

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION
Inspection Générale des Affaires Culturelles

N° 2013-02

Évaluation des effets de la mise en œuvre de la révision
générale des politiques publiques au ministère de la
Culture et de la Communication

1^{ère} phase / Janvier 2013.



Coordination générale

Anne-Marie Le Guével
Inspectrice générale

Paul Tolila
Chargé de mission

avec

Catherine Le Gal
Auditrice

Leslie Paris-Rouit
Auditrice

Sommaire

pages

Lettre de mission

Préambule

Organisation de la mission et groupes de travail

Les personnes auditionnées

TITRE I - RAPPORT DE SYNTHÈSE

Objectifs et méthode

1

Synthèse du rapport et recommandations

7

I - LES MESURES RGPP AU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION : OBJECTIFS POURSUIVIS ET ÉLÉMENTS CHIFFRÉS

10

1.1 Les mesures

10

1.2 Les mesures interministérielles

11

1.3 Éléments chiffrés recueillis au ministère de la Culture et de la Communication

12

II - LA RGPP : DES OBJECTIFS AFFICHÉS, UNE INVERSION DES LOGIQUES, DES IMPACTS PROFONDS

20

2.1 Un mode général de gouvernance subi et peu transparent

20

2.2 Brève chronologie des réformes

22

2.3 Un pilotage ministériel qui a dévalorisé l'idée même de réforme

25

III - LA RGPP VUE PAR ... LES PERSONNELS

31

3.1 Un ressenti majoritairement négatif exprimé dans les entretiens

31

3.2 La parole des acteurs : constats généraux, visions de l'organisation, attentes

34

3.3 Les principaux enseignements à l'issue des entretiens

36

IV - IMPACTS SUR LES ORGANISATIONS ET LES FONCTIONNEMENTS

37

4.1 Une structuration centrée autour du Secrétariat général et des trois missions issues des programmes budgétaires de la LOLF

37

4.2 Le Secrétariat général : une prééminence dans les textes, un positionnement ambigu dans la pratique

38

4.3 La direction générale des patrimoines : un regroupement qui a été générateur de tensions

44

4.4 La direction générale de la création artistique : une organisation fractionnée

47

4.5 La direction générale des médias et des industries culturelles : une intégration et une structuration délicates

50

4.6 La délégation générale à la langue française et aux langues de France : une structure préservée et un projet de service finalisé

52

4.7 Les DRAC : un positionnement réaffirmé mais des moyens fragilisés

53

4.8 Les cinq rapprochements réussis entre SCN et opérateurs

56

4.9 La mesure sur les écoles d'art : une application exclusivement territoriale

57

V- PRINCIPAUX EFFETS CONSTATÉS	58
5.1 Une réorganisation de l'administration centrale qui ne respecte pas les objectifs de rationalisation affichés, notamment sur l'encadrement	58
5.2 Une efficacité discutable, notamment par manque d'accompagnement au changement	60
5.3 Une réorganisation « autarcique » et défensive	61
5.4 Un traitement non résolu entre transversalité et expertise	62
5.5 Une haute tension dans l'exercice des missions au regard de l'évolution des moyens	65
5.6 Exemples de chantiers RGPP mobilisateurs	66
VI - HORIZONS D'ACTION : POINTS-CLEFS ET PRECONISATIONS	69
6.1 Rappel de l'état des lieux	69
6.2 Construire les conditions d'un nouveau progrès	70
6.2.1 Quelles pistes d'amélioration pour l'ensemble du ministère ?	70
6.2.2 Les voies d'un renforcement organisationnel et fonctionnel	73
6.2.3 Affermir la modernisation de l'action publique (MAP) sur de nouvelles bases	74
TITRE II - RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL	77
Rapport N° 1 - le mode de gouvernance de la RGPP 1 et 2 au sein du ministère et les conditions du dialogue social ayant accompagné les réformes	78
Rapport N° 2 - les effets des nouvelles chaînes hiérarchiques dans le fonctionnement de l'administration centrale	106
Rapport N° 3 - Les conséquences des mesures de mutualisations notamment en DRAC	146
Rapport N° 4 - L'évolution et l'état des compétences métiers du MCC après les deux RGPP - rapport d'étape	172
Glossaire	191
Annexes	193

*Liberté Égalité Fraternité
République Française*

Ministère de la Culture et de la Communication

La Ministre

23 OCT. 2012

Note à l'attention de

Madame Ann-José ARLOT
Inspectrice générale
Chef du service de l'Inspection générale des affaires culturelles

Nos Réf. CC/5501/LTA

Objet : Évaluation des effets de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) au ministère de la Culture et de la Communication.

Le Premier ministre a confié, le 12 juillet dernier, aux Inspections générales des affaires sociales, des finances et de l'administration une mission conjointe intitulée « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État ». Celle-ci a donné lieu à un rapport, remis au Premier ministre le 25 septembre dernier. Au vu de celui-ci et afin de disposer d'un éclairage plus particulier sur les effets de la révision générale des politiques publiques au ministère de la Culture et de la Communication, j'ai décidé de confier à l'Inspection générale des affaires culturelles une mission spécifique d'évaluation approfondie des conséquences, au ministère, de l'application des mesures de la RGPP.

Celui-ci a, en effet, été manifestement fortement impacté par ce dispositif, dont les conséquences, tant en raison de la réduction de ses effectifs que des profondes réorganisations intervenues au sein de ses services, doivent être évaluées de façon approfondie.

Je souhaite, en particulier, que soient identifiés les différents effets de cette politique, notamment en termes d'exercice des missions de service public, de cohésion sociale, de compétences, de métiers et de conditions de travail.

Pour ce faire, vous vous attacherez à recueillir les observations, analyses et points de vue de différents interlocuteurs au sein du ministère : en particulier les organisations syndicales, les différents niveaux de l'encadrement, les responsables des établissements.

Vos travaux d'analyse et d'évaluation mettront plus particulièrement en lumière les impacts de la RGPP en regard des objectifs initiaux affichés et les résultats obtenus, en analysant :

.../...

- le mode de gouvernance des deux vagues de la RGPP au sein du ministère et les conditions du dialogue social ayant accompagné les réformes ;
- les effets des nouvelles chaînes hiérarchiques dans le fonctionnement de l'administration centrale ;
- les conséquences des mesures de mutualisations, notamment au niveau des directions régionales des affaires culturelles ;
- l'évolution et l'état des compétences « métiers » du ministère après la RGPP ;
- la mobilité et l'attractivité des conditions faites aux agents du ministère au regard des établissements publics.

Au travers de ces thèmes vous procéderez à l'examen particulier des modalités de la mise en œuvre des mesures et des conséquences qu'elles ont induites sur la qualité du service public rendu et sur les conditions de travail des agents.

Il vous appartiendra d'analyser si l'accomplissement des missions qui nous sont confiées a pu être préservé de façon satisfaisante et permet de répondre aux légitimes attentes des collectivités territoriales, des professionnels de la culture et du public vis-à-vis du ministère.

Il est important que votre mission puisse s'appuyer sur des retours d'entretiens avec les personnels concernés et d'observations de terrain.

Afin de vous permettre de mener à bien cette mission à laquelle j'attache une particulière importance, - et pour laquelle je souhaite que l'ensemble des collaborateurs de l'inspection générale des affaires culturelles s'investissent - je demande à l'ensemble des services concernés, tant en ce qui concerne l'administration centrale que les services extérieurs et les opérateurs relevant du ministère, de vous apporter leur concours le plus actif.

Vous vous appuyerez sur le secrétariat général, ainsi que sur les directions générales, à qui il appartient de vous apporter le soutien nécessaire.

Vous présenterez au cabinet, avant la fin du mois d'octobre, la méthodologie que vous entendez suivre et le cadre organisationnel mis en place.

Je souhaite qu'au terme de cette mission d'évaluation, l'Inspection générale me rende, à la fin du mois de janvier 2013 au plus tard, un rapport qui sera présenté au comité technique ministériel, et sera rendu public.



Aurélie FILIPPETTI

Evaluation des effets de la mise en oeuvre de la revision generale des politiques publiques au ministere de la culture et de la communication

Organisation de la mission et groupes de travail

Préambule

Ce rapport est consacré à l'évaluation des effets de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques au ministère de la Culture et de la Communication. Il répond à une commande de la ministre à l'Inspection Générale des Affaires Culturelles par lettre de mission du 23 octobre 2012.

Les questions des réorganisations intervenues en administration centrale et en DRAC, leurs effets en termes de fonctionnement et d'organisation sur les structures et les personnels sont prioritairement abordés ici. Les autres mesures RGPP relatives à certains opérateurs et services à compétence nationale sont également évoquées.

Il est nourri des quatre rapports des groupes de travail sur les thèmes figurant dans la lettre de mission : Gouvernance de la RGPP et dialogue social ; Effet des nouvelles chaînes hiérarchiques dans le fonctionnement de l'administration centrale ; Conséquences des mesures de mutualisations en DRAC ; Evolution et état des compétences "métiers" du ministère après la RGPP.

Pour la rédaction de cette synthèse, les rapporteurs ont bénéficié de contributions des inspecteurs et chargés de mission de l'ensemble des groupes de travail.

.....

Organisation de la mission

La mission a débutée en novembre par une démarche d'information, appuyée par la Directrice du Cabinet, sur les objectifs et la méthode de travail auprès des directeurs généraux, du Secrétaire général, du président de l'association des DRAC, des organisations syndicales du ministère et de personnalités extérieures concernées par le champ de la mission (Inspection des Finances, Cour des Comptes, DGME, etc).

L'Inspection Générale des Affaires Culturelles s'est organisée en cinq groupes de travail coordonnés par un comité de pilotage. Cette mission a conduit son évaluation sur la base d'entretiens réalisés à partir d'échantillons de personnels représentatifs du ministère de la Culture et de la Communication. Le calendrier des entretiens et leurs comptes-rendus ont été partagés sur le réseau commun, afin que la matière de travail soit accessible à tous les groupes. Des contributions volontaires ont été recueillies par messagerie après une communication interne sur la mission. Plus de 400 personnes ont été entendues au cours des trois mois de travail.

Comité de Pilotage : composition

Présidente : Ann-José Arlot,

Anne Chiffert, Jean Sébastien Dupuit, René Klein, Jean-Yves Le Corre, Anne-Marie Le Guével, Lê Nhat Binh, Nicole Pot, Xavier Roy, Paul Tolila.

Groupes de travail

Groupe 1 : Le mode de gouvernance de la RGPP 1 et 2 au ministère et les conditions du dialogue social ayant accompagné les réformes. Composition du groupe : Gilles Butaud, Dominique Chavigny, Jean-René Marchand, Paul Tolila et Nicole Pot (coordonnatrice) ;

Groupe 2 : Les effets des nouvelles chaînes hiérarchiques dans le fonctionnement de l'administration centrale. Composition du groupe Jean-François de Canchy, Serge Kancel, Benoît Paumier et René Klein (coordonnateur) ;

Groupe 3 : Les conséquences des mesures de mutualisations notamment en DRAC. Composition du groupe : Marie Bertin, Norbert Engel, Bernard Falga, François Hurard, Jean-Marc Lauret et Anne Chiffert (coordonnatrice) ;

Groupe 4 : L'évolution et l'état des compétences "métiers" du ministère après les deux RGPP. Composition du groupe : Jean Carabalona, Jean-Sébastien Dupuit, Emmanuel Hamelin, Anne-Marie Le Guével et Jean-Yves Le Corre (coordonnateur) ;

Groupe 5 : L'impact des mesures RGPP sur la mobilité et l'attractivité des conditions faites aux agents du ministère au regard des établissements publics. Composition du groupe : Pascal Beyaert, Jérôme Bouet, Jaques Gies, Bernard Notari et Anne-Marie Le Guével (coordonnatrice) ;

coordonnés par Catherine Le Gal et Leslie Paris-Rouit, auditrices.

**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA
CRÉATION (suite)**

XXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**DÉPARTEMENT DE L'INFORMATION ET DE
LA COMMUNICATION**

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

**DIRECTIONS RÉGIONALES DES
AFFAIRES CULTURELLES**

**Association des DRAC, des STAP
et des conseillers**

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

DRAC Alsace

XXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
nombre d'agents rencontrés : 22

DRAC Auvergne

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXX
nombre d'agents rencontrés : 45

DRAC Bretagne

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
nombre d'agents rencontrés : 53

DRAC Centre

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
nombre d'agents rencontrés : 22

**DÉLÉGATION GÉNÉRALE A LA LANGUE
FRANCAISE ET AUX LANGUES DE FRANCE**

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

SERVICES A COMPÉTENCE NATIONALE

Archives nationales

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Mobilier national

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Musée de la Renaissance, Château d'Ecouen

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Musée Cluny, musée du moyen-âge

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

C2RMF

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

OPÉRATEURS

Musée du Louvre

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Cité de la Céramique - Sèvres et Limoges

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

Ecole nationale supérieure des Beaux-Arts

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Château, Musée et domaine national de
Versailles**

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Musée et domaine national du château de
Fontainebleau**

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Institut national de recherches archéologiques
préventives**

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Centre national d'art et de culture Georges
Pompidou**

XXXXXXXXXXXX

Bibliothèque nationale de France

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Opérateur du patrimoine et des projets
immobiliers de la Culture**

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

DRAC Haute Normandie

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

nombre d'agents rencontrés : 25

DRAC Limousin

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

nombre d'agents rencontrés : 28

DRAC Rhône Alpes

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

nombre d'agents rencontrés : 23

ORGANISATIONS SYNDICALES

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

AUTRES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, Préfet de région

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, Préfet de région

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, Préfet de Région

XXXXXXXXXXXX, Préfet de région

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, Préfet de région

**SERVICE DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE ET
COMPTABLE MINISTERIEL**

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

TITRE I

RAPPORT DE SYNTHÈSE

OBJECTIFS ET METHODE

Par lettre en date du 23 octobre 2012, la ministre de la Culture et de la Communication a chargé l'Inspection Générale des Affaires Culturelles (IGAC) de conduire une mission d'évaluation sur les conséquences de l'application des mesures de la révision générale des politiques publiques (RGPP) au ministère.

L'objectif de cette mission vise à produire un « éclairage plus particulier sur les effets de la RGPP » au ministère dans deux directions : l'impact des mesures sur l'exercice des missions de service public et leurs effets principaux en termes de cohésion sociale, de compétences, de métiers et de conditions de travail.

Pour atteindre cet objectif, l'Inspection Générale des Affaires Culturelles, avec l'accord du Cabinet, a orienté ses travaux selon deux axes : les principaux impacts de la RGPP sur l'organisation et le fonctionnement du ministère ; leurs conséquences sur les personnels et les conditions de travail en termes de compétences, de métiers et de vécu dans les structures issues des années 2007-2012.

Bien que la frontière soit souvent poreuse entre ces deux dimensions et qu'il soit très difficile de les penser à part l'une de l'autre, cette distinction s'est imposée par la nécessité de clarifier dans des délais très contraints (deux mois) le déroulement de cinq années de RGPP pour faire émerger, spécifier et ordonner de la façon la plus cohérente possible toute une série de problèmes auxquels des pistes de solutions pouvaient être proposées.

I - Organisation du travail adoptée par la mission

Dans ce but, et en suivant la démarche classique d'une évaluation qui confronte les objectifs initiaux d'une politique (la RGPP) aux résultats obtenus en jugeant de l'adéquation des moyens mis en œuvre, l'IGAC s'est dotée d'une méthode de travail visant à assurer autant que possible la solidité de ses travaux :

- une analyse documentaire des **rapports d'évaluation générale de la RGPP déjà réalisés** par ailleurs (principalement : rapport d'information n°4019 de l'Assemblée nationale établi au 1er décembre 2011 par MM. Cornut-Gentille et Eckert pour le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale ; rapport « Bilan de la RGPP et conditions de réussite de la nouvelle politique de réforme de l'État » réalisé conjointement en septembre 2012 par les trois Inspections générales de l'Administration, des Finances et des Affaires sociales à la demande du Premier ministre ; rapport n°251 de l'Assemblée nationale établi au 10 octobre 2012 par M. Eckert, notamment son annexe 28 établie par Mme Berger) ;
- une analyse de la **documentation** existant dans les services du Secrétariat général et des Directions générales du ministère (la mission a, quand l'information n'existait pas de façon synthétique, formulé des demandes en ce sens aux différents services compétents) ;

- un travail d'enquête par entretiens auprès de toutes les catégories des personnels du ministère (encadrements supérieur et intermédiaire, agents des catégories B et C), tenant compte de leurs appartenances de structures (Secrétariat général, Directions générales, DRAC, EP, SNC...). Toutes les organisations syndicales du ministère ont également été entendues dans ce cadre. Au total, **en deux mois, plus de 400 personnes ont pu être rencontrées et entendues**. L'ensemble de ces entretiens a été conduit de façon semi-directive sur la base de questionnaires élaborés spécifiquement et que l'on trouvera en annexe de ce rapport.

Pour mener à bien leurs travaux, les inspecteurs se sont organisés en **cinq groupes thématiques**, selon les termes de leur lettre de mission, évoqués ci dessus : mode de gouvernance et dialogue social ; effets des nouvelles chaînes hiérarchiques ; conséquences des mesures de mutualisations, notamment en DRAC ; évolution et état des compétences « métiers » au ministère ; mobilité et attractivité des conditions faites aux agents, au regard notamment des EP. Chaque groupe était composé de quatre à cinq inspecteurs et piloté par l'un d'eux. La plupart des entretiens ont été conduits en commun, chaque groupe y déléguant un de ses membres ; cette procédure permettait à la fois à chaque groupe de respecter ses obligations thématiques et à l'ensemble des inspecteurs de fédérer leurs observations et conclusions dans des analyses communes.

Par ailleurs, chaque groupe a pris en charge la réalisation de « focus » ou études de cas liés aux différentes thématiques. Du fait des contraintes géographiques et de l'impossibilité matérielle des déplacements pour les agents des DRAC, les membres du groupe 3 sont allés à leur rencontre dans sept DRAC pour y pratiquer leurs entretiens.

Grâce à l'appel diffusé par la Mission de la communication interne, des « contributions volontaires » ont été recueillies, soit écrites, soit orales. La liberté de parole de tous a été assurée tout au long du dispositif par la garantie explicitement formulée de l'anonymat.

La majorité des entretiens réalisés en commun ou dans le cadre des focus particuliers a fait l'objet d'un compte-rendu écrit et mis à la disposition de tous les membres de la mission. Chaque groupe, enfin, a pu réaliser soit des notes de synthèse, soit des rapports intermédiaires que l'on trouvera à la suite de la synthèse.

La coordination générale du travail était assurée par une cellule composée de deux inspecteurs et deux auditrices. L'avancement des travaux, les solutions aux problèmes rencontrés et les éventuelles améliorations à apporter au processus ont été supervisés par un comité de pilotage hebdomadaire, réunissant la cellule de coordination et les pilotes de groupes, placé sous l'autorité de la cheffe du service de l'Inspection Générale des Affaires Culturelles.

II - Les principaux résultats : un rapport de synthèse, des rapports thématiques

Les travaux des groupes 1,2 et 3 forment la base du rapport de synthèse, dédié principalement à l'analyse des impacts de la RGPP sur l'organisation et le fonctionnement du ministère en administration centrale et services déconcentrés, SCN et EP. Le groupe 4 a remis, dans l'intérêt de la synthèse, un rapport d'étape. Le groupe 5 a auditionné notamment des agents en EP, en administration centrale et en DRAC.

Il est présenté en un Titre I pour la synthèse générale, et un Titre II rassemblant les rapports des quatre groupes de travail.

Entre les deux thématiques principales de cette évaluation, la frontière est parfois ténue et la « porosité » évoquée ci-dessus peut apparaître quelque peu artificielle, en dépit de ses **mérites opérationnels**. Les évaluateurs ont eu conscience de cet écueil et ont tenté, dans leurs synthèses, d'en limiter les effets. C'est pourquoi, à l'occasion de ce rapport, **certains constats relatifs aux personnels ont été intégrés à l'analyse et aux préconisations relevant des structures et du fonctionnement du ministère.**

Il s'agit d'éléments qui, soit par leur importance au regard de l'analyse générale, soit par leur identification comme caractéristique transversale dans l'ensemble des services, recèlent une importance non négligeable pour l'amélioration du fonctionnement immédiat et un intérêt réel pour la mise en place de la démarche de modernisation de l'administration publique (MAP) au ministère de la Culture et de la Communication. Ainsi les « métiers » sont-ils appréhendés dans une double perspective, ici pertinente : celle de leur relation à la réalisation des missions et celle de leur traitement organisationnel à l'intérieur des services.

III - Une importante et positive implication des acteurs à la mission

L'Inspection générale tient à remercier les services du Secrétariat général et des directions générales pour leur soutien, notamment en matière de documentation spécifique, ainsi que leurs directeurs actuels qui ont tous été entendus.

La reconnaissance particulière des évaluateurs va à tous les agents du ministère, en administration centrale, en services déconcentrés, dans les services à compétence nationale, qui se sont soit rendus à leurs invitations d'entretiens dans des délais très contraints et en dépit d'une charge de travail lourde en fin d'année, soit manifestés spontanément pour être entendus ou contribuer à la mission par écrit. Certains cadres, ayant quitté le ministère pour d'autres administrations, ont aussi accepté de rencontrer les évaluateurs. Les directeurs régionaux des DRAC visitées et leurs équipes doivent être remerciés pour leur participation active à l'organisation de ce travail, ainsi que les membres et cadres d'établissements publics qui, bien que souvent « éloignés » de l'administration centrale, ont pu leur livrer avis et analyses sur le sujet.

Les organisations syndicales ont également joué un rôle très positif pour l'avancement de la mission, que ce soit en formation intersyndicale, ou entendues chacune séparément : elles ont complété les entretiens (deux par OS) par des informations documentées.

Nos remerciements vont également aux personnalités extérieures au ministère : Inspection générale des Finances, Cour des comptes, DGME devenue DGMAP, Contrôle budgétaire et comptable ministériel, CGEFI.

Bien que l'exercice de synthèse se place toujours sous le risque de laisser échapper des éléments intéressants d'un travail de terrain consistant et d'analyses menées sous différents angles, les membres de la mission d'évaluation de l'IGAC espèrent, sans pouvoir exclure de possibles lacunes, n'avoir rien oublié d'essentiel dans leurs diagnostics et préconisations, et les avoir formulés de la façon la plus utile possible pour l'évolution des politiques publiques du ministère.

IV - Remarques sur la valeur et les limites de la démarche

A - Objectifs et outils de la démarche

La mission a adopté la méthode désormais classique utilisée dans les évaluations de politiques publiques et qui les distinguent des démarches classiques, elles aussi, d'audit ou de pur contrôle.

Elle n'a donc recherché ni « fautes » ni responsabilités individuelles et s'est tenue à l'écart d'une enquête minutieuse en termes de « conformités », excepté lorsque des dysfonctionnements évidents pouvaient concerner des règles de la fonction publique : elle a, alors, tenté d'en comprendre les raisons à l'intérieur du cadre de sa mission.

Son objectif premier est de produire pour la Ministre et son Cabinet, ainsi que pour les nouveaux décideurs du ministère, un « **retour informationnel** » **structuré et susceptible d'aider à la décision** pour l'évolution des politiques et de l'administration culturelles.

Son guide méthodologique pour décrire et évaluer les impacts de la RGPP au ministère a reposé en permanence sur la trilogie : **objectifs - moyens - résultats**. Elle avait également fait le choix, découlant des objectifs fixés par la lettre de mission, de dépasser le stade d'une évaluation purement managériale, pour aller vers une exploration approfondie dans le ministère.

Cela supposait, au-delà de la prise en compte des mesures strictement qualifiées de « RGPP », un travail de **récolement d'informations** dispersées - et parfois inexistantes en tant que telles - auprès des services et à partir de sources quelquefois contradictoires entre elles.

Cela supposait aussi, pour éviter les failles d'une démarche seulement documentaire et « *top-down* », de **confronter les analyses de documents avec les résultats de nombreux entretiens** et d'être capable de revenir sur les uns et les autres pour affiner l'appréciation des logiques mises en œuvre par la RGPP, la valeur des jugements portés sur elle par les différents acteurs, l'évaluation des impacts les plus importants de cinq années de restructurations.

Cela a supposé, enfin, notamment à partir du matériel recueilli dans les entretiens, de repérer en vue d'une exposition finale **les points communs utiles** existant dans des représentations et des jugements parfois très divergents. Ce travail d'extraction a fait l'objet de débats formels et informels ; il s'est toujours accompli sous la double préoccupation de faire de ces points communs des **instruments pour améliorer la vision de l'organisation et le fonctionnement du ministère**, de procéder à la validation de leur intérêt au regard de l'analyse des structures **dans la perspective de préconisations opérationnelles** pour les décideurs.

