

***« Les statistiques face aux défis de la diversité culturelle
dans un contexte de globalisation »***

**Élaboration de statistiques et indicateurs culturels
au sein d'un État fédéral : le cas de la Belgique**

**Michel Jaumain
Observatoire des Politiques Culturelles
Ministère de la Communauté française de Belgique**

Élaboration de statistiques et indicateurs culturels au sein d'un État fédéral : le cas de la Belgique

Michel Jaumain
Directeur de l'Observatoire des Politiques Culturelles (OPC)
Ministère de la Communauté française de Belgique

La mise en place ou la modification de politiques culturelles impliquent la construction de statistiques et d'indicateurs culturels, soit en amont du lancement de ces politiques, afin d'éclairer le(s) décideur(s), soit en aval de celles-ci lorsqu'il est question de « faire le point », de dresser un bilan ou d'évaluer. C'est un fait acquis aujourd'hui et partagé dans son principe par les acteurs concernés.

Dans cet esprit, je ferai part des possibilités et des obstacles que l'on rencontre aujourd'hui en Belgique francophone lorsqu'on poursuit cet objectif. Ceci sera mon premier point. Dans un deuxième temps, j'indiquerai quels sont les facteurs qui, au sein même des politiques du Gouvernement francophone, déclenchent des besoins de statistiques culturelles; enfin, je présenterai les pistes que le tout récent Observatoire des Politiques culturelles (OPC), que je dirige, étudie et développe actuellement dans cette optique. Ces pistes sont examinées en collaboration avec le Service de la Recherche (SR)¹ du Ministère de la Culture (dit Ministère de la Communauté française Wallonie-Bruxelles : je prends la peine, à dessein, de pointer cette appellation parce que les dimensions géopolitiques qu'elle recèle accompagnent et traversent les questions d'élaboration de statistiques culturelles dont il sera question ici.

Mais d'abord, un rapide gros plan sur la création de cet observatoire et ses missions². Elles consistent essentiellement à :

- inventorer tous types de données et d'informations qui améliorent la connaissance des caractéristiques socio-économiques des domaines culturels en Belgique francophone, ainsi que la connaissance des contenus et des moyens des politiques qui sont développées à leur endroit (aspect d'inventaire);

¹ Je remercie Jean-Claude TORFS, responsable du Service de la Recherche (SR), avec qui j'entretiens de fructueux échanges depuis plusieurs années, pour la relecture attentive de ce papier et ses judicieux conseils.

² Arrêté du Gouvernement (26 avril 2001) portant création de l'Observatoire des Politiques culturelles, Moniteur belge du 30 juin 2001.

- contribuer à développer des outils d'analyse et d'évaluation des politiques culturelles, notamment en se documentant à ce sujet à l'étranger;
- faire connaître largement les contenus de l'histoire des politiques culturelles développées en Belgique francophone, ainsi que les résultats des études et recherches menées dans ces domaines.

Il n'est pas question du terme « statistiques » dans le texte qui crée l'OPC comme Service administratif, il n'est non plus « délégué » ou associé à l'Office Statistique du pays³, comme cela est le cas du Département des Études et de la Prospective en France ou de l'Observatoire de la Culture et des Communications du Québec. Il sera cependant amené, soit à consulter des données, soit à en faire construire le cas échéant : la formule « inventaire » y invite. Bref, il sera confronté aux problèmes posés par la construction ou l'utilisation de statistiques (culturelles).

Je ferai donc part ici des premiers constats que nous avons établis quant aux obstacles et possibilités de l'utilisation (ou de développement) de données et statistiques utiles à l'exercice des missions de l'OPC (améliorer la connaissance des secteurs pour éclairer les politiques culturelles).

1. Du côté des organismes fédéraux de statistiques

Sans prétendre être exhaustif à leur égard, je pointerai ici quelques obstacles et impossibilités actuelles qui s'observent du côté des organismes fédéraux de statistiques. Ces problèmes résultent du découpage institutionnel du pays.

1.1 Le découpage institutionnel du pays et ses effets au plan des statistiques culturelles

La Belgique fait partie de ces pays où se croisent et s'entremêlent des questions de sol et d'identité culturelle : sur son territoire vivent des populations qui ne parlent pas la même langue. Cette donnée est reflétée dans l'organisation institutionnelle du pays qui s'est mué, au terme de plusieurs réformes constitutionnelles (depuis 1980), en un État fédéral (1993) comportant trois niveaux de pouvoir (entités fédérées). À côté du niveau fédéral, qui détient les compétences sur les matières qui restent communes (défense, justice, monnaie, affaires étrangères, sécurité et solidarité sociales, ...), les nouvelles entités politiques, dotées de parlements et d'exécutifs propres, sont les Régions et les Communautés. Les premières traitent les matières économiques dans des régions nettement délimitées – elles sont au nombre de trois : Région flamande, Région Wallonne et Région de Bruxelles-Capitale. Les Communautés traitent les matières qui concernent l'identité linguistique et culturelle de la

³ Institut National des Statistiques.

population (essentiellement flamande et française⁴) : en résumé, il s'agit de l'enseignement et des matières que la constitution a réputées « culturelles »⁵.

