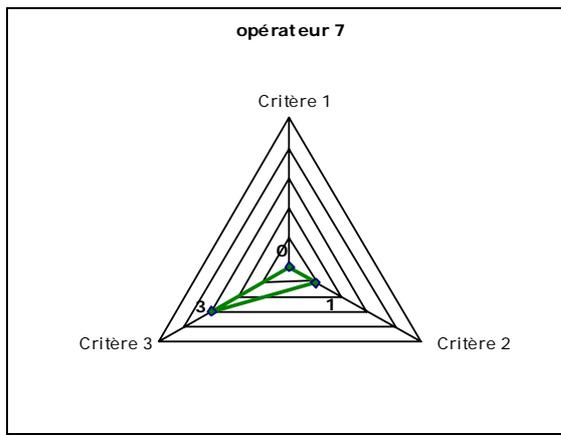
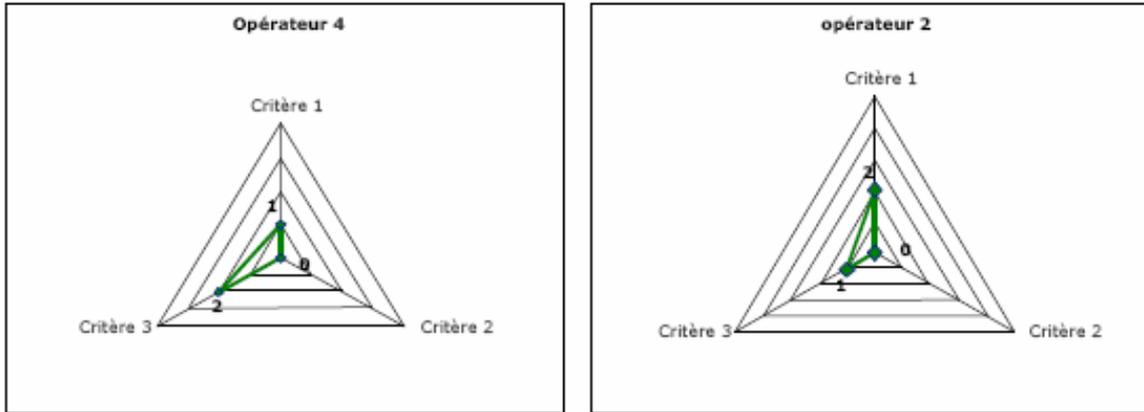
⁹ Par différenciation avec les indicateurs d'activité.

¹⁰ Musée du Louvre, Cité des sciences et de l'industrie, Centre national des arts plastiques et École nationale supérieure de la photographie d'Arles.

¹¹ Outil de Pilotage à l'Usage des Services.

Les résultats graphiques de cette évaluation sont présentés *infra*.





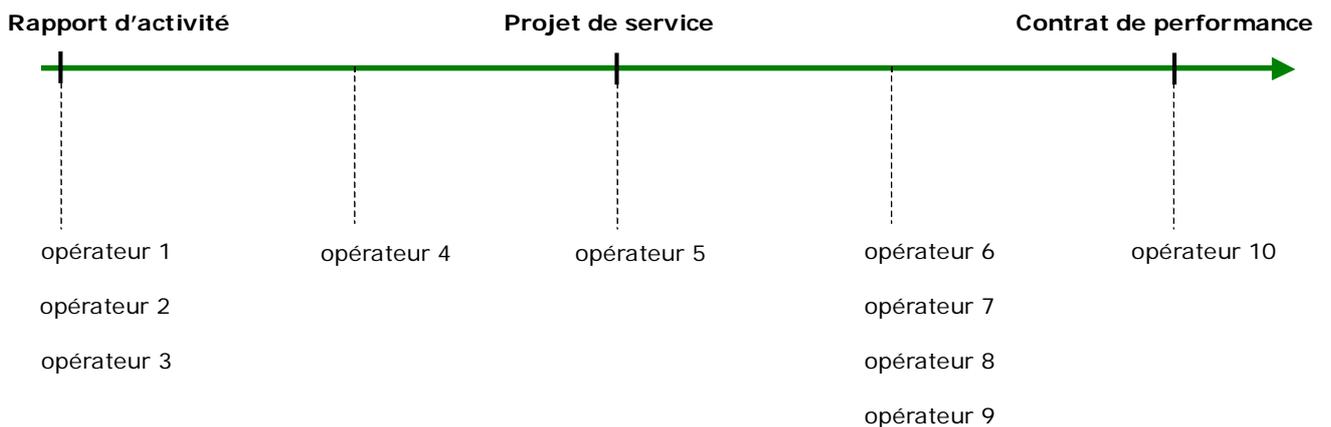
Il ressort de cette étude que **seuls quatre contrats sur dix peuvent être qualifiés, au regard des critères choisis, de véritables contrats de performance**. Les autres ne remplissent pas un ou plusieurs critères et sont plutôt assimilables à des projets de service ou à de simples rapports d'activité.

Graphique 2

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.



Recommandations

- Étendre la démarche de contractualisation sur la performance à tous les opérateurs, en hiérarchisant les priorités en fonction des enjeux.

* Tirer les conséquences de l'inscription d'une structure sur la liste des opérateurs de l'État et entamer une **démarche de contractualisation avec tous les opérateurs, y compris avec les associations et avec les opérateurs placés sous la tutelle de plusieurs ministères.**

Dans le cas des associations qui bénéficient également de subventions des collectivités territoriales, ces dernières doivent être associées à la négociation du contrat, ce qui suppose un accord des différents financeurs sur les objectifs stratégiques assignés à l'opérateur. Une telle négociation serait nécessairement plus compliquée mais le fait de recevoir des financements de différentes sources ne saurait exonérer un opérateur de l'État de la démarche de performance.

*** Poursuivre le travail de pédagogie entamé auprès des opérateurs les plus réticents.**

Il est en particulier nécessaire de rappeler que les indicateurs de performance ne sont qu'une illustration partielle et forcément partielle des objectifs de politique publique et qu'ils présentent tous des imperfections, qui n'annulent néanmoins pas leur intérêt pour le développement progressif d'un véritable pilotage stratégique.

*** Conclure, dans les six mois, les contrats de performance avec les opérateurs à forts enjeux¹², notamment la BnF et l'ONP.**

- Mieux articuler les contrats de performance avec les autres instruments dont disposent les administrations de tutelle pour piloter les opérateurs.

* Compléter systématiquement les contrats de performance par une lettre de mission adressée au principal dirigeant et, lorsque c'est nécessaire, par un cahier des charges.

* Utiliser le cahier des charges pour procéder aux appels à candidature au moment du renouvellement des dirigeants.

* Encourager le développement d'une rémunération à la performance des agents des opérateurs liée aux résultats atteints dans le cadre du contrat de performance¹³.

- Donner toute leur place aux responsables de programme dans l'élaboration des contrats de performance.

Les responsables de programme sont comptables de la performance de leur programme. Ils doivent donc négocier et signer les contrats avec les opérateurs, ce qui n'exclut pas qu'ils soient cosignés par les directions sectorielles concernées.

- Préciser les modalités de suivi de la mise en œuvre des contrats de performance.

