



# ASSEMBLÉE NATIONALE

14ème législature

gestion

Question écrite n° 45636

## Texte de la question

M. Michel Zumkeller interroge Mme la ministre de la culture et de la communication sur les mesures qui ont été prises, dans son ministère dans le cadre de l'application de la modernisation de l'action publique (MAP), au cours de l'année 2013.

## Texte de la réponse

A - Les évaluations de politiques publiques : Le ministère de la culture et de la communication s'est engagé résolument dans la démarche de modernisation de l'action publique (MAP) en choisissant d'évaluer, dès 2013, trois politiques publiques, afin de rendre l'action publique plus cohérente et plus efficace. Les objectifs de ces évaluations sont divers : il peut s'agir de questionner la pertinence des dispositifs de mise en oeuvre de la politique publique, ou bien de mesurer l'efficacité de la politique publique, ou encore de développer de nouveaux outils et services pour les usagers. Dans la plupart des cas, la question de l'amélioration de l'articulation entre l'administration centrale et les services déconcentrés du ministère est posée. 1) Le bilan de la réforme de la maîtrise d'ouvrage des monuments historiques (de janvier à décembre 2013) : Le patrimoine monumental français protégé au titre des monuments historiques est composé de 2 000 monuments appartenant à l'État et 41 000 monuments n'appartenant pas à l'État, dont les deux tiers sont inscrits et un tiers classés. L'objectif de cette évaluation était de mesurer l'impact du transfert de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'oeuvre aux propriétaires des monuments historiques sur le processus de restauration et sur le fonctionnement des services du ministère, notamment les directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Cette évaluation a été conduite en deux temps. Un premier travail de concertation a été mené au premier semestre 2013 avec l'ensemble des parties prenantes : les représentants de propriétaires de monuments historiques n'appartenant pas à l'État (collectivités territoriales et propriétaires privés), des représentants d'entreprises de restauration de monuments historiques, des maîtres d'ouvrage, etc. L'instance de concertation ad hoc, « Observatoire des monuments historiques » animée par la direction des patrimoines du ministère de la culture et de la communication, a été sollicitée en ce sens afin de produire un rapport de diagnostic partagé assorti d'un plan d'actions d'amélioration. Les mesures décidées dans le cadre de cette concertation ont été les suivantes : a) Réaffirmer le rôle décisif de conseil et d'expertise des DRAC : accompagner le maître d'ouvrage dans le temps et dans le contenu de l'opération de restauration grâce à un dialogue plus en amont de l'autorisation de travaux avec les DRAC (actions auprès des relais tels que les notaires, les associations de propriétaires de monuments historiques, l'Association des maires de France et l'Association des départements de France) ; b) Mieux définir, par l'inspection des patrimoines, la nature et les objectifs du contrôle scientifique et technique (CST) et homogénéiser les pratiques en DRAC et affirmer les principes de subsidiarité et de collégialité du CST ; c) Améliorer l'accès aux archives travaux des DRAC et mettre en oeuvre les préconisations en matière d'archivage organisé et systématique après chaque opération pour l'accès à la documentation sur le monument historique ; d) Compléter et mettre à jour la documentation de référence : modèle d'avis public à concurrence pour la sélection des prestataires ; mise à jour du modèle de convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage ; lettres types à destination des propriétaires portant sur les observations et recommandations du CST ; fiche pratique sur le