Si elle a semblé la plus adaptée aux évaluateurs, cette démarche méthodologique a rencontré un certain nombre d'obstacles qui en définissent aussi les limites.

B - Obstacles et limites

Le périmètre analysable de la RGPP

Au cours des entretiens, les évaluateurs ont souvent eu l'impression que, pour la majeure partie des agents, tout ce qui avait eu lieu de 2007 à 2012 était à porter au débit de la RGPP et faisait bon marché des distinctions valables entre les différentes réformes intervenues, jusqu'au plus haut niveau administratif.

Toutes les opérations de mutualisation interministérielles décidées antérieurement ont été

labellisées d'un bloc RGPP, qu'elles figurent effectivement dans la liste des mesures interministérielles, comme l'Office national de paye (ONP), la réforme de la politique immobilière, la politique des achats, la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), liée à la RGPP mais menée selon des procédures différentes, qui a perdu son intitulé exact dans cette fusion générale pour devenir la « RGPP en DRAC », ou qu'elles n'y figurent pas, comme le grand chantier Chorus.

La RGPP est ainsi apparue comme la logique dominante de tous les mouvements administratifs quels qu'ils soient, un cadre contraignant posé sur l'ensemble de l'organisation, une sorte de « **méta-réforme** » conduite depuis le sommet et qui mène l'analyse bien au-delà des 17 mesures validées par le CMPP concernant le seul ministère, et des cinq mesures inter-ministérielles¹ suivies par le Secrétariat général. Cette situation a contraint les évaluateurs à tenir compte pour leur travail, de cette définition « **élargie** » de la RGPP, problème déjà rencontré par les inspecteurs de l'IGA, de l'IGF et de l'IGAS, et qui suppose, au risque d'une déperdition, une hiérarchisation des constats et des préconisations pour concilier l'étendue du terrain investigué et les délais alloués au rendu des rapports.

La construction de l'information pertinente

Si de nombreux documents sont disponibles pour analyser l'histoire et le déroulement de la RGPP au ministère, les inspecteurs ont sollicité des données de bilan fiables et validées par tous, en particulier sur les effectifs. Les sources étant parfois contradictoires, ils ont tenté de **construire les informations nécessaires** avec l'aide des services compétents. Ces problèmes **quantitatifs** démontrent qu'au MCC, comme dans d'autres ministères, les restructurations menées largement pendant cinq ans n'ont pas été accompagnées par un suivi formalisé, mais plutôt par des outils variés et d'inégale utilité : en somme, pas de structuration informationnelle.

Les aspects **qualitatifs** sont également concernés : un organigramme ne dit rien en soi sur le fonctionnement réel de la chaîne hiérarchique qu'il expose, et un document final de « projet de service » rien non plus sur sa valeur opérationnelle, si l'on ne connaît pas son mode d'élaboration. Sur tous ces points, les entretiens et les « focus » des groupes ont été d'une grande importance pour l'élaboration et la mise en perspective de l'information utile à l'évaluation.

Il n'en reste pas moins que la complexité de ces processus a pu laisser subsister des scories, des pans moins éclairés que d'autres dans les interprétations et les analyses, voire des « rapidités » de jugements imputables à une méthode dont le mérite est d'avoir déployé un **intense effort de dialogue** mais qui, justement pour cela, s'est trouvé dépendante des aléas de la mémoire des acteurs, de leurs origines diversifiées et des dates variées de leur entrée au ministère.

Mémoire et origine des acteurs

Même chez des cadres ayant participé activement à la mise en place de la RGPP au ministère, il a été difficile de reconstituer cinq années de restructurations précisément et parfois, même, de replacer dans le temps des actions simples initiées par eux (par exemple, quand telle ou telle équipe de consultants extérieurs est-elle intervenue et pourquoi?). Cette limite de la mémoire est encore plus forte chez les agents. Beaucoup de ceux qui ont en tête les grandes étapes de la RGPP en centrale, sont plus hésitants sur son phasage en DRAC et inversement ; les distinctions entre les missions Auvigne et Miquel sont floues dans leur esprit, etc.

La quantité, l'intensité et la durée des restructurations expliquent largement ces phénomènes de mémoire partielle, d'oublis ou de chronologie approximative.

1 Liste des mesures RGPP en annexe.

La date d'arrivée dans le ministère produit également des différenciations : les interlocuteurs déjà en poste en 2007 portent des jugements globaux que ne peuvent pas articuler les entrants des années suivantes, même si leurs jugements sont souvent aussi lucides que ceux de leurs aînés. L'origine professionnelle aussi est un déterminant fort : entre de jeunes cadres issus d'écoles de commerce et des personnels « historiques » du ministère, la distance culturelle est considérable et les perspectives radicalement différentes. Ce point est important (voir infra III).

Naturellement, les positions influent sur la valorisation de tel ou tel point : la plupart des organisations syndicales ont une mémoire globale (et globalement négative), tandis que l'encadrement acteur de la RGPP, s'il nuance souvent les mérites des restructurations et leur implémentation pratique, souligne aussi des points positifs. A cet égard, la séparation des jugements est assez forte entre encadrement supérieur et cadres intermédiaires.

A bien des égards donc, et puisque l'information est la matière première même d'une évaluation, les inspecteurs ont été amenés à pratiquer entre eux une concertation et une coordination visant à réduire le plus possible les aléas de ces obstacles. A peu près tous étaient présents depuis 2007 au ministère ou dans sa zone d'influence professionnelle ; certains même, impliqués mais avec une intensité très variable, dans les missions Auvigne et Miquel. Cela n'a pas empêché les débats d'interprétations mais a largement contribué à diminuer les plus fortes incertitudes dans la chronologie et le séquençage de la RGPP sur cinq ans, et à construire un consensus sur les principaux diagnostics et les principales recommandations de ces rapports.

SYNTHÈSE ET PRÉCONISATIONS

Par lettre en date du 23 octobre 2012, la Ministre de la Culture et de la Communication a chargé l'Inspection Générale des Affaires Culturelles (IGAC) de conduire une mission d'évaluation approfondie sur les conséquences de l'application des mesures de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) au ministère de la Culture et de la Communication.

Cette mission a été conduite de novembre 2012 à janvier 2013. Elle a mobilisé l'ensemble de l'Inspection générale, organisée en cinq groupes de travail qui ont auditionné plus de 400 agents du ministère, exploité les travaux documentaires et élaboré des synthèses thématiques.

L'objectif de ce premier rapport était de produire un « éclairage particulier sur les effets de la RGPP sur l'exercice des missions du MCC et, notamment, sur ses impacts les plus importants en termes organisationnels et fonctionnels. »

Dans cette optique, la mission s'est attachée à dégager les traits caractéristiques de la gouvernance de la RGPP au ministère, ses effets sur le dialogue social ainsi que ses conséquences pratiques sur les différentes structures opérationnelles du ministère et la réalisation de leurs missions.

Un constat général négatif

Pendant un peu plus de quatre ans, la RGPP a durement éprouvé le ministère de la Culture et de la Communication. Elle a, au sens propre, inversé les relations entre objectifs et moyens, produisant par sa méthode même une série d'impacts négatifs.

Dans sa gouvernance, l'opacité des méthodes de la RGPP, leur empirisme associé à un maniement permanent de l'urgence ont engendré un sentiment général d'arbitraire et une grande méfiance.

Les réductions d'emplois effectuées sans évaluation de leur impact réel sur les services ont détérioré l'ajustement entre missions et effectifs, parfois sévèrement. L'importance du champ d'action du ministère n'a pas été prise en compte dans la démarche RGPP : des contraintes fortes lui ont été appliquées en termes de réduction d'effectifs, depuis 2008, qui ont affecté la qualité du service public, provoquant la réduction ou le report de certaines missions. La faiblesse du retour catégoriel, uniquement lié à la baisse du schéma d'emplois et non à l'ensemble des autres mesures ayant affecté les effectifs (suppressions d'emplois pour des raisons techniques, transferts vers d'autres missions) ont provoqué une forme de découragement de ses agents.

Au plan organisationnel, le regroupement des directions en **Directions générales** a produit de grandes faiblesses dans l'articulation entre transversalité et expertise, un allongement excessif des chaînes hiérarchiques, des rapprochements sans synergies réelles. Pilotées par les organigrammes, ces vastes restructurations n'ont pas eu les effets d'efficacité et d'efficience attendus.

Ce constat est le même pour les **DRAC**, qui, si elles ont été renforcées dans leur positionnement régional par la réforme de l'action territoriale de l'État, ont en revanche été affectées de sévères baisses de moyens, humains et matériels.

L'exercice des « **projets de services** » qui aurait pu apporter plus de cohérence a été largement sous-estimé dans sa valeur et sa conduite, notamment en administration centrale.

Au plan fonctionnel, les directions générales et le secrétariat général ont noué des relations qui sont construites davantage sur un **mode défensif que sur la coopération**, affaiblissant la dynamique de pilotage pourtant espérée à l'issue de la réorganisation.

La création de procédures nouvelles n'a pas comblé l'absence d'une réflexion vers la résolution des problèmes concrets : le **ministère est devenu moins agile**, les niveaux de contrôle se sont multipliés, avec un accroissement paradoxal des risques, le travail est devenu plus parcellaire et les relations entre services plus compliquées, en dépit de progrès réalisés dans certains champs d'action. D'une façon générale, les relations entre transversalité, expertises et métiers, ne sont pas optimisées par les modes de travail actuels.

Pilotant sans priorités clairement affichées de nombreux chantiers, absorbé par leur masse, le **Secrétariat général a été perçu comme un point de contrainte plutôt que d'appui** ; il n'a pas joué le rôle stratégique qui lui revenait d'après les textes et n'a pas construit l'ensemble des outils nécessaires à l'exercice d'un rôle plus efficace avec et auprès des autres services.

Le **dialogue social** avec les organisations syndicales a été sacrifié sur l'autel de la vitesse et de la quantité des transformations. Il en est résulté, pour elles, le sentiment d'avoir été méprisées. Pour les agents, face à une RGPP oublieuse de ses promesses et conduite sans transparence, les impacts ont été une désorientation forte, une démotivation préoccupante et une perte d'adhésion à l'objectif même de réforme. Dans ce contexte déjà difficile, non seulement la **fonction RH** a été déficiente, mais elle a été elle-même affectée dans ses missions.

Les quelques points positifs relevés au cours de la mission ne peuvent contrebalancer ces constats généraux : une logique différente doit être mise en place pour l'avenir.

Vers de nouveaux horizons d'action

Sur la base de ces évaluations et en croisant les principaux points communs issus des entretiens menés et des analyses effectuées sur les structures du ministère, la mission a repéré un certain nombre de « points-clefs » organisationnels et fonctionnels, déclinés en préconisations, et organisés en trois grands axes.

Axe 1 : les pistes de progrès pour l'ensemble du ministère

Point-clef n° 1 : recréer le sens d'une culture partagée.

- Revaloriser comme des priorités les métiers, les savoir-faire et l'expérience des agents.
- Faire l'inventaire des problèmes de procédures fonctionnelles.
- Repérer les déséquilibres effectifs/missions les plus importants, notamment dans les DRAC et les corriger au mieux.

Point-clef n° 2 : stopper toute diminution mécanique des effectifs.

- Dans la défense du budget du ministère, souligner l'impact fort de toute baisse d'effectifs sur de petites équipes, dans un ministère au périmètre d'action très large ; du patrimoine à la création, des médias au livre, de la diffusion à l'enseignement et au numérique.

Point-clef n° 3 : refonder les bases du dialogue social au ministère.

- Préciser et respecter le rôle de chaque partie dans le dialogue social.
- Prendre en compte la valeur des analyses syndicales dans un système rénové.
- Organiser une « conférence sociale annuelle » du ministère.

Point-clef n° 4 : rétablir le sentiment d'équité parmi les agents.

- La paupérisation de la catégorie C doit être combattue et la situation d'agents de la catégorie B améliorée.
- Porter la plus grande attention aux membres de l'encadrement intermédiaire gérant directement les équipes.
- Promouvoir et relancer la valeur des collectifs de travail.

Axe 2 : les voies d'un renforcement organisationnel et fonctionnel

Point-clef n° 5 : clarifier le rôle du Secrétariat général et ses relations avec les Directions générales.

- Affirmer et reconfigurer le rôle stratégique du Secrétariat général.
- Clarifier ses relations avec les Directions sectorielles.
- Redynamiser la fonction Ressources Humaines au ministère.
- Réparer l'occasion manquée des « projets de services ».

Axe 3 : Affermir la modernisation de l'action publique (MAP) sur de nouvelles bases

Point-clef n° 6 : afficher de façon claire les réformes à venir.

- La MAP doit marquer ses différences avec la RGPP dans ses propres démarches.
- Redonner la parole aux agents dans la perspective des réformes.

Point-clef n° 7 : conforter les missions d'évaluation et de prospective.

- Développer l'action du SG dans le domaine de l'évaluation.
- Développer les capacités en matière prospective pour les pilotages stratégiques.

I - LES MESURES RGPP AU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION : OBJECTIFS POURSUIVIS ET ÉLÉMENTS CHIFFRÉS

La Révision générale des politiques publiques s'est déployée en deux cycles RGPP1 (2007-2009) et RGPP2 (engagée en septembre 2009), tous deux traversés par la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

La distinction entre les deux cycles repose plus sur la méthode employée pour atteindre les objectifs fixés que sur les objectifs même des mesures, qui sont classés en quatre types :

- économie de fonctionnement ;
- modernisation/simplification ;
- réorganisation/restructuration ;
- révision des politiques d'intervention.

En décembre 2011, pour le sixième conseil de modernisation des politiques publiques, le ministère de la Culture et de la Communication a présenté un récapitulatif sur la base de 19 mesures, réduites à 17 mesures dans la communication interne (trois mesures concernant les opérateurs ayant été regroupées en une seule mesure). Il a davantage été associé au second volet de la RGPP, deux inspecteurs généraux ayant accompagné les travaux de la mission Miquel. L'ensemble des mesures figure en annexe du présent rapport.

1.1 Les mesures

Les mesures RGPP concernant le ministère de la Culture et de la Communication se décomposent ainsi :

Les mesures d'amélioration de la gouvernance

- Renforcer la gouvernance des opérateurs (mesure n° 294)
- Développer les ressources propres des établissements publics (mesure n° 295)
- Développer la performance et l'efficacité des opérateurs (mesure n° 296)
- Moderniser la gestion du Centre Pompidou (déclinaison de la mesure n° 296)
- Améliorer le pilotage des grands projets culturels (mesure n° 297)
- Rénover le statut du CNC (mesure n° 298)
- Réformer l'audiovisuel public extérieur (mesure n° 299)

Les mesures tendant à clarifier les actions des différents acteurs du secteur muséal

- Procéder au rattachement des musées sous statut SCN aux structures d'accueil définies (mesure n° 300)
- Moderniser la gestion de la RMN (mesure n° 301)
- Regrouper le Palais de la découverte et la Cité des sciences (mesure n° 302)

Les mesures de politiques publiques culturelles

Les neuf autres mesures ont été présentées dans les champs suivants :

Rationalisation de la gouvernance des politiques

- Rationaliser l'organisation des services en charge de la définition et du pilotage de la politique culturelle (mesure n° 290)
- Poursuivre la rationalisation et la mutualisation des fonctions support en administration

centrale et dans les services déconcentrés (mesure n° 291)
Rationaliser le réseau des écoles du ministère (mesure n° 292)
Simplifier les demandes de subventions et leur traitement (mesure n° 293)

Modernisation des politiques d'intervention de l'État pour la création

Clarifier les modalités de l'intervention de l'État en faveur du spectacle vivant (mesure n° 303)

Simplification et modernisation de la gestion du patrimoine

Simplifier les processus d'autorisation de travaux concernant les espaces et les sites protégés (mesure n° 304)

Renforcer la préservation du patrimoine historique et archéologique (mesure n° 305)

Déterminer les conditions du transfert des sites patrimoniaux aux collectivités territoriales (mesure n° 306)

Mettre en place une instance de pilotage interministériel renforcé dont la vocation sera de faciliter l'accès au patrimoine culturel et de moderniser la gestion des archives de l'État (mesure n° 307)

1.2 Les mesures interministérielles

La présentation des mesures RGPP qui ont touché le ministère de la culture et de la communication comprend également les mesures interministérielles prises dans le domaine des fonctions supports et de la qualité de service dans le cadre de la révision générale des politiques publiques :

Optimiser la gestion du parc immobilier de l'État

Rationaliser le processus des achats et le mutualiser

Rationaliser le parc automobile de la gamme commerciale

Moderniser le système des pensions

Mettre en place l'Opérateur national de paie (ONP)

Optimiser la gestion des systèmes d'information

Optimiser la gestion des concours

Optimiser l'appareil de formation continue

Optimiser la logistique

Établir la transparence sur les effectifs fonction-support

Réduire les coûts induits par les charges administratives pesant sur les entreprises (MRCA)

Simplifier l'accès aux formulaires

Améliorer la qualité de l'accueil dans les services de l'État (référentiel Marianne)

Création de guichet unique physique et en ligne

La mission s'en est tenue à la lettre de mission et n'a donc pas analysé la totalité des mesures une par une : incidemment, toutes les mesures de la RGPP viennent cependant s'inscrire à divers stades dans le champ étudié, et des focus sont faits sur certaines en particulier.

1.3 Éléments chiffrés recueillis au ministère de la Culture et de la Communication

Remarques de méthode

Les rapports généraux produits par les Inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration sur la RGPP ont tous souligné la complexité de l'approche concernant les chiffres et les économies liés à cette réforme. De la même manière, la présente mission doit mesurer la difficulté à obtenir des données consolidées et continues sur la période 2007-2012, y compris en se concentrant sur 2009/11 pour évaluer l'impact de la RGPP1.

L'absence d'outils de gestion homogènes sur la période ne permet donc qu'une comparaison et la mesure d'évolutions. Le SRH a procédé, à partir de 2010, à une fiabilisation des données en concernant les effectifs, mais les années 2007, 2008 et 2009 ne sont pas traitées de la même manière, ce qui complique les comparaisons.

Les sources que constituent les rapports annuels de performance destinés à l'information des parlementaires (RAP), les bilans sociaux, les données du DSM, les données tirées du logiciel de gestion Rhapsodie et des tableaux de gestion du SRH2 et enfin les bilans des bureaux de gestion du SRH **affichent des écarts parfois significatifs**, quelle que soit l'unité (ETP, ETPT, personnes physiques), probablement pour cette même raison.

En outre, la présentation des données dans les bilans sociaux change à partir de 2010 : la répartition n'est plus donnée par direction au sein de l'administration centrale, ni dans le détail par DRAC et par opérateur ou SCN. Des transferts de mission et évolutions de périmètre sont intervenus sur la même période : ils ont été pris en compte. Enfin, les observations sont effectuées sur le titre 2 du fait de l'objet de la mission qui concerne surtout les réorganisations des administrations.

Les constats effectués ci-après ont fait l'objet de plusieurs échanges avec le SRH2. Les rapporteurs ne sont pas en mesure de retenir l'ensemble des remarques pour leur analyse en dépit du travail développé par le SRH, qui a précisé des données et en a modifié d'autres :

- *les ajustements retenus* : les chiffres des RAP ont été modifiés par le SRH sur les années 2009 à 2011, pour ajouter les ETPT réalisés des personnels mis à disposition par le ministère chargé de l'équipement². La mission retient cette nouvelle présentation afin de travailler sur un périmètre constant en ETPT réalisés. De ce fait, en 2009, 2010 et 2011, **les ETPT réalisés figurant dans l'analyse sont supérieurs à ceux inscrits dans les RAP** ;
- *les ajustements que la mission ne peut, en l'état, retenir* : à la demande de la répartition en ETP par affectation formulée par la mission, le SRH a proposé une ventilation des ETPT réalisés en 2008 et 2009 établie à partir d'une **clé de répartition** que les rapporteurs n'ont pas les moyens de valider en l'état. Les **bilans sociaux** ont donc servi d'appui pour comparer les affectations effectives avec les cibles figurant en RGPP1, en dépit du caractère inégal de ces documents, ce qui constitue une remarque en soi.

2 Pour les écoles d'architecture et les STAP.

1.3.1 - L'évolution du titre 2 en ETPT affiche une baisse du plafond d'emploi de 9,4% ETPT entre 2007 et 2012

Un tableau de synthèse de l'évolution du plafond d'emplois en LFI a été produit pour la période considérée, par le secrétariat général (SRH2) :

Le plafond d'emplois perd 1 142 ETPT entre les LFI 2007 et 2012, soit une baisse 9,4 % de 2007 à 2012, passant de 12 137 ETPT à 10 995 ETPT sur la période, incluant les événements suivants :

- 245 ETPT transférés du titre 2 vers le titre 3, dans les établissements publics ;
- 246 ETPT décentralisés au titre de l'Inventaire ;
- 63 ETPT transférés vers les plates-formes mutualisées CSP dans le cadre du démarrage de Chorus (dont 55 pris sur les emplois en DRAC) ;
- 31 ETPT supprimés au titre des contributions interministérielles ;
- 220 ETPT supprimés en LFI 2008 et LFI 2011 au titre de **corrections techniques**, l'une de 100 ETPT en LFI de 2008, préparée au moment de l'annonce de la RGPP pendant l'été 2007, la seconde pour 2011, que la direction du budget applique mécaniquement à tous les ministères pour supprimer 80% des postes non pourvus, soit 120 ETPT au MCC (dont 60 ETPT en DRAC au motif qu'il y a une vacance importante).
- 521 ETPT supprimés dans le cadre du schéma d'emploi (non remplacement d'un départ sur deux à la retraite) ;
- Création de 70 ETPT au titre de transferts et pour le site de Pierrefitte (archives) ;
- Création de 7 ETPT pour Hadopi ;
- Création de 107 ETPT pour accueillir la DDM.

Synthèse des suppressions, créations et transferts réalisés en LFI de 2008 à 2012 sur le titre 2.

LFI	Plafond d'emplois	Suppressions			Transfert de missions		Créations			Transferts T2 > T3
		Schéma d'emplois	Correction technique	Contributions interministérielles	CSP Chorus	Décentralisation	Pierrefitte (créations + transferts)	HADOPI (créations)	DDM	EP
2007	12 137									
	-396	-100	-100	-4		-139	15			-68
2008	11 741									
	-10	-111		-6		-35	30	7	107	-2
2009	11 731									
	-235	-128		-14		-56	25			-63
2010	11 496									
	-372	-83	-120	-2	-63	-15				-89
2011	11 124									
	-129	-100		-5		-1				-23
2012	10 995									
TOTAL	-1 142	-521	-220	-31	-63	-246	70	7	107	-245
TOTAL			-772			-309		184		-245

En ETPT.

Source SG - SRH2 -

La cible RGPP du non remplacement d'un départ sur deux à la retraite retracée dans le schéma d'emplois s'établissait pour les exercices 2009/10/11 à - 415 ETP (soit la moitié des 830 départs à la retraite prévus), ramenée à - 368 ETP compte tenu de créations actées³.

La traduction en ETPT du schéma d'emploi s'est établie à - 322 ETPT sur le triennal 2009-2011.

3 Hadopi, Pierrefitte.

Sur la période de 2007 à 2012, la traduction du schéma d'emploi en ETPT s'est établie à - 521 ETPT.

Compte tenu des différents mouvements indiqués ci-dessus, le plafond d'emploi baisse de 1 142 ETPT sur cette période, soit plus du double.

Si l'on exclut les créations de missions et les transferts pour ne retenir que les **suppressions liées au schéma d'emploi, aux corrections techniques et aux contributions interministérielles**, on constate, en tout, **772 suppressions d'ETPT**. De fait, l'impact des corrections techniques a été très important sur la baisse du plafond d'emplois (220).

Si l'on y ajoute les **63 départs vers les plates-formes mutualisées** au titre de Chorus, qui ont obligé les DRAC à retrouver sur leur effectif les mêmes postes en « miroir » pour assurer la gestion, on peut considérer une baisse nette atteignant **835 ETPT**. Ce chiffre dépasse le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Il est **supérieur de 314 emplois aux 521 ETPT négociés par la Culture au titre du « un sur deux »**.

Il nous a été précisé que les interlocuteurs financiers du ministère auraient en revanche régulièrement souligné que l'évolution du schéma d'emploi avait relativement épargné le MCC au titre du « un sur deux », (analyse basée sur les départs des personnes physiques à la retraite⁴).