Les problématiques et l'organisation institutionnelles dans le pays reposent sur le fait que l'identité linguistique et culturelle ne s'ajuste pas strictement à la réalité régionale. L'une des trois régions comporte deux populations linguistiques – la Région de Bruxelles-capitale, qui de ce fait est réputée bilingue, comportant 20 % de néerlandophones et 80 % de francophones –. À dire le vrai, ceci n'est qu'une approximation dans la mesure où le critère linguistique dans les recensements des populations a été "neutralisé" au début des années 1960, au moment où l'État établit une frontière « intérieure », de nature linguistique, entre régions flamande (au nord) et wallonne (au sud), Bruxelles-capitale se trouvant de ce fait enclavée au sud de la Région flamande. Le dénombrement des flamands dans la population bruxelloise (majoritairement francophone) et des francophones à la périphérie de la capitale, comme ailleurs en région flamande, devint un enjeu politique majeur qui fut réputé « tabou » à l'époque et l'est encore aujourd'hui. Pour croiser les logiques territoriale et identitaire, dans l'optique population, on résumera en disant que la Communauté c'est : la population de la Région wallonne⁶ (dénombrable) + les francophones des deux autres entités régionales (non dénombrés).

Ainsi, chaque Communauté dispose de l'autonomie et de la maîtrise des politiques culturelles qui concernent « ses » opérateurs et « ses » populations. Ceci peut être considéré comme un bien mais ne va pas sans quelques problèmes lorsqu'on cherche à rassembler des données sur les matières et domaines culturels en liaison avec ces politiques « autonomes » et que, pour ce faire, l'on se tourne vers les organismes fédéraux de statistiques. Il apparaît en effet que les données qu'ils construisent sont disponibles dans une optique essentiellement régionale, et non communautaire. On en examinera quelques conséquences.

1.2 Conséquences de ce découpage

En l'état des collectes de données par les organismes fédéraux, il n'est pas possible d'obtenir de manière rapide et immédiate des données sur l'emploi dans les domaines culturels francophones ou sur l'emploi issu ou associé aux politiques culturelles des communautés, pas plus que de construire « raisonnablement » des indicateurs tels que le poids de la culture de chaque communauté dans son PIB respectif (si ceci a un sens), ou le poids des dépenses culturelles publiques de chaque communauté par rapport à « son » PIB.

⁴ Pour être complet, il faut ajouter un troisième groupe linguistique, de langue allemande (moins de +/- 70 000 personnes sur 10 millions d'habitants).

⁵ Également des matières réputées « personnalisables », c'est-à-dire qui ont trait à certains aspects de la vie des personnes (prévention en santé, etc.).

⁶ De laquelle il convient de retirer la population de la Communauté germanophone, localisée en Région wallonne.

1.2.1 Emplois culturels et/ou générés dans des branches d'activités culturelles

En matière d'emplois, pour avoir interrogé l'organisme de sécurité sociale qui compile les données⁷, il apparaît que celui-ci opère sans faire usage du critère de « régime » linguistique des employeurs et des établissements, et sans que ces informations ne soient enregistrées au niveau des travailleurs. Quoique l'on puisse en partie admettre que la langue utilisée dans les déclarations trimestrielles des employeurs ou la dénomination de l'établissement constituent des indices de qualification communautaire, il est certain que d'assez importantes restrictions existent⁸. C'est la raison pour laquelle la piste que l'OPC et le SR préparent et explorent, consiste à interroger les bases de données de la sécurité sociale, en fournissant à son département statistique des listes d'opérateurs subventionnés par le Ministère, d'une part, et, d'autre part, à demander des extractions de données rassemblées sous les rubriques réputées culturelles de la classification NACE et ce, pour les régions bruxelloise et wallonne.

En direction de cet opérateur statistique, c'est la seule méthode que le SR et nous entrevoyons actuellement pour estimer l'emploi dans les branches d'activités culturelles et situer, au sein de celles-ci, l'emploi associé aux opérateurs francophones subventionnés.

Du point de vue de la connaissance fine des secteurs culturels et des politiques, les données de l'organisme de sécurité sociale présentent de sérieuses limites. Celui-ci n'enregistre en effet aucune information sur les professions, métiers ou fonctions des travailleurs. Si on estimait devoir disposer de ces indications, il faudrait alors procéder à une interrogation spécifique des opérateurs (subventionnés ou non) et organiser les liaisons avec les données des premières extractions.

Ces méthodes, cependant, ne produiront pas d'indications sur le volume des professions et métiers culturels actifs dans les branches « non-culturelles ».

