

Rencontre COFAC à Paris le 20 janvier 2007

LOLF, INDICATEURS DE PERFORMANCE ET EVALUATION :

LA POLITIQUE CULTURELLE EN PORTE A FAUX

La Cofac - Coordination des fédérations et associations de culture et communication - s'interroge sur les dispositifs d'évaluation qui seraient véritablement adaptés aux associations culturelles.

Par elle-même, cette interrogation exprime un doute sur la possibilité de parvenir à évaluer des actions artistiques et culturelles dont la dimension qualitative est indubitable. Chacun apprécie par soi même les bénéfices qu'il tire des activités culturelles auxquelles il participe. On pourrait donc aisément admettre que les critères de la réussite ou de l'échec des actions culturelles menées auprès des publics sont impossibles à formaliser. Sans compter que le rapport des personnes à l'artistique relève tellement de l'intimité, qu'il demeure délicat, au nom de l'intérêt général, de chercher à pénétrer les sentiments profonds de chacun.

Le doute est donc permis : la pertinence de l'évaluation des actions culturelles réalisées au nom du service public est loin d'être évidente.

A - Doutes et Nécessité

Pour autant, ce doute ne peut pas conduire à un refus de principe condamnant toute évaluation. Dès lors que des acteurs culturels agissent au nom de l'intérêt général et mobilisent de l'argent public, le principe de l'évaluation s'impose, et ce depuis longtemps ! C'est ce que rappelle le ministère des finances en première page de son site sur le budget de l'Etat en rappelant la déclaration des droits de l'Homme de 1789 :

"Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée". Article 14, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

On sent bien alors que le refus autant que les réticences à s'engager dans l'évaluation sont de peu de poids par rapport à un tel principe démocratique !

Au delà du principe, il faut reconnaître aussi la nécessité de l'évaluation pour des raisons pragmatiques : les acteurs culturels ne sont pas les seuls à solliciter des missions et des soutiens publics ; d'autres acteurs, dans tous les autres secteurs, se pressent devant le décideur public pour solliciter des moyens au nom de l'intérêt général. Chacun vante la valeur de ses actions et celui qui dispose d'outils convaincants d'évaluation est, potentiellement¹, en meilleure position pour obtenir un arbitrage en sa faveur.

Voilà des raisons, parmi beaucoup d'autres², qui militent pour que le monde des associations culturelles se préoccupe d'évaluation et adopte une stratégie adaptée pour engager des négociations sur ce vaste sujet.

Il n'est plus temps d'attendre puisque le mouvement d'évaluation des performances des actions publiques est lancé depuis la Loi Organique relative aux Lois de Finances, la fameuse LOLF du 1 Aout 2001 qui oblige à présenter les actions publiques en terme d'objectifs, de résultats, d'indicateurs de performance ! La loi de finances 2007 respecte ces orientations et le budget de l'Etat est maintenant apprécié en fonction des performances qu'il permet d'atteindre, à travers 634 objectifs, mesurés par 1295 indicateurs. Il est même précisé que :

- 49 % des indicateurs mesurent l'efficacité des politiques publiques vis-à-vis des citoyens,
- 22 % des indicateurs mesurent la qualité du service auprès des usagers,
- 29 % mesurent l'efficience des actions (moyens-résultats obtenus).

¹ J'ai ajouté « potentiellement » car mon expérience m'oblige à considérer que certains acteurs culturels, fort de leur entregent, parviennent à mobiliser de l'argent public sans s'embarrasser de critères objectifs d'évaluation !! Mais ces situations ne peuvent pas prétendre, espérons le, à être des modèles !

² Pour une approche globale de l'évaluation des politiques publiques, on lira avec profit le rapport du sénat sur ce sujet : « l'évaluation des politiques publiques en France », 30 juin 2004

Devant une telle montagne évaluative, il faut donc se préparer à une négociation lourde, nécessairement pragmatique, car une telle masse ne se déplace pas aisément. De plus, dans ce contexte où les dispositifs d'évaluation sont déjà en place, on ne peut pas faire croire, comme je l'ai lu dans un rapport récent, que des solutions simples seront trouvées dans le long terme ! L'enjeu est plutôt de négocier, dans le court terme, des dispositifs d'évaluation qui puissent prendre en compte la complexité qui est, et restera, associée aux situations vécues par les associations culturelles.

Pour faire vite, il faut prendre le cadre de la Lolf tel qu'il est et en tirer le meilleur parti.

Commençons par là.

B - Quantité et Qualité : une histoire de sens

J'ai cherché dans les documents de la loi de finances 2007 des situations proches de celles qui nous préoccupent ici, pour en tirer des conséquences exploitables par les associations culturelles.

