

DEMOCRATIE DE PROXIMITE ET DECENTRALISATION : POUR LE MEILLEUR OU POUR LE PIRE ?

La récente loi " sur la démocratie de proximité " formule diverses recommandations pour rapprocher les instances de décision des citoyens concernés. Au nombre de celles-ci, la décentralisation - c'est-à-dire le transfert aux collectivités territoriales, régions, départements ou communes, de compétences ou de services de l'Etat. Pour le Ministère de la Culture, sont pour l'instant concernés l'Inventaire et une partie des Monuments historiques.

Comme certaines missions de l'archéologie sont déjà externalisées par la création d'un établissement public (l'INRAP), l'avenir de l'échelon déconcentré que sont les DRAC devient incertain, d'autant plus que certaines régions " pilotes " font l'objet de " protocoles de décentralisation ". Le but de ces expérimentations menées sur une durée de 3 ans, tant sur le patrimoine que sur l'action culturelle, est en effet de préparer un transfert plus général.

Pourquoi parle-t-on de décentralisation ? La situation de la France et les logiques européennes

Deux constats :

- La France fait partie intégrante de l'Europe, où sa tradition centralisatrice fait figure d'exception.
- Dans le paysage politique européen, la tendance, plutôt néo-libérale, privilégie les critères économiques et la notion de rentabilité.

La construction européenne est un objectif sain, même s'il a des conséquences difficiles à gérer au plan national :

- Il existe maintenant trop de niveaux administratifs (Europe, Etat, régions, départements, Etablissements Publics de Coopération Intercommunale dits EPCI, communes ...) aussi songe-t-on à en supprimer. On s'interroge sur la pertinence de l'échelon départemental ; les communes délèguent des attributions aux EPCI ; l'Etat lui-même a déjà perdu de sa substance : l'abandon du privilège régalien de la monnaie en est une illustration quotidienne.
- Si un niveau doit disparaître ou se recentrer sur ses missions essentielles - comme c'est aujourd'hui le cas de l'Etat - mais que ses autres missions doivent être conservées, ces dernières sont transférées à un autre échelon (supérieur ou inférieur), selon le fameux principe de subsidiarité.

Le statut national de la culture en France pose cependant un problème spécifique.

Doit-on encore défendre une " exception culturelle " ou considérer la culture comme n'importe quel bien, soumis à un impératif de rentabilité? C'est ce que soutiennent ceux qui refusent que l'Etat continue à la prendre en charge. Peut-on encore la considérer comme un facteur de cohésion, de citoyenneté et de paix sociale ? Si oui, elle doit continuer à relever du service public... si non, on peut la remettre entièrement à l'initiative privée.

Le rôle social de la culture n'est, pour l'instant, pas pris en compte dans ces débats bien que :

- elle soit porteuse de valeurs certes non financières et donc difficilement chiffrables, mais il existe d'autres indicateurs de richesse que le PIB et l'activité de l'esprit en est un ;
- ces valeurs fassent partie du patrimoine de l'humanité, et que nous devions les garantir contre des tentatives d'appropriation à des fins (commerciales, électorales ...) sans rapport avec l'intérêt général.

La notion de service public :

- A la CFDT-Culture, nous pensons qu'il y a des secteurs qui doivent impérativement rester du domaine du service public, et pour lesquels les critères de rentabilité, contrainte inexorable du secteur privé, n'ont pas lieu d'être, citons entre autres :
 - l'éducation,
 - la santé,
 - la protection sociale,
 - les transports,
- les énergies,
- l'environnement,
- et, bien sûr, la culture.

La culture européenne est une réalité indiscutable néanmoins l'Europe, niveau supérieur à l'Etat, est, pour l'instant, inapte à le suppléer car elle n'est encore pour l'essentiel qu'une communauté d'intérêts économiques. Toute réflexion sur une nouvelle répartition des attributions de l'Etat dans la gestion de la culture " à la française " doit donc prendre en compte le niveau inférieur, les collectivités territoriales.

Décentralisation = Privatisation ?