* Prévoir systématiquement dans les contrats de performance des **procédures et des calendriers pour la remontée d'informations** vers les administrations de tutelle sur la mise en œuvre des contrats et notamment les résultats atteints sur les 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 aux établissements d'enseignement supérieur, au-delà des seuls indicateurs communs aux écoles nationales supérieures d'art en région d'une part et aux écoles nationales supérieures d'architecture d'autre part).

¹² Cf. Annexe 4 : « Panorama des opérateurs du ministère de la culture ».

¹³ Cf. Annexe 14 : « La rémunération à la performance ».

- Définir ex ante les modalités d'évaluation des contrats.

L'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC) procède actuellement à l'évaluation du contrat du Musée du Louvre pour la période 2003-2005 selon des modalités qui pourraient être répliquées chez d'autres opérateurs. La mission considère toutefois qu'il aurait été préférable que cette évaluation soit conduite avant la conclusion du second contrat afin de pouvoir en tirer toutes les conséquences.

Les évaluations pourraient être confiées à l'IGAAC en association avec les inspections des directions sectorielles du ministère de la culture. Pour les contrats des opérateurs les plus importants, il pourrait également être utile de **mettre en place un dispositif de certification des indicateurs de performance**, sur le modèle de la certification des indicateurs du Musée du Louvre, conduite annuellement par l'IGAAC.

- Relancer la contractualisation pluriannuelle sur les moyens des opérateurs.

Malgré les rigidités budgétaires qu'elle entraînerait, la mission estime indispensable de s'engager dans la voie d'une contractualisation sur les moyens alloués aux opérateurs, en concertation avec la direction du budget qui pourrait dans ce cas devenir cosignataire des contrats.

Une telle contractualisation, déjà pratiquée par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) avec les organismes financés par subventions au niveau local, aurait en effet plusieurs avantages :

* Elle redonnerait aux administrations de tutelle **des marges de négociation** : pour 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 sur leurs moyens** et leur permettrait de mieux planifier leurs activités, leurs investissements et la gestion de leur personnel sur trois ans.

* Elle constituerait un facteur de motivation pour les opérateurs les plus réticents pour l'élaboration d'un contrat de performance.

Toutefois, compte tenu du poids de la subvention pour charges de service public dans le budget annuel du ministère de la culture, une contractualisation sur les moyens serait facilitée par **un contrat de performance cadre signé entre le ministère de la culture et la direction du budget**, donnant au ministère une visibilité globale sur l'évolution de ses ressources ou une norme de dépense triennale pour l'ensemble du budget de l'État ventilée par missions¹⁴ ;

Une **politique de contractualisation progressive sur certains paramètres budgétaires**, qui ne fige pas entièrement le montant des subventions, constituerait une solution transitoire. Ces paramètres pourraient par exemple être le nombre d'emplois alloués à l'opérateur (pour ceux d'entre eux qui bénéficient d'emplois financés sur le budget de l'État), une fourchette de taux d'évolution de la subvention pour charges de service public, le financement d'un programme d'investissement pluriannuel...

Par ailleurs, la mission est favorable à l'inscription dans les contrats d'une règle de partage des excédents qui pourraient être dégagés en cours de gestion.

¹⁴ Cf. Rapport au Gouvernement d'Alain Lambert et Didier Migaud : *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, octobre 2006. Cette proposition est en cours d'expertise par une mission de l'inspection générale des finances.

ANNEXE 14

ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE

L'audit sur la tutelle et le pilotage des opérateurs du ministère de la culture a vocation à être répété dans d'autres ministères. Afin de permettre aux missions suivantes de capitaliser sur le travail déjà effectué, de l'adapter au champ qui sera le leur et de l'approfondir, ce document présente les principaux éléments de la méthodologie suivie. Il se fonde sur la trame des annexes en récapitulant, pour chaque thème abordé, les données de base, les références utiles et les principales questions à aborder.

Ce document ne constitue ni un plan type de rapport ni un guide d'audit des opérateurs. Il vise à faciliter le déroulement d'un audit sur le pilotage et la tutelle des opérateurs, notamment la conduite des entretiens.

I. PANORAMA DES OPÉRATEURS

Recenser les principales caractéristiques des opérateurs concernés afin d'aboutir à une typologie qui permettra :

- d'identifier les principaux enjeux,
- d'affiner les propositions de la mission en fonction des groupes d'opérateurs ainsi définis.

A. Identification des opérateurs

- **Combien d'opérateurs sont-ils rattachés aux programmes pilotés par le ministère ? Quelle part des opérateurs de l'État représentent-ils ?**

798 opérateurs de l'État sont recensés dans le rapport sur les opérateurs de l'État (« jaune ») annexé au projet de loi de finances pour 2007.

- **Quelle est la proportion d'opérateurs principaux / secondaires ? Quelle est la proportion d'opérateurs uniques / appartenant à une catégorie ?**

Opérateur principal : opérateur apportant une contribution effective à la performance du programme auquel il est rattaché ou recevant une fraction importante de son budget. La liste des opérateurs de l'État pour 2007 comporte 64,6% d'opérateurs principaux.

Catégorie d'opérateurs : regroupe des opérateurs dont les missions sont similaires. La liste des opérateurs de l'État pour 2007 comporte 73,9% d'opérateurs appartenant à une catégorie.

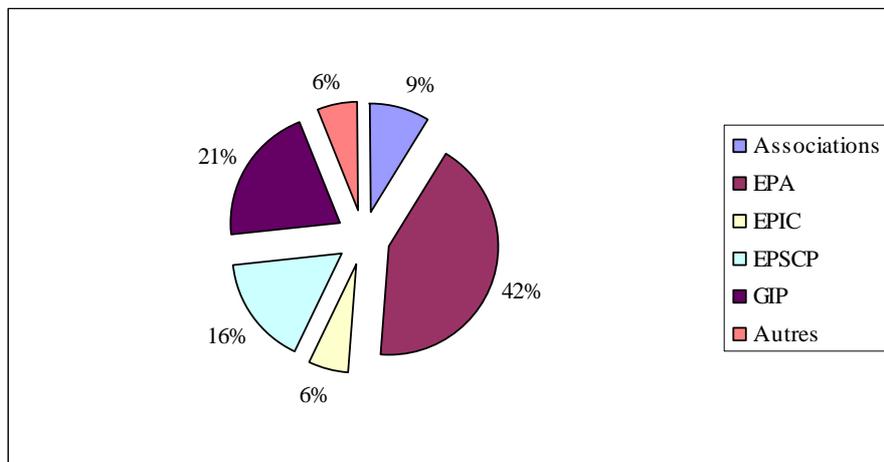
Le classement des opérateurs en opérateurs principaux / secondaires et uniques / appartenant à une catégorie ne dépend pas de critères fixes mais fait l'objet d'un accord entre le ministère des finances et le ministère concerné. Pour autant, comparer la répartition des opérateurs du ministère étudié et celle des opérateurs de l'État en général peut donner des indications sur l'exercice de la tutelle et du pilotage. Par exemple, une sur-représentation des opérateurs appartenant à des catégories peut induire un exercice de la tutelle et un pilotage plus homogène.