1.2.2 Estimation des « PIB communautaires »

L'idée de rapporter les dépenses culturelles ou la « production culturelle » à un des étalons macro-économiques standards (le Produit Intérieur Brut) se retrouve comme indicateurs culturels dans la littérature⁹. Des collègues de l'administration culturelle flamande se sont essayés¹⁰, il y a quelque temps, à comparer les poids des dépenses culturelles de chaque communauté du pays par rapport à « son » PIB, le calcul faisant apparaître que l'indicateur était plus favorable du côté francophone que du côté flamand. Et de conclure, rappelant l'état différencié de l'économie au nord et au sud du pays, par une formule paradoxale qui, à mon avis, ne manquait pas d'une visée politique en direction du Gouvernement flamand : la

⁷ « Office National de Sécurité Sociale » (ONSS).

⁸ La langue dans laquelle sont établies les déclarations peut tout simplement dénoter la langue de la personne qui l'établit et non pas la qualification communautaire de l'établissement; les raisons sociales peuvent être déclinées dans une autre langue (anglais, par exemple); il existe à Bruxelles des institutions culturelles dites « bi-communautaires » ou « fédérales », c'est-à-dire qui n'ont pas été « attribuées » à l'une ou l'autre communauté.

⁹ Augustin Girard, « Indicateurs culturels : quelques exemples », Conseil de l'Europe, DECS-Cult (92) 6, Août 1992.

¹⁰ Résultats publiés dans l'hebdomadaire « De Morgen », 18 juin 2002.

communauté la moins riche en fait davantage pour la culture que la communauté la plus riche.

À l'examen, la méthode de calcul est la suivante : au numérateur, les budgets culturels initiaux de chaque Gouvernement de Communauté; au dénominateur, les PIB communautaires. Le mode de calcul de ceux-ci consiste à retenir les PIB des régions flamande et wallonne et à affecter/distribuer le PIB de la Région bruxelloise selon la clé linguistique de population estimée à Bruxelles, soit 20 % pour la Communauté flamande et 80 % pour la Communauté française.

Qu'en dire? Outre le fait que l'estimation de la répartition des populations n'est en définitive qu'une clé qui a fini par s'imposer politiquement et est reproduite dans les grands dossiers institutionnels, – d'ailleurs selon certaines estimations, les proportions seraient plutôt 87/13 –, outre ce fait, la combinaison PIB régional/population régionale n'est pas des plus heureuses dans le cas d'espèce : en construisant de la sorte l'indicateur, on réfère la richesse produite à la population d'une région alors que – et c'est évidemment nettement le cas dans la capitale – cette richesse n'est pas le fait des seuls habitants bruxellois. En effet, les « navetteurs » augmentent la valeur ajoutée de la région où ils travaillent, alors qu'ils sont recensés comme habitants de la région où ils sont domiciliés. Ceci fonctionne évidemment « dans les deux sens », mais l'effet net est sans doute en faveur de la capitale.

Il eût donc été préférable que la comparaison s'appuie sur le revenu attribué aux habitants d'une région déterminée plutôt que sur le revenu brut engendré par la production à l'intérieur des frontières de cette région. L'estimation de cette dernière n'existe malheureusement pas pour l'instant. L'Institut des Comptes Nationaux (ICN) annonce la publication prochaine de données sur le revenu régional par habitant, « concept qui, d'un point de vue économique, serait plus pertinent pour mesurer la richesse relative d'une région »¹¹. Dans l'attente, un indicateur tel que la dépense culturelle publique par habitant permettrait de contourner la difficulté.

1.3 Statut juridique des opérateurs culturels et systèmes d'informations : problème pour l'estimation de la « production culturelle communautaire »

Estimer la part de la production culturelle (francophone) dans la valeur ajoutée communautaire rencontre, au dénominateur, les difficultés que l'on vient d'exposer, mais est également confronté à l'état de l'information formant le numérateur. Selon que les opérateurs soient marchands ou non, cet état dépend des dispositions légales concernant la publicité de leurs comptes et autres données sociales; autrement dit, il dépend du statut juridique des opérateurs.

Pour faire bref, les entreprises à vocation industrielle et commerciale sont soumises à une législation concernant la tenue normalisée de leurs comptes et l'obligation de les déposer auprès d'un organisme centralisateur. Ce dernier (Centrale des Bilans de la Banque Nationale) agrège les données individuelles ainsi récoltées et établit des statistiques sectorielles. Les données rassemblées sont largement utilisées par les comptes nationaux pour estimer la production marchande et le secteur financier (les secteurs

¹¹ « Comptes régionaux – Agrégats par branche d'activité (1995-1999) », Institut des Comptes Nationaux, Banque Nationale de Belgique, Bruxelles, janvier 2002, p 23.

institutionnels S11 et 12, selon SEC¹²) et, sous la réserve des problèmes de finesse de classification identifiés à la suite des travaux du LeG sur les statistiques culturelles européennes¹³, elles constituent une base d'informations pour estimer la production culturelle marchande.