L'analyse de la négociation RGPP1 est proposée ci-après.

1.3.2 - Les baisses votées et exécutées sur 2007 - 2011

Le tableau suivant compare les ETPT votés en loi de finances initiale aux ETPT exécutés, retraités des transferts de personnels mis à disposition par le ministère de l'équipement. Les chiffres des RAP pour les ETPT réalisés de 2009 à 2011 ont donc été modifiés par le SRH, à l'occasion de ce bilan.

Année	ETPT LFI	évolution	%	ETPT exécutés	évolution	%
2007	12137			11991		
2008	11741	-396	-3,26%	11625	-366	-3,05%
2009	11731	-10	-0,09%	11481	-144	-1,24%
2010	11496	-235	-2,00%	11327	-154	-1,34%
2011	11124	-372	-3,24%	10979	-348	-3,07%
2012	10995	-129	-1,16%			
TOTAL 2011		-1013	-8,35%		-1012	-8,44%
TOTAL 2012		-1142	-9,41%			

Source : RAP corrigés par le SG/SRH2 janv. 2013

Le ministère respecte les suppressions votées, en exécution, *sur la période 2007/11*. On relève le poids des corrections techniques en 2008 et en 2011 ; au final, les ETPT baissent de 8,44 % en quatre ans.

Des soldes de fin de gestion significatifs

Ce phénomène conduit un à enchaînement mécanique d'ajustement de la masse salariale sur un plafond d'emploi inférieur puis inversement. Les crédits du titre 2 ne sont jamais consommés intégralement chaque année, comme l'indique le tableau ci-dessous. Les soldes de fin de gestion

4 Le schéma d'emploi réalisé indique 932 départs à la retraite sur les exercices 2009/10/11.

financent notamment du fonctionnement (fongibilité asymétrique) ; les régimes sociaux de retraite (3,3 M€) ; des abattements de crédits (8,8 M€ en 2009) ; la décentralisation de l'inventaire (dette de 1,27 M€) ; et des reports.

La question d'une éventuelle affectation d'une partie de ces soldes à des dépenses de personnel se heurte en particulier aux **règles de gestion imposées par la direction du Budget**.

Le tableau ci-après en donne l'évolution entre 2008 et 2012.

Utilisation des soldes de fin de gestion du MCC Titre 2		2008	2009	2010	2011	2012		
						HCAS	CAS	TOTAL
Solde d'exécution dépense (1)		2 370 133	17 648 453	1 699 428	2 096 561	4 170 085	4 451 173	8 621 258
Mouvements de fin de gestion	Fongibilité asymétrique			-400 000	-720 000	-1 600 000		-1 600 000
	Décret de transfert - régimes sociaux de retraite				-573 000		-3 320 000	-3 320 000
	Loi de finances rectificative - abattement de crédits		-8 841 054					
	Loi de finances rectificative - décentralisation Inventaire			-1 004 200	-274 144			
Solde (2)		2 370 133	8 807 399	295 228	529 417	2 570 085	1 131 173	3 701 258
Report de crédits sur l'exercice suivant		-22 590		-92 667	-500 000	-2 494 257		-2 494 257
Solde (3)		2 347 543	8 807 399	202 561	29 417	75 828	1 131 173	1 207 001
<i>dont réserve LOLF</i>		476 969						

Source : SG

Pas d'économies sur le Titre 2 et une hausse du coût moyen d'un ETPT

Le tableau ci-dessous, extrait des informations des RAP, permet de suivre l'évolution de la consommation du T2 par rapport aux ETPT réalisés, et de mesurer l'évolution du coût complet d'un ETPT sur la période.

Evolution de la consommation du T2 (en M€) et du coût moyen d'un ETPT

	conso T2	évolution T2	ETPT réalisés	évolution ETPT	coût moyen	évolution coût
2011	628,4	2,26%	10979	-3,07%	57 237 €	5,50%
2010	614,5	2,38%	11327	-1,34%	54 251 €	3,77%
2009	600,2	1,95%	11481	-1,24%	52 278 €	3,23%
2008	588,7	0,46%	11625	-3,05%	50 641 €	3,62%
2007	586		11991		48 870 €	
2007-2011	42,4	7,24%	-1012	-8,44%	8 367 €	17,12%

Nb : ETPT réalisés source RAP par filières

La même constatation que celles figurant dans le rapport des inspections IGF-IGAS-IGA sur le bilan de la RGPP peut être établie pour le MCC : ce dernier ne réalise pas d'économies sur la masse salariale, qui augmente sensiblement (7,24 % sur 2007-11), tandis que les effectifs baissent de 8,44 % sur cette même période. L'évolution de la masse salariale semble déconnectée de la gestion des effectifs et de l'objectif de diminution des coûts.

Dans le même temps, le **coût moyen d'un ETPT augmente de 17,1%**.

Cette hausse n'a pas touché l'ensemble des personnels mais elle est probablement liée à l'intégration de la DDM⁵ et à la hausse du nombre d'agents non titulaires au ministère, qui augmente de 38 % entre 2007 et 2011. Les recrutements d'agents non titulaires en groupes 5 et 6 sur la période 2009/10/11/12 ont été fournis par le Secrétariat général : ils sont au nombre de 29. Cette précision permet de clarifier un point, soulevé notamment par les organisations syndicales.

5 A la composition catégorielle (A et A+) spécifique.

1.3.3 - Le mandat RGPP1 de 2009-2011 : des suppressions en ETP sensiblement au-delà de l'objectif et ne respectant pas la répartition prévue par affectation

a - Une réduction des ETPT anticipée en 2008 au MCC par rapport à la négociation RGPP1

Les chiffres présentés dans ce rapport ne peuvent, souvent, tenir compte des réductions d'effectifs opérées en 2008. Or, entre 2007 et 2008, la LFI de 2008, préparée et votée fin 2007 juste après l'annonce de la RGPP, prévoit la suppression de 396 ETPT du plafond d'emplois : **366 ETPT sont effectivement supprimés sur l'exercice 2008.**

C'est donc au moment de cette importante suppression au MCC qu'est voté un effort équivalent pour les trois années à venir dans le cadre de la RGPP1.

b - Exécution de la RGPP 1 (2009-10-11) : un objectif particulièrement irréaliste dans sa répartition par affectation

Ces objectifs de la RGPP 1 au MCC sont construits à partir d'une prévision de 830 départs à la retraite, donc sur 415 ETP. Cette cible est ramenée à 368 ETP pour le Triennal 2009-11, compte tenu des créations actées pour Hadopi (7) et Pierrefitte (40). La phase RGPP2 établit pour sa part une cible à - 248 ETP.

La priorité était la baisse des fonctions support en administration centrale, laquelle concentrait l'essentiel de la baisse imposée avec 242 ETP. La mission a indiqué en préambule à l'analyse des éléments chiffrés la difficulté de disposer de séries pour les effectifs, notamment leur répartition par affectation. Sur ce dernier plan, le suivi de la mesure RGPP 1 comportant l'analyse de l'exercice 2009, aurait dû donner lieu à un travail d'ajustement entre les données de 2009 et celles de 2010 et 2011, les affectations de ces deux derniers exercices étant mieux connues par le SRH. Par conséquent, le DSM ne présente pas non plus de chiffres fiabilisés pour le suivi des mesures. La question des sources est reprise dans l'analyse ci-dessous.

La répartition des baisses d'ETP entre les objectifs et le réalisé est la suivante :

	RGPP1 2009-2011			RGPP2 2012-2013	
	Objectif	Transfert et chgts de périmètre	Réalisé	Objectif	Réalisé 2012
Administration Centrale	-242	116	63	-20	-30
DRAC	-69	-135	-214	-50	-38
SCN	-15		-528*		-34
EP	-31		299*	-178	-31
AD et BM	-11	0	-39		-23
TOTAL	-368	-124	-190	-248	-156
Sources	DSM (DGME)	SG/SRH	Bilans sociaux	DSM/DGME	TB MCC

*effet périmètre

Compte tenu des chiffres observés sur les bilans sociaux (et pas sur les RAP qui ne mentionnent pas les ETP avant 2009), le MCC aurait supprimé **51 ETP** de plus que prévus, en dépit de l'assouplissement de 47 ETP en phase 1 : on constate une baisse de **419 ETP contre 368 prévus**. En revanche, parmi eux, 124 ETP relèvent de transferts et de changements de périmètre.

Les écarts cible/réalisé s'observent en particulier en **administration centrale**, où l'on constate que l'effectif augmenterait de 63 ETP au lieu de diminuer de 242 : cependant, l'arrivée de la **DDM (99 ETPT occupés)** ainsi que 17 ETP entrants⁶ en 2009 rendent irréaliste l'objectif de baisse en administration centrale. En outre, le schéma d'emplois est construit à partir d'**hypothèses de départs** à la retraite dont rien ne permet d'affirmer *a priori* que 242 d'entre eux seraient issus de l'administration centrale.

Pour s'efforcer de l'atteindre, des suppressions d'emplois affectent l'ensemble des directions générales. Afin de retracer l'historique des réductions d'emplois effectuées entre 2008 et 2011, la mission s'est appuyée sur les tableaux de bord MCC pour 2011 et sur le bilan social 2008 (pour partir de l'état au 31 décembre 2008⁷) en agrégeant les anciennes directions et délégations et en incluant la DDM. Compte tenu de ces éléments, les évolutions des effectifs en ETP par affectation en administration centrale seraient de l'ordre de :

- SG : - 5,7 %
- DGP : - 5,15 %
- DGCA : - 11,26 %
- DGMIC : - 8,54 %
- DGLFLF : + 7,4 %
- Cabinet et services rattachés (dont IGAC, DIC) : + 30 %

Pour revenir sur les suppressions importantes de 2008, les bilans sociaux indiquent 33 ETP supprimés en administration centrale, laquelle n'a donc pas supporté l'essentiel de l'effort en matière de réduction d'effectifs sur ces exercices.

Les **DRAC** auraient, sur cette période, absorbé les suppressions d'emplois de la RGPP1 à hauteur de **172 ETP de plus que les 69 prévus**, soit **214 ETP** supprimés, après des baisses de 45 ETP en 2008 : ces baisses comprennent les 58 ETP transférés vers les plates-formes CHORUS, 18 transferts d'emplois liés aux mouvements MH, et 55 ETP liés à la décentralisation de l'Inventaire.

Les chiffres indiqués en italique des **établissements publics (EP) et des services à compétence nationale (SCN)** sont à considérer **globalement**, du fait que plusieurs mesures RGPP ont conduit à opérer des transformations ou des rapprochements entre SCN et EP. De ce fait, il serait plus juste de considérer qu'ils subissent ensemble une **suppression de 227 ETP (-528 +299)** sur la période 2009-2011 (cf tableau ci-dessus).

En RGPP1, les **Archives départementales (AD)** et les **Bibliothèques municipales (BM)** enregistrent une baisse de 39 ETP au lieu de 11 prévus.

S'agissant de 2008, des abattements de 160 ETP avaient été opérés en établissements publics et de 204 dans les SCN, archives départementales, bibliothèques municipales et services transférés aux collectivités locales globalement considérés.

Les données fournies par le Département de la stratégie et de la modernisation pour la RGPP2 (établies sur 2012 et 2013) semblent toutefois aller dans le sens d'une **correction de ces tendances**, avec des suppressions d'emplois qui se poursuivent en administration centrale et sont moindres dans les opérateurs. Les DRAC, néanmoins, ne seraient toujours pas épargnées et continueraient à subir d'importantes baisses d'effectifs.

6 17 = 13 Chambord et 4 DRAC Outre-mer (payes).

7 - afin d'avoir l'exercice 2009 en totalité -

Compte tenu des caractéristiques des outils de gestion au SRH, et de l'absence de données précises permettant une gestion prévisionnelle des emplois, les suppressions de postes semblent avoir été opérées en fonction des départs à la retraite et des vacances d'emplois, et en tout état de cause sans anticipation ni redéploiement. Le Contrôle budgétaire et comptable ministériel souligne de son côté qu'au MCC, le délai entre l'annonce et la date d'un départ effectif à la retraite est très réduit : deux mois contre six environ dans les autres ministères.

1.3.4 - Une évolution des filières qui diminue partout sauf pour les contractuels

La baisse observée sur l'ensemble des filières est de 8%, avec des écarts. Toutes les filières perdent des emplois, en particulier la filière scientifique (- 19 %) et accueil-surveillance-magasiner (- 17%), alors que les métiers spécifiques à la Culture devaient être *a priori* préservés. L'enseignement est cependant sanctuarisé sur cette période.

La hausse des recrutements des agents non titulaires est en revanche de 38 %, avec une augmentation de 429 ETP signés entre 2007 et 2011.

La synthèse des données est la suivante :

Evolution des filières

Evolution 2007-2011	
Filière	%
Administrative	-13%
Scientifique	-19%
Technique et enseignement	-6%
Accueil, surveillance et magasinage	-17%
Global hors non titulaires	-13%
Non titulaires	38%
TOTAL	-8%

Source : bilans sociaux en ETP

Un tableau détaillé, qui figure en annexe, indique une hausse de la catégorie A dans la filière administrative (+ 2%).

Les catégories A diminuent globalement de 11%, tandis que l'on constate une baisse plus forte de 14% affectant les catégories B comme pour les catégories C.

1.3.5. Le retour catégoriel : inéquitable et indépendant des services les plus touchés par les diminutions d'effectifs

Le retour catégoriel constituait en une mesure de compensation de la diminution des effectifs pour les services concernés par le non remplacement d'un départ sur deux à la retraite découlant du schéma d'emplois.

L'attente du retour catégoriel, qui constituait un élément fort de la communication autour de la RGPP, a été doublement déçue au ministère de la culture :

- d'une part en raison de la conjugaison de différentes baisses d'effectifs ;
- d'autre part en raison de la répartition inéquitable du retour catégoriel.

La méconnaissance des services réellement touchés par les baisses les plus importantes a fait que le retour catégoriel a été distribué selon une autre logique.

Retour catégoriel

Source : annexe 1 réponse SG questionnaire IGF/IGAS/IGA sur bilan RGPP

	Économies liées au schéma d'emplois	Retour catégoriel	Taux de retour
2008 - 2009	9 100 000	4 800 000	53%
2010	1 900 000	1 200 000	65%
2011	4 700 000	2 200 000	46%
TOTAL	15 700 000	8 200 000	52%

Le taux de retour est respecté par rapport au schéma d'emplois, à **52 %**.

Mais le **ressenti d'absence de retour catégoriel** évoqué lors des entretiens se justifie par le fait que :

- Les réductions d'effectifs proviennent d'autres causes que le schéma d'emploi (corrections techniques, transferts...) qui ne bénéficient pas de la mesure du retour catégoriel ;
- Le retour catégoriel n'est pas opéré en fonction des corps de personnels les plus touchés par les suppressions d'effectifs, et ce notamment pour les catégories B et C.

Le bilan social 2009 ne comporte pas d'indication sur le retour catégoriel, ce qui est dommage car ces mesures en 2009 représentent plus de la moitié du retour catégoriel (4,8 M€).

Les bilans sociaux 2010 et 2011 (en annexe) appellent les observations suivantes :

- en 2010, la quasi intégralité du retour catégoriel concerne le reclassement des agents non titulaires, financé au titre des économies du schéma d'emploi ;
- il ne reste que 99 649 € pour les mesures de repyramidages partagées entre trois corps et 27 410 pour les promotions de grade ;
- en 2011, parmi les mesures susceptibles de toucher les catégories B et C, on compte la prime ministre de 562 928 €, la **prime Chorus qui ne représente que 29 546 € pour l'ensemble de l'administration centrale et surtout des DRAC**, la revalorisation des corps techniques des métiers d'arts et bâtiment de France pour 232 200 €, la requalification des filières administratives et de surveillance pour 63 009 € et les promotions de grade pour 35 534 €.

Hors la « prime ministre » de 2011 qui vise indifféremment tous les personnels et la mesure pour les corps techniques des métiers d'arts et bâtiments de France, seuls environ 250 000 € sont attribués aux catégories B et C au titre du retour catégoriel.

II - LA RGPP : DES OBJECTIFS AFFICHÉS, UNE INVERSION DES LOGIQUES, DES IMPACTS PROFONDS

2.1 Un mode général de gouvernance subi et peu transparent

Le rapport du **groupe 1** développe les questions liées au **mode de gouvernance de la RGPP et au dialogue social**.

De 2007 à 2012, le ministère de la Culture et de la Communication a été engagé, comme tous les autres départements et services de l'État, dans un processus quasiment continu et sans doute sans précédent de transformations de son organisation et de son fonctionnement. Ce processus a été remarquable à plus d'un titre : par son impulsion politique depuis le sommet, sa durée, son intensité, les « styles » de management qu'il a contribué à instituer, mais aussi par les impasses qui ont été les siennes dans l'analyse réelle des politiques publiques, constatées peu ou prou dans l'ensemble des démarches menées auprès de toutes les administrations.

Ce vaste mouvement de transformations, affectant avant tout l'organisation générale du ministère, ses processus et ses collectifs de travail, les relations humaines dans toutes les structures, a eu pour conséquence un impact violent sur la réalisation des missions du ministère, sur l'organisation interne du travail et son ambiance, sur le dialogue social et les personnels.

Il a été le résultat direct de la démarche de révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée le 20 juin 2007 pour l'ensemble des ministères, procédure placée elle-même sous un contrôle politique drastique et une gouvernance structurée au plus haut niveau mais caractérisée par une vision abstraite des missions spécifiques du MCC, des méthodes opaques, une formation de la décision indéfinissable pour la majorité des acteurs concernés, une priorité donnée à l'action immédiate sans calcul de ses conséquences, une gouvernance résolument « descendante » (« top-down »).

2.1.1 Nature et effets de la gouvernance générale

Cette remarque caractérise avant tout la gouvernance générale du processus à la tête duquel se trouvait formellement le Comité de modernisation des politiques publiques (CMPP), placé sous l'autorité du Président de la République en personne, qui a tenu six réunions entre décembre 2007 et décembre 2011, et qui validait un processus opérationnel de décision rapide « *reposant sur un comité restreint autour du secrétaire général de la Présidence de la République et du directeur du cabinet du Premier ministre, et sur un suivi centralisé, assuré par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME)* ». ⁸

La même source souligne que l'ensemble de cette gouvernance a pu représenter un « *dessaïssement des administrations dans la préparation des décisions (...) et dénote une défiance vis à vis de la capacité de changement des ministères* » (*ibid*, p.9).

Concernant la DGME particulièrement, au moins trois points impactant directement son rôle dans la gouvernance peuvent être retenus :

8 Rapport conjoint IGA/IGF/IGAS (Synthèse).

- 1) « *sa faible connaissance de l'administration et des politiques publiques (...)* » ;
- 2) « *l'intensité des réunions de suivi, combinée au système de feux tricolores jugé par les services trop sommaire et infantilisant pour caractériser l'état d'avancement de réformes parfois complexes (...)* » ;
- 3) le manque de clarté dans le fonctionnement des équipes d'audit autour d'elle, avec, notamment, l'usage de nombreux consultants privés aux méthodes et à la terminologie décalées par rapport à l'administration et qui entretenaient un « *lien privilégié (...) avec la DGME à laquelle ils rendaient compte directement, en dehors de la hiérarchie des équipes d'audit et des ministères concernés (...)* ». »(ibid, pp. 10 et 13).

Une gouvernance générale pareillement organisée ne pouvait que se répercuter négativement sur celle, intérieure, des ministères, notamment sur celle de la RGPP au MCC.

Par ailleurs, les modalités de gouvernance de la RGPP mises en place en 2007 ont été si puissamment ressenties, qu'elles ont donné le ton global des réformes pendant cinq ans et « coloré » toutes ces années d'une même ambiance, au point de faire passer auprès de nombreux interlocuteurs la distinction entre RGPP1 et RGPP2 pour une clause de style (voir infra, III).

2.1.2 La perte des objectifs et ses effets

Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne figure pas comme un « objectif » de la RGPP en 2007, mais il est une contrainte globale pesant sur toutes les mesures adoptées. Dans son discours du 10 juillet 2007 qui lançait la RGPP, le Premier ministre déclarait :

« Pour la première fois, nous allons dépasser la logique des moyens et nous interroger sur les fins de toute action publique » (...). « Il ne s'agit plus de se focaliser sur la question des seuls moyens et des seules structures. Il ne s'agit plus de créer une dépense à chaque fois qu'on veut répondre à un besoin collectif. Il ne s'agit plus seulement de recueillir des bonnes pratiques locales pour les étendre ailleurs. Il ne s'agit plus de partir de la structure pour penser la mission⁹. » .

Force est de constater qu'en raison du mode de gouvernance employé, la vitesse avec laquelle la RGPP a évolué sur un vaste front de 503 réformes labellisées, non seulement l'objectif fondamental d'une analyse raisonnée des politiques publiques n'a pas pu être atteint, mais bien au contraire qu'il a été **secondarisé, puis graduellement oublié** au profit de l'action immédiate sur les structures, les économies de moyens et les réductions d'emplois.

Les « fins » étant subordonnées aux moyens, l'action sur les moyens menée à marche forcée et selon la gouvernance décrite *supra*, il ressort d'une évaluation globale les constats suivants :

- a) en tant que processus global, la RGPP a été pilotée comme **une politique auto-contradictoire**, dont la mise en place ne pouvait que remettre en cause les objectifs affichés : elle a, dès le début de sa mise en place (fin 2007 et 2008) perdu ses objectifs fondamentaux ;
- b) alors qu'elle prétendait procéder à l'analyse des politiques publiques et des missions ministérielles de façon fine et raisonnée (« que faisons-nous ? » « quels sont les besoins et les attentes collectives ? », « faut-il continuer à la faire ? », « qui doit le faire ? », « qui doit payer ? », comment faire mieux et moins cher ? », « quels scénarios de transformation ? »)¹⁰, elle a négligé **les contenus des politiques** et, plus largement, **l'exercice concret de missions qui concernent des milliers d'agents.**

⁹ (souligné par nous)

¹⁰ Source: Guide méthodologique de la RGPP.

Ces constats sont cruciaux pour comprendre une série d'effets négatifs associés et qui jouent bien au-delà d'une simple gouvernance autoritaire :

Politique publique visant l'efficacité et l'efficience par l'évaluation des missions ministérielles, la RGPP a **négligé les outils de sa propre évaluation**, mais a en revanche construit des outils de suivi de sa mise en place (les feux tricolores). Cette négligence est particulièrement visible dans les indicateurs associés aux 503 « fiches-mandats » labellisées. Ce point, souligné par le rapport conjoint des trois inspections (IGA, IGF et IGAS) pèse lourdement sur l'évaluation de son bilan en termes d'**efficacité**.

Par ailleurs, le rapport n°4019 de l'Assemblée nationale ainsi que le Rapport public annuel 2010 de la Cour des Comptes ont pointé que les gains affirmés dans les différents comptes-rendus RGPP étaient toujours affichés **en brut**, ce qui laisse planer un doute non négligeable sur son **efficience**, d'autant que des analyses fines coûts/avantages n'ont pas été menées (vitesse du processus) et que les dépenses de mise en œuvre de la réforme ont été considérées comme transitoires.

La définition même de ce qu'est aujourd'hui une politique publique a été obscurcie : en oubliant les questions fondamentales qu'elle se proposait d'éclaircir, elle a largement ignoré que les politiques publiques (notamment culturelles) sont désormais le produit d'une **multiplicité d'acteurs**, au-delà des seuls ministères ;

La RGPP a enfin négligé le fait que lancer d'aussi vastes chantiers dans de pareilles contraintes de temps requerrait à tout le moins un **accompagnement au changement** (de formations des agents notamment) et une réflexion sur la **place des ressources humaines** conçues comme parties intégrantes et cruciales d'une politique de réformes.

La négligence des facteurs humains comme « dimension organisationnelle » a eu des conséquences sur le **dialogue social dans son ensemble** qui a été considéré comme un frein, ou un obstacle à contourner, et non pas comme un possible facteur du changement ni une démarche à respecter.

2.2 Brève chronologie des réformes

2.2.1 Le creusement des déficits stratégiques

Une multiplicité de chantiers menés à un rythme plus que soutenu, un véritable train rapide de mesures ont transformé, sans discontinuer et radicalement, le ministère de la Culture et de la Communication qui a ainsi vécu en « **flux tendu** » pendant cinq ans. Si l'on veut bien se rappeler qu'il venait de vivre, avant 2007, plusieurs années d'adaptation gestionnaire et managériale à la LOLF, on réalisera que le MCC s'est trouvé pendant une décennie engagé dans des mutations incessantes, menées dans la décroissance de ses moyens matériels et humains, **sans que la question de ses politiques publiques soit prise en compte au fond**.