Modèle de tableau 1

	Opérateur unique		Opérateur appartenant à une catégorie		Total	
	Opérateurs de l'État	Opérateurs du ministère	Opérateurs de l'État	Opérateurs du ministère	Opérateurs de l'État	Opérateurs du ministère
Opérateur principal	122		394		516	
Opérateur secondaire	86		196		282	
Total	208		590		798	

- **Quel est le statut juridique des opérateurs ?**

A rapprocher de la répartition par statut juridique des opérateurs de l'État :



Les modalités d'exercice de la tutelle peuvent varier en fonction du statut des opérateurs, qui impliquent des règles de gestion budgétaires et comptables différentes.

- **Comment la liste des opérateurs du ministère a-t-elle été constituée ? A t-elle évolué d'une année sur l'autre ? Est-il prévu de la faire évoluer encore ?**

La liste des opérateurs est arrêtée annuellement, en accord entre le ministère des finances et le ministère concerné.

- **Les opérateurs retenus respectent-ils les critères posés dans les définitions budgétaire et comptable des « opérateurs » ?**

Les définitions budgétaire et comptable des opérateurs sont légèrement différentes. Elles ne sont pas toujours strictement respectées (cf. annexe 5).

- **Quel est le rythme de création des opérateurs ? Existe-t-il des critères objectifs d'octroi de la personnalité juridique ? Constate-t-on une tendance à la création de nombreux opérateurs et comment cette tendance s'explique-t-elle le cas échéant ?**

B. Gouvernance des opérateurs

- **Les dirigeants**

- o Quelle est la répartition des rôles entre les dirigeants ?

La plupart des opérateurs ont deux dirigeants, l'un au profil administratif (administrateur général, directeur, secrétaire général), l'autre au profil « métier » (président, exécutif ou non, directeur).

- o Quelle est leur procédure de nomination ? Les postes de direction font-ils l'objet d'appels à candidatures / de mise en concurrence ? Les administrations de tutelle proposent-elles une liste de candidats ?...

- **Le conseil d'administration (ou son équivalent)**

- o Quelle est la composition du CA ? Comment les représentants de l'État sont-ils choisis ? Comment les personnalités qualifiées sont-elles choisies ? Jouent-elles un rôle effectif dans la gouvernance des opérateurs ?
- o À quelle fréquence la CA se réunit-il ?

- Existe-t-il des comités spécialisés (comité financier, comité des rémunérations...) ?
- Les CA sont-ils précédés de réunions de pré-CA ? Si oui, combien ? Qui y assiste ?
- Comment l’instruction des dossiers de CA se déroule-t-elle ? Quels acteurs de la tutelle y procèdent-ils ? Selon quelle méthode ? Les dossiers de CA sont-ils communiqués suffisamment à l’avance ? Les données budgétaires et comptables font-elles l’objet d’analyses financières ?
- Quel est le type de sujets soumis au CA (orientations stratégiques, décisions de gestion...) ?

Examiner un échantillon de dossiers et de comptes-rendus de CA.

C. Financement des opérateurs

- **Quelle est la part des crédits des programmes affectée aux opérateurs ?**

Modèle de tableau 2

Programme	AE du programme PLF 2007	AE affectées aux opérateurs PLF 2007	en %	CP du programme PLF 2007	CP affectés aux opérateurs PLF 2007	en %

Cette analyse, centrale pour la compréhension des enjeux budgétaires, permet de détecter si le poids budgétaire des opérateurs en fait le principal acteur de la mise en œuvre des politiques publiques et si le poids des opérateurs ou de certains d’entre eux est de nature à rendre l’exercice de la tutelle plus complexe.

- **Quelle part des crédits des programmes est-elle affectée aux opérateurs compte tenu de la valorisation des personnels rémunérés par l’État ?**

Les établissements publics à caractère administratif (EPA) peuvent employer des agents rémunérés par l’État et sous plafond d’emploi des programmes. Les crédits correspondant s’imputent sur le titre 2 (dépenses de personnel) et non sur le titre 3-2 (subvention pour charges de service public).

- **Quelles sont les caractéristiques financières des opérateurs ?**

- Somme des budgets des opérateurs / budget du ministère.
- Budgets des opérateurs. Faire ressortir le cas échéant le poids prépondérant de certains opérateurs « X% des opérateurs absorbent 50% / 75% / 90% de la somme des budgets des opérateurs »
- Subventions pour charges de service public versées aux opérateurs. Faire ressortir le cas échéant le poids prépondérant de certains opérateurs « X% des opérateurs absorbent 50% / 75% / 90% de la subvention pour charges de service public »
- Part du financement public dans le budget des opérateurs (au sens large : incluant les subventions du ministère concerné, les autres subventions publiques, la valorisation des personnels État et les ressources fiscales affectées). Il peut également s’avérer nécessaire de tenir compte des actifs, matériels ou immatériels, mis à disposition par l’État.

D. Emplois des opérateurs

- **Combien d'agents les opérateurs emploient-ils (si possible en ETPT) ?**

À rapprocher du nombre d'emplois des programmes de rattachement.

Le décompte des emplois des opérateurs pose des problèmes spécifiques (*cf. infra* et annexes 11 et 12). Le cas échéant, fournir une estimation à partir des données les plus fiables et complètes à disposition.

- **Comment se répartissent ces emplois ?**

Faire ressortir le cas échéant le poids prépondérant de certains opérateurs « X% des opérateurs emploient 50% / 75% / 90% des effectifs totaux des opérateurs ».

E. Typologie des opérateurs

- **Les administrations de tutelle ont-elles établi une typologie des opérateurs en fonction des enjeux qu'ils représentent ? Si oui, quelles conséquences en tirent-elles pour l'exercice de la tutelle et du pilotage ?**

Si aucune typologie n'existe ou si elle n'apparaît pas complète ou entièrement satisfaisante, en proposer une, sur la base de critères objectifs et applicables à l'ensemble des opérateurs, à nuancer d'éléments plus qualitatifs ou qui ne peuvent faire l'objet de comparaisons entre tous les opérateurs (par exemple, la fréquentation, pour les opérateurs accueillant du public). (*cf. annexe 4*).

Pour cela, il est indispensable de sélectionner des critères quantifiables, pour lesquels on dispose de données homogènes pour tous les opérateurs (par exemple, le budget, les emplois, les ressources propres ou les subventions publiques). À partir d'un découpage en segments adapté à la dispersion des données par opérateur, appliquer un système de notation par critère permettant d'aboutir à un « note globale » pour chaque opérateur puis de classer les opérateurs en plusieurs groupes et d'aboutir à des représentations graphiques (par exemple des radars ou des nuages de points).

II. ORGANISATION DES ADMINISTRATIONS DE TUTELLE

Identifier les acteurs de la tutelle et du pilotage des opérateurs et analyser l'efficacité et l'efficience de leur organisation. Mesurer le niveau d'adaptation des organisations à la mise en œuvre de la LOLF.

Pour une définition de tutelle et pilotage, *cf.* rapport.