CST ; modèle de lettre portant sur la vérification de la qualification des entreprises (en date de décembre 2013 : 19 documents ont été créés et 8 sont en cours d'élaboration) ; e) Proposer une offre de formation à destination de tous les acteurs du secteur des monuments historiques : des maîtres d'ouvrage publics et privés et maîtres d'oeuvre sur les trois champs de la réforme et poursuite du plan de formation des services en charge du CST sur le contenu et les bornes du CST. Dans un second temps, une mission d'appui menée au second semestre 2013 par l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) et l'Inspection générale des finances (IGF) a permis de mettre en évidence la complexité de l'exercice de programmation des crédits État dans un contexte où la maîtrise d'ouvrage incombe à plusieurs types de propriétaires (communes, départements, régions, propriétaires privés), aux capacités contributives hétérogènes (potentiel fiscal des collectivités territoriales, dispositifs fiscaux pour les propriétaires privés) et où les tours de tables financiers font intervenir plusieurs partenaires. Les propositions retenues de la mission visent à renforcer ou développer des outils d'aide à la décision pour le pilotage de la programmation : a) mise en place de schémas pluriannuels hiérarchisant les priorités de conservation dans chaque région et listant les travaux d'urgence à privilégier sur les 5 prochaines années ; b) meilleure appréhension des capacités contributives des propriétaires publics et privés au moment de la décision d'attribution d'une subvention ; c) diffusion des bonnes pratiques relatives aux rythmes d'engagement financier avec, notamment, la création de tranches fonctionnelles adaptées à la diversité des situations et à la capacité des partenaires ; d) instruction conjointe du ministère de la culture et de la communication et du ministère de l'économie et des finances à l'attention des DRAC précisant et actualisant les modalités d'instruction, d'engagement et de versement des demandes de subvention. La mise en oeuvre de ces propositions devra être confortée par la rénovation des systèmes d'information et de leurs liens (outils ministériels et interministériels), afin d'assurer une meilleure complémentarité et cohérence des outils Chorus, Arpège et Agrégée. 2) L'organisation du soutien au spectacle vivant (d'avril 2013 à février 2014) : Le périmètre d'évaluation concerne les dispositifs relevant de l'action 1-131 du PLF « soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant ». L'association des diverses parties prenantes à ce chantier d'évaluation est assurée par le biais du Conseil national des professions du spectacle (CNPS), qui regroupe des représentants des collectivités territoriales et des représentants des organisations professionnelles du spectacle vivant. Un groupe de travail spécifique est également mis en place avec le Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel (CCTDC). Cette évaluation est conduite sous l'angle de : a) La pertinence et la cohérence des dispositifs, selon les 3 axes transversaux suivants : le service rendu à la population (intégrant un regard porté sur l'équité territoriale, les critères de ciblage des zones géographiques et sur la démocratisation culturelle) ; l'impact artistique (diversité de la création, émergence de jeunes talents, accompagnement de leur carrière) ; l'impact économique (sur l'emploi et les externalités positives, notamment en termes de rayonnement et d'attractivité des territoires) ; b) La formalisation de la doctrine d'intervention entre les différents niveaux d'administration publique (sur la base des partenariats existants avec les collectivités territoriales) ; c) L'analyse de la politique de contractualisation et le bilan des outils d'évaluation et de suivi des structures subventionnées. La phase de diagnostic a été lancée mi 2013 et a donné lieu à la constitution de 21 groupes de travail, mobilisant plus de 60 agents au sein de la direction générale de la création artistique. Ce diagnostic est enrichi et complété par trois démarches : a) la conduite d'une étude du public fréquentant un échantillon d'une dizaine d'institutions du spectacle vivant en région ; b) l'observation des externalités positives grâce à l'étude sur l'économie de la culture menée en parallèle par l'IGF et l'IGAC ; c) la précision de l'impact de la politique en faveur du spectacle vivant sur l'emploi, grâce à un appui de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Le CNPS a été sollicité lors d'un cycle de réunions organisées par discipline artistique au cours du mois de décembre 2013. L'objectif est de parvenir à la production d'un rapport final de diagnostic partagé et engager collectivement une seconde phase de cadrage des scénarios de réforme en 2014. 3) La numérisation des ressources culturelles (juillet 2013 à mars 2014) : L'objectif de cette troisième évaluation est de mesurer l'investissement public réalisé dans le domaine de la numérisation des ressources culturelles par le ministère de la culture et la communication, les services déconcentrés et les opérateurs au cours de la période 2002-2012, ainsi que les résultats obtenus en matière de contenus et de services offerts au public. Un état des lieux des actions de numérisation menées depuis dix ans dans le champ d'intervention du ministère a été lancé. Il permettra : a) d'évaluer la pertinence des objectifs fixés au regard des technologies et des usages du numérique ; b) de chiffrer la dépense publique consacrée à la politique de numérisation au cours de la période 2002-2012 ; c) de mesurer les résultats obtenus au regard des objectifs de conservation pérenne des ressources numérisées et d'amélioration de l'accès des publics aux productions culturelles ; d) d'estimer l'investissement à réaliser pour

