**MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION**

**Réforme de la tutelle des opérateurs : objectifs et conséquences organisationnelles**

Une première réforme des modalités d’exercice de la tutelle des opérateurs au sein du ministère de la Culture et de la communication a été menée en 2010. Cette réforme a permis de transférer aux directions générales nouvellement créées l’exercice de la tutelle pour la majorité des opérateurs en ce qui concerne les sujets administratifs et financiers, les questions de contenu étant déjà de leur ressort. Pour 25 opérateurs, le dispositif précédent séparant tutelle administrative et financière d’une part et tutelle de contenu d’autre part a été maintenu, le secrétariat général conservant sa compétence sur la première. Cette première réforme était l’aboutissement des nouvelles modalités de fonctionnement budgétaires issues de l’application de la loi organique relative aux lois de finances.

Aujourd’hui, compte tenu du bilan qui peut être mené sur cette réforme (1), il apparaît nécessaire de mener le processus de transfert à son terme en confiant aux directions générales la tutelle administrative et financière sur l’ensemble des opérateurs (2). Cette nouvelle étape permettra au ministère d’accroître encore l’efficience dans le suivi de ces opérateurs et de s’assurer que la déclinaison des politiques publiques portées par la ministre sont bien appliquées (3).

**1- La distinction entre tutelle administrative et financière et tutelle de contenu est devenue progressivement inadaptée au regard des évolutions du cadre budgétaire et de l’organisation de l’administration centrale**

a) L’exercice de la tutelle au ministère de la culture et de la communication a été organisé jusqu'en 2010 sur le principe de la dissociation entre d’une part la tutelle administrative et financière assurée par la Direction de l’administration générale (DAG) puis le Secrétariat général (SG) et les directions, puis les directions générales (depuis 2010) pour la tutelle de contenu.

Cette organisation répondait à une logique de partage de compétence et de complémentarité, sachant que l’organisation financière du ministère était encore régie par l’ordonnance organique de 1959. Sous ce régime financier, la DAG exerçait une compétence financière très large en termes d’allocation de moyens et de gestion, sur la base des besoins exprimés par les directions.

b) L’entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF) a profondément renouvelé la gouvernance financière du ministère en créant les programmes budgétaires, dirigés par un responsable de programme (RPROG), placé sous l’autorité du ministre.

Même si le Secrétariat général a été créé par agrégation de la DAG et d’autres services « métiers », cette réforme n’a pas pour autant adapté l’organisation du ministère à la nouvelle organisation financière, dont les effets sont progressivement apparus, la LOLF ayant eu une application par étape qui ne s’est achevée qu’en 2006. Il est donc progressivement apparu que la multiplicité des directions relevant d’un seul programme pour l’allocation de leurs moyens financiers générait des coûts de coordination importants tant pour la définition d’une stratégie budgétaire globale que pour la gestion quotidienne des moyens. Sur le plan de la tutelle, cette complexité était également sensible puisque la répartition des moyens nécessitait d’une part un dialogue avec la direction métier pour accompagner le développement des opérateurs et répondre à leurs besoins, et d’autre part des relations suivies avec les services des RPROG en ce qui concerne les questions financières. Les processus de travail pour le bureau chargé de la tutelle des opérateurs et ceux au sein des directions étaient donc particulièrement lourd et impliquaient des coûts de coordination importants.

La réforme du ministère entrée en vigueur en 2010 visait à répondre à ces insuffisances observées depuis l’application de la LOLF qui étaient d’autant plus sensibles que cette période a aussi été marquée par l’augmentation du nombre d’opérateurs sous tutelle.

Cette réorganisation a poursuivi les objectifs généraux suivants :

* créer des directions générales permettant de suivre de manière plus transversales et harmonisée les opérateurs par grands secteurs « métiers » à l’exception des opérateurs d’enseignement supérieur, pour lesquels le lien avec le secteur professionnel a été privilégié par rapport au point commun représentant la mission d’enseignement ;
* mettre plus en cohérence les compétences des DG par ailleurs RPROG sur l’allocation des moyens et leurs responsabilité de tutelle financière sur les opérateurs ;
* simplifier les modalités d’exercice de la tutelle par les directions générales sur la majeure partie des opérateurs.

Sur cette base, il a été décidé de confier aux directions générales la tutelle « exclusive » sur 70% des opérateurs portant sur les aspects administratifs, financiers et de contenu. Pour 25 opérateurs présentant des enjeux importants en termes financiers ou de ressources humaines ou jouant un rôle essentiel dans un secteur d’activité pour le ministère, le partage de la tutelle entre d’une part le volet administratif et financier assuré par le bureau des opérateurs du service des affaires financières et générales (SAFIG) et d’autre part, le volet portant sur le contenu a été maintenu.