La RGPP a largement creusé ce déficit stratégique, phénomène d'autant plus grave que toutes les évolutions en profondeur internes au ministère visaient, en théorie, à centrer davantage l'administration centrale sur son rôle de pilotage et à renforcer la déconcentration des décisions et des crédits aux directions régionales des affaires culturelles reconnues comme l'un des huit pôles de l'administration territoriale de l'État.

2.2.1 Rapide historique de la RGPP au ministère

Pour ce qui concerne le ministère de la Culture et de la Communication, le processus de la RGPP s'est décomposé en deux phases dites RGPP1 (2007-2009) et RGPP2 (2009-mai 2012), lancées la première par la mission Auvigne, la seconde par la mission Miquel. Il convient d'y ajouter la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE), indissociable de la RGPP, en 2010.

Pour tous les agents du ministère, deux grandes étapes sont très structurantes :

- a) le basculement en janvier 2010 vers une organisation passant de 10 à 4 grandes directions centrales et une délégation ;
- b) la période dite des « projets de services » qui débute à la fin de l'année 2010.

Mesures de la RGPP 1

Il s'agissait des mesures arrêtées pour le MCC par le Conseil de modernisation des politiques publiques lors de sa réunion du 12 décembre 2007, dans la foulée de la mission et du rapport Auvigne.

- « - réorganisation de l'administration centrale autour de ses principales missions ce qui conduira à réduire le nombre de directions d'administration centrale de 10 à 4 ou 5 ;
- regroupement des sept corps d'inspection du ministère ;
- réforme de l'audiovisuel public extérieur pour créer des synergies entre les opérateurs et améliorer leur visibilité ;
- fin de la gestion directe des musées par la Direction des musées de France. Selon les cas, ces musées seront transférés à des collectivités locales, regroupés avec des établissements publics existants, érigés en établissements publics autonomes ou confiés à la Réunion des musées nationaux ;
- modernisation de la gestion de la Réunion des musées nationaux (RMN) par la filialisation de certaines de ses activités commerciales et rapprochement avec le Centre des monuments nationaux (CMN) ;
- généralisation des contrats pluriannuels de performance et des lettres de mission aux dirigeants des opérateurs ;
- rénovation du statut du CNC avec création d'un conseil d'administration ;
- regroupement du Palais de la Découverte et de la Cité des sciences et de l'industrie en un seul opérateur, présent sur deux sites (projet Universcience) ;
- transférer la propriété ou la gestion de certains sites patrimoniaux aux collectivités territoriales sur une base volontaire. ».

Objectifs de la RGPP 2

Dans le cadre de la deuxième phase de la RGPP, le Premier ministre, par lettre du 26 octobre 2009, demandait à Mme Françoise Miquel, Chef de la mission de Contrôle général économique et financier de l'État de l'audiovisuel public (CGEFI) d'examiner huit axes de travail non limitatifs :

- 1- la poursuite de la reconfiguration du secteur muséal ;
- 2- la réforme des modalités d'intervention de l'État dans le secteur du spectacle vivant et le décroisement des interventions à Paris entre la Ville et l'État ;
- 3- l'évolution du dimensionnement et de la composition de l'offre symphonique dans le Grand Paris ;
- 4- le rapprochement de structures présentant des métiers similaires (métiers d'art, spectacle vivant etc) ;
- 5- la rationalisation du réseau des écoles du ministère et les possibilités de mutualisation des fonctions (par exemple entre écoles parisiennes) ;
- 6- la rationalisation et la mutualisation des fonctions support, notamment l'externalisation des activités de surveillance et de magasinage sur certains sites ;
- 7- l'optimisation de processus (particulièrement par la dématérialisation), par exemple en matière de délivrance des licences d'entrepreneurs de spectacles, de gestion des subventions, d'autorisation de travaux pour les monuments historiques ou encore dans le domaine de l'archéologie préventive ;
- 8- la création d'un centre de services partagés mutualisant certaines fonctions support (logistique, achats, etc.) au profit de directions d'administration centrale mais également des services déconcentrés et des opérateurs du ministère.

A l'issue de cette mission RGPP2, le CMPP a décidé en juin 2010 les mesures suivantes :

- *poursuivre la rationalisation et la mutualisation des fonctions support en administration centrale et dans les services déconcentrés ;*
- *simplifier les demandes de subventions et leur traitement ;*
- *développer la performance et l'efficacité des opérateurs ;*
- *simplifier les processus d'autorisation de travaux concernant les espaces protégés ;*
- *mettre en place une instance de pilotage interministériel renforcé dont la vocation sera de faciliter l'accès au patrimoine culturel et de moderniser la gestion des archives de l'État.*

La RéATE

Dès le milieu de 2008 (Conseil de modernisation du 11 juin et circulaire du Premier ministre du 7 juillet), les orientations de principe de la réorganisation ont été arrêtées et largement diffusées. Les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ont été confirmées comme service régional de plein exercice, dans le petit nombre des directions regroupées autour des préfets de région dans les nouveaux CAR. Parallèlement, elles intégraient dans leur totalité les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), seuls services du ministère à l'échelon départemental, appelés à devenir « unités territoriales » dans le nouveau cadre administratif. Au delà d'un positionnement affirmé à l'échelon régional autour du Préfet, deux contraintes ont caractérisé l'application de la RGPP aux DRAC :

- 1) les réductions d'effectifs et de moyens s'imposant à l'ensemble du MCC et dont elles n'ont pu être exonérées ;
- 2) la mise en œuvre du nouveau logiciel interministériel de gestion financière et comptable Chorus, au 1er janvier 2011, qui s'est effectuée dans des conditions extrêmement difficiles pour les personnels des DRAC.

Conformément à la décision du Conseil de modernisation, **la nouvelle organisation de l'administration centrale fixée par le décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009 et entrée officiellement en vigueur le 13 janvier 2010** a regroupé les dix directions centrales en un Secrétariat général et trois directions générales (la DGP, la DGCA, la DGMIC), la Délégation générale à la langue française et aux langues de France, le DIC et l'IGAC.

Les regroupements opérés s'inscrivent dans une logique amorcée par la structuration en programmes adoptée en 2003 dans le cadre de la LOLF.

Le Secrétariat général exerce la plus grande partie des fonctions de support (gestion des ressources humaines, gestion budgétaire, financière et comptable, questions juridiques, gestion des systèmes d'information, gestion logistique) et certaines fonctions de contenu à caractère transversal : relations internationales, gestion du réseau DRAC et la coordination des politiques à caractère interministériel (politique de la ville, numérique, éducation artistique...).

Les services déconcentrés du ministère ont été directement concernés par la RGPP à la fois dans le cadre général de la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) mais aussi **au titre des mesures propres au ministère dans les deux temps du processus** (RGPP 1 et 2).

Les transformations organisationnelles et fonctionnelles induites par l'ensemble de ces mesures et leur analyse étant largement développées dans la partie IV de ce rapport, la suite de ce chapitre sera consacrée aux impacts généraux de la gouvernance de la RGPP au ministère.

2.3 Un pilotage ministériel qui a dévalorisé l'idée même de réforme

Dès le lancement de la RGPP au ministère de la Culture et de la Communication, son processus a été marqué par les mêmes défaillances soulignées pour le processus de gouvernance interministérielle.

2.3.1 Une méthode contrainte qui inverse les logiques

La mission Auvigne qui devait inaugurer la RGPP au ministère par une action d'analyses de fond des différentes politiques culturelles, n'a jamais eu le temps matériel d'accomplir ce travail. Ce fait est attesté aussi bien par l'analyse documentaire que par les éléments d'information recueillis auprès des principaux acteurs qui ont eu à suivre les travaux de cette mission : le CMPP lui a imposé de fournir des propositions de réformes pour sa première réunion de décembre 2007, c'est à dire après à **peine plus d'un mois de travail utile**.

Là encore, mode contraint et vitesse, sont devenus les moteurs contre-productifs des réformes, mesurées à l'aune de leurs objectifs premiers. Il était dès lors logique que l'ensemble de ce qui a été appelé « modernisation » se déroule sous les deux mots d'ordre de la **concentration** (des structures, de la gouvernance, de la gestion) et de la **réduction** (des moyens, des emplois, du dialogue social).

Effets symétriques à ceux dégagés par l'examen de la gouvernance générale, l'action sur les moyens est désormais prioritaire et les réformes pilotées par les refontes d'organigrammes, les analyses des processus concrets de travail et leurs conditions de réalisation peu fouillées, la réduction des emplois s'applique *in abstracto*, imposée par la vitesse et les normes de réduction et se met en place une gouvernance ignorante du dialogue social et des relations humaines dans le ministère.

Au ministère aussi, les fondamentaux de la méthode employée dès 2007/2008 vont colorer l'ensemble du processus RGPP sur cinq ans.

2.3.2 Un pilotage ministériel éloigné des politiques concrètes

Les mesures tant de la RGPP1 que de la RGPP2 étaient autant d'objectifs, auxquels il convenait de donner un contenu opérationnel. La plupart d'entre elles aurait dû appeler des processus importants de déclinaison précise des objectifs, de conception des méthodologies de mobilisation des services et de mise en application. C'est cette partie essentielle de la mise en place organisationnelle qui a le plus souffert de la méthode suivie.

Deux types d'instances ont été importantes :

- d'une part par **des instances de comités de pilotage (ou « directeurs »)**, placés sous l'autorité du Directeur du cabinet le plus souvent, avec une forte préparation du Secrétariat général ;
- d'autre part par **une entité, au sein du Secrétariat général**, chargée de gérer au plan opérationnel le processus d'animation et de mise en œuvre des réformes et qui devait s'appeler au terme de la réorganisation le Département de la stratégie et de la modernisation (DSM).

L'ensemble de ces mécanismes ont fait apparaître progressivement le Secrétariat général, de par l'importance des fonctions support transversales qu'il assure et de façon concomitante à son renforcement graduel en effectifs et en spécialistes de la modernisation, comme la cheville ouvrière de la RGPP au ministère.

Les comités de pilotage

Très logiquement, la conduite du chantier de la réforme de l'organisation de l'administration centrale a été assurée par le cabinet, en s'appuyant sur le Secrétariat général. Pour les autres chantiers, les comités de pilotage ont été placés sous la responsabilité du Secrétaire général et animés par ses services, notamment pour ce qui concerne les mesures de la RGPP 2.

Par ailleurs, une autre instance de dialogue entre services centraux était mise en place en mars 2011 à l'initiative du Secrétariat général et se substituait au comité chargé du suivi des mesures RGPP : le comité de modernisation. Il avait pour objectif d'assurer la mise en cohérence des différents projets de modernisation lancés au sein du ministère et le suivi du calendrier de mise en place des actions. Animé par le Département de la stratégie et de la modernisation, il s'est réuni deux ou trois fois par an depuis son institution. On peut remarquer qu'il ne comportait **pas de représentant des DRAC** alors que celles-ci portent en majeure partie la charge de la mise en œuvre des actions de modernisation, en termes de politiques et de moyens.

Le pilotage opérationnel des chantiers par une mission chargée de la modernisation

Pour la RGPP1, le chef de la mission LOLF, Modernisation et Réforme de l'État (LMRE), relevant du Secrétariat général, a assumé le rôle d'interlocuteur et d'accompagnement de la mission interministérielle. En avril 2009, avec l'intensification de la phase de mise en application des mesures décidées au titre de la RGPP1, cette mission LMRE s'est transformée en « Mission de modernisation et de réforme de l'État ». L'objectif affirmé était de permettre une coordination d'ensemble des projets de modernisation assignés au ministère par la RGPP mais aussi des effets des processus de modernisation engagés avec les autres administrations, telles qu'une refonte du contrôle budgétaire et comptable ou la mise en place de Chorus. Le chef de cette mission était chargé notamment du « pilotage centralisé de l'ensemble des projets de modernisation du ministère » et d'élaborer « un plan triennal de modernisation » en vue de « renforcer la maîtrise par le ministère de sa propre modernisation ».

La nouvelle cheffe de cette mission s'est vu confier, par lettre de mission, la responsabilité du « pilotage centralisé de l'ensemble des projets de modernisation du ministère » et d'élaborer « un plan triennal de modernisation ».

Enfin à l'occasion du nouvel organigramme des administrations centrales de fin 2009, cette mission est devenue le Département de la stratégie et de la modernisation (DSM).

Interlocuteur normal et désigné de la DGME, cette instance, quelles que soient les variations de son nom au cours du processus n'a pas échappé aux décalages constatés à propos de la DGME elle-même et est restée, pour de nombreux acteurs qui reconnaissent volontiers la rigueur de sa démarche, un organe éloigné des missions du ministère et plus soucieux de formaliser les processus généraux des réformes que du concret des politiques.

Pour les évaluateurs, cependant, l'ensemble de ces constats relève moins de la volonté des individus placés alors en position de décision dans le ministère, mais bien plutôt de l'effet systémique « local » induit par les contraintes du mode « global » de gouvernance de la RGPP.

En ce sens, les contraintes de la chaîne interministérielle de commandement ont primé largement sur les souhaits, voire les réticences individuelles, et ont pesé sur tous.

2.3.3 Des impacts structureaux préoccupants pour l'avenir

2.3.3.1 Le creusement des déficits stratégiques au ministère

a) Avec une multiplicité de chantiers menés à un rythme plus que soutenu, un train rapide de mesures a transformé, sans discontinuer et radicalement, le ministère de la Culture et de la Communication qui a ainsi vécu en « flux tendu » pendant cinq ans.

L'exigence de rapidité des « rendus » dans le cadre de la RGPP a accru le « court-termisme » et largement creusé le déficit de réflexion stratégique.

Phénomène d'autant plus grave que toutes les évolutions en profondeur internes au ministère visaient, en théorie, à orienter davantage l'administration centrale sur son rôle de pilotage et à renforcer la déconcentration des décisions et des crédits aux DRAC reconnues comme l'un des huit pôles de l'administration territoriale de l'État. L'impact des réductions d'emplois, l'hémorragie des expertises et leur gestion actuelle parfois incohérente (voir IV) ont encore accru ces difficultés.

b) **Le Secrétariat général** a été positionné comme le « *deus ex machina* » d'une sorte de contre-réforme aux objectifs menaçants et comme le porteur d'une « contre-culture » introduite aux forceps et de façon tatillonne. Une représentation très partielle, et partielle sans doute, de son rôle normal s'est ainsi cristallisée, sorte d'alibi confortable pour un certain nombre d'acteurs (mais avec des effets non négligeables sur la coordination globale au ministère).

Surtout, au-delà d'une évaluation *ex-ante*, tout cela n'a pas contribué à le mettre, *pour l'avenir*, dans la posture stratégique qui devrait être la sienne en termes de pilotage des grandes fonctions de support transversales, de centrale d'aide au changement, d'acteur indispensable au suivi et à l'évaluation des programmes, de pôle incontournable d'expertises utiles aux politiques. (Voir IV et V).

c) **Les directions générales « sectorielles »** ont été impactées sur un mode différent, analysé précisément au chapitre IV, car elles bénéficiaient des bases concrètes de leurs domaines d'actions. Il n'en reste pas moins qu'en termes de lisibilité de leurs organigrammes, de clarté des chaînes de décision et d'efficacité dans la réalisation de leurs missions, elles connaissent également de sérieuses difficultés. Ce constat se prolonge dans **les DRAC** qui connaissent sur tous ces points une situation problématique.

d) **Les « projets de service » de l'administration centrale**, surtout, ont constitué **une grande occasion perdue**. Correctement menés, ils auraient sans doute permis après le basculement organisationnel de janvier 2010, à la fois de développer une meilleure prise en compte des problèmes de fonctionnement et, plus généralement, d'injecter du sens et de la perspective dans des actions.

Malheureusement tout démontre que cette phase n'a pas fait l'objet d'une énergie aussi grande que celle des transformations d'organigrammes. Le SG et certaines DG se sont lancés dans l'exercice, d'autres pas. Par ailleurs, certaines procédures utilisées pour bâtir ces projets de service apparaissent parfois si éloignées du simple bon sens (absence de consultation, exclusion de certains niveaux d'encadrement, agents non informés, rédaction existant officiellement mais interdite de diffusion, etc) que l'on se demande comment il a été possible de penser que ce type d'exercice pouvait avoir une quelconque utilité.

Il s'agit là d'une question qui doit retenir toute l'attention des décideurs.

e) **La fonction RH n'a pas joué le rôle que les personnels pouvaient attendre d'elle** dans l'accompagnement des réformes. Si des initiatives positives ont eu lieu dans ce domaine (une cellule « mobilité », la mise en place des « autorités d'emploi » et celle du CMRH, par exemple), elle a été particulièrement impactée elle-même par une refonte du SRH qui a donné l'impression de se faire « en continu » sur quasiment toute la période (déménagements fréquents, fonctions attribuées à une sous-direction puis à l'autre, transformations de métiers sous l'effet de mutualisation, procédures parfois peu lisibles...).

Plus préoccupée de sa propre reformulation organisationnelle et de marquer la nouveauté de ses procédures et dénominations d'organigramme, la fonction RH constitue à elle seule un déficit important de cette période.

Quelle que soient les motivations qui ont présidé à sa nouvelle structure (le SRH) et les défis qui se sont indéniablement posés à elle dans le cadre contraint de la RGPP, l'exemple a été largement donné d'une organisation peu attentive au travail réel de ses agents et privilégiant son fonctionnement interne au détriment de ses missions au service de tous les agents du ministère.

2.3.3.2 Des impacts négatifs sur le dialogue social

a) **Le dialogue social** a été en panne sèche au ministère pendant cinq ans. Ce point fortement souligné par **les organisations syndicales du ministère** est confirmé, non seulement par les différents rapports officiels sur les effets généraux de la RGPP dans la fonction publique, mais également par la plupart des cadres supérieurs qui ont eu la responsabilité de la mettre en œuvre dans l'administration culturelle.

En dépit de réunions relativement nombreuses organisées dans le cadre de la RGPP (près de 40 réunions formelles ou informelles avec les organisations syndicales, 75 réunions des groupes de travail pour la DGP, 20 pour la DGCA), le sentiment d'un « non-dialogue » s'est durablement installé.

La perception qu'ont eue les organisations syndicales du processus RGPP est celle d'une « entreprise de démantèlement et de déstabilisation des services ».

Elles ont, ainsi, opposé à l'administration des tentatives de ralentissement de la démarche (refus de siéger dans les CTP des directions, du CTPM...), notamment à partir de 2008.

Elles avaient espéré, avec la nomination en juin 2009 d'un nouveau ministre, obtenir une phase au moins suspensive où le chantier de réorganisation de l'administration centrale aurait pu donner lieu à un débat contradictoire. L'adoption du projet de décret dès le CTPM de juillet a constitué pour elles un net démenti.

Le dialogue social n'a donc pas été considéré comme un levier possible du changement, mais comme un « encombrement », voire un obstacle.

Cette dimension non négligeable de l'existant organisationnel donne la mesure du chemin à parcourir, non pas vers une fausse cogestion des politiques que les syndicats ne réclament d'ailleurs pas, mais vers un nouveau réalisme de leur mise en place future.

b) L'ajustement entre missions et effectifs s'est gravement détérioré

Cet effet est particulièrement **sensible dans les DRAC** qui souffraient déjà, avant la RGPP, d'un problème connu d'allocation d'effectifs, mais il a impacté également de nombreuses unités du ministère dont la taille réduite l'a démultiplié. L'absence d'accompagnement n'a pas permis de faire face à ces désajustements locaux, provoquant des réactions de désarroi et de démotivation chez les personnels.

Les conditions mêmes de mise en œuvre de la règle du « 1 sur 2 » ont accentué cet impact et accru les tensions : les départs d'agents, en effet, ont été déterminés et par la pyramide des âges et par les choix personnels, ce qui a abouti à les disséminer de façon aléatoire dans les services, sans lien avec une vision qui aurait été plus stratégique : celle de la priorité des gains de productivité en fonction des missions, et celle de l'exercice concret des missions et de leur évolution.

c) Les personnels retiennent de ces cinq années avant tout la mise en cause de collectifs de travail construits dans le temps pour réaliser leurs missions, au profit de restructurations abstraites et, en général, **l'image d'une RGPP qui n'a, à aucun moment, tenu les promesses essentielles qui les concernaient directement : retour catégoriel, valorisation des agents et de leur travail, reconnaissance de leurs métiers et compétences.**

Cette déception est d'autant plus forte qu'ils avaient sincèrement cru à la révision en profondeur de leurs missions, à la prise en compte du concret de leurs travaux et aux rétributions promises.

Les liens serrés existant par ailleurs entre « l'exécutif RGPP ministériel » et les instances interministérielles de cette politique, leur ont largement fait perdre tout point de repère dans la **formation des décisions** (qui décide et où ?) impactant, pour eux, le sens des nouvelles mesures et leur rationalité opérationnelle. Obscurité et urgence ont constitué un mélange producteur d'angoisse et de désarroi.

Autant d'effets accrus par les manques d'un accompagnement qui auraient dû être pensés, par les déménagements et par l'obligation permanente de résoudre au fil de l'eau les nombreux problèmes d'organisation et de fonctionnement que la vitesse des restructurations avait fait négliger. Sur ce point, il est clair que **le dévouement des agents et l'encadrement intermédiaire du ministère ont joué un rôle essentiel**, mais difficile et peu reconnu, dans la poursuite de la meilleure exécution du travail.

« L'esprit de réforme en a pâti »¹¹

Ce constat établi par les trois inspections générales est évidemment applicable au MCC. De l'ensemble de ces impacts négatifs découle une conséquence sensible dans tous les services du ministère : la RGPP a profondément hypothéqué par ses procédures les idées de réforme et de modernisation, alors que ce sont des processus normaux et classiques d'évaluation et d'évolution de toute structure organisationnelle.

En les maniant sans cesse comme des abstractions pures couronnant un brutal objectif de réduction des moyens et des structures, elle les a transformées en injonctions inquiétantes, voire en véritables menaces. Les mots mêmes sont devenus répulsifs mais on peut encore préserver ce qu'il désignent.

Désarticuler à l'avenir ce bloc négatif dans les réflexions et la gestion de la MAP, pour redonner du jeu et de l'oxygène « participatif » à la mise en place de *séries différenciées de transformation*, devrait permettre à la fois d'avoir un langage de vérité sur certaines contraintes et leurs effets, et de replacer l'évaluation de certaines politiques publiques dans une perspective plus positive. La conception *du temps de chaque réforme* à venir et de leur *séquencement dans le temps* sera également un facteur de réussite important au sein d'une conception globale des priorités.

11 Rapport conjoint IGA/IGF/IGAS, p.14.

III - LA RGPP VUE PAR ...LES PERSONNELS

3.1 Un ressenti majoritairement négatif exprimé dans des entretiens

La mission d'évaluation de l'IGAC a pu recueillir les propos, avis et analyses de plus de 400 agents du ministère à travers les entretiens effectués par les cinq groupes de travail et les contributions volontaires qui lui sont parvenues. Elle a eu le souci d'équilibrer les différentes catégories de personnels pour cette partie de l'évaluation ainsi que leur origine d'affectation (administration centrale, DRAC, EP, SCN).

Elle a donc travaillé avec et sur un vaste panel d'interlocuteurs, sans qu'elle puisse prétendre à une exacte représentativité des milliers d'agents du ministère.

L'encadrement a été fortement représenté dans ce panel, notamment pour des questions de responsabilités opérationnelles, mais aussi pour la détention évidente d'informations plus « complètes » sur le déroulement de la RGPP dans son ensemble et au ministère.

Pour la première fois depuis longtemps, de nombreux agents des catégories B et C ont eu aussi la parole, à la fois pour répondre aux questions des évaluateurs et, librement, sur des sujets qu'ils souhaitaient aborder. Certains ont adressé également des contributions écrites.

Au terme de ce dispositif, il a semblé important de souligner pour la réflexion des décideurs ce qui est apparu comme des cadres déterminants de la parole des agents. Non qu'ils les aient exprimés comme tels dans leur ensemble comme analyses formalisées, ni sollicités directement par les questionnaires, mais tels qu'ils ont émergé de nombreux entretiens et recoupés par les évaluateurs.

Avant d'y venir, il a paru souhaitable de signaler qu'il conviendrait de s'interroger sur des attitudes qui se sont révélées pendant les entretiens : certains agents, avant d'être mis en confiance, ont manifesté une certaine réserve dans la parole, une sorte d'attente interrogative sur le rôle exact des inspecteurs dans cette mission et même sur l'objectif de cette dernière, comme si elle avait un but caché et non avoué. D'autres ont été plus directs.