Je vous propose l'exemple suivant :

Dans la mission « solidarité et intégration », on trouve un programme qui a pour nom « Egalité entre les hommes et les femmes ».

Plusieurs objectifs sont fixés pour ce programme mais je ne retiendrai que la seule dimension de l'information des femmes sur leur droit, en particulier lorsqu'elles sont confrontées à des situations difficiles. L'idée est de renforcer les réseaux d'information, d'accueil et d'accompagnement des femmes victimes de violences. Dans ce cadre, l'Etat a identifié deux permanences téléphoniques nationales.

On comprend aisément les caractéristiques de l'activité de ces permanences téléphoniques : la personne qui les appelle est probablement en situation de tension, de détresse et à la suite de l'appel téléphonique, elle doit ressentir un mieux, un espoir, une perspective de solution..

L'action publique est ici totalement personnalisée, la qualité du dialogue avec les femmes en détresse ne peut être appréciée que de manière nécessairement subjective. Nous sommes dans une problématique de relation qualitative à l'autre, tout à fait comparable à celle que l'on rencontre dans de nombreuses actions culturelles, (même si, dans ce cas, le caractère dramatique de la relation à autrui est heureusement absent).

Malgré cette subjectivité intrinsèque du travail fourni, la loi de finances n'hésite pas à fixer un indicateur purement quantitatif de la performance de cette action publique. L'indicateur, nous dit on, mesure « le taux de réponses apportées aux appels téléphoniques » par les structures financées par la délégation au droit des femmes. La performance actuelle étant de 30 % et celle à atteindre dans l'avenir de 40 %.

On pourrait se dire que cet indicateur de performance est une mauvaise caricature des finalités du programme d'écoute des femmes victimes de violences, puisqu'il est parfaitement évident que le nombre d'appels traités n'a pas grand chose à voir avec la qualité du dialogue.

On pourrait même souligner qu'un tel indicateur n'a pas de sens et qu'il est dangereux car si l'efficacité du travail des associations bénéficiaires de subventions se mesure au pourcentage d'appels traités, alors, plus le dialogue avec les femmes qui appellent est court et bâclé et plus la performance sera grande ! Effet pervers évident du culte de l'indicateur !

Ces interprétations sont concevables.

Mais on peut aussi considérer que tous les acteurs qui participent à cette mission publique se sont mis, au préalable, d'accord sur une déontologie de l'écoute des femmes qui appellent les permanences. Chaque appel est certes fortement personnalisé mais tous les salariés et bénévoles qui répondent aux appels respectent les mêmes principes de qualité en matière d'écoute et de dialogue. Chaque appel a été traité avec soin, selon une norme de qualité qui est partagée et que chaque association organisatrice de permanences téléphoniques s'engage, en son sein, à contrôler.

Dans cette lecture, l'indicateur quantitatif n'est pas gênant puisque les protagonistes se sont montrés capables d'associer, à chaque action, des valeurs communes de qualité à respecter. Du coup, connaître le nombre d'actions suffit puisque la qualité de la performance est garantie par le respect des protocoles établis en commun. Les critères de qualité, la dimension subjective de l'activité, sa valeur humaine sont pris en compte selon d'autres modalités que celle du calcul d'un indicateur quantitatif !

Autrement dit, et j'insiste sur cet aspect de l'analyse, l'indicateur de performance quantitatif n'a pas de valeur évaluative en soi. La vraie question devient : Quels acteurs

se sont mobilisés pour dégager un tel accord qui permet d'obtenir un indicateur qui ne se substitue pas à l'appréciation qualitative des actions réalisées par les associations ?

Le même programme « égalité des hommes et des femmes » offre une illustration éclairante pour nourrir ce questionnement et faire la comparaison avec le secteur culturel :

L'enjeu de la politique publique est d'informer le mieux possible les femmes sur leur droit. Or, pour définir l'indicateur, il a d'abord fallu définir les valeurs communes, les finalités de l'action publique, les objectifs et les critères. Les services de l'administration n'ont pas fait, seuls, ce travail. Le texte de la Loi de finances nous rappelle ainsi, explicitement, que, pour mener cette action, l'Etat s'appuie sur des associations qui au sein d'un « réseau national » partagent « des principes déontologiques ainsi que des principes de fonctionnement ».

Tirons les conséquences de cette lecture de la loi.

C- Qualité avant Quantité : un principe de co-construction de l'action publique

La loi revendique (espérons que ce soit vrai !) que les associations ont co-élaboré cette politique publique. Elles ont apporté leurs expériences et leurs valeurs au sein d'un dispositif négocié, qui a dégagé des principes de qualité partagés. Elles se sont vu confier des missions dont elles ont contribué, collectivement, à définir des critères de pertinence, de cohérence, d'efficacité, d'efficience, au nom de l'intérêt général. Nous ne sommes pas ici dans une vision où les associations seraient sous tutelle. La négociation l'a emporté sur la directive ! La co-construction a pris la place de la labellisation par l'administration!