poursuivre et amplifier la politique de numérisation, ainsi que d'envisager les modalités de financement de cette politique ; e) de proposer des schémas de gouvernance qui garantissent la cohérence de la politique publique et l'optimisation de la dépense publique. Une étude comparative, menée au niveau international, est également lancée afin de compléter cet état des lieux sur le volet pilotage stratégique de cette politique publique et, en particulier, sur les modèles économiques retenus par différents pays. Cette évaluation s'inscrit dans le cadre de la mise en oeuvre de la mesure 14 du séminaire gouvernemental sur le numérique (« numérisation du patrimoine » de la feuille de route du Gouvernement, février 2013). Elle prend en compte les recommandations de la mission « Acte II de l'exception culturelle », conduite par Monsieur Pierre Lescure.

4) Les prochaines évaluations pour la période 2014-2015 : Le ministère de la culture et de la communication poursuivra les travaux d'évaluation de ses politiques publiques. Il mènera notamment, dès 2014, une évaluation qui portera sur le développement des ressources propres des établissements publics culturels de l'État. Cette évaluation visera notamment à développer des politiques dynamiques de ressources propres (mécénat, billetterie, locations d'espaces, valorisation de la marque, services d'ingénierie...) pour permettre à un plus grand nombre d'établissements culturels d'augmenter leur autonomie financière.

B - Le programme ministériel de modernisation et de simplification (PMMS) : Le ministère de la culture et de la communication a par ailleurs élaboré, dès mars 2013, son programme ministériel de modernisation et de simplification (PMMS) pour la période 2013-2015, conformément aux orientations de la circulaire n° 5629 du Premier ministre du 7 janvier 2013. Pour ce faire, une consultation des diverses parties prenantes a été lancée, en adoptant dans un premier temps un angle d'analyse volontairement large pour n'écarter aucune piste ou suggestion de modernisation et de simplification. Par conséquent, la faisabilité de certains projets inscrits au sein du PMMS doit encore être confirmée. Cela est particulièrement vrai pour les projets qui impliquent la mise en place d'un nouveau mode fonctionnel (circuits de décisions ; partage des rôles en interne...) ou d'un nouveau système d'information. Cela est également le cas des projets qui induisent d'importantes modifications d'organisation des structures déconcentrées. Au regard des gains attendus d'un projet, il conviendra aussi de considérer l'ensemble des coûts liés au changement et de considérer avec attention l'évolution du ratio « coûts/avantages » de chaque projet. Les acteurs suivants ont ainsi été interrogés : a) les directions de l'administration centrale du ministère (secrétariat général et directions générales métiers) ; b) les services déconcentrés du ministère : leurs propositions de projets de modernisation et de simplification ont été recueillies par le biais du département de l'action territoriale et d'un représentant des DRAC, désigné par l'association des DRAC, et qui permet à l'administration centrale de bénéficier d'un interlocuteur dédié sur l'ensemble des chantiers de modernisation de l'action publique. Ce programme s'appuie sur une stratégie ministérielle de modernisation structurée autour de 3 axes : a) améliorer l'articulation du ministère avec ses partenaires et ses usagers ; b) réexaminer le processus de déconcentration, appliqué à la fois aux directions régionales et aux opérateurs dont le ministère assure la tutelle ; c) assurer une meilleure adéquation des moyens, notamment humains, aux missions. Le PMMS du ministère de la culture et de la communication comporte à ce stade une trentaine de projets (cf. synthèse et liste des projets en annexe). Il est susceptible d'évoluer en s'enrichissant de nouveaux projets issus, par exemple, des dispositifs de consultation des agents publics, entreprises et usagers (à l'instar de la campagne « Innover et simplifier avec les agents publics » menée en 2013) ou encore à l'issue des travaux d'évaluation de politiques publiques afin d'intégrer au PMMS le suivi des plans d'actions ad hoc. Exemples de résultats obtenus en 2013 : Le projet PMMS « Simplifier le processus de demande de subventions et leur traitement » est un succès. Il s'est terminé à l'automne 2013 et aura mobilisé l'ensemble des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) du MCC. Ce projet a permis d'associer les agents à la démarche de modernisation grâce à une approche participative : le principe retenu fut en effet d'interroger et de faire participer directement les agents au sein d'ateliers. Ils ont pu signaler les problèmes vécus à leur niveau et identifier collectivement des actions de simplification. Des formations ont été organisées pour accompagner les chefs de projet dans cet exercice, grâce au concours de l'École de Modernisation de l'État (secrétariat général pour la modernisation de l'action publique). De même, les usagers de chacune des DRAC ont été invités à se prononcer via une enquête en ligne. Certaines DRAC ont également organisé des ateliers avec les usagers, qui ont exprimé leurs attentes sur l'amélioration du traitement de leurs demandes de subventions. a) Plus de 450 agents ont été sollicités pour simplifier le dispositif global de subvention du ministère, de l'agent à l'utilisateur. b) 350 dysfonctionnements ont été identifiés et près de 550 actions correctives en ont découlé. c) La démarche transversale a permis de simplifier les processus et de faire converger le traitement du dispositif des subventions des trois grands secteurs d'intervention du ministère de la culture et de la communication (patrimoines, création artistique, industries

