

CTM DU 7 FEVRIER : BEAUCOUP DE QUESTIONS MAIS PEU DE REPONSES !

Les représentants du personnel étaient conviés à un CTM dont la pertinence ne nous a pas paru évidente. Sans faire injure à sa directrice du cabinet qui en assurait la présidence, l'absence de la ministre a été vivement regrettée. Quel que soit son agenda, sa présence aurait au moins permis qu'elle prenne la mesure du malaise grandissant des agents des DRAC face à une loi MAPAM aux conséquences potentiellement dangereuses pour leur avenir.

Aucun des trois points à l'ordre du jour (bilan de la décentralisation de 2004, présentation de la Directive Nationale d'Orientation 2014, point sur la Réorganisation de l'Administration Territoriale de l'État) n'a fait l'objet d'une discussion de fonds.

La DNO, qui se veut la définition de la mise en œuvre des politiques publiques culturelles de l'État en région, reste un document dont l'application au quotidien reste difficilement perceptible par les agents des DRAC.

Les conséquences de la REATE auraient méritées d'être analysées plus longuement, notamment en s'appuyant sur les deux documents qui nous ont été fournis, l'un émanant de la Cour des Comptes, l'autre des mesures du Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique, concernant l'administration de l'État (cf ci-dessous). Si la nomination des préfets comme Responsable de Budget Opérationnel ne semble pas susciter d'inquiétude particulière, l'ingérence de certains SGAR qui se verraient bien hiérarchiquement aux dessus des responsables des DRAC ne peut qu'enrayer une machine déjà trop fortement bureaucratisée.

L'analyse du bilan des mesures de décentralisation culturelle depuis l'acte II de la décentralisation de 2004 (loi du 13 août 2004, relative aux libertés et aux responsabilités locales) a rapidement fait flop. Pour la bonne raison que, de l'aveu même du secrétaire général du MCC, aucun bilan ne serait aujourd'hui finalisé ! La précédente majorité, par pure orientation idéologique, s'est débarrassée de l'inventaire général, a transféré avec une rare précipitation des dizaines de Monuments Historiques, puis s'est désengagée du patrimoine rural non protégé ou de la maîtrise d'ouvrage de l'État sur les M.H. Alors que la loi l'imposait, l'État semble avoir abandonné toute politique et cohérence scientifiques en matière d'inventaire pas plus qu'il n'a procédé à un bilan préalable de la première vague de transferts des M.H.

Ces bilans sont d'autant plus nécessaires dans la perspective des délégations de compétences prévues par la loi MAPAM qui a fait l'objet de la majeure partie des interventions de ce CTM. Pour la directrice du cabinet et l'administration, la loi est votée et elle s'appliquera donc à partir de 2015. Les seules capacités d'intervention du ministère de la culture par rapport à la mise en place de la loi résident aujourd'hui dans la rédaction des décrets d'application, dans l'examen attentif des demandes de délégations qui lui seront transmises par la conférence territoriale de l'action publique et des conventions qui organiseront ces délégations ainsi que les modalités de contrôle de l'État. Nous pouvons dès à présent parier que ce contrôle sera tout aussi inexistant que lors des précédents transferts.

Le secrétaire général a tout de même ajouté que les DRAC n'étaient pas des citadelles assiégées. La Bretagne échappe à la règle commune, puisque c'est au cours des prochaines semaines que devraient lui être accordées un ensemble de délégations qui, pour l'instant... restent inconnues du ministère. La directrice de cabinet a précisé qu'elle devait rapidement en parler avec le directeur de la DRAC Bretagne. Le secrétaire général avait tenté la veille de contacter le préfet de la région Bretagne mais sans succès. Sans doute ce dernier est-il, à juste raison, plus préoccupé par la montée des eaux. S'ils arrivent à se joindre, un plan de travail avec un calendrier devrait être proposé et les discussions commencer. Ces échanges sont difficiles à mettre en place car tous les acteurs qui partagent déjà la compétence culture doivent être présents : État, région, conseils généraux, communes. La période pré électorale complique encore la situation. Le cabinet ne semble pas avoir la main sur ce qui se passe en Bretagne mais plutôt subir des décisions prises ailleurs qu'au Ministère de la culture. A la question sur l'absence de la ministre à la signature du Pacte pour la Bretagne (plusieurs ministres étaient présents à Rennes) nous espérons qu'on nous réponde qu'elle n'était pas présente pour exprimer son désaccord mais non elle n'était d'après le cabinet soit pas invitée, soit pas disponible. Dommage car le titre IV du pacte (voir document joint) permettait dès le 13 décembre, soit avant même le vote de la loi (en janvier), de possibles délégations de compétences à la région dans tous les domaines de la culture. Mais promis, le Ministère suivra attentivement ce qui va se passer en Bretagne.