Cette illustration ouvre la voie d'un nouveau regard positif sur l'évaluation, en particulier sur l'évaluation de la performance. D'une certaine manière, l'angoissante question des indicateurs quantitatifs chargés de mesurer des actions qualitatives disparaît : quand les conditions de la co-construction sont réunies, les indicateurs n'ont pas d'autres valeurs que celles que les acteurs leur ont donné, en se mettant d'accord, selon des modalités transparentes, sur les finalités et les objectifs de l'action publique. Les indicateurs perdent alors leur dangerosité.

En revanche, faute de discussions, ouvertes et publiques, faute d'un accord opposable sur le sens des actions, l'indicateur est une imposture. Et, si chacun se laisse fasciner par le pouvoir magique de ses indicateurs mal négociés, en leur donnant un sens objectif qu'ils n'ont pas, on sombre dans la caricature de l'évaluation de la performance. Il y a, alors, toute raison d'avoir peur.

D'ailleurs, les parlementaires eux-mêmes invitent à la prudence en rappelant qu'il ne faut pas avoir le culte de l'indicateur, dont la signification est très souvent difficile à évaluer. Tel indicateur ressemble à un indicateur de performance mais, à bien y regarder, il ne l'est pas du tout ; il n'est, en fait, qu'un « indicateur d'activités ou de moyens déguisés », tel autre est un « indicateur non imputable au programme auquel il est rattaché », ou alors, il s'agit « d'indicateurs sur lesquels le programme manque de leviers d'action », pour ne rien dire des « indicateurs vagues ou imprécis » ou « à trop long terme ».³

Autrement formulé, aucun indicateur n'est à l'abri d'une critique et l'essentiel est de pouvoir en débattre ouvertement.

Cette nécessité d'organiser de larges concertations est maintenant bien partagée. On la retrouve explicitée dans un rapport du Sénat sur l'évaluation dans les politiques publiques. On peut y lire :

Les « rapporteurs estiment que l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques peut être l'occasion de donner une substance supplémentaire à notre démocratie participative et qu'elle peut grandement bénéficier d'un élan donné à celle-ci. » « La contribution de la société civile au développement de l'évaluation des politiques publiques ne doit pas être négligée. Le désir d'organisations professionnelles ou de sections de l'opinion d'être mieux informées ou de participer au contrôle de l'action publique a engendré des initiatives. Dans un certain nombre de pays, elles ont débouché sur la création d'organes non institutionnels puissants. Notre Délégation a consacré un rapport à l'information économique et sociale aux Etats-Unis dans lequel se trouvait décrit l'impressionnant potentiel d'appréciation des politiques publiques développées autour des Universités et des « Think tanks ». D'autres pays ont connu des développements intéressants de ce point de vue. Ainsi, le Canada s'est doté à la fin des années 80 d'un « Forum des politiques publiques », organisation non-partisane destinée à

³ Ce sont des expressions tirées du rapport au sénat sur les indicateurs dans la Loi de Finances .

mobiliser les différents secteurs de l'opinion afin de discuter, plutôt que de rechercher le consensus, de l'efficacité des politiques publiques.

*En France, de telles initiatives n'ont que rarement obtenu le soutien des pouvoirs publics. »*⁴

Ainsi, une bonne évaluation des missions publiques n'est pas un catalogue d'indicateurs, avec une liste de questions et des cases à cocher pour les réponses. C'est d'abord une forte mobilisation des acteurs autour de discussions publiques qui concernent, aussi, les valeurs et les objectifs ! !

C'était d'ailleurs, à l'origine, la vocation de la LOLF de mobiliser les acteurs dans un « dialogue soutenu matérialisé par plusieurs allers et retours avec les structures qui sont les opérateurs de programme ».

*« Malheureusement, comme le note Michel Bouvard dans la Revue Française de Finances Publiques, ce dialogue soutenu n'a que rarement eu lieu : les opérateurs externes sont souvent insuffisamment pris en compte dans le dispositif de performance »*⁵.

En quelque sorte, ce message nous rassure : le vrai sens de l'évaluation n'est pas de remplir des colonnes de chiffres ; il est d'abord de débattre du « sens » de l'action publique et de ses traductions concrètes. Ce n'est qu'à cette condition que le quantitatif peut aller de pair l'appréciation correcte des « valeurs » de qualité.

D - « Performance » et PAP culture : des quantités sans vie associative

Dans ce contexte où l'évaluation devrait être le fruit d'une co-construction, comment les associations culturelles peuvent-elles se positionner ? Comment peuvent-elles lire les programmes d'actions relatifs à la culture, dans la loi de finances 2007 Lolfée ?

