Communiqué CFDT-Culture

Lundi 23 avril 2007

La tutelle du ministère de la Culture : établissements et associations en pilotage automatique…

I. LE RAPPORT D'AUDIT

Commandé par l'Inspection générale des finances et par l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles, le rapport commente, sur plus de 225 pages l'exercice de la tutelle par le MCC sur ses 78 opérateurs (EPA, EPIC et associations). Pour *La Tribune*, ce rapport interne d'avril 2007 « dresse un constat sévère »... Quelles conclusions aurait pu tirer un rapporteur totalement indépendant ?

Ces constats rejoignent ceux de la CFDT-Culture, qui voit apparaître dans ce rapport la plupart des dysfonctionnements qu'elle n'a cessé de dénoncer, et qui nourrit l'espoir que cette volonté de clarification se traduise bientôt par des mesures concrètes. Nous avons choisi les points les plus symptomatiques de ce rapport et bien sûr nous nous sommes attachés à la partie « gestion des ressources humaines » qui concerne au bas mot quelque 22 000 agents...

Quelques chiffres : 78 opérateurs = 40 % des crédits du MCC, = 10 % du total des opérateurs de l'État, = 22 000 agents en équivalent temps plein.

Quelques généralités sur la tutelle : extraits du rapport

1) Les gros opérateurs, « à forts enjeux », « *se trouvent dans une position de force* » :

– *« Certains dirigeants artistiques se sentent avant tout investis de la tâche de mettre en œuvre le **projet personnel** pour lequel ils pensent avoir été choisis plutôt que de contribuer à une politique publique dont la définition peut leur paraître lointaine, imprécise ou peu pertinente au regard des spécificités de l'opérateur. »*

Constat que la CFDT-Culture partage : par exemple, le président du Louvre est plus puissant que le ministre, ce qui rend l'exercice de la tutelle sur le Louvre pratiquement impossible.
C'est ce cas de figure renversée qui se produit le plus souvent, car les EP, qui ont une personnalité juridique propre, demandent rarement l'autorisation de la tutelle. Quand un EP décide d'octroyer à son personnel des chèques-cadeaux pour Noël, le ministère se trouve dans une situation délicate, car il doit faire respecter l'équité de traitement entre les agents ! Le rapport le confirme : "*La tutelle est plus souvent exercée en réaction qu'en anticipation.*"

– *« Leurs dirigeants entretiennent des relations directes avec les ministres et leurs cabinets. Ils bénéficient d'une **audience et d'une influence plus larges** que leurs administrations de tutelle, ce qui les conduit parfois à les contourner pour des décisions relevant des procédures ordinaires de gestion. »*

– *« Ils entrent parfois en **concurrence** avec leurs administrations de tutelle sur le terrain des relations avec les partenaires internationaux et territoriaux. »*

– *« Ils disposent désormais de **moyens matériels et humains** supérieurs à ceux de leurs administrations de tutelle. »*

– *« Cette place éminente assure aux opérateurs à forts enjeux une attention particulière mais peut également jouer en leur défaveur : en raison de l'« effet domino » qui veut que toute concession qui leur est accordée suscite immédiatement des revendications similaires de la part d'autres opérateurs, les administrations de tutelle peuvent se montrer réticentes à accéder à certaines demandes légitimes. »*

2) L'effet désastreux des tutelles multiples :

Les trois quarts des établissements ont une triple tutelle : la tutelle administrative et financière (DAG), la tutelle sectorielle (directions centrales), la tutelle du programme. « *Or, la responsabilité de programme et l'exercice de la tutelle ne coïncident que pour un quart des opérateurs.* » Le rapport souligne le besoin de clarification dans ce domaine.

Par ailleurs, le rapport constate qu'il faut « ***définir des critères objectifs justifiant à l'avenir l'octroi de la personnalité juridique***. *Certains organismes ayant le statut de SCN ont des caractéristiques très proches de certains EP (cas du musée Picasso et du musée du Moyen-Âge, comparables par leur taille et leur mode de fonctionnement au musée Guimet). À l'inverse, l'opportunité d'octroyer la personnalité juridique à des opérateurs de petite taille (cas des écoles d'architecture ou des musées Henner et Gustave Moreau) n'apparaît pas évidente. Il serait à cet égard souhaitable d'utiliser toutes les* ***souplesses de la formule du SCN****, qui permet de graduer le degré d'autonomie accordé à la structure concernée.* »

Nous l'avons déjà dit : il nous semble que « le pouvoir » de certains responsables de programmes est en partie confisqué par la DAG (malgré le nouveau bureau des opérateurs culturels nationaux et les déclarations d'intentions de la DAG). Pour trois quarts des opérateurs, quels pouvoirs et quels rôles auront les directions sectorielles ?