Comme nous n'avons toujours pas compris ce qu'entraînerait concrètement ces délégations, nous avons posé des questions simples : S'il y a délégation de missions, s'agira-t'il de transferts de crédits ?, de transferts de personnels qui, si on lit bien la loi, semblent exclus ?. Une fois ces missions transférées, que deviennent les agents concernés ? Si au terme des expérimentations, ces délégations reviennent dans le giron des DRAC qui les prendra en charge ? Face à l'absence de réponses, il a fallu poser ces questions à plusieurs reprises pour finalement obtenir quelques timides réponses : oui, il pourra y avoir des transferts de crédits, non il n'y aura pas de transferts de personnel.. mais d'éventuelles mises à disposition. Et quid des agents en DRAC dont les missions auront-été déléguées ?

Concernant l'implication des responsables des DRAC dans la mise en œuvre de l'application de la loi MAPAM, nous avons demandé à la directrice du cabinet si elle faisait sienne les conclusions du groupe de travail DRAC / AC décentralisation. Pour aller au-devant des futures demandes de délégation, ce groupe essaye de lister les missions qui pourront être abandonnées, au motif qu'il existe un « *consensus État et collectivités locales sur l'épuisement d'un modèle qui coûte cher* », qui s'interroge pour savoir « *si la région est encore la seule et la bonne échelle de territoire pour les DRAC* », que « *la Culture est plus un domaine commun qu'une compétence partagée au sens strict du terme* », qu'il « *faut donner un sens nouveau au partage de cette compétence générale, en veillant à la cohérence nationale* ». C'est le secrétaire général qui nous a répondu qu'il « *signait des deux mains ces conclusions* » ! Il lui apparaît en effet nécessaire de faire le point sur ce que font les différents acteurs (État et Collectivités territoriales) sur un même territoire, d'en tirer les conclusions et proposer peut-être des délégations ou améliorer l'existant. A toutes les étapes, le ministère de la culture sera, selon le cabinet, présent et soucieux d'examiner avec attention toutes les demandes.

Un prochain CTM est donc prévu le 11 mars, cette fois sous la présidence d'Aurélie Filippetti. Nous ne voyons pas très bien ce qu'elle pourrait nous dire de plus... sinon que tout va bien dans le meilleur des mondes.

D'ici là, maintenons la pression dans toutes les DRAC.

SUD Culture Solidaires, le 11 février 2014

TITRE IV : Affirmer l'identité culturelle de la Bretagne

La vitalité de ses pratiques culturelles ainsi que la force et le rayonnement de son identité culturelle, sa cohésion sociale et son dynamisme, sont des atouts majeurs pour la Bretagne, qu'il convient de conforter.

Article 9 : De la spécificité culturelle bretonne

Le Pacte sera décliné par :

- une **convention spécifique sur les langues de Bretagne** portera notamment sur la formation et le recrutement d'enseignants des langues de Bretagne, sur le développement de l'enseignement bilingue ainsi que sur le soutien à l'action de l'Office de la langue bretonne, établissement public de coopération culturelle. La convention encouragera le développement de l'usage de ces langues dans la vie quotidienne. En complément, le Conseil régional poursuivra son effort spécifique pour encourager et accompagner les étudiants se destinant à l'enseignement bilingue (dispositifs Skoazell et Desk) ;
- une **convention spécifique sera consacrée à la culture sur la période 2014-2020**, reposant sur :
 - o une gouvernance partagée entre l'Etat et le conseil régional, associant les autres collectivités territoriales, dans le cadre d'un processus de coordination régionale des politiques culturelles publiques, soucieux de rechercher les formes d'une concertation approfondie avec les acteurs culturels ;
 - o la reconnaissance des spécificités du développement culturel en Bretagne;
 - o la recherche d'une simplification administrative.