Par contre, les organismes à vocation non lucrative ne sont pas soumis à pareilles dispositions. Or, il se fait que la toute grande majorité des politiques culturelles de la Communauté et de leurs moyens est destinée à des opérateurs qui ont adopté un statut non-marchand.

Dans l'attente d'une législation concernant la normalisation et la publicité des comptes des organismes sans but lucratif¹⁴, les comptables nationaux et l'Institut National de Statistiques recourent à diverses méthodes (enquêtes par échantillonnage auprès du monde associatif). Mais, à l'examen, il apparaît que les bases de données portant sur l'associatif non-marchand – et donc aussi culturel – sont largement perfectibles du point de vue de l'exhaustivité et que le classement en code NACE et secteur institutionnel l'est également.

J'ai ainsi fait vérifier si les principaux opérateurs culturels¹⁵ subventionnés par le Ministère, qui ont le statut d'ISBL, figuraient dans la base de données de l'ICN, contribuant à l'estimation de la valeur ajoutée. Tous sont connus, mais certains n'entrent pour l'heure dans aucun secteur institutionnel (ni marchand, ni administration publique, ni asbl), par manque d'informations financières. En outre, il apparaît que le classement en catégorie NACE et en secteurs institutionnels, notamment du point de vue du critère de la production marchande¹⁶, est problématique. Enfin, j'ajouterai que l'ICN est parfaitement conscient de ces questions et il est probable que nous développerons des démarches systématiques d'échanges avec lui à ce propos.

1.4 Conclusions provisoires

De manière générale, on sait que l'observateur se heurte aujourd'hui aux limites des classifications perfectibles pour saisir les secteurs et activités culturelles : les travaux du LeG-Culture¹⁷ ont assez mis en lumière la nécessité d'affiner les classifications et les nomenclatures de la NACE, par exemple pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir. Mais à supposer que les recommandations issues de ces travaux aboutissent, on se trouve

¹² Système Européen des Comptes, SEC 1995, Eurostat, 1996.

¹³ « Les statistiques culturelles dans l'UE », Eurostat Working papers, 2000.

¹⁴ Le principe en est acquis (Loi sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, adoptée par le Sénat le 18 avril 2002) : il fait obligation aux asbl de communiquer leurs états financiers auprès de la Centrale des Bilans. L'horizon de sa réalisation pratique n'est cependant pas encore nettement défini en l'absence d'arrêtés d'application.

¹⁵ Ce que nous appelons les « opérateurs majeurs », obtenant annuellement des montants de subventions supérieurs à 2 millions d'euros : la Radio-télévision RTBF, l'Opéra de Liège – Centre lyrique de la Communauté française, le Théâtre National de la Communauté Française de Belgique, l'Orchestre Philharmonique de Liège et de la Communauté française, le Centre chorégraphique de la Communauté – Charleroi/Danse, le Centre Culturel « Le Botanique ».

¹⁶ Cfr. la définition dans « SEC 1995 - Système européen des comptes », chap. 3 « Les opérations sur produits », § 3.27 à 3.45, Eurostat, Bruxelles-Luxembourg, 1996.

¹⁷ « Les statistiques culturelles dans l'UE », op.cit.

également en Belgique en présence d'autres limites dans la construction de données et statistiques relatives à la culture, par les organismes fédéraux ad hoc : le découpage institutionnel du pays et ses conséquences (optique régionale versus communautaire), les questions d'exhaustivité dans les répertoires d'opérateurs non-marchands culturels, et les « doutes » et interrogations quant au classement approprié des opérateurs (en NACE ou secteur institutionnel du SEC 95, par exemple) constituent des obstacles à la saisie un tant soit peu correcte des secteurs culturels, plus particulièrement ceux qui entrent dans le champ des politiques culturelles.

Rendre les statisticiens nationaux attentifs au réel culturel du pays sera une tâche que nous ne nous priverons pas de mener.

2. Les « demandes » d'élaboration de statistiques culturelles en Communauté française

Dans l'attente de résultats à ce niveau, on peut d'ores et déjà identifier les éléments qui, dans la partie francophone du pays, exercent une « pression » sur les besoins d'informations, diffus ou explicites (des « commandes »), et appellent des réponses dans lesquelles le recours à la construction systématique de données et de statistiques est (ou sera en toute vraisemblance) mobilisé. Ces besoins résultent du développement même des politiques culturelles ou des objectifs politiques que le Gouvernement francophone s'est donné sous la présente législature.