Moderniser la gestion des emplois des opérateurs : extraits du rapport

Constats et propositions :

- ***« L'intervention des administrations de tutelle dans la gestion des personnels rémunérés par l'État des EPA freine le développement d'une véritable GRH chez les opérateurs » ;***
- *« Engager une réflexion sur les moyens d'****assurer la mobilité*** *des agents » ;*
- *« Engager une réflexion sur la constitution d'un '****espace de carrière' commun aux agents du ministère et à ceux des opérateurs****, tous statuts confondus » ;*
- ***« Généraliser la rémunération à la performance des dirigeants »*** *;*
- ***«*** *Les administrations de tutelle pourraient par ailleurs* ***inciter les opérateurs à mettre en place des dispositifs de rémunération à la performance collective de leurs agents »****.*

Que de chantiers pour le ministère ! La priorité pour la CFDT-Culture ce sont les discussions sur la mobilité, ainsi que l'espace « de carrière », indissociable de la question de la mobilité, percuté par les problèmes d'hétérogénéité des rémunérations et des statuts d'un établissement à l'autre.

II. REPONSE DU MCC SUR LE RAPPORT

Le ministère ne conteste pas le diagnostic mais *réserve ses observations* et *tient à nuancer.* **La CFDT-Culture ne retiendra que la partie qui concerne la gestion du personnel et le transfert de gestion qui concerne quelque 22 000 agents. Nous citons :**

« …le transfert des personnels comporte aussi les risques qui s'attachent à une gestion différenciée des personnels selon les marges de manœuvre des opérateurs tant sur le plan budgétaire que social. Les avancées de tel ou tel opérateur peuvent se traduire en demande reconventionnelle de la part des personnels des autres établissements, ce qui peut avoir un coût financier important. Il s'agit de l'effet 'domino' souligné dans le rapport (p 13) qui nécessite une position prudente du ministère. »

« Les conséquences en matière de cohérence statutaire d'une gestion directe ont aussi leur importance. Force est de constater que nombre de conflits sociaux et de contentieux en matière RH sont liés à des situations d'emploi chez des opérateurs. La sécurité juridique et la qualité du climat social sont aussi des éléments d'appréciation d'une GRH. »

« Enfin, le rapport aurait pu s'interroger sur les limites du transfert des personnels sur leur gestion quotidienne. Trois points peuvent être à cet égard soulignés. En termes de mobilité, tout d'abord, il n'est pas certain que le transfert de la gestion des personnels soit un progrès. Une fois les agents transférés, les possibilités de retour vers les structures ministérielles sont réduites: il est difficile

d’assurer une mobilité à 72% des agents travaillant chez les opérateurs vers 28% des postes que constitue le périmètre ministériel. La mobilité entre opérateurs, si elle est souhaitable, est également difficile pour les agents titulaires ou nécessite des dérogations législatives pour les agents non-titulaires.
[…] Enfin, en matière de développement de l'emploi précaire (vacataires), il convient d'observer qu'historiquement le recrutement de contractuels sur crédits, et notamment de vacataires a constitué un moyen privilégié pour assurer la continuité du service public culturel. Il a contribué à masquer l'inadéquation croissante entre l'évolution des missions avec la création de nouvelles structures et les moyens alloués par les lois de finances. Cette inadéquation est une constante au ministère de la Culture et explique la permanence et l'ampleur du problème de l'emploi précaire, malgré les plans de résorption qui se sont succédé depuis 1994. »
« Il n'en reste pas moins que le transfert de la gestion des personnels aux opérateurs devra être évalué à l'aune de la qualité des emplois créés et ne doit pas s'accompagner d'un accroissement de la précarité. »

**** tout le texte en italique est extrait du rapport que vous trouverez à l’adresse suivante :***
http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/performance/audit_ci.php?idref=92