A. Administrations de tutelle

- **Quel(s) sont les bureau(x) sectoriel(s) de la direction du budget concernés ? Suivent-ils tous les opérateurs étudiés ?**
- **Quelles sont les structures administratives qui participent à la tutelle dans le ministère « technique » concerné ?:**
 - o Existe t-il un/ des « bureau(x) des opérateurs » ou « bureau(x) de la tutelle » ? Si oui, où est (sont)-il(s) positionné(s) : secrétariat général du ministère, direction de soutien, directions sectorielles, secrétariat de programme ? Sui(ven)t-il(s) tous les opérateurs étudiés ?
 - o Quelles sont les directions sectorielles concernées ? Quel rôle jouent-elles ? Une direction sectorielle chef de file est-elle identifiée pour tous les opérateurs ?
 - o Les services déconcentrés participent-ils à la tutelle et au pilotage des opérateurs implantés ou intervenant en région ?
 - o Certains opérateurs sont-ils soumis à la tutelle conjointe de plusieurs ministères ?
 - o Quelle est la proportion d'opérateurs pour lesquels le responsable de programme est aussi le directeur de tutelle ?
- **Quels sont les effectifs consacrés à la tutelle et au pilotage des opérateurs ?**

Modèle de tableau 3

Structure	Nombre d'opérateurs suivis	Effectifs consacrés à l'exercice de la tutelle et au pilotage (en ETP)	Ratio nombre d'opérateurs/ ETP

B. Répartition des compétences et coordination des acteurs

- **Quel est le rôle de chacun des acteurs de la tutelle et du pilotage ? Cette répartition des rôles est-elle fixée par un document (protocole, charte...) ? Est-elle à « géométrie variable » ?**

La répartition des compétences entre la direction de soutien et la direction sectorielle peut varier selon les directions sectorielles.

- **Comment les différents acteurs de la tutelle se coordonnent-ils entre eux ?**

Préciser les modalités et la fréquence des échanges, notamment dans les cas de tutelle conjointe.

- Les opérateurs savent-ils à qui s'adresser ? Existe-t-il pour eux un point d'entrée unique / interlocuteur privilégié au ministère des finances d'une part, au ministère « technique » d'autre part ?

C. Relations entre opérateurs et administrations de tutelle

- Quels sont la fréquence, les modalités et l'objet des échanges entre les administrations de tutelle et les opérateurs ?

Interroger à la fois les opérateurs et leurs administrations de tutelle :

- o Qui prend l'initiative des contacts ?
- o Les administrations de tutelle rencontrent-elles les opérateurs en bilatéral/ par groupes/ tous ensemble ? ...

Leur demander d'évoquer et de caractériser le rôle des administrations de tutelle aux différents « moments » de la tutelle : préparation et tenue des conseils d'administration, relations au quotidien, situations de crise (notamment grèves)...

Modèle de tableau 4

	Nomination des dirigeants	Préparation des conseils d'administration	Quotidien (sujets ponctuels, suivi régulier)	Situations de crise
Degré global d'implication de la tutelle				
Rôle actuel des différents acteurs				
<i>DB</i>				
<i>Direction de soutien</i>				
<i>Directions sectorielles</i>				
<i>RProg</i>				
<i>Secrétaire général</i>				
<i>Cabinets (culture, Maignon, Présidence) voire ministre</i>				
Problèmes actuels				
Schéma cible				
Obstacles/ Limites				

- Qui représente les administrations de tutelle aux conseils d'administration des opérateurs et ce rôle est-il bien exercé ?
- Les administrations de tutelle favorisent-elles les échanges de bonnes pratiques : mutualisation / partage de retours d'expériences entre opérateurs ?
 - o Les dirigeants d'opérateurs se rencontrent-ils en dehors de la présence des administrations de tutelle (clubs, associations...) ? Si oui, quels sujets évoquent-ils ?
 - o De leur côté, les administrations de tutelle organisent-elles des rencontres entre les opérateurs ? Si oui, quelle forme prennent ces rencontres : groupes pérennes/ provisoires ; groupes d'opérateurs regroupés par métier / par enjeux... ?
 - o Les administrations de tutelle répondent-elles aux demandes de services formulées par les opérateurs (par exemple, expertise d'un projet de modernisation de la gestion) ?

III. TUTELLE FINANCIÈRE

Analyser l'exercice de la tutelle financière. Cette partie attire l'attention sur certains aspects stratégiques du contrôle budgétaire et comptable, qui doivent être adaptés selon les ministères.

A. Présentation et analyse des budgets des opérateurs

- **La circulaire de la direction du budget précisant les modalités de présentation du budget des opérateurs est-elle bien diffusée à l'ensemble des opérateurs ? Le ministère « technique » y joint-il une note précisant les modalités d'application à des opérateurs ?**

La direction du budget produit chaque année une circulaire précisant les modalités de présentation des budgets des opérateurs. La circulaire 4BCJS-O6-2856- 31 juillet 2006 s'applique en principe à l'ensemble des opérateurs de l'État, hormis les EPSCP (c'est-à-dire y compris aux associations).

- **Les opérateurs respectent-ils les prescriptions de cette circulaire ?**

En particulier :

- o Le budget est-il voté en trois enveloppes (fonctionnement, personnel, investissement) ou certains opérateurs continuent-ils de voter leur budget par comptes à deux, voire trois, chiffres ?
- o Le budget est-il ventilé par destination ?

- **Comment les investissements des opérateurs sont-ils financés (par subvention d'investissement ou par dotations en fonds propres) ? Les opérateurs bénéficient-ils de dotations financées directement par des crédits du titre 7 ?**

- **Quelles sont les modalités de négociation des crédits de l'opérateur ?**

Programmation pluriannuelle ? Négociation annuelle ? Mise en œuvre de la justification au premier euro ? Participation directe aux négociations avec la DB ?

- **Comment les administrations de tutelles contrôlent-elles :**

- o Les documents de programmation budgétaire et la justification au premier euro des crédits ?
- o L'exécution budgétaire : à quelle fréquence les documents sont-ils examinés, comment le respect des prévisions budgétaires est-il contrôlé, comment la qualité de la gestion est-elle analysée ? Existe-t-il un protocole précis et/ou un système d'information d'aide à l'analyse de l'exécution budgétaire ?

- **La gestion des différents opérateurs du ministère fait-elle l'objet de comparaisons ? Sont-elles bien exploitées ? Existe-t-il des ratios communs de contrôle de gestion ? Des ratios d'alerte ?**

B. Application de la réserve de précaution

Pour les années 2005 à 2007 :

- **Quel a été le taux de mise en réserve appliqué aux crédits du titre 3-2 ?**
- **Les subventions pour charges de service public ont-elles été notifiées aux opérateurs en incluant ou en excluant la réserve de précaution ?**

- **Quelles instructions le ministère « technique » a-t-il donné pour la présentation de la mise en réserve dans les budgets ? Les opérateurs les ont-ils respectées ?**
 - o Si la réserve de précaution était déduite des crédits notifiés, les opérateurs ont-ils été invités à présenter un document indiquant l'usage qu'il ferait des crédits éventuellement dégelés et venant abonder leur budget en cours d'année par une décision modificative ?
 - o Si la réserve de précaution était incluse dans le budget, comment les opérateurs en ont-ils rendu compte (passage d'une provision, présentation extra-budgétaire d'un tableau indiquant les postes sur lesquels porteraient les coupes au cas où des crédits mis en réserve ne seraient pas débloqués...) ?