Ce transfert de missions aux directions a été associé à l’objectif de donner au SG, et plus particulièrement au SAFIG, un rôle transversal en matière de tutelle administrative et financière. L’objectif était de le renforcer dans son rôle de doctrine, d’expertise, de conseil et de coordination pour les directions générales et les opérateurs.

c) Le bilan de cette réforme est positif car elle a permis de renforcer les directions générales qui sont montées en compétence sur le suivi administratif et financier, grâce à l’expérience acquise sur le périmètre des opérateurs sous le régime de la tutelle « exclusive ».

De plus, la tutelle est devenue moins tatillonne et plus stratégique grâce à la généralisation d’outils de pilotage dont le niveau d’efficacité a progressé au cours des années : contrat de performance, lettre de mission, lettres d’objectifs, etc. De ce point de vue, le ministère dispose maintenant d’outils qui lui ont permis d’harmoniser les modalités d’exercice de la tutelle tout en s’adaptant aux différences importantes qui existent entre ses opérateurs : variété des statuts juridiques, des métiers exercés, de taille, de ressources financières, de patrimoine immobilier, etc.

De son côté, le secrétariat général s’est positionné sur la synthèse de la tutelle, avec un rôle d’expert, de conseil et de coordination pour les directions et les opérateurs. Il a renforcé sa capacité d'analyse financière sur les plus gros opérateurs notamment et amélioré le pilotage des emplois des opérateurs (titres 2 et 3).

Cependant, le développement d’une approche transversale au secrétariat général qui était prévu par la réforme de 2010 n’a pas été aussi approfondi que prévu. En effet, la réforme a maintenu au bureau des opérateurs la tutelle administrative et financière sur 25 opérateurs. Cette mission a été traitée en priorité par rapport aux missions de fond, compte tenu des conséquences immédiates qu’elle entraîne pour les directions et les opérateurs.

Faute de pouvoir développer totalement son potentiel d’analyses rétrospectives ou prospectives, de définition de doctrines sur tous les sujets via une veille juridique ou en réponse aux demandes des directions générales et de production de documents types sur des procédures récurrentes et commune à tous les opérateurs, le secrétariat général n’a pas été totalement en capacité de répondre à l’objectif qui lui était initialement fixé lors de l’entrée en vigueur de la réforme. Au niveau ministériel, cette situation n’a pas permis d’apporter tous les outils nécessaires pour atteindre le niveau initialement souhaité en termes d’efficacité et de réactivité de la tutelle tant au service des directions générales que pour les opérateurs.

Par ailleurs, le maintien d’une tutelle partagée sur 25 opérateurs a été la source de coûts de coordination importants dans les relations quotidiennes entre les opérateurs, les directions générales et le secrétariat général. Même si le travail entre les équipes a toujours été marqué par une forte coordination permettant toujours de définir une position unique pour le ministère, cette méthode a représenté une complexité réelle et a parfois généré des recouvrements dans le suivi quotidien.

De plus, les DG exerçant sur l’essentiel de leurs opérateurs une tutelle complète et exclusive, l’acquisition de compétences depuis 2010 a été importante et a eu une conséquence également sur les opérateurs en tutelle partagée. De fait, les DG interviennent aujourd’hui de manière croissante sur les sujets administratifs et financiers en lien avec le bureau des opérateurs, dont c’est pourtant le domaine de responsabilité. Cette montée en compétence sur les sujets administratifs et financiers au-delà du périmètre d’opérateurs initialement prévu montre bien que les DG sont en capacité d’assumer ces missions pour l’ensemble des opérateurs qui leurs sont rattachées.

Du point de vue des opérateurs, la frontière de compétences entre les DG et le SG est parfois difficile à percevoir sur des sujets qui peuvent être considérés autant comme des sujets métiers qu’administratif et financiers.

d) Au-delà de ces aspects fonctionnels, les modifications réglementaires introduites par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique complètent les modifications déjà mises en œuvre par la LOLF. Cela nécessite en particulier de tirer toutes les conséquences d’une part de la création d’un responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) et d’autre part de la définition des compétences respectives du RFFIM et des RPROG.