2.1 La contractualisation devient un moyen privilégié des politiques culturelles

Depuis quelques années, et comme en d'autres pays, on voit se développer des politiques culturelles qui inscrivent au cœur de leurs moyens le principe de la « contractualisation » avec les opérateurs culturels. L'attribution de ressources publiques aux acteurs de terrain ne s'effectue plus a posteriori sur base du constat d'écart de revenu, ou comme contribution à certains postes de dépenses, ni d'ailleurs par exercice annuel; elle s'opère en contrepartie de la réalisation de cahiers de charges négociés et établis a priori avec les opérateurs et organise la planification des subventions dans le temps (3 à 5 ans). Il s'agit de dispositifs qui établissent des missions et objectifs, ainsi que les items qui les traduisent sous forme chiffrée. C'est par exemple le cas depuis plusieurs années dans le secteur des Arts de la Scène en Belgique francophone¹⁸ où les principaux items chiffrés portent sur les volumes de programmation (créations, représentations), d'auteurs francophones et d'emplois artistiques, ou déterminent l'engagement de consacrer une part des moyens financiers à telle ou telle destination (métiers et professions de la scène par exemple).

Lorsque de telles politiques se développent, il vient un moment où la tutelle, les commissions d'avis et l'administration, – ces dernières ayant à la fois pour mission d'émettre des jugements de nature esthétique (critères d'excellence) et des avis et recommandations quant à ces cahiers de charges –, il vient un moment donc où ces parties prenantes au processus ont besoin d'être éclairées sur l'état de réalisation des engagements des

¹⁸ Michel Jaumain, « La régulation publique des arts de la scène (1980-1997) », Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1562-1563, 1997.

opérateurs, afin de contrôler et d'évaluer l'exécution des cahiers de charges, soit dossier par dossier, soit de manière agrégée pour établir des tendances moyennes en vue d'établir d'éventuelles négociations futures. Un chiffrage, un dénombrement supposent alors les outils de collecte de données indispensables.

2.2 Mesures en faveur de l'emploi non-marchand culturel

Lorsque le Gouvernement francophone, au début de l'actuelle législature, annonce qu'il prendra diverses mesures budgétaires contribuant à refinancer les domaines culturels du secteur non-marchand qui sont de sa compétence et ce, en agissant sur le versant des mécanismes de subsidiation qui s'appliquent au personnel des opérateurs (emplois subsidiés); lorsqu'il provoque l'ouverture de tables rondes et de négociations entre interlocuteurs sociaux (en commission paritaire notamment) autour de questions salariales, de fonctions, etc.; dans ces circonstances, il est assurément utile qu'il se donne les moyens de percevoir le volume des emplois qui seront concernés, pour ajuster les mécanismes du refinancement et les moyens à la réalité. Pareil objectif conduit à mettre en place un dénombrement des emplois concernés plus concrètement que tous les discours parant les domaines culturels de la vertu de la génération d'emplois¹⁹.

2.3 Question régionale et géographique

Enfin, il vient bien un jour où est posée la question de la territorialité et de la destination géographique des flux de crédits budgétaires consacrés à la culture dans la partie francophone du pays²⁰. Actuellement, cette optique paraît se déduire de l'initiative de la Charte passée avec les Provinces wallonnes, qu'a adoptée le Gouvernement francophone (septembre 2001).

Les Provinces représentent un niveau de pouvoir « sub-régional », hérité de l'organisation institutionnelle du pays précédant les réformes constitutionnelles que j'ai rappelées. Les Provinces²¹ développent, au moyen de leur budget propre, des politiques et interventions dans les domaines culturels. Le Gouvernement francophone a donc lancé une série de synergies avec celles-ci, qui comporte notamment des mécanismes d'informations budgétaires réciproques et une cartographie des services offerts aux populations des provinces, selon le pouvoir (communautaire/provincial) exerçant la tutelle sur les opérateurs concernés.

Par ailleurs, il faut savoir qu'au sein même de la Belgique francophone, l'articulation régionale/communautaire est un clivage qui a suscité dès l'origine deux types de positions

¹⁹ Qui paraissent se vérifier au demeurant. Cfr. Xavier Greffe, « L'emploi culturel à l'âge du numérique », Anthropos, Paris, 1999 ou MKW GmbH, « Exploitation and development of the job potential in the cultural sector in the age of digitalisation », Final Report, commissioned by European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2001.

²⁰ Il peut y avoir à cela plusieurs raisons : la pression d'opérateurs culturels faisant valoir que leurs collègues en disciplines artistiques, localisés en d'autres parties du territoire, sont « mieux servis »; le relais par les politiques locaux de cette thématique de combat; ...