Par ailleurs, et c'est là plutôt un phénomène repérable dans l'encadrement, certains aspects des questionnaires ont paru « subjectifs » à des interlocuteurs : cette vision assez négative d'un processus d'évaluation qui recherchait du sens et des représentations chez les acteurs est allé, pour l'un d'eux, jusqu'aux termes de « jury populaire » pour qualifier l'équipe des évaluateurs en entretien. Une étrange vision de la construction de l'information dans une évaluation.

Toutes ces manifestations seraient anecdotiques si elles ne révélaient pas, au-delà d'une inquiétude diffuse chez les uns et d'une désinvolture méthodologique chez les autres, une **méconnaissance de la culture de l'évaluation**, de ses procédures et de ses outils.

Cette ignorance (une perte d'expertise ?) dans le ministère signale l'urgence d'une remise en place de cette culture pour réussir au mieux les actions prévues dans le cadre de la MAP.

Plusieurs éléments structurants se dégagent des entretiens et fournissent des clefs de lecture :

- **Trois cultures de travail et un « face à face »**

La première culture est celle des agents et de l'encadrement qui y avait déjà trouvé leur place soit depuis longtemps, soit avant 2007 et le lancement de la RGPP : elle concerne aussi bien des personnels qui ont fait toute leur carrière au MCC que des personnels venus de l'extérieur, fonctionnaires ou contractuels, et qui ont eu le temps de se plonger dans la complexité de ses missions.

La seconde culture est celle d'agents fonctionnaires ou contractuels ayant rejoint le MCC pendant la RGPP et pour sa mise en place mais venant d'horizons administratifs différents (Transports, Défense, Intérieur, etc) et peu informés sur l'histoire et les missions du ministère.

La troisième est celle d'agents, souvent jeunes et hautement diplômés, issus de grandes écoles (de commerce ou autres), sans recul sur la RGPP en tant que telle, et percevant la modernisation des politiques publiques sous le seul prisme des procédures formelles.

Le clivage temporel de 2007 a placé ces trois cultures en deux camps : les modernisateurs et les « modernisés », faisant resurgir l'antique opposition entre « les anciens et les modernes ». Les premiers (la plus grande masse des agents) ont eu la tangible impression de constituer une « terre de mission » pour un petit groupe « d'évangélisateurs de la modernité » pratiquant l'entre-soi et sourd, par définition, à leurs objections ou suggestions. Ce « face à face » a été très souvent évoqué dans les entretiens.

- **L'information interne : un outil peu utilisé**

Dans les procédures d'accompagnement des réformes et leur défaillances, il convient de faire une place particulière à l'examen de la communication interne pendant le processus des réorganisations. Il est connu que l'on ne communique jamais assez lors des processus de réorganisation. Elle est jugée assez sévèrement par les agents et une assez grande partie de l'encadrement : faible en contenus réalistes, irénique et technocratique sur les réformes, elle est apparue comme un outil peu crédible sur la RGPP et le sens des réformes.

Cette défaillance n'est pas nouvelle car la communication interne est souvent plus conçue comme une obligation rhétorique que comme un véritable outil de management, mais elle a acquis un relief particulier pendant ces années. Comme l'encadrement intermédiaire était lui-même tenu à l'écart des décisions essentielles, il pouvait difficilement combler des déficiences.

Ce trait qui a été également relevé dans les rapports généraux sur la RGPP mérite d'être retenu pour faire l'objet d'une amélioration dans le cadre de la MAP.

- **Les consultants privés et la doctrine du « lean management ».**

On le sait, la consultance privée a été très sollicitée dans l'ensemble du processus de la RGPP. Elle supporte dans les entretiens des objections fortes, tandis que les aides en conseil émanant de la DGME, en revanche, ont souvent été appréciées positivement sur des sujets précis. L'éventail des reproches est très ouvert : il va de l'incompréhension pure et simple des activités analysées au nom de méthodes *a priori*, à l'introduction de modèles courants dans le secteur privé et abstraitement importés, en passant par la brutalité. Ce dernier reproche a été exactement prouvé lors d'un entretien quand la personne auditionnée a calmement affirmé aux inspecteurs « *qu'on ne réforme pas sans brutaliser les gens* » (sic).

Les doutes des personnels quant à la valeur ajoutée de l'intervention massive de consultants privés viennent également du fait qu'ils en ont tant vu intervenir et depuis tant d'années, qu'ils se demandent quelle capitalisation positive a pu être faite de toutes ces expériences et de ces dépenses.

De façon plus profonde, ce que les entretiens révèlent, c'est un jugement généralement négatif sur une doctrine précise de management parfois explicitement décrite pendant la RGPP, mais le plus souvent pratiquée sans la désigner par les consultants : le *lean management*.

Cette doctrine a été élaborée à partir du modèle d'organisation des usines Toyota, c'est à dire dans le monde dit du *manufacturing*. Ses principes sont les suivants : l'ensemble des travaux doit être conduit en flux tendu pour répondre avec le moins de stocks et le plus de valeur ajoutée possible à la « demande client » ; la chasse aux gaspillages des actes et des temps inutiles est la base de la démarche, l'animation intensive des équipes par les cadres une règle permanente pour faire sortir de la « base » les innovations productives.

Transposée dans l'univers tertiaire (banques, assurances, SSII, télécommunications, administrations) elle a souvent produit, au contraire de ses principes, une taylorisation des tâches par leur désarticulation « utile », des rythmes peu soutenables pour les personnes menant à des « *burn out* » inquiétants, des arrêts de travail et des conflits, voire des situations plus graves.

La rencontre entre un univers hiérarchisé par définition (les administrations) et le *lean management* conduit la plupart du temps à oublier l'animation d'équipes et l'innovation « par la base », ce qui n'arrange rien. Une société de conseil française importante, très impliquée dans la RGPP, et promotrice fervente du *lean management*, connaît dans sa propre organisation des problèmes récurrents souvent décrits dans les médias spécialisés.

- **Le sens à donner aux objections et à la résistance au changement**

« Pourquoi mes objections, mes suggestions, n'ont elles aucune valeur dans la conduite du changement ? » Dans de très nombreux entretiens, ce souci est revenu avec le même constat d'avoir été **inaudible** pendant quasiment cinq ans, alors que **le souhait était clair chez les personnels de participer à la rénovation des missions et à l'amélioration du travail.**

Les individus passent vite de ce constat à l'opposition directe et à son cortège d'avis pessimistes : le processus de gestion de la RGPP a fabriqué tout seul ses opposants et, pire, une méfiance désormais fondée sur l'expérience des processus dits de *modernisation*.

Or, et les personnels et les organisations syndicales désiraient prendre part au processus général de la RGPP, formulant en particulier des observations en CTPM, non retenues. Un capital significatif de points de vue et de données pour l'idée de réforme a ainsi été gaspillé.

Il y a, en fait, deux conceptions de l'objection et de la résistance dans un processus de transformations organisationnelles et fonctionnelles : soit elles sont considérées comme des vieilleries relevant d'archaïsmes dont les décideurs peuvent se passer, soit elles sont regardées sous l'angle de l'expression de connaissances et de savoir-faire, utiles à interpréter et à intégrer dans la perspective de réformes réussies.

La méthode de la RGPP a conduit la partie dirigeante à adopter la première attitude sans ouvrir aucune possibilité à la seconde, ce qui a durci les conditions du dialogue.

3.2 La parole des acteurs : constats généraux, visions de l'organisation, attentes

- **Les constats généraux : épuisement et malaises**

a) **Le souhait est général d'un arrêt des restructurations, des mouvements, des déménagements.** Une véritable répulsion existe désormais parmi tous les personnels, chez les agents et chez de nombreux cadres.

Après cinq ans de restructurations chaotiques et de focalisation sur les « tuyaux », tout le monde aspire à revenir aux « contenus » et à une certaine sérénité dans le travail. Les attentes sont grandes à cet égard.

b) **Critique générale également de l'impréparation fonctionnelle** aux nouveaux processus de travail. Cette analyse est doublée par une revendication forte de reconnaissance des compétences et des métiers, après cinq années de « dévalorisation/destruction » de la culture organisationnelle du ministère. Le sentiment de « mépris », de « déclassement » et « d'exclusion » au profit des « cultures purement managériales » est clairement exprimé.

c) **Une perte du sens du travail accompli et le manque de reconnaissance**, focalisé sur deux thèmes principaux : le manque de transparence quant à la rationalité des décisions prises et l'absence de communication, les déséquilibres accrus entre la quantité des missions à réaliser et les moyens disponibles pour les mener à bien dans des délais irréalistes. Se développe aussi une sorte de « mauvaise conscience » face au délaissement rampant de certaines activités ou à leur aboutissement insatisfaisant, qui affecte « l'honneur professionnel » et la représentation de soi dans l'organisation. L'absence totale de reconnaissance financière et de perspectives achève de conforter les agents dans l'idée que leur travail n'a pas une vraie valeur en soi.

d) **La disparition du dialogue social.** Ce point est sans contestation possible affirmé par les organisations syndicales, par les agents et par les cadres, même si des nuances apparaissent dans l'analyse de ses causes. Sa rénovation suscite de fortes attentes et beaucoup d'interrogations sur les procédures qui pourraient l'amener à se revivifier à l'avenir.

- **Les représentations de l'organisation : étrangetés et dysfonctionnements**

a) **Une vision négative de la hiérarchie du ministère :** lointaine, indifférente aux difficultés concrètes des agents, vivant en vase clos et occupée avant tout de sa propre valorisation/justification vers les « étages politiques ». Cette vision est repérable dans toutes les structures chez les agents mais aussi dans l'encadrement au contact des équipes opérationnelles. Ce niveau de management se décrit comme « tenu à l'écart des décisions », submergé par les problèmes remontant de la base et empêché de jouer son rôle en termes de qualité dans la conduite des travaux et la mobilisation des agents.

b) **Les décisions prises sont devenues infigurables** et dans leur sens (pourquoi ?) et dans leur aspect d'autorité (qui décide ?). L'oubli patent du souci de leur socialisation dans les organisations et de l'adhésion des personnels provoque la formation et la diffusion d'une ambiance négative de frustration. Pour beaucoup, quand leur expertise est sollicitée, elle part dans les niveaux supérieurs, est « accaparée », souvent sans aucun retour informationnel. Le travail y perd beaucoup en sens, en continuité et en valorisation. **Si ce type de ressenti peut être fréquent dans les organisations, notamment administratives, il a été accentué par celle induite par la RGPP et par l'absence de procédures anticipées (développé ci-après).**

c) **L'inadéquation de certaines restructurations** à des objectifs importants (celle liée à l'Opérateur national de paye, par exemple, ou les fonctions transversales dans les DG) a fait l'objet de nombreuses objections de la part des agents. Non seulement elles n'ont pas trouvé de réception adéquate dans le processus RGPP, mais elles ont fini par se tarir par le sentiment d'être cataloguées, par leur simple expression, comme « esprit négatif » et inadapté aux nécessaires évolutions. Ce phénomène a souvent impacté l'ambiance même des équipes en introduisant parmi les agents une concurrence pour se montrer « le plus positif possible ».

d) **Les défaillances de la fonction RH.** Elles sont unanimement reconnues même si, là aussi, les diagnostics sur leurs causes peuvent varier. La plupart des responsables du SRH admettent que ce service doit « enfin se mettre au service des agents », ce qui constitue un jugement peu amène sur les cinq années passées en RGPP.

Outre que cette mission fondamentale est à remettre au centre du jeu et la confiance des agents à reconstruire, nombre d'entretiens pointent les manques de la fonction « Contact RH » dont les motivations sont louables, mais dont la mise en place laisse à désirer : elle s'est construite comme un obstacle entre les agents et le SRH et entre départements internes du SRH lui-même. Ce constat très ironique d'une inversion de nature a des effets non négligeables.

e) **La montée des risques dans le travail.** Il ne s'agit pas ici des risques psychosociaux, mais bien des risques liés à la nature même des missions à accomplir. Trop de flou dans les procédures réelles de fonctionnement, trop d'urgence et de « flux tendus » dans un contexte où les échelons hiérarchiques se sont allongés, trop de pertes des savoir-faire ont mené des équipes à devoir ignorer ou contourner les règles, accumulant les sources potentielles de contestations et de recours juridiques fondés, ou encore à négliger une gestion exacte des personnels, agents et cadres de haut niveau. De façon globale, le risque juridique s'est accru.

- **Le sentiment d'iniquité : sa réalité et ses légendes**

Il est, bien sûr, à l'intersection de facteurs déjà décrits : domination de l'aspect technocratique des réformes, sentiments de mépris et d'exclusion pour l'expérience et les savoir-faire, impression que les équipes de terrain relèvent, pour paraphraser un mot célèbre, d'une « logistique qui suivra » un train de réformes supérieurement pensées et d'une certaine manière désinvoltes.

Mais il a également des fondements concrets : le non retour catégoriel, l'extinction des primes pour les agents et, plus grave, une paupérisation galopante de la catégorie C et de fractions de la catégorie B.

Dans le même temps, la PFR pour les cadres A et les rumeurs sur les contrats de catégories élevées (5 et 6) accroissaient ce sentiment de déclassement.

Ce sont les difficultés vécues et cette incompréhension qui sont à la base de « légendes noires » désormais courantes dans le ministère : celle de l'embauche « à tout va » d'agents issus du secteur privé et surpayés venus pour éreinter les fonctionnaires du ministère, celle d'un véritable complot intérieur visant à la disparition de l'administration culturelle, ou encore celle, caricaturale nous l'avons dit, d'un SG « *deus ex-machina* tout puissant » de la contre-réforme.

3.3 Les principaux enseignements à l'issue des entretiens

Les inspecteurs ont tenté d'isoler dans un premier temps, à travers tous les entretiens, les points essentiels qui, combinés avec les constats organisationnels et fonctionnels de leurs analyses (voir IV), permettaient de percevoir des pistes de progrès. Au terme de l'analyse des entretiens, il ressort qu'il convient de privilégier les axes suivants :

- intervenir au plus vite sur les causes les plus objectives *du sentiment d'iniquité* dans les catégories C et B ;

- régler les phénomènes induits par les allongements des chaînes hiérarchiques dans et entre les organisations : *qui contrôle quoi et à quel niveau ? qui pilote quoi et à quel endroit ?*

- revivifier la *fonction RH et les instances du dialogue social, peut-être en imaginer de nouvelles* ; organiser et prendre en compte la parole des agents et de leurs représentants syndicaux dans la mise en place des réformes à venir ;

- redonner dans la communication et la parole de l'encadrement la priorité aux *métiers, aux savoir-faire et à l'expérience* ;

- porter une attention accrue à la situation de *l'encadrement intermédiaire* et à ses difficultés : sans son dévouement et celui des agents, le fonctionnement du ministère aurait été encore plus dégradé ;

- inventorier les missions aujourd'hui délaissées ou très mal assurées pour en traiter la finalité et la valeur au sein de priorités stratégiques clairement établies ;

- reconstruire une *culture commune* dans le ministère, notamment à l'occasion des futures réformes en s'orientant vers de véritables évaluations participatives, en respectant les temps nécessaires aux différents processus, et en évitant l'usage inflationniste des grandes injonctions culpabilisantes. **Plus de modestie dans les méthodes de réformes constituera un des facteurs de la réussite.**

IV - IMPACTS SUR LES ORGANISATIONS ET LES FONCTIONNEMENTS

4.1 Une structuration centrée autour du Secrétariat général et des trois missions issues des programmes budgétaires de la LOLF

Le rapport IGF/IGA/IGAS a souligné que seuls deux ministères avaient connu une profonde réorganisation de leur administration centrale ; d'une part celui en charge de l'écologie-développement durable-transports-logement, et d'autre part celui en charge de la culture et la communication. Positionné comme ambitieux à ce titre au sein des actions RGPP, le MCC revoit en effet la globalité de sa structuration, s'appuie sur des projets de restructuration déjà pré-existants, et des rapprochements déjà effectués en 1998 dans les directions sectorielles : fusion de la direction de l'architecture et du patrimoine ; fusion de la direction de la musique, de la danse et du théâtre.

Un objectif de rationalisation

La modernisation de l'administration centrale du ministère de la Culture et de la Communication visait à recentrer les différentes structures sur des fonctions plus prospectives de stratégie et de pilotage des grands secteurs culturels. Elle a pris appui de manière assez schématique sur la structuration budgétaire issue de la LOLF.

Le ministère exerce des missions principales : préservation et mise en valeur du patrimoine historique ; soutien à la création artistique de toutes disciplines ; développement de l'économie de la culture et des industries culturelles et de communication. S'y ajoutent des missions transversales comme la valorisation de la langue française et des langues de France, l'éducation artistique et la transmission des savoirs, le suivi du numérique.

Les réformes de structure de la RGPP devaient permettre au ministère de se positionner dans un rôle de pilotage stratégique et non plus comme une administration de gestion, s'agissant des services centraux. Les économies de gestion réalisées devaient libérer des marges de manœuvre « *pour mieux financer les arts dans leur excellence et leur diversité, tout en favorisant l'accès des publics aux œuvres* ».

Les textes de la réorganisation

Le décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du MCC articule, outre l'IGAC, le haut fonctionnaire de défense, la DGLFLF, le DIC et le bureau du cabinet, directement rattachés au ministre, une administration centrale séparée entre le secrétariat général et trois directions générales : la direction générale des patrimoines, la direction générale de la création artistique et la direction générale des médias et des industries culturelles.

Le Secrétariat général se voit d'emblée confier par les textes un rôle de *Primus inter pares*, puisque l'article 2 précise qu'il « *assiste le ministre pour l'administration du ministère* » et qu'à cette fin, « *il coordonne l'action de l'ensemble des services du ministère, participe à leur évaluation et représente, dans ses domaines de compétence, le ministère dans les instances interministérielles* ». Les trois directions générales sont ensuite listées (patrimoines, création et médias). Elles regroupent celles auparavant exercées par six directions et trois délégations. Les réformes qui ont régulièrement touché le ministère¹², débouchent sur une concentration jamais

12. CF Histoire administrative du ministère de la culture et de la communication 1959-2012, Michèle Dardy-Cretin, Comité d'histoire du ministère de la culture, La documentation française 2012.

atteinte auparavant mais esquissée, qui prend appui sur les programmes de la LOLF. La diversité des missions du MCC doit cependant être rappelée pour prendre la mesure du **bouleversement identitaire** que cette réorganisation a constitué.

Historiquement, les missions assurées par le ministère chargé des affaires culturelles trouvent leur origine sous la période révolutionnaire et le second Empire, qui voient naître les premières organisations qui portent ces politiques¹³, puis elles s'appuient sur des directions (générale de architecture, des arts et lettres, etc) puis des délégations ou départements (Arts plastiques, langue française, développement et formations...). Ces politiques sectorielles couvrent un large périmètre allant de l'archéologie au patrimoine bâti et à la création la plus contemporaine, en passant par des établissements d'enseignement, des musées, des centres de restauration et de recherche : cette diversité se trouve donc résumée à trois programmes budgétaires censés la représenter de manière rationnelle, lisible, stratégique.

L'histoire imprègne les fonctionnements et les habitudes de travail, surtout dans une organisation nouvelle qui, à ce stade, n'offre pas encore de dynamique assez motrice pour emporter toutes les convictions, dans le champ patrimonial comme dans celui de la création. L'idée de rassembler les domaines et les thématiques pour créer des politiques davantage harmonisées et pluridisciplinaires est intelligente et séduisante. Cependant, elle se heurte là, faute de préparation suffisante, et même si le processus a été un peu plus long au MCC qu'ailleurs (18 mois), à des décisions prises au final assez rapidement et qui ont plaqué un schéma organisationnel sur des entités bien identifiées pour la plupart en termes de compétence et de savoir-faire.

De ce fait, les tentations d'irrédentisme resurgissent, confrontées aux exigences de rationalisation et de mutualisation imposées à la fois par la baisse des moyens et par les textes et les procédures.

La réorganisation avait pour objectif de mutualiser les fonctions support, et cet objectif a de fait été en partie atteint par le regroupement d'une partie centrale des fonctions administratives (notamment gestion de personnel), juridiques et financières qui étaient dispersées, tout en laissant des noyaux de proximité au sein des directions générales. Mais cette rationalisation n'a pas entièrement convaincu tous les acteurs du système à ce stade, car certaines fonctionnalités sont actuellement traitées d'une façon qui est jugée insatisfaisante, comme les entretiens l'ont révélé. En outre, le fait que le secrétariat général ait piloté la RGPP en même temps qu'il en disposait pour sa propre évolution (et donc ses recrutements) a évidemment pesé sur les griefs qui lui sont aujourd'hui imputés en termes de positionnement, à tort ou à raison.

4.2 - Le Secrétariat général : une prééminence dans les textes, un positionnement ambigu dans la pratique

Dans l'objectif de « *gagner en efficacité et en qualité de gestion* », les fonctions support ont donc été « *centralisées et rationalisées grâce à l'action d'un secrétariat général renoué, par ailleurs chargé de conduire la modernisation du ministère et d'assurer la coordination des politiques transversales* ».

Le nouveau **Secrétariat général** (article 2 du décret) se voit confier une « *mission générale de réflexion stratégique, de coordination, d'arbitrage et d'expertise* ». Il absorbe les anciennes directions de l'administration générale et délégation au développement et aux affaires internationales, et crée pour ces nouvelles fonctions quatre services (ressources humaines, affaires générales et financières, affaires juridiques et internationales, coordination des

¹³ Archives (1790), Fonds national d'œuvres d'art (1792), service des bâtiments civils (1795), Conservatoire de musique (1795), Inspection des Monuments historiques (1830) etc.

politiques culturelles et de l'innovation), deux départements (stratégie et modernisation et département de l'action territoriale), une sous-direction (systèmes d'information), une mission (communication interne) et un secrétariat général de deux programmes budgétaires.

Ces entités sont elles-mêmes divisées en six sous-directions, quatre départements (un au SRH, et trois au SCPCI, mais qui ne sont *pas de même niveau hiérarchique que les deux premiers* figurant dans l'arrêté), 23 bureaux et trois missions (mais là aussi, pas de même niveau que la MCI au plan hiérarchique). Au moment de la bascule entre l'ancienne organisation (SG + DAG + DDAI) et la nouvelle organisation (SG), les effectifs du Secrétariat général sont passés de 718,8 ETP au 31 décembre 2008 à 710 ETP au 31 décembre 2010, avec un pic fin 2009 à 768 ETP.

Une cible du SG en ETP qui évolue

De fait, la cible mentionnée dans les premiers documents RGPP (609 ETP) reste de l'ordre de l'objectif, puisque le réel s'établit selon les données dont nous disposons dans les tableaux de bord à 646 ETP (cible révisée).

Ventilation des plafonds d'emplois	sources bilan social	sources TB MCC	
	effectifs au 31.12.09	effectifs au 31.12.10	effectifs au 31.12.11
SG	30		
DAG	613,6		
DDAI	124,6		
TOTAL dont MAD dont instances	768,2	710 42 58	677 43 55
Objectif cible	609 (doc. SG sur RGPP)	674	646

L'effectif attribué au SG pour 2012 est de 653 ETP¹⁴, le plaçant au-dessus des autres directions générales sur ce plan. Les chiffres de l'exercice n'étant pas clos, il ne figure pas dans le tableau ci-dessus mais signale la décroissance progressive de l'effectif.

Une lisibilité qui reste perfectible

Si un gain d'efficacité est forcément espéré en raison de la concentration des missions qui a été opérée, le gain en termes de lisibilité n'est pas évident, tant en termes de missions que de lecture simple de l'organigramme, qui associe fonctions support et politiques transversales et qui, comme on l'a vu, place des structures de même appellation à des niveaux hiérarchiques distincts (les départements, les missions).

En outre, certains intitulés ne traduisent pas clairement les fonctions, en particulier au SRH, au sein du Département du recrutement de la mobilité et de la formation, où on relève trois Pôles : l'un Mobilité-valorisation des compétences, le second Management - développement des compétences, et le troisième recrutement - Parcours professionnels. La distinction entre le champ des missions exercées par les deux premiers départements n'est pas claire pour les agents. En outre, les organigrammes détaillés ne figurent pas tous sur Sémaphore, outil partagé par tous, et ne sont pas harmonisés en termes de présentation (pas le même détail, pas de coordonnées par exemple). Nombreux sont les interlocuteurs qui restent décontenancés, deux ans après la réorganisation.

¹⁴ Sources : tableau de bord du SG oct 2012

Une « prime à l'extériorité » dans les recrutements

La « bascule » intervenue le 13 janvier 2010 a été l'occasion de procéder à des recrutements pour l'ensemble des nouvelles fonctions, en trois vagues successives en partant du haut de la hiérarchie.