culturelles), qui passent de 80 circuits à 4 principaux schémas de traitement des subventions. d) Ce projet a aussi développé une meilleure transversalité au sein des DRAC (opportunité d'un travail commun entre agents de services différents) et renforcé la coordination. Le pilotage s'en retrouve également amélioré, certaines DRAC profitent d'ailleurs de cette occasion pour mettre à jour leurs projets de services. e) Plus de 3 000 réponses des usagers en ligne ont été collectées et exploitées par les DRAC, et 150 usagers rencontrés en face à face au sein d'ateliers participatifs. Le projet PMMS « Améliorer le processus d'autorisation de travaux dans les espaces protégés » a également suivi la même méthodologie de travail, en collaboration avec l'ensemble des DRAC. Ce projet concerne plus particulièrement les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP), services des architectes des bâtiments France (ABF), qui instruisent près de 400 000 dossiers chaque année, soit 20 % environ des autorisations d'urbanisme délivrées en France. Il vise à améliorer les processus de traitement des dossiers en DRAC et à identifier aussi les difficultés dépendant d'autres services : les délais de transmission des dossiers aux STAP dépendent des mairies (guichets uniques), les délais d'instruction globaux dépendent également des services d'urbanisme (directions départementales des territoires et de la mer, communes ou établissements publics de coopération intercommunale). Ce projet s'est déployé en trois vagues successives (un tiers des DRAC pour chaque vague) dans la totalité des DRAC-STAP de Métropole (l'Outre-mer fera l'objet d'un traitement spécifique). Ce projet a permis de révéler les bons délais d'instruction et la qualité de la gestion des dossiers par les STAP : 55 % des dossiers traités en moins de 20 jours, dont 17 % en moins de 5 jours. Il a permis d'élaborer, en juin 2013, un « Plan national des 50 actions d'amélioration » qui sera mis en oeuvre par les DRAC pour répondre aux 7 grands objectifs suivants : a) améliorer le conseil et l'information destinés aux usagers, b) améliorer l'information des mairies (guichets de proximité des demandes), c) améliorer la coordination avec les services d'urbanisme (État, communes, EPCI), d) améliorer l'organisation interne des DRAC-STAP, e) améliorer l'instruction des dossiers par les STAP, f) améliorer le traitement des archives et la « mémoire » des services, g) mettre en oeuvre un « projet stratégique territorial » (cartographie des territoires et des projets pour clarifier/hierarchiser les enjeux). La démarche et les résultats obtenus sont visibles sur le site Internet Sémaphore du ministère (pages Internet des DRAC notamment), vecteur privilégié de l'information des citoyens/usagers et des élus. Il préfigure et expérimente certaines propositions législatives d'amélioration et de simplification (dans la perspective du projet de loi sur le patrimoine en 2014) : a) clarifier/démocratiser les outils de protection des espaces, b) clarifier/simplifier les procédures, c) rationaliser les protections.

## Données clés

**Auteur :** [M. Michel Zumkeller](#)

**Circonscription :** Territoire de Belfort (2<sup>e</sup> circonscription) - Union des démocrates et indépendants

**Type de question :** Question écrite

**Numéro de la question :** 45636

**Rubrique :** Ministères et secrétariats d'état

**Ministère interrogé :** Culture et communication

**Ministère attributaire :** Culture et communication

## Date(s) clé(s)

**Question publiée au JO le :** [10 décembre 2013](#), page 12795

**Réponse publiée au JO le :** [30 septembre 2014](#), page 8230