²¹ Formant un autre découpage du territoire, elles sont au nombre de 10, dont 5 sont en Région wallonne.

politiques. Celles-ci ne se sont jamais vraiment éteintes²² et alimentent encore un débat au sein de la classe politique francophone, entre les partisans de la régionalisation de la culture, d'un côté, et de l'autre, les défenseurs du maintien de l'entité politique communautaire. Ce n'est pas pour rien que l'entité se présente sous l'appellation « Communauté française Wallonie-Bruxelles (CFWB) ». Il faut d'ailleurs se remémorer qu'à la fin des années 70, la structure des budgets de la Communauté française répercutait cette appréhension croisée, chaque ligne budgétaire étant répartie en trois sous-rubriques (littera) identifiant la part de crédits destinés aux opérations ou opérateurs relevant de la Région bruxelloise, de la Région de langue française (c'est-à-dire wallonne) et d'un niveau en quelque sorte supra-régional, considéré comme à destination de toute la Communauté (on aura compris que le territoire des Communautés sont des « utopies » au sens premier du terme [« sans lieu »]).

Ces deux points rappelés suscitent et entretiennent des « demandes » de cartographies des dépenses et des opérateurs culturels.

2.4 Charte d'avenir de la Communauté française et culture d'évaluation

Les modes de financement des Communautés, instaurés depuis 88/89²³, ont été revus dans le courant de l'année 2001, sous l'effet de diverses pressions et demandes de négociations entre le nord et le sud du pays. Ceci a donné lieu à l'organisation d'un refinancement des deux entités communautaires, permettant, entre autres, que la Communauté française envisage de se libérer progressivement du fort resserrement de moyens budgétaires auquel elle avait été confrontée. Parallèlement, le Gouvernement a établi une « Charte d'avenir » (traçant les objectifs généraux et les priorités qu'il décidait de se donner dans le développement de ses politiques sur les 10 prochaines années²⁴). La Charte s'accompagne d'un plan d'action²⁵, qui décline et chiffre les priorités retenues. Parmi les principes de gouvernance qui font partie de cet ensemble, on voit explicitement apparaître la volonté de mettre en place une culture de l'évaluation²⁶ qui se traduit entre autres par la décision de faire élaborer, avec le concours de l'administration, des batteries d'indicateurs destinés à assurer le suivi des actions et des priorités du Gouvernement.

Le processus est en marche et il est trop tôt pour porter un commentaire à ce sujet. Mais il est aussi clair qu'il provoque un appel d'air en faveur de la construction systématique de données et de statistiques concernant les secteurs culturels et les politiques menées, et pas uniquement les actions du Gouvernement.

²² Alors que la Flandre a, de son côté, pris l'option de fusionner les deux entités institutionnelles (régionale et communautaire) sous l'appellation « Communauté flamande ».

²³ Gisuseppe Pagano, « Le financement des régions et des communautés (1970-2002) – Solidarité, responsabilité, autonomie et concurrence fiscale », Editions CRISP 2002.

²⁴ Adoptée le 26 septembre 2001.

²⁵ 13 juin 2002.

²⁶ « Une culture de l'évaluation : Gestion rigoureuse et volonté d'excellence obligent à une évaluation régulière des actions menées. Cette évaluation ne peut faire abstraction de l'évolution des besoins et des réalités sociales. La Communauté s'engage donc à se doter des outils nécessaires pour procéder régulièrement à un examen critique des politiques qu'elle met en œuvre et, le cas échéant, à les réorienter. De la même façon, les crédits seront réévalués annuellement en fonction des priorités fixées. » Extrait de « La Charte d'avenir », Gouvernement de la Communauté française, 26 septembre 2001.

3. Orientations de l'OPC en matière de statistiques culturelles

Voici donc quatre bonnes raisons qui commanderont l'usage de données et statistiques sur les secteurs et les politiques culturelles en Communauté française. Et il est clair que ce n'est pas en recourant aux données « externes », telles que produites actuellement par les organismes fédéraux, que les demandes seront rencontrées, mais qu'elles devront l'être sur le mode de la production primaire et dans un périmètre qui sera limité aux secteurs culturels subventionnés.

Quelles sont les ressources informatives mobilisables pour cette production primaire? Il y en a au moins deux²⁷ : le budget et les « données dormantes » détenues par les services administratifs. J'en dirai maintenant quelques mots.

3.1 Le budget culturel

Le budget – et son exécution – sont le moyen par excellence des politiques culturelles aux côtés des réglementations et des ressources humaines de l'administration.

Sa structuration formelle est cependant rarement satisfaisante pour l'analyse, car elle est avant tout conçue à partir des classifications de la comptabilité publique ou de l'organisation des services administratifs. S'il comporte une structure de programmes qui énumère et détaille les sous-ensembles de matières culturelles et artistiques (c'est le cas depuis 1993), le budget de la Communauté française comporte également des divisions généralistes ou à vocation transversale qui contiennent des crédits relatifs à ces mêmes matières. En d'autres termes, les budgets-programmes comportent les transferts aux opérateurs pour leur fonctionnement, tandis que les divisions généralistes, qui portent des crédits d'infrastructures ou d'équipements par exemple, ne sont pas structurées selon le même schéma. La simple lecture du budget ne permet pas de « rapatrier » ces crédits vers les domaines culturels et artistiques concernés.