Le Département de la stratégie et de la modernisation (DSM) a conduit, comme le prévoient les textes, la modernisation portée à l'issue de la RGPP, fusionnant quatre missions antérieurement rattachées directement au Secrétaire général ou auprès du Directeur de l'administration générale¹⁵. Placé auprès du SG, il a un rôle d'impulsion capital. Or il a été confié majoritairement à des personnes nouvelles au ministère, sans connaissance des missions et des structures, affichant la priorité donnée à l'action et, certainement, à l'objectivation que permet un regard extérieur contre l'expérience sinon l'expertise, supposée trop « proche » du ministère. Les compétences venues d'écoles de commerce ou de management supposaient un recrutement sur contrat et non sur concours. La diversité des missions, des métiers et des entités qui portent la politique du ministère, entre services centraux et déconcentrés, à compétence nationale, écoles, établissements publics, etc, a forcément été appréhendée avec une certaine distance. De fait, les relations avec la DGME, très confiantes et régulières dans le processus conduit par le secrétariat général, se sont appuyées sur le DSM. Cette manière de procéder a certainement permis au MCC de réagir avec la rapidité nécessaire à cet exercice extrêmement contraint, dans ses exigences de délai et de données. Mais elle a également créé une fracture réelle entre « les anciens et les modernes », qui a indiscutablement pesé sur le dialogue social, la connaissance des enjeux, la formulation des propositions.

De nombreux entretiens ont en outre souligné, chez certaines personnes nouvellement recrutées, la méconnaissance parfois très grande de notions de droit administratif simple concernant les services déconcentrés par exemple, confondant les directions régionales des affaires culturelles et les collectivités territoriales.

De nombreux agents du ministère ont exprimé lors des entretiens combien ils se sont sentis ostracisés au sein de leurs propres structures de travail du simple fait de leur appartenance au ministère de la Culture et de la Communication. La plupart des contractuels portant ces nouvelles politiques, dont certains avaient été recrutés bien avant, dès le lancement des processus LOLF et du contrôle de gestion, ont cependant fini par trouver leur place au sein des procédures et des équipes de travail, mais l'image excessive d'un « *grand nombre de contractuels, une centaine* » ayant envahi l'administration centrale pour mener à bien la RGPP avec des contrats de catégorie 5 et 6 (les plus élevés) reste une formule récurrente entendue au fil des entretiens. Dans les faits, on observe en effet que 549 contractuels sont arrivés au ministère entre 2007 et 2011 (mais à périmètre modifié, incluant l'arrivée de la DDM), sans précision sur les catégories¹⁶.

Par ailleurs, le renouvellement de l'encadrement supérieur et intermédiaire du service du personnel a été effectué en faisant majoritairement appel à des fonctionnaires d'autres ministères n'ayant connaissance ni des missions du ministère de la Culture, ni de son fonctionnement, et ne possédant pas non plus de compétence approfondie en matière de gestion des ressources humaines, comme la pratique l'a démontré. Les entretiens ont permis de constater que des responsables de haut niveau ne disposaient pas de la connaissance des règles relatives aux corps spécifiques du ministère ou ne s'étaient pas approprié toutes les règles statutaires permettant de renseigner les agents qu'ils encadrent sur des points précis. Cette

15 Avant la réorganisation : 1 chargé de mission RGPP auprès du SG, une mission de la modernisation et de la réforme de l'État (DAG), une mission du contrôle de gestion (DAG), 1 chargé de mission maîtrise d'ouvrage des SI. Après la Réorganisation, le DSM qui intègre : le pilotage des projets de modernisation, le suivi de la RGPP ou MAP, le contrôle de gestion (depuis 2011 le contrôle de gestion ministériel (PAP et RAP) a été transféré au SAFIG) et la coordination de la maîtrise d'ouvrage SI du SG.

16 Source : bilans sociaux. Un total de 29 recrutements est effectué entre 2009 et 2011 en groupes 5 et 6. Cf infra.

forme de fracture a évidemment pesé sur le climat et les relations de travail. Le rapport du groupe 2 sur les chaînes hiérarchiques détaille cette situation qui n'est pas étrangère au rejet par les agents des réorganisations intervenues.

Pas de gain d'efficacité systématique

L'impréparation des services à « l'après-bascule » du 13 janvier 2010 a été unanimement soulignée, tant dans les rapports des inspections précitées (IGF...) que lors des entretiens. Cet état de fait a nécessairement minoré les gains d'efficacité pourtant attendus à l'issue de la réorganisation, notamment dans certains champs. L'allongement de la chaîne hiérarchique, qui fait l'objet de l'un des rapports de la mission, l'absence de procédures dans certains domaines clés, le *turn-over* observé entre avant et après et la mise en place d'un projet de service conçu davantage pour formuler des objectifs que pour appréhender une réalité de tâches, ont eu pour effet que la plupart des entités du Secrétariat général ont été trop tournées sur elles-mêmes au lieu d'être attentives aux missions de « fonctions support » qui les caractérisaient, du moins dans un premier temps.

En l'absence d'outil d'évaluation de l'efficacité de la RGPP, alors que cela était prévu, il est difficile de la mesurer sinon en comparant les actes administratifs « avant » et « après ». La réalité des faits ne démontre aucun gain en termes de quantité d'actes (et même parfois des erreurs, des pertes de documents), mais en revanche un gain qualitatif sur certains sujets, au plan juridique par exemple, dans certains champs (droit européen, légistique). Les autres fonctions support « classiques » (budget, effectifs) n'en démontrent pas selon les « partenaires » du SG, directions sectorielles notamment. Les avis sur l'efficacité pour les fonctions transversales (éducation artistique, international) sont partagés, aucun gain particulier n'étant relevé par rapport à la situation avant la réorganisation, sinon un allongement des processus (notes, etc). Certains de ces points sont développés ci-après.

Quel rôle entre synthèse et impulsion pour le Secrétariat général ?

Comme dans une majorité de ministères, le Secrétariat général assiste le Ministre, et a un rôle de coordination de l'action de l'ensemble des services. Si l'article 2 du décret, qui le place avant les autres directions, détaille ses missions, de même que l'arrêté¹⁷ qui le concerne, l'interprétation des articles relevant de ses fonctions budgétaires (*il définit la stratégie budgétaire*) et transversales (*il coordonne les politiques culturelles transversales*) sont ceux qui occasionnent les points de tension avec les directions générales.

Il est surtout chargé de la préparation des arbitrages du cabinet, mais « *le texte ne précise pas si ce rôle ne concerne que la phrase précédente (l'interministériel et le transversal) ou la totalité des politiques du ministère* », si bien que les directions sectorielles s'irritent parfois de voir le SG s'arroger un rôle de détenteur de la « parole unique ». Au-delà des textes (décret et arrêtés), c'est bien sûr la demande du cabinet qui doit permettre, pour l'avenir, de préciser son interprétation des textes.

Des points critiques

Le rôle du SG au titre des fonctions support n'appelle pas de contestation sur le fond de la part des directions sectorielles, mais en revanche des critiques, au motif que ce rôle ne serait pas assuré de manière efficace aujourd'hui, en particulier :

- au plan **budgétaire**, les **RPROG** relèvent les problèmes sur la préparation du Triennal, le délai pour connaître les dotations, les arbitrages globaux liés à l'affectation des moyens

17 Arrêté du 17 novembre 2009, relatif aux missions et à l'organisation du secrétariat général

entre les services, etc. Et sur les programmes transversaux, en dépit de relations bonnes et régulières du SG en tant que SGPROG¹⁸ avec les autres directions, la réactivité et la transparence dans la décision sont évoquées comme des points de tension dans le dialogue - mais qui posent la question évoquée ci-après sur la transversalité - ;

- l'absence de synthèse entre le **titre 2 et le titre 3**, gérés par des entités différentes, est également pointée comme un handicap en termes de gestion globale de l'emploi ;
- en termes de **plafond d'emplois et de RH** : certaines DG ont souligné le manque de fluidité du dialogue sur les effectifs, ont émis des réserves sur les différences de chiffres d'ETPT entre le secrétariat général et leur propre service, parfois importantes sur des ensembles d'opérateurs¹⁹, ou encore sur l'imprécision quant à la situation des agents dans les dossiers de CAP (le nombre de « promouvables » réel par exemple). Les DG ne disposent pas non plus d'informations sur les consommations de masse salariale, et affirment ne pas avoir la possibilité de gérer leurs propres collaborateurs. Pour les nominations des dirigeants, bien qu'il revienne au SG de « *préparer, en lien avec les DG, les nominations* », la pratique reste encore floue quant au point de départ de la rédaction des actes entre direction sectorielle et SG et y compris entre le SRH et le Service juridique au sein du SG, pour savoir d'où part l'initiative. Les termes de « *flottement* » ou « *d'opacité* » reviennent régulièrement. Les écarts de chiffres observés par les rapporteurs à l'occasion de la présente mission entre ceux des RAP, des Bilans sociaux et des bilans des bureaux de gestion sont aussi préoccupants, car s'ils constituent des éléments clés pour la gestion, ils sont aussi ceux du dialogue social. **Même si la fonction RH est l'une des plus complexes qui soient dans toute organisation, une mise à plat de ces procédures et données RH s'impose** à l'évidence, pour la sécurisation de la gestion et le confort de tous ;
- la formalisation de **procédures s'agissant de l'exercice de la tutelle des établissements publics** a aussi été opérée à l'occasion de la réorganisation, mais laisse subsister des **trous noirs** (rédaction des décrets/arrêtés, soit de nomination soit de fond, rédaction des lettres de mission ou rémunération sur la « part variable » des dirigeants, convocation aux pré-CA, présence au sein des CA...).

Surtout, les mesures postérieures à la réorganisation de l'administration centrale concernant le **partage des rôles s'agissant de la tutelle des établissements publics n'ont pas eu d'aboutissement juridique** s'agissant de la représentation du ministère et du rôle respectif de chaque structure (SG/DG) :

- **sur les EP en tutelle exclusive des DG** : le **décret balai** concernant les représentations au sein des conseils d'administration des EP en remplacement du représentant du SG n'a pas été pris (la DGP n'ayant pas encore fait savoir sa position, bien que sollicitée début 2011), si bien que les EP ayant reçu la consigne du partage des rôles en ce qui concerne les établissements publics ne savent plus à qui adresser les dossiers et qui convoquer officiellement, les textes étant restés dans leur version antérieure. S'y ajoute le fait qu'aucune coordination de fond n'est opérée par le SG en matière de représentation, chaque DG optant pour une position différente en ce qui concerne la présence de l'inspection sectorielle : la DGCA a prévu que les inspecteurs de la création ne pourraient plus **siéger**²⁰ dans les CA, au profit de la sous-direction transversale budgétaire, tandis que la DGP adopterait une autre position, en faveur d'un siège pour l'inspection des patrimoines.

¹⁸ Programme 186 recherche culturelle et recherche scientifique et 224 programme transversal sur la transmission des savoirs et la démocratisation de la culture.

¹⁹ 80 ETPT sur les ENSA.

²⁰ Pour éviter de se trouver en position de « juge et partie » le cas échéant.

- **Sur les EP en tutelle partagée SG+DG**, la concertation peut manquer (réunions de pré-CA convoquées par le SG sans avis de la DG sectorielle, notes au cabinet non harmonisées et conduisant à une position en CA antagonique, etc). Le manque de visibilité auprès des établissements est patent, la faiblesse éventuelle du ministère en cas de positions divergentes aussi.

Un certain **manque de concertation** est cependant reproché sur les politiques transversales, notamment en matière de modernisation ; ainsi la récente proposition de retenir le bilan de la réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des monuments historiques au titre de la MAP n'a pas rencontré d'écho favorable à la DGP car cette politique est déjà évaluée au sein d'un Observatoire sur réformes intervenues en 2009 sur la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre sur MH, et que les agents et services concernés estiment que le travail a été fait. En revanche, la mesure RGPP concernant les ATEP, qui a fait l'objet d'importants travaux, n'y figure pas alors qu'elle se poursuit en « vague 3 », après une mobilisation successive de 16 DRAC et des services métiers en administration centrale. Des représentants des services patrimoniaux engagés dans ce chantier, avertis par leur direction des projets retenus au titre de la MAP, ont signalé lors des entretiens leur crainte que l'absence de la mesure ATEP dans la MAP (et son étiquette « ex-RGPP ») ne pénalisent ce chantier pourtant productif et mobilisateur à leurs yeux.

Des points positifs

La réorganisation du SG a été aussi l'occasion de **formaliser des procédures** existantes ou nouvelles et de créer des outils de gestion **appréciés** par l'ensemble des interlocuteurs :

- la définition d'**autorités d'emplois**, qui clarifie les rôles de chaque entité et responsabilise les directions sectorielles, le DAT, la DGLFLF, etc. On relève notamment la forte implication du DAT dans ce travail et dans les relations avec les DRAC, lesquelles soulignent son rôle positif dans la connaissance de leur action et le suivi de leurs questions ;
- le **Comité ministériel des ressources humaines**, qui réunit tous les mois les autorités d'emplois pour donner un état des lieux et permettre une gestion plus fine des recrutements sur titre 2 ;
- le **Comité ministériel de la politique immobilière** qui réunit désormais l'ensemble des acteurs sur un sujet donné en investissement, opérateurs compris ;
- la formalisation de certaines **procédures, notamment en matière juridique**, qui permettent à chaque direction et service de disposer de clés en la matière et d'appréhender la façon dont le service des affaires juridiques et internationales peut accompagner un projet de texte ou une réflexion. Elles sont accessibles sur le réseau.

Un exemple : le service des affaires juridiques et internationales (SAJI)

Il a été jugé utile de faire un développement particulier sur le service des affaires juridiques et internationales dont la création motive des appréciations positives mais également quelques critiques. Parmi les quatre nouveaux services du SG, le SAJI semble avoir réussi à se positionner tant vis-à-vis de l'extérieur qu'en interne, en particulier en rendant forte et lisible l'action du MCC en matière de politique européenne. Les DG ont conservé des bureaux des affaires juridiques, qui apportent un appui de proximité au sein des équipes sectorielles et contribuent ou bénéficient des relations avec le SAJI selon des modalités devenues régulières. La DGMIC seule a cependant conservé un mode de fonctionnement très autonome en matière juridique et conteste dans un premier temps la « valeur ajoutée » apportée par le SG. A présent, elle s'appuie ponctuellement sur ses agents pour l'élaboration de certains textes.

Par ailleurs, les progrès constatés en matière de production de textes réglementaires se traduisent dans les faits. Les réponses aux questions posées par les DRAC également.

Les remarques entendues sur la « vampirisation » de notes et contributions des directions sectorielles par le SAJI restent mineures mais doivent être entendues, car elles participent de l'impression que les « métiers n'arrivent plus à se faire entendre » et que le SG exprime, là encore, « la parole unique » sans concertation ou débat. Ce type de raisonnement conduit les DG, sur certains sujets, à adresser directement leur contribution au cabinet pour exprimer leur point de vue, au détriment d'une position qui aurait pu être enrichie ou synthétisée par le SG : ce type de procédure souligne la nécessité d'une vraie concertation et d'un partage de points de vue pouvant aboutir, comme dans d'autres secteurs (tutelle EP par exemple), à la rédaction de notes sous double timbre SG+DG présentant au cabinet une alternative pour arbitrage.

Enfin, des délais trop longs ont pu être parfois observés en réponse à des questions de fond posées par les directions sectorielles, par exemple sur des modalités d'intervention dans le champ des politiques culturelles territoriales, qui semblent passer au second plan par rapport aux sujets d'actualité comme la propriété intellectuelle ou les missions en cours qui mobilisent régulièrement le service.

Le projet de service du SG : un exercice fractionné dans sa démarche, non consolidé

La démarche menée au Secrétariat général est partie d'un regroupement des projets de service conduits dans chacune des entités du SG, menés soit par les chefs de service ou chefs de département selon les cas. Ils ont été menés avec l'aide de consultants, de réunions associant parfois tous les personnels, mais pas dans tous les services : au SRH notamment, les entretiens indiquent une absence d'information et de concertation, le projet ayant été élaboré par l'encadrement supérieur, davantage selon un mode « par objectifs » qu'en fonction de la réalité des missions et des remarques des agents. Un « chapeau » général a été construit en préambule au projet, mais le rapprochement de l'ensemble des parties n'a pas donné lieu à une validation globale qui aurait pu pointer des recoupements, doublons, ou interrogations, que ce soit en interne ou en relation avec les projets des directions déconcentrées ou centrales. Ces dernières ont d'ailleurs fait remarquer que l'absence de concertation sur la cohérence des projets entre eux était un handicap à l'échelle du ministère.

Le positionnement du Secrétariat général en termes de missions, d'effectifs et de moyens, son rôle de secrétaire général des programmes budgétaires transversaux, en font un acteur majeur du ministère issu de la RGPP : les modalités de travail sur les questions transversales et l'expertise avec les directions sectorielles, l'évolution de l'exercice de la tutelle et surtout la gestion RH sur l'ensemble du périmètre d'action du ministère, DRAC, EP et SCN compris, ainsi que l'interprétation des textes existants par le politique seront les clés d'un fonctionnement apaisé avec les autres entités du ministère.

4.3 La direction générale des patrimoines : un regroupement qui a été générateur de tensions

La direction générale des patrimoines figure à l'article 3 du décret et reprend toutes les attributions anciennement dévolues aux directions du patrimoine et de l'architecture, des musées de France et des archives de France, prévues pour l'essentiel dans le code du patrimoine en matière d'étude, de protection, de conservation, de contrôle et de valorisation des biens culturels. Elle exerce également un contrôle scientifique et technique sur les monuments historiques, les musées de France et les archives des collectivités territoriales. Un directeur adjoint, chargé de l'architecture, est placé auprès du DG.

Le rapprochement de ces directions au sein d'une très importante direction générale a préservé en apparence les « métiers », tout en ôtant leur titre à d'anciennes directions historiques²¹ aux pratiques et aux politiques assez différentes, mêmes si elles concernent le champ patrimonial.

De fait, une véritable dynamique politique autour de missions communes ne semble pas avoir véritablement émergé de la fusion, en dépit du regroupement des fonctions transversales au sein d'une inspection des patrimoines, de six départements transversaux et d'une sous-direction administrative et financière. Dans cette direction générale rassemblant environ 555 agents actuellement, le mouvement à la fois globalement ascendant de l'organigramme pour la direction générale, et descendant pour chaque ancienne direction devenant simple service, est compensé en interne par des mouvements homothétiques : chaque département devenant sous-direction, se subdivisant en autant de bureaux qu'il convient pour garantir une cotation minimale de la sous-direction²². Le fonctionnement au quotidien s'en est évidemment trouvé rallongé, avec des circuits de signature très compliqués, et un manque de lisibilité également (que recouvre l'intitulé recherche par exemple ?). Les différents entretiens soulignent que les services ont encore du mal à dialoguer entre eux et qu'arriver à formuler une position commune sur un sujet transverse constitue encore un petit défi : la crispation de chacun sur son périmètre propre reste la règle.

Des départements transversaux de la DGP inégalement assis dans leur nouveau rôle

Ces départements transversaux n'ont, de l'avis général, pas tous trouvé leur place entre les services, à l'exception de celui des Publics qui apporte des éléments de savoir-faire et de synthèse appréciés. Le département du pilotage de la recherche et de la politique scientifique mêlant action et recherche sur des sujets qui ne sont pas directement ceux de son intitulé et notamment l'ethnologie, n'a pas pu être utilisé comme le bon outil dans ce domaine. Le département des systèmes d'information patrimoniaux a été amputé de nombreux agents, dont le secrétariat, affaiblissement qui pénalise la conduite de projets ambitieux des SSII patrimoniaux pour lesquels il opère en qualité de maître d'ouvrage ; il souligne la relation parfois complexe avec les autres services chargés des systèmes d'information et des bases de données dans ce champ, en particulier au SMF²³. Les autres départements (affaires internationales et communication) ont apparemment trouvé leur mode de fonctionnement au sein des nouvelles organisations, même si la chaîne hiérarchique rallongée pose là aussi question.

Une SDAFIG renforcée, outil stratégique de la synthèse à la DGP

La création de la SDAFIG a certainement permis un dialogue utile en interne comme avec le SG dans la synthèse budgétaire, même si des intitulés au SMF demeurent sur ces mêmes fonctions (investissement) et ne donnent pas une vision claire du partage des tâches. La SDAFIG a développé un savoir-faire apprécié en particulier dans la relation qu'elle a noué avec les SCN musées en matière de personnel ; ces derniers soulignent sa réactivité notamment dans la gestion des vacances (pour mémoire, il reste 11 musées sous statut de SCN sur le territoire national (hors MUJEM et Port Royal - intégré à un GIP-). Son positionnement en matière de synthèse budgétaire et de contrôle de gestion a aussi prouvé sa pertinence à ce niveau, en dépit de l'existence d'un poste « affaires générales et administratives » au SIAF et d'un bureau « de la politique d'investissement » au SMF. Ces fonctions ne devraient pas faire obstacle au rôle de synthèse de la SDAFIG mais les risques de résurgence de fonctions dupliquées au niveau de chaque direction existent et feraient écho à la remarque récurrente selon laquelle les directions ont tendance à se reconstituer.

La mission a souhaité développer un focus sur le SMF, fréquemment évoqué en interne et dans les directions régionales.

²¹ Sauf s'agissant des dispositions transitoires pour les musées et les archives.

²² Les sous-directions les plus riches en effectifs étant les mieux cotées, *a priori* toutes au SG, au grand dam des directions générales.

²³ Où quatre agents suivent la base de données Joconde, tandis qu'un seul agent traite quatre bases de données patrimoniales au DSI.

Un exemple : le Service des musées de France

A l'issue de la réorganisation, le **Service des musées de France**, qui perd le rang de direction, est constitué en service avec une disposition transitoire conservant le titre de directrice à son actuelle titulaire. La mise en place a été vécue de manière brutale par les agents et le résultat semble avoir débouché sur un fonctionnement plus ralenti et moins expert sur certaines politiques publiques. L'ancienne direction était constituée en quatre départements et trois missions ainsi qu'un secrétariat général et une inspection générale des musées rassemblant quinze conservateurs.

En janvier 2010, **deux sous-directions sont créées et huit bureaux** dont cinq à la sous-direction de la politique des musées. Un total de trois bureaux est constitué pour reprendre les anciennes missions de l'inspection des musées de France : un bureau des réseaux territoriaux, un bureau du pilotage des musées nationaux, un bureau des réseaux professionnels (ce dernier se composant d'une seule personne : le chef de bureau). Des avis recueillis soulignent que la scission opérée entre les musées nationaux et territoriaux scinde un secteur de manière artificielle et administrative avec pour conséquence de rallonger les hiérarchies, tandis que l'ancienne répartition du travail par domaines de collections et par régions était « *logique et valorisante* ». Cette division des tâches ne correspond pas à une réalité de terrain et de métiers et devient une source d'insatisfaction dans le travail, un facteur de division, de sectorisation des tâches, voire d'absurdité : dans la pratique, des dossiers sont traités par deux bureaux, l'un intervenant sur le conseil d'administration, l'autre sur les aspects scientifiques, ce qui accentue la partition entre scientifique/administration au détriment d'une approche globale et coordonnée.

Le SMF a d'autre part essayé de contribuer de manière minimale au transfert de son expertise au sein de la DGP (deux postes seulement à l'inspection des patrimoines, onze postes à la SDAFIG (contre 27 initialement prévus dans la matrice de passage). Le siège de l'expertise restante s'est trouvé rassemblé au sein du bureau des musées territoriaux, sans toutefois modifier les modes de relation aux DRAC et aux musées de collectivités, lesquels affirment ensemble ne pas savoir, à présent, vers quelle structure se tourner pour bénéficier de l'expertise métier dans leur domaine, comme de nombreux entretiens l'ont évoqué.

Le manque de coordination est souvent reproché, de même que les confusions dans les attributions des dossiers et le sentiment d'un service à deux vitesses entre certaines tâches et d'autres, plus valorisées. La valeur ajoutée de la réorganisation du SMF n'est pas perçue par les agents, alors même qu'on aurait pu imaginer qu'un resserrement de la structure aurait pu concentrer son action.

Le déclin de l'image du SMF n'est pas né de la RGPP puisqu'il est parallèle au développement du réseau des établissements publics muséaux auxquels est confiée la mise en œuvre d'une partie croissante des missions de la DMF depuis plusieurs années. Les derniers transferts de l'Orangerie au musée d'Orsay, du musée Adrien Dubouché de Limoges à la Cité de la céramique de Sèvres et enfin la transformation de Fontainebleau en EP, opérés dans le cadre de la RGPP, ont encore « réduit » le champ d'intervention direct du SMF.