Dans le cadre des dispositions de la future loi de décentralisation, une délégation de compétences sera possible sur un périmètre à définir conjointement.

Le développement d'une **offre audiovisuelle** régionalisée est retenu parmi les domaines pouvant faire l'objet d'une expérimentation. Par ailleurs, le rapport en cours sur la programmation de France 3 étudiera toutes les possibilités de renforcer les programmes en langue bretonne. Des propositions seront faites par les acteurs bretons, qui seront auditionnés dans le cadre de l'élaboration de ce rapport.

L'enjeu du soutien aux industries créatives et culturelles est aussi retenu parmi les axes de développement pour la Bretagne.

L'Etat prend acte de la demande du Conseil régional pour la ratification de la Charte des langues régionales et minoritaires.

SG / DAT
30 SEP. 2013
8445.
COURRIER ARRIVÉE



COUR DES COMPTES

—
TROISIEME CHAMBRE

—
TROISIEME SECTION

67551

OBSERVATIONS DEFINITIVES

(art. R. 135-1 du code des juridictions financières)

**LES DIRECTIONS REGIONALES DES AFFAIRES
CULTURELLES (DRAC) ET LA REFORME DE
L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT**

Le présent rapport qui a fait l'objet d'une contradiction avec les personnes et les organismes concernés a été délibéré par la Cour le 1^{er} juillet 2013

SYNTHESE

En 2013, la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) reste l'une des huit entités régionales placées auprès du préfet de région. La réforme de l'administration territoriale de l'État n'a pas entraîné de regroupement des DRAC avec d'autres services régionaux et aucun scénario de ce type n'a été jugé de nature à accroître l'efficacité de l'action de l'État. Les DRAC ont vu leurs missions confortées et apparaissent comme des structures administratives pertinentes pour les mettre en œuvre. Les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) sont devenus des unités territoriales des DRAC. Le décret du 8 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles a transcrit cette réorganisation.

Si les DRAC ont été moins touchées que la plupart des autres services déconcentrés de l'État par les mesures de réorganisation issues de la RGPP, elles n'en ont pas moins été conduites à revoir leur organisation interne : un mouvement de mutualisation de leurs moyens a été amorcé, pour les fonctions de support notamment, qui leur a permis de faire face à leurs missions dans un contexte de restrictions budgétaires. Cependant les DRAC gardent des marges de progrès significatives sur la voie de l'efficacité dans laquelle elles se sont engagées. Elles doivent en priorité aller plus loin dans la synergie des services formant les pôles de compétence, notamment en assurant une intégration plus poussée des STAP au sein du pôle architecture et patrimoine, ce qui peut supposer la désignation de responsables de pôles ayant autorité sur les services qui les composent.

Les DRAC ayant désormais mission d'assurer la cohérence de l'action menée dans leur ressort par les services à compétence nationale et les établissements publics relevant du ministère chargé de la culture, la représentation de « l'État territorial » (préfet/DRAC) au sein de leurs instances dirigeantes doit être systématiquement assurée.