D'autre part, le budget fournit peu de renseignements sur la mobilisation des transferts au regard d'un certain nombre de critères et d'indicateurs de la politique culturelle (dispositifs juridiques à la base des transferts; opérateurs récurrents versus initiatives/opérateurs nouveaux), ce qui donne une indication sur les « marges de manœuvre » des politiques culturelles; zones géographiques d'affectation des flux; grandes fonctions culturelles (création, diffusion, conservation, etc.).

Pour saisir et construire des données qui rencontrent ces préoccupations, il est nécessaire de se placer au niveau de l'exécution budgétaire et d'ajouter aux informations de flux strictement comptables les informations ad hoc. Ceci a conduit, il y a quelques années, le SR à concevoir un cadre conceptuel de saisie et à mobiliser les services traitant de l'administration, habilités à réaliser les encodages adéquats²⁸. Les saisies peuvent être conçues soit dans un processus ex post (on revient sur les flux d'un exercice budgétaire passé), soit « en ligne », c'est-à-dire au moment du traitement même du dossier de

²⁷ Un troisième serait le travail administratif lui-même et les travaux des instances d'avis qui constituent un matériau d'information.

²⁸ Tout en occupant une autre fonction à l'époque, j'avais été associé à l'opération dès l'origine.

subvention – ce qui présente le double avantage de la fraîcheur du traitement et des délais raccourcis de résultat –.

Dans ses débuts, ce chantier avait retenu la première méthode, donnant annuellement lieu à publication²⁹. Actuellement, c'est la deuxième méthode qui est adoptée et le SR et l'OPC sont occupés à établir le bilan des questions qu'elle suscite (par exemple, la nécessité de mieux développer une culture d'entreprise en matière d'informations auto-produites), quitte à rechercher et choisir une troisième voie, le cas échéant. De même, il apparaît nécessaire de mettre en place une révision de la méthodologie et des concepts jusqu'à présent retenus, qui avaient privilégié l'optique des flux (mouvements financiers) au détriment de la saisie de l'univers des opérateurs et de leur catégorisation. Enfin, il s'agira d'améliorer la stabilité sémantique (dans le temps) des informations associées par les services aux flux traités.

Un mot sur la dimension géographique de ces travaux et des méthodologies que nous estimons devoir mettre en place. La liaison entre crédits et localisation s'effectue par l'intermédiaire de l'opérateur bénéficiaire du transfert, dont la base de données comptable du Ministère connaît la combinaison « compte bancaire/siège social ». Cependant, utiliser cette information dans une opération de géocodage, sans autre forme de précaution, risque de conduire à des représentations tronquées de la répartition géographique des crédits si on ne prend pas en considération la réalité de l'action même des opérateurs. Plusieurs points sont à observer :

- le siège d'exploitation d'un opérateur peut être différent de l'identifiant compte bancaire/siège social;
- un opérateur bénéficiaire de transferts peut être, dans le cadre légitime de certaines politiques culturelles³⁰, un collecteur/centralisateur qui redistribue des crédits auprès de « filiales » localisées dans des zones géographiques autres que la sienne;
- certains opérateurs ont des activités en siège fixe uniquement mais d'autres ont des activités mixtes : en leur siège et en diffusion hors siège.

On essaiera de prendre en compte ces paramètres³¹, afin de vérifier si la représentation brute de la destination géographique des crédits (sur base de l'adresse des opérateurs) s'en trouve substantiellement modifiée, notamment la répartition entre Bruxelles et la Wallonie.

3.2 « Données dormantes »

Une approche de ce type implique que l'on dispose d'informations sur les opérateurs eux-mêmes. Les services fonctionnels de l'administration en disposent à des degrés divers. Dans le jargon de l'OPC, c'est ce que nous appelons les « données dormantes » – du point

²⁹ « Bilan de la Culture – Étude des flux financiers de la CFWB pour la Culture (1997) », Ministère CFWB, 2001.

³⁰ En Éducation permanente, par exemple (matière qui relève du Ministère).

³¹ Notamment, en testant l'usage de certains outils empruntés aux études d'impact et de retombées économiques.

de vue de la construction de statistiques culturelles – dans la mesure où elles sont peu exploitées dans des perspectives d'agrégation, les services étant généralement plus préoccupés par l'établissement du « bilan » de leurs actions et interventions que par la construction du portrait socio-économique des domaines qu'ils traitent³².

Ces données sont communiquées aux services par les opérateurs au titre de la justification de l'emploi des subventions. Une des premières tâches de l'OPC a consisté à passer systématiquement en revue avec les services l'état des systèmes d'informations relatifs aux opérateurs dont ils traitent les dossiers. Et cela au regard (critère) de quatre grands volets que sont : les flux financiers (ressources/emplois); l'offre de biens et services (activités); la fréquentation/participation; l'emploi et les métiers³³.