C. Contrôle financier

- **Quelles sont les structures chargées du contrôle financier des opérateurs ? La répartition des opérateurs entre elles suit-elle une logique particulière (statut juridique, programme de rattachement, domaine d'activité...) ?**

	EPA	EPIC	Associations
Ancienne appellation du corps de contrôle	Contrôle financier	Contrôle d'État	Le cas échéant, contrôle d'État
Anciens textes juridiques de référence	Décret du 25 octobre 1935	Décret n°55-733 du 26 mai 1955	Décret n°55-733 du 26 mai 1955 (article 3).
Ancienne nature du contrôle	Contrôle financier. Axé sur le contrôle de régularité des actes et de la disponibilité des crédits, <i>a priori</i>	Contrôle économique et financier. Axé sur le contrôle <i>a posteriori</i> et le contrôle des risques.	Contrôle économique et financier. Axé sur le contrôle <i>a posteriori</i> et le contrôle des risques
Nouvelle appellation du corps de contrôle	Contrôle général économique et financier		
Nouveaux textes juridiques de référence	Décret 2005-757 du 4 juillet 2005 issu du décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 (État) et décliné en arrêtés	Décret n°2005-437 du 9 mai 2005	<i>Idem</i>
Nouvelle nature du contrôle	Axé sur le contrôle de la soutenabilité budgétaire et la détection des risques financiers. Le contrôle de régularité est limité aux actes budgétaires les plus significatifs.	« Le contrôle économique et financier de l'État est un contrôle externe portant sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes qui en relèvent. Il a pour objet d'analyser les risques et d'évaluer les performances de ces entreprises et organismes en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État » (art. 5)	<i>Idem</i>

- **Les associations opérateurs de l'État sont-elles soumises au contrôle financier ? Si oui, ce contrôle est-il effectif ?**
- **Les modalités du contrôle financier ont-elles évolué dans le sens d'un allègement du contrôle *a priori* et d'un renforcement du contrôle des risques et de la soutenabilité ?**

- **Pour les EPA, les arrêtés de contrôle financier ont-ils été revus depuis le décret du 4 juillet 2005 ?**
- **À quelle fréquence et sous quelle forme les opérateurs transmettent-ils des informations financières aux contrôleurs financiers ?**

Les opérateurs transmettent généralement à leur contrôleur financier des tableaux de bord à une fréquence trimestrielle, voire mensuelle.

- **Les contrôleurs financiers procèdent-ils à des analyses financières ?**

La réalisation d'analyses financières par les contrôleurs financiers peut constituer une aide appréciable pour les administrations de tutelle, notamment avant la tenue des conseils d'administration. Les pratiques des contrôleurs financiers en la matière sont très variables.

- **Leurs méthodes de travail sont-elles harmonisées ?**
- **Leur action est-elle coordonnée ?**

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) dispose-t-il d'une vision d'ensemble des opérateurs ? Est-il en mesure d'assurer la coordination de leur contrôle financier ?

- **Les contrôleurs financiers apportent-ils un appui aux administrations de tutelle ?**

Par leur participation active aux réunions préparatoires aux CA et au CA, aux réunions de contractualisation (*cf. infra*) par la fourniture d'analyses financières, de notes thématiques...

D. Règles de gestion des excédents budgétaires

- **Existe-t-il des règles générales de gestion des excédents budgétaires éventuellement dégagés par les opérateurs en fin de gestion ?**
- **Existe-t-il des règles de gestion des excédents budgétaires éventuellement dégagés par les opérateurs en fin de gestion spécifiques à un ou plusieurs opérateurs ?**
- **Quel est le contenu de ces règles ? Sont-elles de nature à inciter les opérateurs à développer leurs ressources propres tout en les responsabilisant sur leurs résultats ?**

L'intéressement des opérateurs aux excédents dégagés en cours de gestion peut permettre de les encourager à augmenter leurs ressources propres et à améliorer leur gestion. Il peut donc être utile de fixer a priori une règle de gestion des excédents.

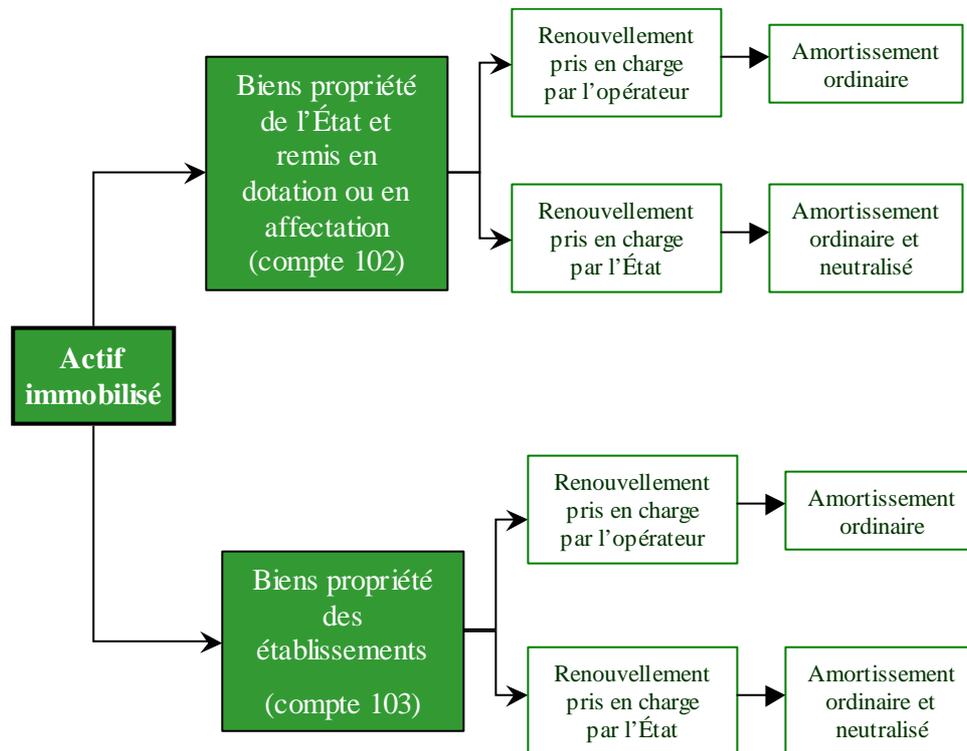
E. Qualité comptable

- **Les immobilisations des opérateurs font-elles l'objet d'un recensement exhaustif ? Sont-elles valorisées ?**

La direction générale de la comptabilité publique a lancé un chantier de fiabilisation du parc immobilier des opérateurs, en trois vagues successives.

- **Les responsabilités respectives de l'État et des opérateurs en matière de renouvellement des actifs immobiliers sont-elles claires ? Pour les biens remis en dotation, sont-elles précisées dans les arrêtés de remise en dotation ?**

Les principes applicables en vertu de la réglementation sont résumés par le schéma suivant :



F. Systèmes d'information

- Les administrations de tutelle (DB et ministère « technique ») disposent-elles d'outils informatiques de suivi des données budgétaires et/ou comptables des opérateurs ? Si oui, ces outils sont-ils mutualisés ? Quelles données contiennent-ils ? Permettent-ils d'établir des comparaisons ?