Le ministère de la culture a proposé trois programmes :

Le programme 175 : « Patrimoine »

Un programme 131 : « création »

Un programme 224 : « transmission des savoirs et démocratisation de la culture »

⁴ L'évaluation des politiques publiques en France, rapport d'information, juin 2004

⁵ RFFP numéro 91, page 36 .

Les trois programmes sont à peu près équilibrés du point de vue des moyens financiers qu'ils mobilisent.

1 131 146 255 euros pour le programme « patrimoine »
 793 696 828 euros pour le programme « création »
 841 527 433 euros pour le programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Toutefois, dès que l'on entre dans les détails, on s'aperçoit que le programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture » comprend le soutien aux établissements supérieurs sous tutelle du ministère de la culture (écoles d'art, d'architecture, conservatoires, etc) pour un montant de 357 309 730 euros.

On trouve aussi dans ce programme, la rubrique « fonction de soutien du ministère » c'est-à-dire, nous dit le texte explicatif, les fonctions internes au ministère concernant les « fonctions financières, comptables et budgétaires, ressources humaines, gestion immobilière, logistique et fonctionnement des services, informatique, études, documentation, accueil du public et même communication interne ». Au total : 371 931 460 euros.

Si je cite ces deux chiffres, dont la somme atteint 729 781 190 euros, c'est pour que les associations qui se piquent de faire dans la « démocratisation » de la culture - ou quelque chose d'approchant- ne se mettent pas, immédiatement, à rêver : sur les 841 millions du programme « transmission des savoirs et démocratisation », une fois écartés les crédits pour les établissements de formation et le fonctionnement de l'administration, il ne reste de disponible qu'un grand maximum de 111 746 243 millions d'euros.

Ce dégonflage montre assez l'ambiance, et, annonce la suite.

Une fois plongé dans les textes, après avoir péniblement décodé leurs sous entendus, on peut affirmer, sans risque d'être contredit, que les associations culturelles n'existent pas.

La formule est brutale et ne prend sens que par rapport aux propos précédents : nulle part, sauf, peut être, pour les associations qui s'occupent des chantiers de restauration du patrimoine et de la diffusion de la lecture, la notion d'association n'est inscrite dans un dispositif de co-construction.

Pour qui connaît le ministère de la culture, cette affirmation n'étonne pas. Il faut toutefois la justifier car à aucun moment le refus de prendre en compte les valeurs « associatives » n'est revendiquée ! ! !

Observation de premier degré : bien entendu, le terme « association » est présent dans les textes décrivant les programmes du ministère de la culture.

Ce que la LOLF appelle le PAP⁶, projet annuel de performance, mentionne 66 fois les « associations ». Toutefois, la notion d'association ne recouvre ici qu'un statut juridique ; association signifie seulement gérer des activités sous le régime juridique de la loi de 1901.

Ainsi, en termes de politique culturelle, l'association n'est pas porteuse de valeurs culturelles autonomes avec laquelle il serait souhaitable de discuter et encore moins de partager des objectifs et des finalités. Dans les programmes du ministère de la culture, les seules associations dont il est fait mention sont celles qui ont été sélectionnées parce qu'elles répondaient aux valeurs retenues par les services.⁷

Ainsi, plutôt que le terme « association », La loi de finances LOLF⁶ préfère le terme « structure subventionnée », qui indique clairement que c'est l'attribution d'une subvention qui fait la valeur de l'association ! La caricature de cette position se lit dans le programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». L'objectif numéro 2 de ce programme est énoncé comme suit : « favoriser l'accès des enfants et des jeunes d'âges scolaires à l'éducation artistique et culturelle ». L'objectif est louable. Il mériterait certainement, comme pour nos illustrations précédentes, des concertations approfondies entre tous les acteurs impliqués, y compris les parents d'élèves, les élus, les associations complémentaires (ou pas) de l'école, la communauté éducative, etc.. Mais, ici, foin de tout cela. Inutile de débattre de chartes de déontologie, de valeurs partagées, de dispositifs communs d'élaboration des actions. En tout cas, dans le texte de la loi de finances, une loi de la République, définissant les objectifs à atteindre il n'est

⁶ Le projet annuel de performances regroupe la présentation stratégique du projet, la présentation du programme et de ses actions, la présentation des objectifs et des indicateurs de performance, la justification au premier euro des crédits. Elle développe le contenu physique et financier du programme ainsi que les déterminants de la dépense et un échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement, une présentation des principaux opérateurs et de leurs emplois, la présentation des coûts associés.