Le SMF a toutefois conservé des champs d'expertise inscrits dans les textes, notamment l'expertise juridique en tant que chef de file sur le contrôle à la circulation des biens culturels et à l'exportation des œuvres d'art, pour lequel elle a un rôle de coordination avec les trois services concernés au sein de la DGP elle-même²⁴, ainsi qu'avec la DGCA. Cette procédure, étudiée dans le cadre de la préparation de la RGPP, est restée éclatée et n'a pas fait l'objet d'une centralisation, laissant au SMF un rôle de chef de file qui reste à consolider en interne.

24 Archives, Musées et Monuments historiques, pour les biens mobiliers

Le choix de ne pas faire de Projet de service à la DGP à l'issue de la réorganisation

La DGP s'est illustrée parmi les directions sectorielles en refusant de lancer le processus d'un projet de service, son directeur général précédent estimant que le traumatisme déjà observé sur la structure en termes identitaires et au plan du fonctionnement ne permettait pas de développer cette réflexion sereinement. Certains agents ont regretté cette absence de revue des politiques conduites dans l'ensemble du champ patrimonial, tout en louant *ex-post* les mesures RGPP qui avaient permis de lancer des chantiers de fond, comme ATEP, développé ci-dessous. Dans la pratique, une démarche de projet de service a été menée à l'inspection des patrimoines et à la sous-direction de l'archéologie.

Cet outil reste cependant présent à l'esprit du nouveau directeur général comme possiblement porteur de sens et de stratégie.

4.4 La direction générale de la création artistique : une organisation fractionnée

La nouvelle direction générale de la création artistique figure à l'article 4 du décret et rassemble la DMDTS²⁵ et la Délégation aux arts plastiques²⁶ en créant deux services inégaux en termes de positionnement hiérarchique : l'organigramme place autour du Directeur général un « directeur adjoint, chargé des arts plastiques » nommé en conseil des ministres, ainsi qu'un « adjoint, chef de service du spectacle vivant » chapeautant trois délégations métiers (danse musique et théâtre) et enfin un département et deux sous-directions. L'une spécifiquement « spectacle vivant » (la sous-direction aux enseignements et aux formations), l'autre transversale (affaires générales et financières).

La fusion s'est traduite par une diminution réelle des effectifs passés de 240 agents à 190 en 2012. Le déménagement sur l'immeuble de la rue Beaubourg a été mal vécu, en raison des espaces empilés et segmentés. Il a en outre été suivi d'ajustements postérieurs obligeant les agents à changer à nouveau de bureaux, le premier déménagement ayant trop rapidement dispersé des agents de même service sur trois voire quatre étages distincts.

Des entités disciplinaires fragiles et encadrées

Le secteur des arts plastiques a perdu le statut de « délégation » pour devenir « service », titre moins prestigieux vis-à-vis de l'extérieur, quand bien même son premier dirigeant a été nommé « directeur, chargé des arts plastiques », en conseil des ministres²⁷. Son successeur a été nommé par arrêté du ministre le 26 mars 2012 comme directeur-adjoint, chargé des arts plastiques.

Pour les arts plastiques, le sentiment d'avoir « subi » le rapprochement dans le cadre de la réorganisation en perdant leur identité propre est doublé de l'impression d'une forme de déconsidération à l'égard d'une politique reconnue, avec un réseau construit au fil du temps (enseignement, métiers d'art, commande publique, diffusion...).

Pour le spectacle vivant, le fait que les délégations, anciennement directions pour le théâtre et la musique, soient à présent des entités administrativement mal définies, aux pouvoirs très encadrés, fragilise la perception et la lisibilité de ce secteur. L'absence de délégation de signature au profit des délégués a conduit à un net ralentissement de la chaîne de travail.

²⁵ Telle qu'issue du décret du 18 août 2004.

²⁶ Cf arrêtés du 15 février 1989 et du 26 juillet 2001.

²⁷ Décret du 13 janvier 2010 portant nomination du directeur, chargé des arts plastiques à la DGCA- M. Jean-Pierre Simon.

Cette remarque vaut pour l'ensemble de la DGCA : l'une des observations qui ressort des entretiens est relative à la longueur de l'actuelle chaîne hiérarchique, qui théoriquement, si la totalité des échelons venait à être consultée, pourrait faire intervenir onze visas sur un parapheur contre six au maximum dans l'ancienne organisation.

Une transversalité fonctionnelle déséquilibrée

Les deux sous-directions ne sont pas toutes deux transversales au même degré : la SDAFIG traite de l'ensemble du champ DGCA et se trouve rattachée directement au sommet de la hiérarchie, tandis que la SDEF est placée au sein du service du spectacle vivant et voit sa compétence limitée aux sujets communs aux trois délégations.

La sous-direction des **affaires générales et financières** rassemble les agents chargés de la gestion RH et financière, mais subsistent néanmoins au sein des entités (délégations et Service des arts plastiques) d'autres gestionnaires de crédits : le regroupement n'est donc pas total. La présence d'un secrétaire général de programme adjoint à la sous-directrice permet toutefois d'établir au mieux la synthèse et le lien avec la programmation de chaque délégation et service. En revanche, les données relatives à l'observation du secteur et au contrôle de gestion y sont rassemblées et offrent aux différentes entités des synthèses appréciées.

La sous-direction des **enseignements et des formations** traite notamment un sujet transversal stratégique, celui de l'enseignement supérieur artistique, mais comme elle s'inscrit au sein du service du spectacle vivant, elle n'a qu'un lien fonctionnel avec le département des écoles supérieures d'art et de la recherche du SAP.

La spécificité des institutions concernées (des établissements publics du MCC pour les écoles nationales supérieures et les conservatoires ; des EPCC en collectivité), et des développements différents selon les champs disciplinaires ont été mis en avant pour expliquer ce choix, mais le fait est que ce point n'a pas été tranché par le préfigurateur et reste un sujet, d'ailleurs longuement abordé dans le cadre des réunions sur le projet de service, non tranché.

En outre la **recherche**, positionnée exclusivement du côté des arts plastiques aujourd'hui, aurait vocation à être transversale dans son approche, englobant les conservatoires nationaux comme les écoles du spectacle vivant, comme le TNS par exemple.

La transversalité en matière de **développement des publics** et de suivi des politiques de diffusion, d'éducation artistique et d'action internationale est assurée par un département qui entretient une relation « itérative » avec les délégations, notamment sur les thématiques de la diffusion (scènes nationales, scènes conventionnées qui soutiennent des projets disciplinaires). Là également, l'approche fonctionnelle a permis de dénouer les sujets, ainsi que l'élaboration d'une procédure qui fait appel à l'expertise de l'inspection sur certains sujets (candidatures par exemple).

La conjugaison des **expertises métiers** (délégation et inspection) et de l'approche par réseau (de création ou de diffusion) reste de fait un enjeu pour la DGCA.

Seule l'**inspection de la création** a marié les disciplines, à l'occasion du regroupement de collègues spécialisés. Ce service a noué avec les départements et délégations un lien fonctionnel associant un inspecteur à un territoire et à des domaines d'action ; des baisses d'effectifs ne permettent pas de couvrir la totalité des sujets.

Les Entretiens de Valois : une conséquence de la RGPP bien perçue car revisitant une politique sectorielle de manière globale

Les agents entendus ont témoigné de progrès réalisés à l'occasion de la RGPP parmi lesquels la tenue des « Entretiens de Valois », qui se sont déroulés entre 2008 et début 2011. Le ministère avait obtenu, dans le cours des négociations menées avec les Finances et la DGME qui entendaient lancer des réformes et des économies dans le domaine du spectacle vivant, que celles-ci soient suspendues aux conclusions d'une large concertation menée dans ce secteur auprès de l'ensemble des partenaires concernés (représentants des artistes, des professions, des employeurs publics et privés, collectivités publiques, etc), travaux qui furent conduits sous l'intitulé « Entretiens de Valois ». Cette opération a permis de revisiter les différents « labels » et « réseaux » soutenus et animés par la DMDS et les DRAC dans ce secteur. Le ministère a pu ainsi produire, à mi-chemin des Entretiens une circulaire en date du 31 août 2010 qui actualise et précise l'ensemble des dispositifs et des procédures des Labels et réseaux du spectacle vivant, notamment en termes de cahiers des charges et d'obligations réciproques. La publication de la circulaire n' a cependant pas été vue comme une conclusion de la sortie des entretiens.

Les mandats de révision des critères de l'intervention de l'État dans le spectacle vivant : une mesure RGPP de redéploiement dont le suivi est complexe et contraire aux principes de la LOLF

L'une des cibles de la RGPP était la révision des critères de l'intervention de l'État en matière de spectacle vivant en région. La négociation dans le cadre des instances de la RGPP a eu pour avantage le maintien de près de 8 M€ dans les crédits d'intervention du programme 131, en échange du redéploiement de ce montant dans les interventions déconcentrées de la DGCA, invitée à conclure avec l'ensemble des DRAC des « mandats de révision » qui balayaient l'ensemble du champ des arts vivants (spectacle pour la très grande majorité mais parfois arts plastiques), en ciblant un redéploiement de crédits : globalement, dix directions régionales ont vu leurs crédits diminuer au profit de dix autres qui en ont bénéficié, sur trois ans. Le DSM et la DGME suivaient ce chantier avec les feux habituels.

Négociés avec les directeurs régionaux, ces mandats de révision étaient signés par le directeur du cabinet et le directeur général de la création artistique ; ils ont établi un programme sur trois ans de redéploiement sur un ensemble de structures (associations, EPCC, etc), prévoyant des montants précis de baisse ou de hausse de crédits, par secteur, par ville, par année. Au total, un suivi extrêmement précis n'allant toutefois pas dans le sens de la responsabilisation des DRAC, ni même dans celui de la LOLF, qui prévoit une responsabilisation et une autonomie des ordonnateurs déconcentrés. A terme, un nombre d'interventions politiques considérables (élus municipaux, nationaux) pour défaire ces mandats, des réactions de la part de certains préfets de région (environ un quart) pour le modifier ou ne pas le suivre, des revirements ministériels, des erreurs matérielles dans certains décomptes en raison de la complexité de l'exercice, et un montant de redéploiements nets assez faible *in fine* (moins d'un demi million *a priori*).

Si l'opération a eu stratégiquement le mérite de maintenir en région des crédits indispensables au fonctionnement de ce secteur fragile, elle a cependant globalement raté la cible de la mutualisation des fonctions entre structures, envisagée au début comme un objectif, et entraîné des mécanismes de suivi et de relations avec les DRAC relativement lourds à suivre, budgétairement et techniquement. L'exercice, conçu entre services de l'État, s'est en outre heurté dans une grande majorité de cas à la réalité des territoires, des positions des élus et des structures. Seule une approche sur le moyen terme, associant les élus dès le départ au processus, pourrait permettre de faire évoluer ce concept de redéploiement qui garde sa pertinence. Pour mémoire, les collectivités financent plus de 70 % de l'action culturelle en région dans le secteur, et même si les crédits de l'État sont résiduels, ils constituent des

contributions d'appoint essentielles aux équilibres budgétaires.

Les délégations ajoutent que la position de certains conseillers sectoriels dans les organigrammes des DRAC a reculé de un ou deux niveaux par rapport aux directeurs régionaux, directeurs adjoints, voire secrétaires généraux, si bien que certains n'ont parfois pas été associés de manière assez proche à ces mandats ni aux négociations avec les élus, discussions qui n'ont pas toujours précédé mais plutôt suivi leur signature.

Le projet de service de la DGCA : un exercice inabouti

Lancé après la fusion de janvier 2010, accompagné par le SG et un cabinet de consultants, il a été l'occasion de nombreuses réunions. Il a mobilisé les personnels sur un grand nombre d'ateliers thématiques animés par la SDAFIG et le consultant. Puis le SG projet a changé d'orientation pour inclure une évolution de l'organigramme, vers le regroupement des questions liées à l'enseignement supérieur. Les délégations et le SAP ont alors revendiqué le maintien des établissements de ce secteur en leur sein, argumentant sur le lien entre création, métiers et enseignement. Dans le même temps, deux missions avaient été lancées par le ministre sur la recherche de financements nouveaux pour le secteur musical (mission Selles) et celui du spectacle vivant (mission Metzger), dessinant la perspective d'externalisation hors de la DGCA des missions de soutien à ces secteurs. Ce contexte a incontestablement entravé les discussions sur le projet de service. S'y sont ajoutées des discussions sur le futur organigramme, qui devait ajouter un échelon de plus avec un directeur adjoint. Des associations professionnelles évoquées ci-dessus ont contesté par courrier la fusion des enseignements envisagée. Les discussions sur les missions devenaient secondaires par rapport aux enjeux de territoires. Le projet a été interrompu.

Si l'utilité et la pertinence d'une approche rassemblée du champ de la création, arts du spectacle et arts visuels, a été maintes fois rappelée par les interlocuteurs, même au sein des agents titulaires, des représentants des « métiers » et des disciplines, le résultat en termes d'organisation et de politique stratégique n'a pas répondu à l'attente. Les approches restent sectorisées, les rapprochements dans le travail rares, même si certaines dynamiques sont nées autour de la diffusion, de l'éducation artistique et des questions d'observation et de contrôle de gestion par exemple.

4.5 La direction générale des médias et des industries culturelles : une intégration et une structuration délicates

L'enjeu de la création de la DGMIC était majeur pour le MCC

- l'intégration de la DDM permettait enfin de rendre cohérent le domaine de compétence des ministres de la culture et de la communication depuis 1995 avec le périmètre de l'administration du ministère ;
- en réunissant les services issus de la DLL, les services en charge des industries musicales de l'ex DMDTS et les services de la DDM, ce rapprochement offrait enfin au ministère les moyens de concevoir, de mettre en œuvre et d'afficher une politique plus intégrée dans le domaine des industries culturelles et audiovisuelles, à l'instar de ses partenaires européens.

Or, il apparaît que si l'intégration fonctionnelle et opérationnelle de la DDM au sein du ministère est effectivement en bonne voie sous réserve d'une clarification des rôles avec le Secrétariat général, en revanche, la mise en place d'une approche plus intégrée en matière d'industries culturelles est restée partielle. **Cet aspect et l'impact sur le fonctionnement sont particulièrement analysés dans le rapport du groupe 4 sur les métiers et les compétences.**

L'intégration de la DDM au sein du ministère a été d'autant plus facilitée que la directrice de la DDM était la préfiguratrice du projet, puis nommée directrice générale de la nouvelle structure, et que, par son intermédiaire, les personnels de l'ex DDM ont été tenus régulièrement informés et préparés à cette intégration. Si les personnels interrogés regrettent la perte d'influence qui résulte de la fin du rattachement direct à Matignon et l'autonomie de gestion qui en découlait, ils ont toutefois bien conscience que la situation antérieure était atypique et pressentaient le caractère inéluctable de l'intégration de la Direction au MCC.

Le choix de maintenir identiques les circuits de responsabilité et de décision courts au sein de l'ancienne DDM, sans pourvoir le poste intermédiaire de « chef du service des médias » (créé dans l'organigramme initial par symétrie avec celui de « chef du service du livre ») a également eu un effet stabilisant sur les personnels et la structure, en évitant d'ajouter un échelon hiérarchique supplémentaire.

De surcroît, l'intégration des personnels eux-mêmes, qui ont disposé du choix entre le statut de personnel détaché des services du Premier ministre ou l'intégration dans les services du ministère de la Culture et de la Communication, a au final permis de tenir compte de l'ensemble des situations individuelles. Toutefois le processus a été long, incertain et générateur de stress, notamment pour les contractuels. Enfin, la disparité, au sein de la direction générale entre différents statuts d'administrations de rattachement ne s'atténuera que progressivement, au fur et à mesure du renouvellement des personnels.

Vis-à-vis des autres entités du MCC, si les cadres auditionnés reconnaissent que l'intégration dans le ministère a pu faciliter le travail avec d'autres directions sur des sujets communs, tels que la mise en place de la « mission musique » avec la DGCA ou les « investissements numériques d'avenir » avec la DGP, en revanche, la relation avec le Secrétariat général demeure encore très problématique. Même si les difficultés semblent s'atténuer au fur et à mesure que les deux structures « s'approprient », notamment dans le domaine de la gestion des ressources humaines, en revanche, l'incompréhension domine encore largement sur le rôle et la valeur ajoutée des uns et des autres aussi bien dans les domaines de la tutelle et de la coordination budgétaire, que dans les domaines des affaires juridiques et des affaires européennes et internationales. Les textes prévoient que la DGMIC est associée aux négociations européennes et internationales touchant à la réglementation ou à la régulation des médias et des services de la société de l'information, compétence qu'elle entend exercer seule, ce qui vient heurter l'exercice de la mission de coordination de l'ensemble des activités du ministère en matière juridique et internationale donnée au service des affaires juridiques et internationales du secrétariat général par l'arrêté 17 novembre 2009.

Au-delà des difficultés d'intégration de l'ex-DDM, un enjeu majeur pour la DGMIC et pour l'ensemble du Ministère, demeure la conception, la mise en œuvre et l'affichage d'une stratégie plus intégrée en matière d'industries culturelles et créatives. De nombreuses problématiques exigent aujourd'hui une vision plus cohérente, qu'elles concernent le traitement de la propriété littéraire et artistique, les conséquences des innovations technologiques en matière de numérique, de réseaux, de communication et de logiciels, la stratégie à conduire au niveau européen, ou encore les mécanismes de financement des industries culturelles. C'est à cet effet que la RGPP a préconisé la création d'une sous-direction en charge du développement de l'économie culturelle intégrant un bureau du financement des industries culturelles, en partie issu de l'ex DMDS, et le regroupement entre la DDM et la DLL.

Cette intégration de la politique en matière d'industries culturelles est restée toutefois partielle puisque le cinéma a été tenu très largement à la marge de ce mouvement, le CNC ayant conservé des prérogatives comparables à celles dont il disposait avant la mise en place de la RGPP.

De surcroît, l'intégration de l'ex DLL au sein de la DGMIC a été vécue par ses personnels dans des conditions très difficiles, y compris en termes d'espaces de travail attribués par exemple, dont les plaies ouvertes sont encore très vives deux ans après l'intégration.

Cette situation est liée à la conjonction de plusieurs facteurs :

- pendant la période de transition, l'affaiblissement intentionnel de la DLL au profit du CNL, tant en matière de compétences, internationales notamment, que de ressources humaines et budgétaires ;
- l'absence d'information pendant toute la période qui a précédé la fusion effective au sein de la DGMIC, induisant chez les personnels du SLL le sentiment de « bateau à la dérive » ;
- de manière comparable avec les autres directions supprimées, la perte d'autonomie de la direction, qui s'est traduite par un échelon hiérarchique supplémentaire et le sentiment d'une perte d'influence de l'ensemble du secteur ;
- l'intégration au sein d'une direction générale à dominante économique a conforté l'importance croissante de l'économie du livre aux dépens des bibliothèques au sein même de la direction puis du service du livre et de la lecture ;
- les conditions du déménagement, mal préparé, qui ont obligé les personnels de l'ex DLL à se « serrer » pour faire place à ceux de l'ex DDM, créant une atmosphère peu propice à la convivialité, aux échanges et à la formation d'une identité collective.

Enfin, il semble que l'information et la sensibilisation par le MCC des personnels du SLL comme de ceux de l'ensemble du MCC sur la nature même des missions de la DDM et ses complémentarités avec l'action du Ministère aient été très insuffisantes, sinon inexistantes.

Un projet de service insatisfaisant en termes de cohésion

Le temps de l'écoute des personnels du SLL sur la RGPP est venu, en fait, après et non avant la mise en place de la DGMIC, puisqu'il s'est tenu à l'occasion de l'élaboration du projet de service en avril 2011, lequel a permis, selon les personnels auditionnés, une vraie concertation. Le projet de service a également commencé à donner un sens à l'activité de la nouvelle direction générale autour de valeurs et d'objectifs communs, alors que dans l'esprit des personnels rencontrés, tant du côté de l'ex DDM que du côté de l'ex DLL, le sentiment d'une juxtaposition entre deux entités perdure. Le sentiment d'appartenance à la nouvelle Direction générale continuera de demander encore à la fois du temps et du dialogue dans la gestion et l'animation des équipes.

4.6 La délégation générale à la langue française et aux langues de France : une structure préservée et un projet de service finalisé

La RGPP a été l'occasion pour la DGLFLF de s'interroger sur la pertinence de ses structures et sur le périmètre de ses missions. Le rattachement de la DGLFLF à l'une des quatre nouvelles entités créées a été envisagé, la ministre ayant tranché pour l'autonomie de la délégation.

L'impact de la RGPP en terme organisationnel n'a donc pas eu d'effet notable sur la délégation : ses missions ont été revisitées par l'arrêté du 17 novembre 2009 qui actualise le texte de l'arrêté du 11 septembre 2003 tout en détaillant ses dispositions, notamment celles relatives à la sensibilisation et au développement des publics (qui cessent d'être conçues en termes de communication). Il introduit une référence au plurilinguisme et aux technologies de la langue et prend acte de la disparition *de facto* du Conseil supérieur de la langue française.

C'est dans ce cadre réglementaire renouvelé que la délégation a été invitée (conformément à l'engagement pris le 25 mai 2009 par le Secrétaire général du ministère devant les organisations syndicales) à élaborer un projet de service. Ce projet a été conduit en interne, engageant dans

un premier temps les personnels à porter un regard critique sur les objectifs assignés à leur service en les confrontant avec les objectifs du nouvel arrêté. Une fois cet examen participatif achevé, des personnalités extérieures ont été consultées pour définir de manière prospective des objectifs et des projets d'actions pérennes pour les années à venir.

Cette réflexion a conduit à élaborer un projet de service, dont une des applications concrètes est la création d'une « mission des langues et du numérique » (arrêté du 17 décembre 2012).

4.7 Les DRAC : un positionnement réaffirmé mais des moyens fragilisés

Le groupe de travail n° 3 a produit un rapport consacré aux effets des mutualisations en DRAC qui rassemble les observations tirées des visites de sept DRAC ainsi que de nombreux entretiens complémentaires, dont des contributions volontaires. Les éléments principaux en sont décrits ci-après.

La RGPP a concerné les services déconcentrés du ministère d'une part dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE) et d'autre part au titre des mesures propres au ministère dans les deux phases du processus (RGPP 1 et 2). L'IGAC a déjà, dans sa réponse aux Inspections Générales sur la RGPP, en août 2012, souligné le bilan contrasté qui doit être tiré de ce processus en DRAC, en raison du décalage encore perçu entre deux mouvements :

- d'une part le **renforcement du positionnement des DRAC comme administration régionale de l'État**, qui élaborent des projets de service incluant les nouvelles unités territoriales que constituent les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), devenus STAP (services territoriaux), sous l'autorité du DRAC ;
- d'autre part un **décalage entre les missions et les moyens humains et matériels**, au moment où parallèlement à la réorganisation se développent le besoin de compétences adaptées à l'arrivée d'outils de gestion interministériels comme Chorus, qui succède aux outils de la LOLF intégrés progressivement dans les services.

Un positionnement réaffirmé en région, mais une baisse d'attractivité

Ce renforcement au sein des services de l'État en région, salué par tous les interlocuteurs qui estiment que la RGPP n'a pas eu de conséquence négative pour les services déconcentrés du MCC, doit être immédiatement tempéré par le fait que **les DRAC sont classées dans les groupes 2** (au mieux) à 4 parmi les services déconcentrés, et non en groupe 1, ce qui place financièrement les directeurs régionaux parmi les moins bien rémunérés de leurs collègues. Une perte d'attractivité en résulte automatiquement, pour des corps habituellement intéressés par la fonction parmi les A+ du ministère, surtout s'ils viennent d'administration centrale ou d'établissements publics.

A cette perte d'attrait financier s'ajoute la **suppression des appartements de fonction**, (pourtant **loués** par les DRAC) restés depuis 2010 non occupés (mais chauffés pour beaucoup) au sein d'ensemble patrimoniaux parfois emblématiques (Palais du Rhin en Alsace par exemple). Cette situation quelque peu absurde qui résulte d'un simple souci d'*affichage* dans le cadre de la rationalisation immobilière issue de la RGPP, semble évoluer puisque certains préfets ont réagi et que des appartements sont réinvestis. **La pertinence de ce « gage RGPP » typique doit à l'évidence être questionnée, parmi les questions immobilières.**

Enfin, la **suppression des chauffeurs** doit être relevée comme particulièrement pénalisante voire **dangereuse** pour certaines DRAC étendues géographiquement (Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées..), les directeurs régionaux étant assujettis à des rythmes de travail en préfecture et en région très exigeants, sur des distances parfois extrêmement étendues. Il ne semble pas que cette contrainte, qui appelle certes des réponses variées selon les spécificités des DRAC, soit perçue à son juste niveau par l'administration centrale de la culture comme des finances. Pour information, tous les autres directeurs régionaux disposent de chauffeurs.