La direction générale de la comptabilité publique a développé un système d'information, l'infocentre EPN, dont l'accès pourrait être élargi aux acteurs de la tutelle et aux opérateurs (cf. annexe 10).

IV. TUTELLE ET PILOTAGE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Analyser :

- le niveau d'information générale des administrations de tutelle sur les emplois des opérateurs et la fiabilité des données détenues par les différents acteurs ;
- leur degré de maîtrise de l'évolution des emplois et leur gestion (ou le degré d'autonomie dont disposent les opérateurs en matière de création et de gestion de leurs emplois)

A. Suivi des emplois

Quasiment tous les opérateurs emploient des agents rémunérés sur leur budget propre. Certains EPA emploient également des agents rémunérés sur le budget de l'État et sous plafond d'emploi des programmes. Les administrations de tutelle ne sont pas toujours bien informées sur le nombre des emplois, leurs évolutions et leur gestion.

- **Quelle est la typologie des emplois des opérateurs ?**
 - o Statut juridique : droit privé/ droit public ; droit public : titulaires/ contractuels (article 3, 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, liste établie par décret en Conseil d'État, prévue à l'article 3)
 - o Financement des emplois : État ou opérateur
- **Les données sur les emplois des opérateurs présentées dans les projets annuels de performance et le « jaune » opérateurs sont-elles complètes et fiables ?**
- **Ces données permettent-elles de dégager une tendance d'évolution de l'emploi des opérateurs ?**
- **De quelles données sur les emplois disposent les différents acteurs de la tutelle et du contrôle ? Ces données sont-elles cohérentes ?**

Modèle de tableau 5

Détenteur	Source	Document public / interne	Années couvertes	Opérateurs couverts	Emplois couverts

- **Le décompte des emplois des opérateurs est-il effectué en ETPT ou en ETP, voire en effectifs physiques ? Les modalités de décompte en ETPT sont-elles claires pour les opérateurs (notion d'ETPT par rapport aux ETP, périmètre des emplois à prendre en compte...) ?**
- **Les emplois des opérateurs sont-ils suivis dans un système de gestion des ressources humaines (SIRH) ?**
 - o Les emplois des opérateurs sont-ils suivis dans le SIRH de leur ministère de tutelle ?

Préciser si seuls les emplois rémunérés par l'État sont suivis dans le SIRH ministériel ou si les emplois rémunérés par les opérateurs le sont aussi, le cas échéant dans un module différent.

- Les opérateurs ont-ils un accès au SIRH ministériel ?
 - Actif ?
 - Consultatif ?
- Certains opérateurs disposent-ils de leur propre SIRH ? Si oui, ces SIRH sont-ils interfacés avec le SIRH ministériel ?

B. Gestion des emplois rémunérés par l'État

- **Les opérateurs sont-ils associés à la déclinaison du plafond d'emploi et aux réflexions sur l'évolution de la structure d'emploi ? Si oui, selon quelles modalités ?**
- **Quel rôle jouent respectivement la direction de soutien, les directions sectorielles et les responsables de programme dans ces processus ?**
- **Quel est le taux de vacance sur les emplois rémunérés par l'État chez les opérateurs ? Quelles mesures/ initiatives de court/ moyen terme sont prises par les administrations de tutelle pour le réduire ou le maintenir à un niveau faible ?**

En particulier :

- Les opérateurs sont-ils consultés sur le rythme d'organisation des concours et leur calendrier ?
- Les administrations de tutelle autorisent-elles un recours accru aux vacances pour combler temporairement les vacances d'emplois ?
- **Les administrations de tutelle et de contrôle s'assurent t-elles correctement du respect des règles statutaires (par exemple, affectation d'agents titulaires sur les emplois permanents sauf exceptions prévues par la réglementation) ?**
- **Existe-t-il des freins à la mobilité des agents des opérateurs ? Quelles mesures/ initiatives de court/ moyen terme sont prises par les administrations de tutelle pour les lever ?**
- **Quelle est la répartition des rôles au sein du ministère technique pour la gestion des emplois des opérateurs rémunérés par l'État ?**
 - Ces emplois sont-ils gérés à la direction de soutien ? Dans les directions sectorielles ? Les deux ?
 - À qui doit s'adresser l'opérateur ? Cette répartition des rôles apparaît-elle efficiente ?

C. Transfert des emplois

Chez certains opérateurs, les emplois antérieurement rémunérés par l'État ont été transférés aux opérateurs (qui disposent des crédits de rémunération des agents et d'une compétence plus ou moins large pour leur gestion).

- **Le transfert de la gestion et de la paie a-t-il été expérimenté ? Si oui :**
 - Quel est le périmètre des actes de gestion transféré ?
 - Quelles ont été les conditions matérielles et financières du transfert (transfert de gestionnaires, raccordement au SIRH ministériel, règles de partage de la charge correspondant à l'évolution annuelle des dépenses de personnel – augmentation de la valeur du point fonction publique, glissement vieillesse technicité (GVT) et mesures catégorielles ...)?

- Le transfert s'est-il accompagné d'une réduction des effectifs gestionnaires du ministère technique ?
 - Le transfert a-t-il fait l'objet d'une évaluation :
 - *A priori*
 - *A posteriori?*
 - Selon les opérateurs/ les administrations de tutelle, quels sont les avantages/ inconvénients du transfert?
 - Si la réforme du statut de la fonction publique d'État, actuellement en cours d'élaboration et qui envisage de permettre la tenue de commissions administratives paritaires par catégorie A-B-C, aboutit : les administrations de tutelle ont-elles prévu de déconcentrer les CAP au niveau des opérateurs ? Les opérateurs le souhaitent-ils ?
- **Le transfert est-il envisagé pour d'autres opérateurs ? Selon quels critères est-il décidé de procéder au transfert?**

V. INSTRUMENTS DE PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE

Analyser la qualité du pilotage des opérateurs par les administrations de tutelle et la façon dont les opérateurs participent à la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles.

A. Pilotage des opérateurs

- **Quel est le degré d'autonomie des opérateurs dans l'exercice de leur activité principale (programmation, organisations d'évènements, choix d'investissements, décisions de politique publique) ?**
- **Dans quels cas les administrations de tutelles sont-elles consultées et deviennent-elles les instances décisionnaires ?**

B. Documents de performance (contrats de performance)

- **Les opérateurs ont-ils été associés à la définition des objectifs et indicateurs du projet annuel de performance auquel ils sont rattachés ?**
- **Quelle forme le « document de performance » qui doit être joint au budget des opérateurs prend-il ?**

La circulaire 4BCJS-06-2856 du 31 juillet 2006 de la direction du budget sur l'élaboration des budgets des opérateurs pour 2007 prévoit qu'un document de performance doit y être joint.