Directement, non. La question ne peut pourtant être éludée.

L'Etat assume légitimement ces missions, financièrement déficitaires, parce qu'elles sont socialement utiles. Les collectivités territoriales sont, elles, confrontées à l'impératif de l'équilibre financier. Si ces missions devaient leur être transférées, la question de leur rentabilité se poserait inévitablement.

Dans d'autres pays européens, les citoyens trouvent normal de s'investir spontanément, y compris financièrement, dans la préservation et la sauvegarde de leur patrimoine : cet apport financier d'origine privée conserve un caractère collectif et désintéressé. Le citoyen français, lui, estime que le paiement de l'impôt doit suffire à remplir les missions d'intérêt collectif. Il y a peu de chances que cet état d'esprit évolue. La nécessité risque de laisser le champ libre à des financements privés moins désintéressés.

Les élus locaux et le service public :

Les élus sont tributaires des enjeux électoraux : ils peuvent être mis en difficulté par des décisions impopulaires ou l'insatisfaction de leurs administrés. Nombreux sont d'ailleurs ceux qui préfèrent laisser des décisions de cet ordre à l'Etat.

La proximité peut accroître ces difficultés :

- Il est difficile à ce niveau de faire la part entre demande immédiate et réponse à des besoins réels (élévation du niveau culturel de la population, investissements à long terme ...)
- Protéger le patrimoine ou encourager la création c'est travailler pour les générations à venir (actions peu susceptibles de rentabilité électorale)

Les élus locaux n'ont pas forcément les compétences nécessaires à une bonne appréciation des dossiers et d'ailleurs personne n'est en droit de l'exiger d'eux. A ce niveau, le président de l'organe délibérant est aussi chef de l'exécutif : le principe démocratique élémentaire de séparation des pouvoirs n'est pas respecté. Cela n'est pas contraire à la Constitution tant qu'il ne s'agit que de gestion. Cela le deviendrait s'il s'agissait de définir une politique, culturelle ou autre (pouvoir législatif) et de la mettre en œuvre (pouvoir exécutif).

Dans ces conditions, la qualité de " service public " des administrations territoriales interroge.

“ Fonctionnaires ” (?) territoriaux :

Les professionnels compétents placés auprès des décideurs n'ont aucun pouvoir de s'opposer à des décisions qu'ils jugent inadéquates. Les différences de statut entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale mettent en évidence la fragilité de leur position :

- Modalités de recrutement et d'évolution de carrière : sans concours en catégorie C (porte ouverte à tous les favoritismes ou à toutes les exclusives) , puis conditions de promotions inégalitaires dans les faits.
- La réussite à un concours de la fonction publique territoriale n'implique pas automatiquement l'affectation sur un poste : il faut trouver un employeur dans les 2 ans, sauf à perdre le bénéfice du concours.
- La collectivité peut remettre l'agent à disposition du CNFPT sans motifs. Si au bout de 2 ans il n'a pas retrouvé d'employeur, il est exclu de la fonction publique.

Comment traitera-t-on les divergences entre les objectifs des élus et ceux de professionnels de la culture soumis à pareilles contraintes ?

L'Etat a un devoir d'équilibre :