Les effectifs des DRAC représentent 22,4 % des effectifs du titre 2 du ministère et 8,1 % des effectifs globaux incluant ceux des opérateurs. Leur érosion, observée sur les années les plus récentes, résulte pour partie des arbitrages internes au ministère. Elle a été d'autant plus ressentie que, dans le même temps, faisaient défaut les dispositions qui auraient permis de rendre les postes plus attractifs et de diminuer le taux de vacance. Les emplois « métiers », dans les STAP en particulier, sont ceux qui en ont le plus souffert alors même que, sur les quinze dernières années, les services départementaux de l'architecture et du patrimoine ont subi une baisse de leurs effectifs, à la différence des autres services des DRAC. D'ici à la fin 2013, plus des deux tiers des 26 postes de directeur régional des affaires culturelles auront été renouvelés en 13 mois. L'importance de ce renouvellement doit conduire le ministère à les rendre suffisamment attractifs pour être en mesure de choisir les meilleurs et devrait lui permettre d'accroître la proportion des directeurs issus des métiers du patrimoine et de l'architecture, actuellement sous-représentés.

Les crédits déconcentrés (757 M€ de CP en 2013) représentent 19 % du budget du ministère et 28 % de ceux de la mission culture. Leur proportion est particulièrement importante dans les programmes 175 (patrimoine) et surtout 131 (création) où ils représentent 42 % des crédits de ce programme. Les DRAC gèrent plus des trois quarts

des dépenses d'intervention de la mission culture, mais ces crédits du titre 6 sont répartis sur un très grand nombre d'actions, en particulier en matière de création (2 110 bénéficiaires). Cette dispersion et la multiplication des labels, réseaux et conventions pèsent lourdement sur les coûts de gestion des aides de l'État.

Le pilotage ministériel pâtit du manque de fiabilité et d'homogénéité des données statistiques produites par les différents services du ministère et souffre d'un manque de transparence vis-à-vis des DRAC auxquels sont notifiés des plafonds d'emplois et des volumes de crédits discordants, en leur défaveur, par rapport à ceux qui figurent dans les documents budgétaires fournis au Parlement. L'allocation des moyens aux DRAC dans les années à venir devrait reposer sur un système d'information objectif de l'activité des DRAC, qui permettrait un rééquilibrage des effectifs et des crédits entre les DRAC et qui pourrait conduire, le cas échéant, à un rééquilibrage en leur faveur par rapport à l'administration centrale et aux opérateurs du ministère.

Au total, des marges de progrès significatives subsistent pour améliorer l'efficacité des DRAC, mais on ne peut attendre des mesures à prendre en ce domaine qu'elles génèrent à elles seules des économies substantielles, compte tenu de la place modeste qu'elles occupent au sein de l'ensemble formé par le ministère de la culture et de la communication et ses opérateurs. Les améliorations susceptibles d'être réalisées au niveau des DRAC, pour nécessaires qu'elles soient, ne peuvent avoir qu'un effet marginal sur la dépense publique, à missions inchangées.

Recommandations

La Cour formule à l'égard du ministère de la culture et de la communication les recommandations suivantes :

➤ Sur l'adéquation entre les moyens et les missions.

1) Procéder à une évaluation approfondie des mesures législatives et réglementaires que ses services déconcentrés ont pour mission de faire respecter, afin qu'elles soient mieux proportionnées à la réalité des enjeux.

2) Améliorer l'efficacité des actions culturelles de l'État, à partir de critères rapprochant, par DRAC, les crédits d'intervention qu'elles gèrent et les moyens qu'elles y consacrent.

➤ Sur l'information du Parlement et le pilotage ministériel.

3) Revoir en profondeur la production des données statistiques relatives aux emplois et aux crédits par les différents services du ministère pour en assurer la fiabilité, l'homogénéité et la pertinence.

4) Inscrire dans les documents budgétaires le volume global des crédits déconcentrés aux DRAC et leur évolution d'une année sur l'autre.

5) Rendre plus transparent le pilotage des ressources humaines des DRAC en assurant la cohérence entre les chiffres de plafond d'emplois figurant dans les documents budgétaires et ceux notifiés aux DRAC.

➤ Sur l'allocation et la répartition des moyens.

6) Evaluer la valeur ajoutée des actions de l'État par rapport à celles des collectivités territoriales, sur la complémentarité des moyens mis en œuvre et sur les conséquences à en tirer dans l'affectation des moyens de l'État pour accroître l'efficacité de ses actions.

7) Pourvoir en priorité les postes vacants dans les DRAC et favoriser la mobilité des agents des autres administrations vers ces services.