⁷ Je ne fais pas cas ici de la liste des associations fondées par les agents eux-mêmes pour défendre les intérêts des métiers ou des corps.

fait mention que des « opérateurs du ministère » et des « structures artistiques et culturelles » qu'il subventionne. Seules ces structures, sur les critères que les services ont eux mêmes établis, sont appelées à contribuer à cet objectif d'intérêt général. La formulation exacte est la suivante :

« Parce qu'elle participe à la formation de la personne et du citoyen, l'éducation artistique et culturelle est une priorité d'action transversale du ministère et de la communication qui poursuit donc l'objectif précité en renforçant l'offre éducative des structures artistiques et culturelles qu'il subventionne. »

Le contraire de la co-construction puisque, ici, pour des actions visant la personne et le citoyen, la première urgence est de les éviter en ne retenant que les structures artistiques et culturelles déjà financées par le ministère !

L'idée même de partenariat est citée dans la description des actions, mais le partenariat ne se conçoit qu'avec des structures dites de « proximité » qui s'occupent de social ou d'éducatif et qui n'ont rien à dire sur la valeur artistique des actions entreprises. Tout sauf de la co-construction ! La culture est ici, et, l'éducatif de l'autre, dans une formule dont la naïveté effraie :

« Chaque structure culturelle, dès lors qu'elle est financée par le ministère doit avoir une action éducative [je passe sur le « doit » qui vaut, quand même son pesant de moutarde] . Cette action se traduit par l'ouverture aux publics d'enfants et de jeunes, pendant et en dehors du temps scolaire, et par l'intégration de programmation « jeune public ». Cela implique la mise en œuvre de projets en partenariat avec les écoles, les établissements scolaires et les autre structures , notamment de proximité, ayant une mission éducative ! »

Chacun chez soi, ici l'art, là le social et la proximité, et comme cela, les vaches seront bien gardées ; mais, sans doute pas la politique publique bien évaluée !!!

E - PAP culture et refus du citoyen

On pourrait, avec mauvais esprit, estimer qu'il ne s'agit que de gérer les quelques deniers publics qui restent au ministère, en les confiant aux structures artistiques exsangues, en leur demandant de bien vouloir intervenir en milieu scolaire.

Mais cette interprétation boutiquière n'explique pas tout.

En effet, le refus de co-construire avec les citoyens et leurs associations est plus profond. Le projet annuel de performance est d'ailleurs très vigilant sur la question des valeurs culturelles : partout, avec plus ou moins de transparence, prévaut le principe que seules les structures sélectionnées par les services du ministère, peuvent, au nom de l'intérêt général, dispenser une culture de qualité.

On trouve une trace explicite de ce tabou dans la formulation de l'objectif 3 du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Si on la relit deux fois, la phrase est étonnante :

l'axe prioritaire de l'objectif concerne « notamment les actions menées par les structures artistiques et culturelles subventionnées par le ministère et orientée en direction des territoires où la population est pour des raisons sociales culturelles ou géographiques éloignées de l'offre culturelle. Le choix de cet objectif est issu de la volonté de veiller à maintenir l'égalité de traitement vis à vis des publics en corrigeant les déséquilibres » .

Ainsi, vous avez bien lu : pour l'intérêt général, pour la République il n'y a qu'une seule « offre culturelle » qui soit valide . Cette « offre culturelle », au singulier, ne peut provenir que des structures artistiques sélectionnées par le ministère.

De plus, le texte de la loi nous dit bien que, dans notre pays, il existe des citoyens, (appelés ici « publics » ou « population ») qui sont victimes de « déséquilibres » culturels qu'il faut absolument corriger, au nom de l'intérêt général.

Ces « populations »/ «publics », ont « des raisons culturelles » d'être éloignées de « l'offre culturelle » !!! La loi explique donc que le désintérêt de cette population de citoyens pour la culture subventionnée s'explique par leur propre culture !! Voilà donc des citoyens dont la culture n'est pas compatible avec l'intérêt général. Ils ont une culture qui est un obstacle à la fréquentation de la seule et unique culture qui compte pour l'action publique, celle des structures artistiques subventionnées. C'est ce que l'on appelle généralement un plaidoyer pro domo, qui interdit toute perspective de reconnaître la moindre valeur aux « autres » cultures et encore moins leur droit à la parole !

Généreuse république qui qualifie de victimes de « déséquilibres culturels » des citoyens qui n'ont rien

demandé et auxquels, d'ailleurs, on ne demande rien, non plus ! !

Toutefois, au moment où le Parlement vote, à l'unanimité, une loi de ratification des principes de l'Unesco concernant la « Diversité Culturelle », on ne peut accepter de réduire la culture à l'offre pré-sélectionnée, par le décideur public. Les textes de l'Unesco posent le droit de chaque individu à pratiquer la culture de son choix alors que dans la loi de Finances, la culture « de mon choix » me fait devenir une victime d'inégalités culturelles ! La politique culturelle publique marche donc sur la tête ! ! La confusion, ou le cynisme, est total,

On pourrait nuancer cette appréciation en lisant que le même objectif 3 valorise la « pratique amateur ».