Si, sur base de ce relevé, nous sommes maintenant en mesure de formuler des recommandations que j'appellerais « classiques » dans l'optique de la constitution de données et de statistiques (homogénéisation, normalisation, etc.), cette démarche débouche sur la question de la transmission matérielle des données par les opérateurs, qui devrait ne plus s'en tenir au seul support papier (nous faisons vérifier le taux d'équipement informatique des opérateurs subventionnés par le Ministère). Elle identifie aussi les mêmes problèmes de définition d'unités statistiques que rencontre le SR dans la réalisation de l'étude sur les crédits culturels. J'en terminerai par là.

3.3 Deux priorités

De ces travaux et des réflexions menées conjointement avec le SR, ressortent aujourd'hui deux priorités :

Il va s'agir d'établir un répertoire (ou registre) centralisé des opérateurs culturels subventionnés, qui identifie la présence et les raisons d'éventuels doublons dans les bases de données comptables. En second lieu, il s'agira d'associer à chaque unité statistique des informations de type « carte d'identité » qui, en outre, devront être historicisées. Je pèse tous les mots : cela signifie qu'en l'état, on ne dispose pas d'un tel outil.

3.3.1 Problématique des doublons : entreprise/établissement

Ni la base de données des flux, ni les bases de données locales établies par les services de l'administration, ne traitent de manière globale une problématique qui distingue, par opérateur, le niveau de l'entreprise et celui de l'établissement³⁴ (ou unité d'activité économique locale³⁵) : un même opérateur (entité juridique, comptablement consolidée) peut comporter plusieurs « départements » qui, chacun, relève d'un financement public

³² Seul le secteur audiovisuel fait l'objet, depuis plus de 10 ans, d'une construction de ce type. Cfr. « Annuaire de l'audiovisuel », tomes 1 et 2, Communauté française de Belgique, 2001.

³³ Michel Jaumain et alii, « Les systèmes d'information relatifs au opérateurs subventionnés, développés par les services de la Direction générale de la Culture », OPC, Ministère de la CFWB, septembre 2002, Doc. Travail.

³⁴ Claude Martin, « Système de classification des établissements de la culture et des communications du Québec », Observatoire de la culture et des communications du Québec, ISQ, mars 2002, p. 6.

³⁵ Système Européen des Comptes, SEC 1995, Eurostat, 1996, p. 37.

spécifique (dans le cadre d'une politique spécifique), et dispose d'un ou plusieurs comptes bancaires. Autrement dit, un même opérateur peut être reconnu et subventionné au titre de politiques culturelles différentes. Le cas le plus flagrant est celui du Centre culturel, reconnu et subventionné à ce titre, et qui l'est également au titre de Centre dramatique, de Centre d'expression et de créativité ou d'organisme d'éducation permanente : il est opérateur/partenaire dans quatre dispositifs de politique culturelle différents. Un inventaire cohérent de l'univers des opérateurs ne peut pas ignorer ce type de situation de « départementalisation » et ses implications dans les dénombrements.

3.3.2 Carte d'identité des opérateurs

La nécessité d'établir un répertoire complet des opérateurs (entreprises/département) s'impose donc à un niveau centralisé (dans lequel les services fonctionnels ou budgétaires viendraient puiser les identifiants et des informations ad hoc). En effet, il s'agirait d'associer à l'identité des opérateurs (dénomination, siège social, d'exploitation, localisation, date de création, etc.), d'autres données identificatoires qui permettent aisément de les lier à des systèmes d'informations géographiques (SIG) ou de les faire reconnaître dans des bases de données externes (par exemple, auprès des organismes de sécurité sociale ou auprès de l'ICN).

Enfin, il s'agira de concevoir un système qui entretient la mémoire historique de la trajectoire des opérateurs. Ceci n'est sans doute pas négligeable du point de vue de l'analyse et de la perception des politiques culturelles, qui instaurent généralement des catégories d'opérateurs dans leur dispositif de reconnaissance et de subventionnement, catégories dans lesquelles transitent – « voyagent » – les opérateurs réels par l'effet de recommandations et d'avis administratifs, et de décisions politiques. Ainsi, si l'on veut pouvoir rendre compte de l'évolution de cet aspect des politiques culturelles dans le temps, il faudrait être en mesure de reconstituer, année après année, non seulement le stock final d'opérateurs (entreprises/établissements) figurant dans une catégorie donnée, mais aussi les mouvements d'entrées et de sorties qui s'y produisent.

* * *

J'en termine ici. Contribuer à élaborer ou à réfléchir à l'élaboration de statistiques culturelles n'est certes pas la seule tâche de l'OPC. Mais il est d'ores et déjà évident qu'elle définira une large part de nos programmes dans les mois à venir.