Ainsi, le décret décrit précisément le rôle des acteurs de la gestion budgétaire et comptable de l’État : responsables de programme (RPROG), responsables de budget opérationnel de programme (RBOP) et responsables d’unités opérationnelles (RUO). De plus il précise le rôle des secrétaires généraux et directeurs des affaires financières des ministères en introduisant le rôle de « responsable de la fonction financière ministérielle » (RFFIM). Ce dernier :

* assure un rôle de coordination et de synthèse budgétaire et comptable au niveau du ministère concerné : il coordonne l’élaboration des documents budgétaires (programme annuel de performance, rapport annuel de performance) ; il établit, en lien avec le RPROG, le document de répartition initiale des crédits et des emplois (DRICE) et le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP) ; il propose au ministre les mouvements de crédits ;
* veille au caractère soutenable du budget du ministère : il valide la programmation effectuée par le RPROG et suit sa réalisation ; il propose le cas échéant des mesures nécessaires au respect du plafond de crédits et des emplois ;
* coordonne et met en œuvre les dispositifs de qualité, de conformité et d’efficience de la fonction financière : il s’assure ainsi de la mise en œuvre du contrôle interne budgétaire et comptable - et, le cas échéant, de la comptabilité analytique - ; il veille à la mise en œuvre des règles de gestion budgétaires et comptables, notamment dans les systèmes d’information financière.

L’importance des enjeux de soutenabilité financière est clairement soulignée par la création de cette fonction de RFFIM, qui s’appuie sur le SAFIG pour assurer ses missions. Ce rôle s’exerce à la fois à l’échelle des deux missions et de tous les programmes du ministère, et de manière transversale à l’échelle des réseaux d’acteurs mettant en œuvre la politique culturelle : administration centrale, DRAC et opérateurs placés sous la tutelle du ministère.

Enfin, le durcissement du contexte budgétaire dans lequel s’exerce la tutelle des opérateurs a fortement évolué depuis 2010 et nécessite de renforcer la capacité d’argumentation du ministère en matière d’impact des politiques culturelles. Il convient en particulier d’avancer dans plusieurs directions :

* améliorer l’appréhension par l’administration centrale des liens entre les politiques culturelles et les autres politiques publiques, nationales ou communautaires. Le ministère doit renforcer sa capacité à se saisir de dispositifs de financements spécifiques, (Plan d’Investissements d’Avenir ou les Programmes Opérationnels FEDER).
* renforcer l’articulation avec d’autres politiques nationales (emploi, tourisme, aménagement du territoire, enseignement supérieur), ce qui induit des coordinations d’un type nouveau que le secrétariat général est le mieux placé pour les impulser ;
* approfondir les argumentaires relatifs à l’importance de l’impact de la dépense culturelle sur l’ensemble de l’économie nationale (importance de l’emploi culturel, part dans le PIB, rôle dans l’attractivité du territoire). Les caractéristiques spécifiques de l’économie culturelle (chaîne intégrée, économie prototypique, utilité marginale croissante, etc.) nécessitent la construction d’argumentaires transversaux que doit impulser le secrétariat général ;
* mettre en place de nouveaux outils de pilotage et de suivi permettant de projeter l’ensemble des dépenses (et des recettes pour les opérateurs) à horizon 5 ans, voire 10 ans pour les investissements ; ces outils doivent être construits sur des déterminants de la dépense homogènes et transversaux permettant de mettre en évidence les enjeux propres à l’évolution des politiques culturelles et aux métiers qui les composent.

Sur la base de cet ensemble de facteurs, l’achèvement du processus entamé en 2010 est apparu nécessaire afin d’une part, de confier aux DG la responsabilité sur la totalité des opérateurs relevant de leur périmètre et d’autre part, d’offrir au SG les conditions pour qu’il puisse se consacrer à des analyses transversales et fournir tous les éléments permettant d’améliorer les modalités d’exercice de la tutelle par les DG, sur la base, lorsque les questions sont communes, de positions ministérielles.

**2- La réforme proposée permet de distinguer la tutelle bilatérale directe exercée par les directions générales et le soutien transversal assuré par le secrétariat général**

La réforme proposée repose sur quelques principes simples de répartition des compétences et de définition des missions.

1. simplifier la tutelle, par la suppression des redondances existant entre le SG et les DG en confiant la tutelle bilatérale aux directions générales ;
2. poursuivre le travail déjà entamé de professionnalisation de l’exercice de la tutelle à la fois en termes de constitution de doctrines et d’animation horizontale des opérateurs au niveau ministériel.

Le premier objectif constitue une simplification et une mise en cohérence avec le cadre juridique en ce qui concerne l’allocation et la gestion des moyens : la tutelle bilatérale financière, administrative et de contenu sera dorénavant exercée par les DG, ce qui s’inscrit dans la logique de l’achèvement de la réforme de 2010. Les avantages de ce dispositif sont nombreux.