Toutefois, la conclusion du paragraphe nous ramène à la réalité : les valeurs de la culture ne se partagent pas. Le corbeau ne cède pas son fromage aux chants de citoyens amateurs de musiques. Il connaît la fable de la démocratie par cœur et ne consent qu'à lâcher que des rogatons ! Lisons le paragraphe sur la pratique amateur :

«La pratique artistique est un élément fondamental de la vitalité culturelle d'un pays, elle concerne en France, 10 millions de personnes de tous âges et de toutes catégories, s'est largement diversifiée et exige aujourd'hui des efforts en matière d'accompagnement des praticiens. ».

Jusque là, on pourrait comprendre qu'il s'impose d'écouter ces braves gens qui pratiquent les arts en amateur. Notre analyse serait -elle erronée ? La suite du texte est moins hypocrite :
« C'est dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités territoriales que se situera l'action (du ministère), notamment par l'inscription de cette responsabilité dans les conventions d'objectifs signées avec les structure de création et de diffusion ».

Retour à la case départ : les valeurs de la pratique artistique amateur ne sont pensées que par le prisme des valeurs des structures professionnelles pré-sélectionnées par le ministère. Aucun espoir de co-construction des valeurs, des finalités, des objectifs !

De toute façon, pour rester pragmatique, on observe que la ligne budgétaire dévolue à cette noble tâche se limite à 6 millions d'euros. Pour 10 Millions de citoyens pratiquants !

F - Pap sans Co-construction

Essayons pourtant de trouver une source d'optimisme : dans le texte décrivant les actions, on note que le ministère a signé des conventions avec de grandes associations. La critique serait donc abusive. Le texte dit :

« Dans un même souci de diversification des publics, des conventions sont signées avec des structures associatives telles que les fédérations d'éducation populaire, les grandes associations de lutte contre les exclusions (Atd Quart Monde, Emmaüs, Secours populaire), pour développer les pratiques en amateurs, développer des actions en milieu rural et faciliter l'accès de tous à la culture. »

Mais cette perspective n'est évoquée que dans un paragraphe, dans un liste d'actions parmi d'autres ; elle ne figure pas dans les objectifs, elle n'est liée à aucun dispositif de concertation visible, elle ne donne lieu à aucun indicateur : et , enfin elle pèse une somme modique de 0,3 millions pour la lutte contre l'illettrisme, et à peine 2,66 pour la politique de la ville.

Pas d'argent, pas d'objectifs, pas d'indicateurs, pas de dispositifs communs. Aucune volonté politique de co-construction, l'aumône , peut -être !

On peut même être précis en donnant le tableau récapitulatif des crédits d'interventions pour les « Actions spécifiques en direction des publics » et pour bien pointer les ordres de grandeur par rapport au 841 millions d'euros affichés :

« DÉPENSES D'INTERVENTION

Le total des crédits d'intervention s'élève à **28,16 M€** en AE et **27,19 M€** en CP, dont 5,89 M€ de transferts en provenance des autres programmes de la mission. Ces crédits sont principalement destinés à des associations. La répartition par grands types d'actions se fait ainsi qu'il suit :

En M€	Crédits centraux		Crédits déconcentrés		TOTAL	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Pratiques amateurs	1.38	1.38	4.98	4.69	6.36	6.07
Publics spécifiques	1.70	1.70	5.58	4.69	7.28	6.39
<i>Culture handicap</i>	0.38	0.39	1.25	1.06	1.63	1.45
<i>Culture santé</i>	0.39	0.38	1.30	1.05	1.69	1.43
<i>Culture justice</i>	0.22	0.23	0.74	0.63	0.96	0.86
<i>Lutte contre l'illettrisme</i>	0.08	0.08	0.27	0.23	0.35	0.31
<i>Politique de la ville</i>	0.62	0.62	2.04	1.72	2.66	2.35
Nouvelles pratiques culturelles	0.72	0.72	2.13	2.13	2.85	2.85
<i>Création de produits et services en ligne</i>	0.00	0.02	0.00	0.03	0.00	0.05
Multimédia et diffusion culturelle (CNC)	4.34	4.34			4.34	4.34
Fonds de cohésion sociale	1.50	1.50			1.50	1.50
Autres aides aux publics	2.18	2.18	2.30	2.30	4.48	4.48
TOTAL	11.97	11.97	16.20	15.22	28.16	27.19