- **Une démarche de contractualisation a-t-elle été engagée. Si oui :**
 - o Concerne-t-elle l'ensemble des opérateurs ?
 - o Quel est le calendrier prévisionnel ? l'état d'avancement ?
 - o La négociation des contrats a-t-elle été échelonnée dans le temps en fonction des enjeux budgétaires et politiques ?
 - o Les contrats suivent-ils une maquette type ? Si oui, qui l'a élaborée ? Fait-elle l'objet d'une déclinaison par catégorie d'opérateurs ?
 - o Quelles sont les modalités d'élaboration des contrats (qui rédige la première version ? Qui participe aux réunions...) ?
 - o Evaluer le contenu et la qualité des contrats (cf. grille d'analyse *Deloitte* ci-jointe)
 - o Quelles sont les modalités de suivi de la mise en œuvre des contrats ? Les contrats sont-ils de véritables instruments de pilotage par la performance pour les administrations de tutelle ?
 - o Une procédure d'évaluation de la mise en œuvre des contrats est-elle prévue ? Selon quelles modalités ?
 - o Les contrats permettent-ils de s'assurer de la participation effective des opérateurs à la mise en œuvre des politiques publiques, telles qu'elles sont définies par les administrations de tutelle ?
- **Les opérateurs disposent-ils d'outils de pilotage en interne (tableaux de bord, tableaux de suivi de la réalisation des objectifs du contrat...) ?**

- Les opérateurs ont t-ils mis en place une comptabilité analytique ? Avec quels outils ? Selon quelle méthode ?

C. Autres instruments de pilotage par la performance

- Les directives nationales d'orientation sont-elles utilisées pour fixer des orientations générales aux opérateurs ?
- Existe t-il un cahier des charges pour certains opérateurs ?
- Les dirigeants des opérateurs reçoivent-ils une lettre de mission ? Si oui, constitue-t-elle un véritable outil de pilotage par la performance ?

Préciser :

- o Si les lettres de mission concernent les dirigeants administratifs et / ou les dirigeants « métier » :
- o qui en rédige la première version ;
- o si elles font l'objet d'une négociation entre les dirigeants et les administrations de tutelle ;
- o si elles font l'objet d'une négociation entre administrations de tutelle ;
- o qui en est signataire ;
- o si elles contiennent des objectifs précis, le cas échéant tirés du PAP ou du document de performance.

Les instruments de pilotage des opérateurs

	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	Élaboration conjointe entre l'opérateur, ses administrations de tutelle et le responsable de programme	Élaboration par les administrations de tutelle	Élaboration 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

- **Les dirigeants des opérateurs bénéficient-ils d'une rémunération à la performance ? Si oui :**
 - Quel rôle ont joué les administrations de tutelle dans sa mise en place ?
 - Concerne t-elle l'ensemble des opérateurs ?
 - Concerne t-elle à la fois le dirigeant « administratif » et le dirigeant « métier » ou seulement l'un ou l'autre ?
 - Obéit-elle aux mêmes principes pour tous ?
 - Part de rémunération variable
 - Modulation du versement ou « tout ou rien »
 - Nature du lien à la performance (lien avec l'atteinte d'objectifs précis, le cas échéant ceux du contrat de performance ?)

- **Les agents des opérateurs bénéficient-ils d'une rémunération collective à la performance ? Si oui :**
 - Quel rôle ont joué les administrations de tutelle dans sa mise en place ?
 - Quelles sont ses caractéristiques (lien avec l'atteinte d'objectifs précis, le cas échéant ceux du contrat de performance ?)

VI. PISTES D'APPROFONDISSEMENT

Parmi les sujets que la mission a identifiés sans les traiter de façon approfondie figurent :

- **l'exercice conjoint de la tutelle par plusieurs ministères « techniques »**

Les acteurs mobilisés par l'exercice de la tutelle et le pilotage d'un opérateur sont nombreux même lorsque celui-ci n'est statutairement soumis à la tutelle que d'un ministère (DB au ministère des finances, direction de soutien et direction(s) sectorielle(s) du ministère « technique » concerné). La nécessité d'organiser la coordination de ces acteurs est accrue lorsque la tutelle est partagée entre plusieurs ministères « techniques » qui peuvent parfois poursuivre des objectifs différents, voire contradictoires. Le poids respectif des ministères peut être variable, notamment selon qu'ils participent ou non au financement de l'opérateur et en fonction de leur part dans le financement.

- **l'exercice de la tutelle et le pilotage des associations opérateurs de l'État**

L'incorporation d'associations dans le périmètre des opérateurs de l'État implique que l'exercice de leur tutelle et leur pilotage obéissent aux mêmes principes et poursuivent les mêmes objectifs que celui des établissements publics, notamment en matière de performance. Or, la mission a constaté que le ministère de la culture, comme le ministère des finances, suivait de plus près les établissements publics, opérateurs « historiques ». Certaines associations rencontrées par la mission n'avaient de leur côté pas pris la mesure de ce qu'impliquait leur statut d'opérateur de l'État et n'étaient pas toujours associées aux initiatives lancées par leurs administrations de tutelle (consultation sur les objectifs des projets annuels de performance, groupes de travail, contrats de performance...) ou destinataires de certains documents essentiels comme la circulaire budgétaire.

- **la politique de création de nouveaux opérateurs et les statuts juridiques choisis**

Certains ministères se caractérisent par une politique très active de création de nouveaux opérateurs, sans qu'il existe forcément une politique formalisée en la matière. Quels sont les avantages et les inconvénients des différents statuts juridiques existants ? Dans quels cas est-il souhaitable de créer une personne morale autonome ou un service à compétence nationale ?

- **les comparaisons internationales**

Il serait intéressant de compléter l'analyse par des comparaisons internationales. Les solutions adoptées à l'étranger pourraient en effet constituer une source d'inspiration pour la modernisation de l'exercice de la tutelle et du pilotage des opérateurs.

VII. MODÈLES DE TABLEAUX RÉCAPITULATIFS

Modèle de tableau 6

Données concernant le statut juridique des opérateurs et leurs administrations chargées de leur tutelle et de leur contrôle

Opérateur	Statut juridique	Textes fondateurs	Direction sectorielle de tutelle	Autres ministères de tutelle	Entité chargée du contrôle financier

Modèle de tableau 7

Données relatives à l'inscription des opérateurs dans la démarche de performance issue de la LOLF

Opérateur	Programme de rattachement	Responsable de programme	Opérateur principal (Oui/Non)	Opérateur appartenant à une catégorie (Oui/Non)	État de la contractualisation

Modèle de tableau 8

Données financières et sur la fréquentation des opérateurs

Opérateur	Budget net exécuté en ...	Subvention du ministère de ...en ...	Subventions publiques en 2005	Subventions publiques au sens large en ...	Taux de financement public en ...	Fréquentation

Modèle de tableau 9

Données sur les emplois collectées par la mission

	Emplois rémunérés par l'État en ...	Emplois rémunérés par l'opérateur en ...	Emplois totaux en ...

Modèle de tableau 10

Critères pris en compte pour l'établissement de la typologie

Opérateur	Critère 1	<i>Note</i>	Critère 2	<i>Note</i>	Critère 3	<i>Note</i>	Note globale

VIII. GRILLE D'ANALYSE DES CONTRATS DE PERFORMANCE

Grille proposée par le cabinet *Deloitte*.