Les DG seront le point d’entrée unique des opérateurs. Cela permettra pour l’opérateur de mieux identifier l’interlocuteur au sein de l’administration centrale et de réduire les coûts de coordination entre les services du ministère, lorsque les sujets concernés ne présentent pas de difficulté particulière nécessitant une saisine du SAFIG. Cette réorganisation vise également à mettre fin à l’instruction des dossiers selon une double chaîne hiérarchique au ministère pour rendre un arbitrage, ce qui est un frein inutile surtout lorsque le sujet est sensible et urgent.

La cohérence entre les modalités de fonctionnement de la tutelle d’une part, et la LOLF et le décret GBCP d’autre part sera renforcée. Sur le plan financier, il y aura identité entre le RPROG responsable de l’allocation des moyens et le directeur général exerçant la tutelle pour ce qui concerne les programmes « patrimoines », « création » et « livre et industries culturelles ». Pour les programmes « transmission des savoirs et démocratisation de la culture » et « recherche culturelle et culture scientifique », cette amélioration sera aussi réelle même si elle sera moins marquée puisque les programmes sont transversaux et concernent la DGCA et la DGP : les fonctions de RPROG étant assurées par le secrétaire général adjoint, la discussion deviendra bilatérale avec la DG alors qu’elle était trilatérale jusqu’à présent avec l’intervention du SG.

Le deuxième objectif est porté par le recentrage du SG/RFFIM sur une mission transversale qui apportera des éléments tant aux services chargés d’exercer la tutelle dans les directions générales qu’aux opérateurs. Le but est donc bien de renforcer la tutelle sur les opérateurs en appliquant le principe de subsidiarité dans ce domaine : les missions dont l’exercice nécessite par nature une vision élargie sur le périmètre du ministère seront exercées au niveau du secrétariat général, sur lequel les directions générales pourront s’appuyer. Ainsi, la disparition du secrétariat général des rapports « quotidiens » avec les opérateurs n’est pas un affaiblissement de l’administration centrale mais à l’inverse permet d’accroître sa capacité à traiter avec plus d’efficacité et de manière harmonisée des problématiques qui se posent aux opérateurs et de proposer la définition de cadrages et de doctrine sur les sujets de fond, en particulier administratifs et financiers. Cette méthode permettra d’éviter les évolutions divergentes parfois constatées entre opérateurs et de s’assurer que la déclinaison locale des orientations politiques se fait correctement tout en respectant l’autonomie des établissements publics et leurs spécificités, notamment sectorielles.

À cet effet, le secrétariat général :

* concevra et diffusera la doctrine de la tutelle et du pilotage stratégique des opérateurs en liaison avec les services et directions compétents :élaboration et diffusion des cadres, outils et éléments de doctrine relatifs au pilotage stratégique (lettres de mission, contrats de performance, etc.) et à la tutelle administrative et financière, notamment sous la forme de « guide de la tutelle » ; définition des grilles d’indicateurs de suivi des opérateurs (cahier de suivi, fiches d’identité, etc.) ; animation et coordination des services et directions de tutelle en termes de méthodologie de la tutelle et suivi de sa mise en œuvre ; définition des modalités et outils de reporting sur le champ des opérateurs.
* soutiendra les services et directions générales dans la mise en œuvre de la tutelle administrative et financière opérationnelle, avec l’appui des services spécialisés du secrétariat général (service des ressources humaines service des affaires juridiques et internationales, sous-direction des affaires immobilières et générales, mission achat, mission de modernisation de l’information financière) : mise en œuvre d’analyses comparatives et historiques en liaison avec les services et directions de tutelle ; définition de cadrages transversaux sur les sujets communs aux opérateurs en liaison avec les services spécialisés du secrétariat général (RH, immobilier, achat, juridique, etc.) ;expertise administrative et financière à la demande des DG ; identification et diffusion des bonnes pratiques ; animation du réseau des opérateurs sur les questions administratives et financières en liaison avec les services et directions de tutelle et coordination des autres réseaux thématiques opérateurs.
* consolidera via les services métiers du service de la coordination des politiques culturelles et de l’innovation et du service des affaires juridiques et internationales le cadre stratégique ministériel en ce qui concerne l’éducation artistique et culturelle, l’enseignement supérieur culture, la recherche et l’action internationale.