- **Equilibre politique**, car
 - la culture, et plus spécialement le patrimoine, représente un enjeu identitaire fort qui peut être utilisé pour le meilleur ou pour le pire,
 - il n'est de politique culturelle qu'à long terme,
 - le soutien à la création est un pari sur l'avenir,
 - une action culturelle efficace comporte autant de travail obscur que d'opérations immédiatement visibles,
 - le patrimoine historique est constitué à la fois d'éléments spectaculaires faciles à valoriser et d'autres, moins connus du public ou moins facilement accessibles (dépôts de fouilles, archives, réserves des musées...), qui permettent de comprendre les premiers ; on ne peut prendre le risque de les négliger : ce n'est pas une denrée renouvelable.
- **Equilibre économique** :
 - les "grands projets" peuvent dévorer les budgets sans justification culturelle proportionnée,
 - le système de la subvention par l'Etat privilégie de fait les collectivités les plus riches (apport proportionnel à celui de la collectivité) ou les plus dynamiques. On ne peut s'en satisfaire.
- **Equilibre des moyens** :
 - Une collectivité n'a aucune obligation de recruter un agent de la filière culturelle sur un poste culturel, ni même de s'assurer de sa compétence. Certains corps de métier sont d'ailleurs absents des filières territoriales et la formation initiale ou continue n'est pas toujours assurée par le CNFPT.
 - Le contenu des concours territoriaux ne garantit pas, actuellement, cette compétence
 - L'adéquation missions / moyens / formation (nouvelles technologies, crédits, personnel...) suppose une compétence technique du décideur.
- **Equilibre de traitement entre les personnels** qui demeureront à l'Etat et les personnels transférés. Les enjeux pour le personnel :
 - Précarité
 - Maintien du niveau de compétences
 - Développement des nouveaux métiers et formation en conséquence
 - Externalisation croissante des missions (conscients de leur manque de compétences, les élus préfèrent souvent, dans les domaines techniques comme la distribution de l'eau par exemple, s'en remettre à des entreprises spécialisées)
 - Egalité de rémunération à travail égal : régime indemnitaire et temps de travail différent selon les collectivités territoriales
 - Représentation des agents à l'échelon local : hiérarchie, procédures (parfois singulières)

Pour tous ces motifs, la réforme envisagée ne nous semble pas suffisamment pensée et sa mise en œuvre serait aujourd'hui prématurée.

- N'importerait-il pas de commencer par une analyse des conséquences réelles de la décentralisation des archives et des bibliothèques, question jusqu'à ce jour toujours éludée. ?
- Mieux vaudrait attendre l'achèvement et le bilan des protocoles de décentralisation culturelle, annoncés comme une expérimentation.
- Les missions culturelles de l'Etat sont multiples et diversifiées : leur analyse est nécessaire afin de déterminer le niveau de compétence pertinent pour chacune.
- Le postulat " proximité = démocratie " remet en cause le principe de la représentation nationale par la démocratie indirecte. Les services déconcentrés de l'Etat sont aussi des services de proximité, c'est aller un peu vite en besogne de n'envisager pour toute proximité que les collectivités territoriales.

Nous nous alarmons sur un certain nombre de points à propos desquels nous souhaiterions que le Ministre nous réponde :

- Sur quels critères sera menée l'évaluation des expériences en cours (protocoles de décentralisation culturelle) ?
- Quels transferts de moyens sont envisagés pour les collectivités face à ces nouvelles responsabilités ?
- Comment assurer une égalité d'accès au service public pour tous les citoyens quel que soit leur lieu de résidence ?
- Quelle sera la place de l'usager dans un réseau complexifié de responsabilités et face à une dispersion des centres de décisions ?
- Préconise-t-on l'émergence d'une logique de " territoires " ?
- Les bases de travail collectives (cohérence des outils et des technologies, méthodologie, bases de données exploitables ...) subsisteront-elles, et comment l'Etat pourra-t-il les imposer sur le long terme ?
- Comment faire respecter la spécificité des divers secteurs patrimoniaux au sein d'une administration territoriale où la culture, dans son ensemble et y compris l'action culturelle, est une seule et même mission généralement placée sous l'autorité d'un cadre administratif ?

- Qu'advient-il du contrôle de légalité et du contrôle scientifique : les instances d'arbitrage sont-elles prévues ? les normes nécessaires à l'exercice objectif de ces contrôles seront-elles élaborées ? de quels moyens disposera l'Etat pour faire passer dans les faits les conclusions de ces contrôles ?
- Envisage-t-on d'encadrer un éventuel transfert d'obligations minimum comme c'est le cas pour l'enseignement ? Les écoles, collèges et lycées sont des établissements territoriaux mais des fonctionnaires de l'Etat y enseignent les programmes nationaux sans que la collectivité gestionnaire puisse réduire inconsidérément leurs moyens.

Paris le 27 juin 2002