8) Achever sans tarder le processus de cartographie des emplois dans les DRAC afin de rationaliser la répartition des postes et de rééquilibrer, sur la base de critères objectifs, les effectifs entre les DRAC mais aussi avec l'administration centrale et les opérateurs lors des arbitrages à rendre sur les suppressions d'emplois.

9) Prendre les mesures nécessaires pour rendre les affectations et carrières en DRAC plus attractives, et permettre de pourvoir de façon plus satisfaisante les postes ouverts ou qui se libèrent, avec une attention particulière aux emplois dans les filières scientifique et technique, ceux des STAP en premier lieu.

10) Evaluer l'impact du classement des postes de DRAC dans l'échelle des postes de directeurs territoriaux de l'État et celui de la suppression du logement de fonction pour en tirer toutes les conclusions utiles et prendre les mesures propres à assurer une attractivité suffisante auxdits postes.

11) Accorder une place plus importante aux métiers du patrimoine et de l'architecture dans l'attribution des postes de directeur régional des affaires culturelles.

➤ Sur l'organisation des services déconcentrés.

12) Engager les DRAC à adopter une organisation plus aboutie de leurs pôles de compétences, notamment celui des patrimoines et de l'architecture dans lequel les STAP doivent parfaire leur intégration, ce qui, dans ce domaine, peut justifier, au moins dans les DRAC les plus importantes, la désignation de responsables ayant autorité sur les services qui les composent, dans le domaine de l'architecture et du patrimoine ;

13) Demander aux DRAC de poursuivre résolument la démarche de mutualisation des moyens et de rechercher systématiquement les assouplissements dans les méthodes de travail et les adaptations des périmètres de compétences aux réalités du terrain, propres à améliorer leur efficacité dans l'accomplissement de leurs missions.

14) Assurer la représentation de « l'État territorial » (Préfet/DRAC) au sein des instances dirigeantes des opérateurs culturels de l'État dont le siège est implanté en région et amener ces derniers et les DRAC à chercher à mettre en commun leurs moyens et leurs équipements.

Point d'étape des mesures CIMAP concernant l'administration territoriale de l'Etat (ATE)

Le groupe de travail relatif à l'administration territoriale de l'Etat (GT-ATE) créé à la demande du Premier ministre et installé le 31 octobre 2012 a cédé la place, à l'issue de la remise du rapport Weiss&Rebière sur l'administration territoriale de l'Etat et des décisions du CIMAP du 17 juillet, à une série de groupes de travail dédiés à la faisabilité et/ou à la mise en œuvre de ces mesures.

L'ensemble de ces réflexions convergent autour de plusieurs impératifs :

- repositionner les rôles respectifs des administrations centrale et déconcentrée ;
- déterminer le degré d'autonomie et de responsabilité – véritable et non pas faciale – que l'administration centrale accorde aux services déconcentrés ;
- conjuguer verticalité ministérielle et horizontalité de l'ATE en pensant en amont (en transversalité et en interministériel) la cohérence des politiques publiques ;
- clarifier la situation difficile des directions départementales interministérielles, notamment en matière de RH (convergence des régime indemnitaires et action sociale).

Préfets RBOP et intégration des préfets au dialogue de gestion

Une version quasi finalisée de la circulaire a été présentée. Une consigne sera diffusée pour que les chefs de services soient RBOP délégués, ce qui ne change, en l'état actuel, pas grand-chose au regard de la situation des Préfets de région qui sont ordonnateurs secondaires et les DRAC ordonnateurs secondaires délégués. L'enjeu étant la participation des Préfets, autorité hiérarchique aux dialogues de gestion.

Impacts MCC :

- Vigilance quant à la nomination effective des DRAC en tant que RBOP délégués des BOP culture.
- Par rapport aux attentes de l'expérimentation autour du dialogue de gestion, le MCC doit progresser en termes d'association en amont des préfets et des DRAC à l'élaboration des programmes budgétaires et d'autre part en matière de rapprochement des dialogues de gestion budgétaires et RH.