Cette approche en termes de politiques publiques permettra de ne pas suivre les questions dans le seul cadre d’une relation bilatérale entre les directions générales et chaque opérateur mais offrira à l’inverse une vision transversale des pratiques et outils communs à tous les opérateurs. Ces nouvelles modalités permettront aussi la mise en place de réseaux fonctionnels sur des problématiques financières ou administratives (ressources humaines, budget, ressources propres, fiscalité, immobilier, communication, etc.) ou de contenu (éducation artistique et culturelle, action internationale).

Ces réseaux permettront de compléter les processus verticaux (application des orientations politiques ministérielles) par un travail transversal s’appuyant sur la communication et l’échange des bonnes pratiques permettant ensuite de définir un cadre qui sera décliné. A ce titre, le groupe de travail sur les marques qui a été mis en place en 2013 constitue un exemple réussi des méthodes de travail qui seront renforcées à l’avenir.

**3- Une réforme permettant de clarifier la répartition des rôles et in fine de moderniser la tutelle**

La réforme proposée a pour objectif de renforcer les directions générales dans la mise en œuvre des orientations politiques ou administratives ou générales et d’améliorer leurs rapports quotidiens avec les opérateurs. Pour ce faire, le secrétariat général interviendra dans la définition des modalités même de la tutelle et deviendra un poste d’analyse et de ressources, que ce soit pour les directions générales ou pour les opérateurs. La production du secrétariat général portera sur un corpus de doctrine mis à jour régulièrement que ce soit du fait des modifications législatives ou réglementaires ou pour répondre aux besoins opérationnels des établissements, sur des fiches de méthode, des analyses rétrospectives et des projections pluriannuelles permettant de définir des scénarios, que ce soit sur le plan budgétaire ou des politiques publiques transversales.

De plus, l’organisation d’une animation transversale d’une part avec les opérateurs sur des sujets spécifiques mais aussi d’une animation multilatérale avec les directions au sein de comité de coordination de la tutelle (qui existent depuis 2010 mais qui, de fait, ont été réunis de manière insuffisamment régulière) permettra d’établir un programme de travail pour répondre aux besoins exprimés par les directions générales ou aux demandes que les opérateurs auront remontées à leurs correspondants dans la direction générale mais qui nécessitent un travail transversal.

Au total, la tutelle sera plus efficace pour les DG car le SG se positionnera avant tout en partenaire de synthèse des positions des DG et non en tant que contrôleur de celle-ci. Le SG renforcera toutefois son rôle d’alerte en termes de soutenabilité budgétaire des opérateurs. Pour ces derniers, la réforme constituera également une plus-value, puisque le SG deviendra un centre de ressources pour les questions administratives ou financières, qui ne peuvent être traitées de manière isolée pour chaque opérateur, ni même au niveau des opérateurs suivis par une même DG, chaque service de tutelle portant auprès de chacun d’eux les éléments de doctrine ainsi définis.

Afin de mener cette réforme, une évolution organisationnelle est prévue au sein du SG avec le regroupement du bureau du budget et de la synthèse et du bureau des opérateurs au sein d’un nouveau département des affaires budgétaires et de la synthèse, qui demeurera au sein du Safig.

Par ailleurs, compte tenu de transferts de missions du SG vers les DG, il a été prévu de prélever des postes budgétaires sur le périmètre actuel des effectifs du BDO pour renforcer les services des directions générales. L’estimation du volume de postes transférés ne peut toutefois se faire par la seule comptabilisation des effectifs du BDO actuellement affectés à ces missions. En effet, la montée en puissance des DG qui exercent déjà une tutelle complète sur la plupart des opérateurs depuis 2010 a permis une capitalisation réelle en termes de compétences, favorisant un recoupement croissant entre SG et DG sur le suivi administratif et financier des opérateurs pour ceux qui sont en tutelle partagée. En conséquence, le volume d’ETP transférables a été estimé à deux postes budgétaires au total.

La mise en œuvre de la réforme nécessite aussi de redéfinir en détail les « points de contact » entre l’activité respective des DG et du SG. En effet, même si ce dernier n’interviendra plus directement dans le suivi des opérateurs, la bonne mise en œuvre de la réforme suppose d’une part de couvrir tous le champ d’activité de la tutelle et d’autre part d’organiser les instances de dialogue et les modalités de remontées d’information des opérateurs.

\* \*

\*

La réforme de la tutelle au sein du ministère de la Culture et de la Communication a pour double vocation :

- d’une part de renforcer la capacité du ministère à partager avec les opérateurs placés sous sa tutelle les objectifs de politique publique et à les décliner dans chacun d’entre eux ;

- et d’autre part de parvenir à suivre de manière transversale les opérateurs afin de favoriser leur comparaison entre eux et la diffusion des bonnes pratiques.