On peut même compléter le panorama, par des indications sur les actions concernées en y cherchant les dispositifs explicites de co-construction :

« Les politiques transversales, tous secteurs confondus :

- Favoriser l'encadrement et le développement des pratiques artistiques en amateur au niveau central par une aide à l'animation de réseaux nationaux tels que les fédérations d'éducation populaire, la confédération musicale de France, etc. ; au niveau déconcentré par un soutien aux projets et à une vingtaine de centres de ressources dans le domaine du théâtre, de la musique et de la danse ;

- L'accès à la culture des publics spécifiques : les personnes handicapées, détenus, malades hospitalisés. Dans le domaine du spectacle vivant, l'accès aux oeuvres et à la pratique active est particulièrement recherché. Des associations nationales comme Musique et Santé, Archimed, Cémaphore ou le Rire Médecin sont notamment soutenues. Dans le domaine du livre, c'est principalement le handicap visuel qui bénéficie de concours financiers notamment les centres de transcription en braille, éditeurs de livres tactiles et dans une moindre mesure, sonores. La promotion de l'offre d'édition adaptée est soutenue au niveau central. Quant au public des prisons, le soutien apportée à la fédération interrégionale du livre et de la lecture permet la coordination des actions au niveau central ;

- La politique en faveur de l'accès à la culture des publics en situation notamment d'illettrisme est assurée au niveau central par l'animation du réseau de correspondants "cohésion sociale et lutte contre l'exclusion » qui favorise les liens avec la population en grande difficulté sociale (ATD Quart-Monde, le Secours Populaire, la fondation Abbé Pierre) ;

- Le développement des actions culturelles en faveur des quartiers défavorisés pour faire progresser l'égalité des chances et la cohésion sociale, dans le cadre de la politique de la ville ;

- Dans le domaine des nouvelles pratiques artistiques et culturelles, au niveau local ont été soutenus des espaces de projets tels que les friches, lieux de fabrique etc. dont les usages et les pratiques sont innovants. Au niveau central, l'émergence d'expérimentations artistiques portées par des acteurs culturels issus de la société civile est soutenue dans le cadre de la convention pluriannuelle avec l'Institut des villes ;

- Les mesures d'accompagnement du programme Espaces Culture Multimédia concernent le financement d'outils d'information et de mutualisation (liste de diffusion, bases de données, centres de ressources, publications, etc.) relatifs aux pratiques culturelles et artistiques utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Au vu de la liste, la messe est dite. Aucun dispositif institutionnel de co-construction n'est revendiqué comme condition de la performance ! On aurait pourtant pu le faire avec les réseaux liés à la politique de la ville ou à la lutte contre l'illettrisme », mais on se contente d'accords négociés pendant longtemps, certains depuis longtemps dont aucun ne remet en cause le lieu de l'attribution des valeurs culturelles. Du moins, la loi reste silencieuse sur les éventuelles innovations partenariales.

G - Valeurs à contrôler : l'essentiel inavouable de l'action publique

L'idée même d'intérêt général est strictement associée à des dispositifs clos dont les valeurs ne sont pas mises en débat. Les associations, pourtant ancrées dans l'action, ne sont pas des interlocuteurs appelés à partager les valeurs de l'action culturelle publique. Lorsqu'il y a contrat ou convention, c'est uniquement parce que l'association répond aux valeurs énoncées par les services de l'administration culturelle. On est encore et toujours dans le modèle du « label ».

Seuls les acteurs des musiques actuelles (sur le mode « when you got nothing, you got nothing to lose » !) ont tenté une résistance à ce modèle de la valeur non partageable, mais dans la loi de finances LOLFée, on n'en trouve nulle trace, comme sur une pierre qui roule !

Pour la politique culturelle, la logique de l'intérêt général, est donc de contrôler la « qualité ». Pour ceux qui en douteraient encore, ils peuvent lire un paragraphe du programme « création » qui explicite comment la valeur des

actions culturelles est préétablie avant toute négociation avec les partenaires.

Regardons, par exemple, la description de l'objectif 2 : « donner des bases économiques et professionnelles solides à la création ». Cet objectif est assorti d'indicateurs dont l'indicateur 3 qui porte sur « la part des structures subventionnées par le ministère faisant l'objet d'une convention. La convention, a minima bipartite mais souvent multipartite (ville-siège, région, conseils généraux) est un des leviers les plus directs d'action de l'Etat auprès des structures culturelles cofinancées par les collectivités territoriales. Elle fixe des objectifs partagés pour trois ans sur la base d'un projet culturel qui est évalué à la fin de cette période. »

Le texte précise que 70 % des structures subventionnées devront être conventionnés en 2010.