Décision n°27 : Engagements de service public

Une seconde mission a été confiée à Jean-Pierre Weiss pour coordonner la mise en place de ces engagements dès 2014, expérimentale au premier semestre et généralisée au second. Une RIM décidera des engagements retenus dans le cadre de l'expérimentation. Ces engagements seront de trois ordres :

- priorités interministérielles PM notamment dans les domaines de l'emploi, de la jeunesse ou de la sécurité
- chaque ministre propose des engagements dans son champ de compétence
- chaque préfet propose un ou deux engagements

Impacts MCC :

- choix de l'EAC comme engagement de service public pour l'expérimentation
- vigilance sur l'indicateur

Décision 29 : restaurer une articulation efficace entre le niveau national et le niveau déconcentré

Sous groupe 1 : réécriture charte de déconcentration / présidé par le SGMAP adjoint + accompagnement IGA

Sous groupe 2 : organisation administration centrale / présidé par Alain Christnacht

Sous groupe 3 : reporting / présidé par la DSAF (+ mission inter-inspection)

Impacts MCC :

Ces trois sous-groupes se préoccupent au premier chef de la situation des DDI. Les enjeux consistent à limiter le reporting et à lui redonner du sens, à permettre aux SG des ministères RéATE

de jouer un vrai rôle de coordination et d'interface entre les SD et l'AC ; la question de la territorialisation des politiques via des outils tels que la DNO et les lettres de mission des services déconcentrés rencontre tout particulièrement les problématiques actuelles du MCC vis-à-vis des DRAC.

Comptes rendus attendus en mars 2014

Décision 34 et 35 : compétences RH sous l'angle de la coordination territoriale des compétences rares et de la répartition équitable des effectifs

- le conseil d'Etat a refusé la modification de l'article 24 du décret 2004 sur les missions des préfets considérant que les textes actuels sont largement suffisants,
- un travail est mené sous l'égide de la DGAFP pour réaliser une cartographie des compétences critiques (notion qui s'est substituée à celle de compétences rares) : compétences à la fois indispensables, longues à acquérir ou difficiles à transmettre et rares (détenues par un petit nombre d'agents) tant au niveau national qu'aux niveaux régional ou départemental,
- Par ailleurs la DSAF recense les effectifs présents dans chacun des services déconcentrés, c'est la version centralisée d'une demande annuelle des Préfets aux SD sous leur autorité visant à s'assurer d'une répartition équitable des effectifs entre différents niveaux d'administration (l'enjeu étant surtout entre échelon régional, départemental et infra-départemental), vient s'y ajouter le recensement des agents de centrale chargé du suivi des SD.

Impact MCC

Le sujet RH est le dossier MAP ATE sur lequel le MCC se retrouve dans la position la plus singulière. En effet contrairement aux autres ministères de la RéATE nous n'avons aucun agent en DDI et nous n'avons pas connu un regroupement interministériel à l'échelon régional. De fait on s'achemine vers une gestion de plus en plus territorialisée de la RH dans laquelle la spécificité du MCC sera défendue et garantie. Elle par ailleurs reconnue comme exemplaire.

Le point sur les effectifs est donc un dossier prioritaire. L'un des principaux axe de la MAP ATE étant désormais d'inverser la tendance à la "décrue" des emplois et du rôle de l'ATE.

Test ATE

Pensé en référence au test PME le test ATE a vocation à faire en sorte que tout nouveau texte produit par l'administration centrale prenne en compte, avant publication, ses impacts éventuels sur les SD aussi bien en termes de charge de travail que d'organisation du travail.

Le SGMAP a réalisé une première version du test :

- grille réflexe de quatre questions que tout rédacteur de texte doit se poser afin de savoir s'il faut déclencher un test ATE
- consultation d'un panel de représentants ATE
- fiche de restitution : impacts quantitatifs et qualitatifs de la mesure et évolutions du projet suite à la consultation (fiche qui serait adjointe au texte final)

Impact MCC

- nous avons proposé de travailler sur un projet de circulaire issu de la DGCA concernant une « saison jeune public ».