Indicateurs de coût			
Indicateurs de moyens			
Justification au premier euro			
Partie 4. Modalités d'exercice de la tutelle			
Remontée d'informations			
Actualisation annuelle			

Partie 1. Présentation des orientations stratégiques

	Oui	Non	Commentaire
Caractère synthétique de la présentation des missions de l'opérateur			
Correspondance des missions décrites dans le contrat avec les textes constitutifs législatifs et réglementaires de l'opérateur			
Correspondance des missions décrites dans le contrat avec le descriptif fait dans le PAP du MCC 2007			

Diagnostic porté	Oui	Non	Commentaire
Forces			
Faiblesses			
Menaces			
Opportunités			

Analyse des évolutions budgétaires et des prévisions			
--	--	--	--

Budget de l'opérateur (si les informations données dans le contrat)	2006 (M€)		2007 (M€)
	Dépenses	Recettes	
Total			
ETP de l'opérateur			

	Oui	Non	Commentaire
Ventilation du budget par type de mission (= présentation par destination)			
Part des dépenses des fonctions support de l'opérateur dans le budget (si information disponible pour 2006)			

		Lien avec les objectifs du PAP	Qualification des objectifs : - Objectif d'efficacité socio-économique - Objectif de qualité de service - Objectif d'efficience de la gestion
Objectifs stratégiques retenus par l'opérateur			
Objectifs intermédiaires retenus par l'opérateur			
Objectifs complémentaires retenus par l'opérateur			
	Oui	Non	Commentaire
Déclinaison des objectifs de l'opérateur en actions			

Partie 2. Leviers de performance

	Oui	Non	Commentaire
Prévision budgétaire contenue dans le contrat de performance			

Indicateurs de performance	Indicateurs	Lien avec les indicateurs du PAP	Qualification des indicateurs - indicateurs d'efficacité socio-économique - indicateurs de qualité de service - indicateurs d'efficience de la gestion
Nombre d'indicateurs retenus dans le contrat de performance			
Couverture des objectifs stratégiques par des indicateurs associés			
Couverture des objectifs intermédiaires par les indicateurs associés			
Couverture des objectifs complémentaires par les indicateurs associés (ou indicateurs ne correspondant pas à des objectifs décrits dans le contrat)			
Part des indicateurs de performance (par différence avec les indicateurs d'activité)			

Qualité des indicateurs	Oui	Non	Commentaire
Présence d'une fiche détaillée par indicateur			
Définition du système d'alimentation des indicateurs			
Déclinaison des indicateurs en valeurs cibles sur la durée du contrat			

<i>Engagements réciproques</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Commentaire</i>
<i>Engagements pris par le MCC</i>			
<i>Engagements pris sur les moyens (MINEFI)</i>			
<i>Engagements pris par l'opérateur sur des projets spécifiques</i>			

Partie 3. Leviers budgétaires

	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Commentaire</i>
<i>Indicateurs budgétaires</i>			
<i>Indicateurs de justification au premier euro</i>			
<i>Conformité avec les ratios retenus par le MCC</i>			

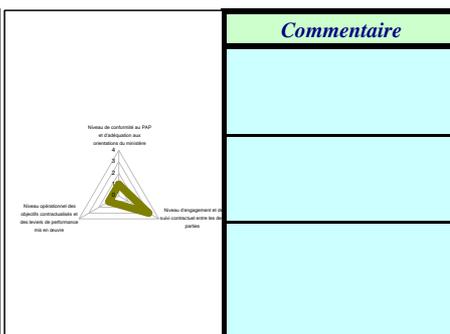
<i>Principales unités utilisées</i>	
-------------------------------------	--

Partie 4. Modalités d'exercice de la tutelle

	<i>Commentaire</i>
<i>Définition des instances de pilotage du contrat de performance</i>	
<i>Composition des instances</i>	
<i>Rôle des instances sur le contrat de performance</i>	
<i>Fréquence de réunion des instances</i>	
<i>Définition des modalités de reporting (nature et fréquence du reporting)</i>	
<i>Contenu du reporting</i>	
<i>Fréquence du reporting</i>	

Synthèse

	<i>Note de 1 à 4</i>	<i>Commentaire</i>
<i>Niveau de conformité au PAP et d'adéquation aux orientations du ministère</i>	1	
<i>Niveau d'engagement et de suivi contractuel entre les deux parties</i>	3	
<i>Niveau opérationnel des objectifs contractualisés et des leviers de performance mis en œuvre</i>	1	



ANNEXE 15

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS UTILISÉS

8BCJS	Bureau de la culture, de la jeunesse et des sports, 8 ^{ème} sous-direction
AE	Autorisations d'engagement
BP	Budget primitif
BnF	Bibliothèque nationale de France
CA	Conseil d'administration
CA	Chiffre d'affaires
CAP	Commission administrative paritaire
CAPA	Cité de l'architecture et du patrimoine
CAF	Capacité d'autofinancement
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CF	Contrôle financier
CFMin	Contrôle financier ministériel du ministère de la culture
CFMinEduc	Contrôle financier ministériel du ministère de l'éducation nationale
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CMN	Centre des monuments nationaux
CNAC-GP	Centre national d'art et de culture Georges Pompidou
CNAP	Centre national des arts plastiques
CNC	Centre national de la cinématographie
CNCVJ	Centre national de la chanson, de la variété et du jazz
CND	Centre national de la danse
CNHI	Cité nationale d'histoire de l'immigration
CNAP	Centre national des arts plastiques
CNL	Centre national du livre
CNSAD	Conservatoire national supérieur d'art dramatique
CNSMDL	Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon
CNSMDP	Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris
CP	Crédits de paiement
CSI	Cité des sciences et de l'industrie
DAP	Délégation aux arts plastiques
DAPA	Direction de l'architecture et du patrimoine
DAG	Direction de l'administration générale
DB	Direction du budget
DDAI	Délégation au développement et aux affaires internationales
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DLL	Direction du livre et de la lecture
DMDTS	Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles
DMF	Direction des musées de France
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
EBE	Excédent brut d'exploitation
EMOC	Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels
ENSAD	École nationale supérieure des arts décoratifs
ENSBA	École nationale supérieure des beaux-arts
ENSCI	École nationale supérieure de création industrielle
ENSMIS	École nationale supérieure des métiers de l'image et du son
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPMQB	Établissement public du musée du quai Branly
EPPGHV	Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette
EPRD	État prévisionnel des recettes et des dépenses
EPSCP	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FDR	Fonds de roulement
GIP	Groupement d'intérêt public
IGAAC	Inspection générale de l'administration des affaires culturelles
IGF	Inspection générale des finances
INAH	Institut national d'histoire de l'art
INP	Institut national du patrimoine
INRAP	Institut national de recherches archéologiques préventives

LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MCC	Ministère de la culture et de la communication
MCCinéma	Mission de contrôle « Cinéma »
MCRural	Mission de contrôle « Rural »
MCTravaux	Mission de contrôle « Grands travaux »
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MPP	Mission de la politique des personnels
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONP	Opéra national de Paris
PAP	Projet annuel de performance
PLF	Projet de loi de finances
RMN	Réunion des musées nationaux
SCN	Service à compétences nationale
SPAS	Service du personnel et des affaires sociales
TNS	Théâtre national de Strasbourg
UCAD	Union centrale des arts décoratifs