Le citoyen retrouverait-il des couleurs ? En première lecture, on croirait que le chemin du dialogue, de la concertation, de la co-construction est enfin tracé. La volonté de pérenniser l'inscription des « structures » dans la politique publique conduira -t-elle à une charte de déontologie avec des principes de fonctionnement co-élaborés avec les citoyens et leurs associations ?

Rien de moins sûr ! ! !

Si on cherche à savoir comment dans ce partenariat avec les collectivités, la valeur des projets culturels sera évaluée, au nom de l'intérêt général, on ne tarde pas à trouver la réponse.

Les seuls lieux possibles de l'estimation de la valeur sont internes au ministère, comme le précise le document sur les moyens d'intervention du ministère. Nul n'imagine d'autres dispositifs !

« Moyens d'intervention pour mettre en œuvre le PAP :

La mise en œuvre de cette politique s'appuie sur : les administrations centrales : elles concourent à la définition de la politique de l'Etat dans le domaine de la création, déterminent les conditions de mise en œuvre et évaluent les résultats. À cet égard, elles disposent de corps d'inspection spécialisée dans chacun des domaines. Ces inspecteurs ont en charge l'appréciation artistique, le contrôle scientifique et technique, l'évaluation nationale des organismes de création, de recherche, de production, de diffusion. »

De même, « les conseillers sectoriels en Drac apportent conseils, expertise,..., en matière de création. »

L'énoncé est clair ! Pour la loi de finances 2007, l'intérêt général n'a besoin de personne d'autres ! La question de la valeur n'a aucune raison d'être un objet de dialogue, de discussion, de confrontations publiques ; nous avons nos spécialistes, nos pairs et nos experts pour cela !

Si on ajoute que les circulaires concernant les aides à la création indiquent explicitement que les experts sélectionnés par l'Etat « sont tenus au strict secret des délibérations », on finit par comprendre que l'heure de la co-construction n'a pas encore sonné, dans le monde de la politique culturelle.

H - Lettre du PAP et esprit de la LOLF : une contradiction malsaine !

Ces illustrations nous permettent de dire que la politique culturelle publique suit une voie qui n'est pas en phase avec les finalités même de la LOLF. On a compris dans la première partie de cet exposé que les indicateurs n'étaient rien s'ils ne résultaient d'une co-élaboration entre les services, les acteurs, les citoyens. On a surtout compris que, pour ne pas être un simulacre, cette co-élaboration devait aussi concerner les valeurs des actions conduites au nom de l'intérêt général, pas seulement les modalités d'exécution ! ! !

Or, si dans le PAP culture, il est question de confier des missions d'action publique à des associations, il n'est jamais imaginé, c'est un tabou, de mettre en co-élaboration les valeurs artistiques, au sein de dispositifs qui seraient publics et transparents.

Le PAP culture est donc en porte-à-faux par rapport à la philosophie de la LOLF, qui a été, rappelons-le, défendue tant par la droite et que par la gauche. Le PAP culture joue ainsi la figure archaïque d'un Etat redevenu comme jadis friand de « despotisme éclairé ».

C'est aussi pourquoi il n'y a pas de raison de désespérer. Certes, la solution ne se situe pas au niveau de l'exécutif, puisque les services du ministère de la culture ont encore trop le culte du secret, aidés en cela par les acteurs artistiques qui bénéficient de ce dispositif en vase clos.

La solution est plutôt à rechercher ailleurs qu'au ministère de la culture.

- Il faut d'abord savoir s'il existe des acteurs culturels associatifs capables de formaliser sans honte, ni complexe, la

valeur culturelle de leur activité, comme le font actuellement les acteurs des musiques actuelles.

- Ce mouvement collectif dispose d'une arme à haute légitimité fournie par l'arsenal de la « Diversité culturelle », que la France a dit reprendre à son compte et qui confirme à la fois que la valeur première de la politique culturelle est le droit de chacun à vivre sa culture et que la culture n'est pas une marchandise culturelle !

- Il restera à ce mouvement collectif, autour d'une charte commune, à solliciter le Parlement pour que, dans la prochaine loi de finances, il soit clairement mentionné un programme de politique culturelle co-construit dans ses valeurs, ses finalités, ses objectifs et ses indicateurs de performance, et non pondu dans le dos des citoyens et de leurs associations, par une assemblée d'experts réunis dans le secret.

Les valeurs de l'art et les valeurs culturelles méritent mieux que le silence des pairs. Elles exigent un engagement collectif, donc la co-construction, au nom de l'intérêt général. Ce n'est pas là un rêve. C'est tout simplement l'application élémentaire, et sans détour archaïque, de la philosophie d'une politique publique performante, nourrie de la vitalité des acteurs, celle de la LOLF.

Le 26 Janvier 2007

Doc Kasimir Bisou,
dit le Bon docteur
1789- 1901