Les STAP : une intégration qui doit progresser

L'arrivée des STAP était une réforme à l'étude depuis un moment, qui avait pour objectif une meilleure articulation entre d'une part les missions des DRAC en matière de protection et de valorisation du patrimoine bâti, archéologique et architectural et d'autre part les missions des STAP en matière de protection des espaces protégés et d'autorisation des travaux dans ces espaces. Les organisations retenues en DRAC pour articuler les missions des CRMH et des STAP ainsi que les questions liées à l'architecture, aux jardins, à l'environnement, sont assez différentes les unes des autres. Un rapport²⁸ de l'IGAC de 2010 en a dressé une typologie.

De manière générale, les STAP trouvent un intérêt à un positionnement au niveau régional qui les situe de manière favorable par rapport à leurs interlocuteurs, mais certains regrettent leur ancienne autonomie et un décalage hiérarchique qui les place un niveau inférieur à leur situation précédente. Par ailleurs, en interne, les Pôles patrimoniaux n'englobent pas toujours les CRMH et le lien entre ces différents services reste parfois compliqué.

De l'avis de plusieurs directeurs régionaux, l'administration centrale ne savait pas bien gérer les 100 SDAP, et ne gérait que le corps des AUE, tandis que les équipes se sentaient isolées. Les agents²⁹ sont aujourd'hui d'avis que la prise en compte de leur situation personnelle (avancement, mobilité) sera a priori mieux prise en compte par le service de proximité de la direction régionale. En revanche, des contraintes supplémentaires les affectent en termes de fonctionnement (marchés, téléphonie, etc).

Les projets de service et organigrammes en DRAC : des situations contrastées

La circulaire du Premier ministre en date du 1er juillet 2009 invitait les directeurs régionaux à lancer des projets de service mobilisant l'ensemble des équipes. Engagée avec l'appui du DAT et de la DGME, cette démarche a précédé le chantier juridique : décret du 8 juin 2010 entré en application pour la métropole avec la nomination de la totalité des nouveaux directeurs régionaux en novembre 2011 et intégration de la gestion financière (effective dès le 1er janvier 2010). Le fait que la démarche de Projet de service ait été préalable à l'intégration des STAP et aux nouveaux organigrammes a été bien ressentie par les agents, cadres et non cadres, même si les organigrammes résultant des projets de service sont diversement appréciés et compris.

Le problème des « organigrammes fonctionnels » qui croisent les organigrammes par service reste un sujet à traiter au cas par cas. On relève l'exemple d'un Service financier « fonctionnel » constitué de six agents répartis en trois services différents, et donc le chef est en même temps l'adjoint d'un chef de service patrimonial, ce qui le place régulièrement en position complexe de « juge et partie » sur des dossiers.

Les projets de service des DRAC devaient également prévoir :

- des **axes d'amélioration du fonctionnement** mentionnés par une mesure spécifique arrêtée par le CMPP du 11 juin 2008 (meilleure définition des priorités, allègement des procédures, décloisonnement et valorisation des compétences des conseillers sectoriels...). Si l'on peut relier le chantier « Subventions » à cette mesure, on note cependant l'abandon de la « polyvalence des conseillers sectoriels » envisagée un temps.

28 Rapport n° 2010-48 J-S. Dupuit et F. Rodriguez-Loubet « L'intégration des services territoriaux de l'architecture et du patrimoine dans les directions régionales des affaires culturelles - point d'étape »

29 TSC, ISC, SA, et AUE.

- et des chantiers liés aux réformes de fond intervenues dans le domaine des monuments historiques avec les ordonnances (2007) et les décrets (2009) modifiant le code du patrimoine (transfert de la maîtrise d'ouvrage, définition des règles du contrôle scientifique et technique, clarification des conditions d'exercice de la maîtrise d'œuvre). Ces chantiers ATEP et Subventions³⁰, ont été menés avec intérêt en DRAC, sous le pilotage DSM + DAT du secrétariat général. Pour les STAP associés à la démarche, ils ont correspondu, d'une certaine manière, à une forme de « mini-projets de service » puisqu'ils mettaient à plat les missions et les modes d'organisation.

Des emplois attribués (EA) affectés par la RGPP en DRAC

La mesure RGPP de réduction des ETP prévoyait un objectif de baisse de 69 ETP en DRAC sur 2009/11 pour atteindre un plafond d'emplois DRAC + STAP cible de 2 511 ETP pour 2011 dans le cadre du Triennal, comme rappelé dans la notification du secrétaire général au DAT par note du 22 février 2010.

Les projets de service devaient « s'inscrire dans le plafond d'emplois pour 2009-2011 »³¹. Ils ont donc été élaborés sur la base d'effectifs attribués qui ne tenait notamment compte ni de la correction technique de 60 emplois (sur les 120 affectant le T2), ni de la charge de travail restant en DRAC après le transfert de Chorus, ni de diverses autres mesures de réductions d'emplois qui ont finalement porté le plafond d'emplois 2011 à 2 417 ETP, soit un écart de 94 ETP entre la cible 2011 notifiée en 2009 et le plafond effectivement notifié au DAT en 2011, soit deux ans après.

Entre 2007 et 2011, le plafond d'emplois pour les DRAC est passé de 2 661 ETP à 2 391 soit une baisse de 270 emplois, nettement au-delà de la cible Rgpp1.

Les réductions auraient été effectuées principalement sur des emplois vacants : cet argument avancé par le SRH ne prend pas en considération le fait que les directeurs régionaux et leurs services organisent leur travail et leurs plans de charge à moyen terme en fonction des plafonds d'emplois notifiés.

La règle selon laquelle les baisses d'effectifs au MCC ont un effet marginal plus important qu'ailleurs du fait de la variété des missions est accentué en DRAC du fait de la petite taille des équipes et de la charge opérationnelle de travail, qu'il s'agisse des missions régaliennes (archéologie, autorisations de travaux, enseignement supérieur ...) ou des autres politiques culturelles menées en partenariat avec les autres services de l'État et les collectivités (éducation artistique, acquisitions dans les musées et les FRAC, 1%...).

Le taux de vacance est stable à 7% en moyenne (avec des écarts allant de 19% en Île-de-France à 1% en Lorraine), mais il est surtout élevé s'agissant des métiers techniques pour lesquels le ministère est le principal « pourvoyeur » de savoir-faire. La situation s'est aggravée en 2011 en raison de la difficulté de procéder à des recrutements extérieurs (détachements, réintégrations non automatiques, contrats...) et de l'application de la règle du « un pour un » concernant ce type de flux. Or les recrutements se font de manière privilégiée par bassin d'emploi régional. Cette difficulté de mobilité entre les différentes fonctions publiques et même ministères doit être rappelée.

Le nouvel outil de gestion, Chorus, entré en application au 1er janvier 2011 s'est traduit par le départ de 55 emplois des DRAC vers les plates-formes communes. Les entretiens soulignent que peu de résistance a été exprimée sur le nombre des départs et les profils retenus, qui ont asséché les compétences et la mémoire comptable des services, posant de réels problèmes de suivi. Certes des primes beaucoup plus attractives qu'au MCC étaient proposées sur les CSP, encourageant les vocations.

En outre les DRAC ont, dans la majorité des cas, recréé de manière organisationnelle ou fonctionnelle, des « services financiers » pour avoir des correspondants Chorus en « miroir » des

³⁰ Ils sont évoqués dans le corps du rapport.

³¹ Circulaire PM n° 5399/SG du 1er juillet 2009 « organisation des nouvelles directions régionales des affaires culturelles »

plates-formes. Ils l'ont fait par redéploiement et sans prime pour les agents, en dépit d'une charge de travail considérable qui a permis de répondre aux nécessités du service dans tous les cas. Cette absence de reconnaissance a été très mal ressentie par les agents impliqués dans ce travail, certains jusqu'à l'excès. Le second rapport approfondira ces questions, tant pour l'administration centrale que déconcentrée.

L'outil Chorus est à présent mieux intégré au travail, même si la partie « programmation » reste mal appréhendée : les agents dressent des programmations sur tableurs « à côté » et les doubles voire triples saisies ne sont pas rares selon la nature des opérations et les outils³². A l'évidence, une opération de mise à plat entre la nature des opérations et les outils de gestion devrait être opérée en DRAC pour simplifier les tâches.

Le travail d'assistance de la mission Chorus créée au sein du service des affaires financières et générales du ministère/SG doit être ici rappelé, de même que la mission effectuée par deux inspecteurs généraux des affaires culturelles depuis octobre 2011, toujours en cours, de diagnostic et d'accompagnement des DRAC pour la gestion dans Chorus.

En dépit d'un positionnement renforcé dans le cadre de la RéATE, l'effet de la RGPP en DRAC est assimilé prioritairement à des réductions d'effectifs, conjuguées à une évolution du travail plus exigeante sur de nouveaux outils, dans un contexte organisationnel pas toujours clair ni opérationnel à l'issue des projets de service et à l'arrivée des STAP.

Si la création du DAT au SG et la mission Chorus ont constitué des outils précieux d'accompagnement de ces démarches, les DRAC ont cependant le sentiment que leur travail quotidien est mal connu par l'administration centrale et partant, mal accompagné.

4.8 Les cinq rapprochements réussis entre SCN et opérateurs

Ces projets de rapprochement ont fait suite à des propositions tirées du rapport Auvigne, elles-mêmes issues à la fois des audits de modernisation et des rapports des différentes inspections, dont l'IGAC, sur ces domaines. Pour mémoire, l'IGAC a associé deux inspecteurs généraux à la mission Miquel qui a remis ses propositions le 9 décembre 2009, permettant au ministère d'être mieux entendu sur les projets de mesures en phase 2 de la RGPP.

Ces mesures répondent de manière adaptée, pour le ministère, à la « *doxa* » alors en vigueur au ministère des Finances contre le statut de SCN et pour celui d'établissement public. Une mesure n° 300 était intitulée : « Procéder au rattachement des musées sous statut SCN aux structures d'accueil définies ».

Au terme de ces rapprochements et créations, les rapports précités des inspections générales sur la RGPP, les entretiens et témoignages recueillis confirment que les dirigeants au cœur des décisions de la RGPP avaient surestimé les gains de ces nouveaux équipements, le statut d'établissement public entraînant des coûts de fonctionnement supplémentaires qui avaient mal été anticipés. Cependant, les projets ci-dessous ont présenté au final, par leur format, leurs modalités de rapprochement et leurs résultats, des mesures positives de la RGPP dans le champ culturel.

32 ARPEGE, AGREGEE, Chorus.

4.8.1 Maîtrise d'ouvrage : la création de l'OPPIC

Le rapprochement entre le **Service national des travaux (SNT, au statut de service à compétence nationale)** et l'**établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (EMOC)** pour créer l'**Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (OPPIC)** avait pour objectif d'« Améliorer le pilotage des grands projets culturels » mesure RGPP n° 297. Le SNT, dont l'activité était principalement centrée sur des travaux de restauration et d'aménagement portant sur des immeubles protégés, a fusionné avec l'EMOC qui exerçait des missions de maîtrise d'ouvrage sur des opérations de construction, d'aménagement, de réhabilitation, de restauration, de gros entretien ou de réutilisation d'immeubles appartenant à l'État. Les mutualisations de compétences et de procédures ont permis des gains d'emplois et une rationalisation certaine des interventions. Une cellule dédiée à la mobilité au SG/SRH à accompagné les agents ne souhaitant pas suivre la nouvelle entité.

4.8.2 Secteur muséal

Le musée de l'Orangerie, anciennement Service à compétence nationale, a été rattaché au musée d'Orsay, conduisant de l'avis général à des gains très nets en termes d'image, de fréquentation publique et de recettes, mais pas de dépenses, car les frais de fonctionnement (communication, ménage, entretien) ont sensiblement augmenté.

Le musée Adrien Dubouché, SCN situé à Limoges, a été rattaché à l'établissement Sèvres-Cité de la Céramique, parachevant la création de cet établissement qui s'était déjà rapproché du SCN musée national de la céramique de Sèvres. La mutualisation en termes de dynamique de projet culturel et scientifique, d'image et de politique culturelle, les gains en termes de gestion des personnels, de formation et de fonctionnement, permettent de situer ce projet parmi les points positifs des mesures RGPP de la culture. Enfin, le rapprochement de l'Aquarium de la Porte Dorée à l'EP de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration reste moins évident, ayant davantage correspondu à une logique de site qu'à une logique de mission, qui l'aurait plutôt rapproché du Museum d'histoire naturelle.

Dans ce même cadre a été organisée la fusion de la Réunion des musées nationaux et de l'Établissement public du Grand Palais des Champs-Élysées dans un établissement public unique (mesure RGPP n° 301 « Moderniser la gestion de la RMN ») : le bilan de cette fusion, qui fait suite à un rapport (de M. Jean-Paul Cluzel), a été l'occasion de revoir le mode de gestion et les recettes de cet ensemble sans porter atteinte à ses missions de base, les expositions et la diffusion culturelle auprès du grand public. Enfin, le regroupement permettant de créer un opérateur de référence en matière de culture scientifique et technique, présent sur deux sites, s'est traduit par la création d'Universcience. (Mesure RGPP n° 302 « Regrouper le Palais de la découverte et la Cité des sciences »). La présente mission n'a pas permis, dans le délai imparti, d'effectuer des entretiens susceptibles de nourrir une évaluation de ces deux rapprochements.

4.9 La mesure sur les écoles d'art : une application exclusivement territoriale

Cette mesure n° 292 *Rationaliser les écoles d'art du ministère* englobait au départ l'ensemble du champ de l'enseignement supérieur d'art, soit les dix écoles nationales et les écoles territoriales. Il s'est rapidement limité aux mesures de rationalisation de ces dernières pour les regrouper au sein d'EPCC aptes à porter l'évolution LMD dans le cadre européen des accords de Bologne. Les mutualisations devaient permettre de porter plus efficacement les approches pédagogiques, fonctionnelles et stratégiques de ces écoles.

Le champ de la mesure n'a en revanche pas mené la réflexion sur les écoles d'art nationales, les trois parisiennes (ENSBA, ENSAD, ENSCI) et les sept écoles en région (Bourges, Cergy-Pontoise, Dijon, Limoges, Nancy, Nice), ces dernières étant toutes établissements publics administratifs.

V- PRINCIPAUX EFFETS CONSTATÉS

5.1 Une réorganisation de l'administration centrale qui ne respecte pas les objectifs de rationalisation affichés, notamment sur l'encadrement

a- Des objectifs d'ensemble non tenus pour l'encadrement supérieur

Les objectifs affichés de réduction de l'ensemble des postes d'encadrement supérieur et intermédiaire avant/après la RGPP indiquaient une baisse de 16 %. En considérant une situation « avant » apparemment hors DDM, l'effectif d'encadrement est de 181 postes ; il a été corrigé à **197 postes** au vu des organigrammes existants et en incluant la DDM.

L'objectif global était d'atteindre **152 postes**, dont 34 pour l'encadrement supérieur, et 118 pour l'encadrement intermédiaire. **Le chiffre constaté est de 167 postes**, soit une **baisse de 30 postes**, qui a entièrement pesé sur l'encadrement intermédiaire, qui passe de 150 à 119 postes, tandis que **l'encadrement supérieur reste stable** à 48 contre 47 postes avant la bascule.

L'encadrement supérieur augmente, l'encadrement intermédiaire baisse

Les objectifs initialement fixés prévoyaient une baisse de l'encadrement intermédiaire de 21% qui a été atteinte (on passe de 150 postes à 119 contre 118 prévu).

Si on y ajoute une autre strate apparue « hors textes » dans les organigrammes réels, celles des directeur (ou chef) de cabinet, de sous-directeur adjoint et d'adjoint de chef de département, soit **25 postes**, on obtient un total de **192 postes** occupant des positions hiérarchiques d'encadrement.

Il convient de comparer ce chiffre des quatre directions générales (trois DG et le SG) aux 213 postes similaires que l'on a pu identifier sur les organigrammes de l'administration centrale et de la DDM avant la bascule, répartis sur onze entités : la baisse est donc de 9,8%, mais globalement, la dysmorphie nouvelle de la structure conservant le haut de la hiérarchie presque à l'identique (13 DG et délégués, et 12 directeurs adjoints et chefs de service), maintenant presque le même nombre de sous-directions (une de plus : 48), et baissant l'encadrement intermédiaire (119 contre 150) explique clairement la sensation de chaîne hiérarchique sur-allongée³³ ressentie en administration centrale, sujet analysé par le rapport du groupe de travail n°2 sur ce thème à l'occasion de la présente mission.

Cette baisse de 21% de l'encadrement intermédiaire est réelle : les chefs de département passent à 21, les chefs de bureau à 78, les chefs de mission à 18 (cf tableau ci-dessous). Elle démontre que cette catégorie d'agents a véritablement été amenée à subir de plein fouet les tensions nées de la réorganisation, tant en pression qu'en charge de travail.

Cette charge s'est également répercutée sur les non-cadres, alors que dans le même temps les exigences qualitatives augmentaient en termes de technicité et de *reporting*, de contrôle interne et de réformes des outils de gestion.

33 Ou d' « armée mexicaine ».

	prévu		observé avec DDM	
	avant	après	avant	après
Directeurs				
directeurs et SG	8	4	8	4
directeur, adjoint	1	5	1	5
délégués	2		7	4
Sous-total 1	11	9	16	13
Directeurs et dél. Adjoints	4	2	11	6
chefs de service	1	6	4	6
Sous-total 2	5	8	15	12
Sous-directeurs	12	17	12	23
SG de direction sous directeurs	3	0	4	0
Sous-total 3	15	17	16	23
Total encadrement supérieur	31	34	47	48
chefs de départements	26	25	26	21
chefs de bureaux	85	77	85	78
chefs de mission	36	13	36	18
SG programme LOLF	3	3	3	2
Sous-total enc intermédiaire	150	118	150	119
Total encadrement	181	152	197	167

Sources : documents préparatoires à la RGPP et organigrammes 2009 et 2012 DDM et MCC.

b- Allongement des chaînes hiérarchiques

Cette conséquence de la mise en place de la RGPP fait l'objet d'un rapport spécifique et détaillé du groupe 2.

L'efficacité prétendue de cette réorganisation est questionnée, quand l'allongement et la confusion des chaînes hiérarchiques, repérés comme faisant partie de ses effets premiers, précisément décrit par le rapport du groupe de travail de la présente mission sur cette thématique³⁴, aboutissent à un ralentissement des circuits (de travail, de décision, de signature, etc), en administration centrale comme en DRAC. Au-delà des nouveaux échelons (chefs de service, adjoints, sous-directions), figurant dans les arrêtés d'organisation des DG, ou dans les projets de service des DRAC, apparaissent des échelons non officiels mais réels qui créent des écrans supplémentaires entre les équipes et les décideurs (chef de cabinet, conseiller spécial, etc). Certains entretiens ont évoqué l'impression de « mini-ministères » au niveau de chaque direction sectorielle, organisée en « cabinet » et « services », formulation un peu excessive mais traduisant la perception qu'en ont eu les agents, en interne ou depuis l'extérieur.

Un exemple : la préparation du budget du MCC

Un exemple illustre ce diagnostic : la chaîne hiérarchique qui prépare le budget du ministère, processus clé de la vie administrative. Tandis que le budget du MCC se préparait à quatre, voire à cinq avec le conseiller technique chargé du budget au cabinet, la nouvelle chaîne hiérarchique a introduit deux étapes supplémentaires avec le chef de service et le SG adjoint. La rapidité de réaction, le mode de préparation en ont pâti, et la motivation n'a de fait plus été au rendez-vous des titulaires. Ce problème fonctionnel a bien pour cause un motif organisationnel qui interroge l'architecture retenue pour ce service.

³⁴ Rapport du groupe 2 piloté par René Klein sur les chaînes hiérarchiques.

De nombreux exemples émaillent le rapport du groupe 3 sur les effets des mutualisations en DRAC sur ce même thème, ou encore celui du groupe 4 sur les métiers et compétence : tous ont retenu cette remarque sur le rallongement des chaînes hiérarchiques. En DRAC, les agents des directions régionales et des STAP ont également souligné que la création de postes d'adjoints ou de secrétaires généraux, ou encore de « chefs de pôles », au motif de créer des « regroupements » par champ d'action ou politique (« spectacle vivant, patrimoines », ou la création d'organigrammes « fonctionnels » qui ne précisaient pas des organigrammes opérationnels (parfois inexistant) avaient rallongé les circuits de travail.

L'obsession de la taxinomie en mode organisationnel ne correspond pas forcément à des gains en termes de fonctionnement...

5.2 Une efficacité discutable, notamment par manque d'accompagnement au changement

La réorganisation de l'administration centrale n'a pas produit les gains espérés en termes d'efficacité. Sa lisibilité reste encore, à certains égards, un pur objectif.

Si la rationalisation des actions du ministère structurées en programmes a permis de constituer auprès du ministre une équipe resserrée de directeurs et secrétaire généraux, gage d'efficacité dans la synthèse et la prise de décisions, qu'en est-il en interne d'une part, et auprès des opérateurs et SCN d'autre part ?

L'absence d'accompagnement au changement

L'absence d'accompagnement au changement, souligné par tous les rapports des inspections précédents (IGF/IGAS/IGA) a véritablement pénalisé la RGPP : si certains cadres ont été formés, notamment auprès de l'école de la réforme de l'État de la DGME (moins d'une cinquantaine pour la Culture), en revanche aucune formation n'a accompagné la majeure partie des autres agents, cadres intermédiaires, chefs de bureaux et non cadres : il a fallu animer le travail « au fil de l'eau ».

L'absence globale de formalisation des procédures

La redéfinition des procédures n'a pas été anticipée en administration centrale avant la bascule de l'organigramme, et dans les DRAC avant la mise en place de Chorus. La juxtaposition de règles administratives et de procédures « importées » du secteur privé a complexifié le travail.

Si les méthodes de management du privé ont été assimilées par certains encadrants pour travailler en « mode-projet » par exemple, on ne peut que regretter que cette idée n'ait pas été étendue à certains domaines de gestion plus « classiques », comme la **gestion du personnel**.

L'absence de procédures générales dans le domaine de la gestion du personnel est à la fois témoin et révélateur du manque de lisibilité de l'organigramme retenu. La répartition des tâches n'est en effet pas clairement établie dans l'esprit d'une majorité d'agents et de responsables entre les deux sous-directions du SRH d'une part, et entre le SRH et les SDAFIG des DGP et DGCA d'autre part (la DGMIC n'ayant pas de cellule transversale à ce sujet). Des questions simples relatives à la gestion d'un service ou d'un agent, à une affectation, à une question statutaire, peuvent relever indifféremment de l'une ou de l'autre sous-direction, et du SG comme d'une DG.

Ces **incertitudes** conduisent à des interrogations. Plusieurs exemples le montrent. En matière de rédaction de textes juridiques, la question de l'initiative de la rédaction constitue un vrai problème, y compris pour des textes de gestion simples, relatif à une nomination par exemple. La nouvelle organisation du SRH n'a pas permis de positionner de manière suffisamment

anticipée et adéquate la gestion du projet ONP, qui a changé d'affectation deux fois entre les deux sous-directions. L'ambiguïté entre la gestion de la paye, des mouvements et des carrières des personnels a été maintes fois rappelée, y compris en interne au SG. Ces dysfonctionnements sont caractéristiques d'un changement du mode de gestion qui privilégie une approche « matricielle » ou « systémique », qui diffère de l'approche hiérarchique sous la forme d'un organigramme classique : qui engage la dépense, qui vise, qui contrôle ?

Les tâches insuffisamment précisées aux différents stades de la dépense entre les agents en DRAC comme en centrale peuvent aussi être sources d'erreur. Dans les services financiers, en particulier en DRAC, la fragilisation de la chaîne de production est source d'erreurs, de stress, d'oublis, et finalement de service non fait dans certains cas. Cela est dû au manque de formation et à l'imprécision des procédures au long de la chaîne de travail. Des courriers des élus relancent alors le service sur tel ou tel chantier non suivi, etc.

Un exemple : la gestion de proximité : une répartition des tâches qui reste à préciser

Enfin, le SRH a délégué auprès des services la gestion de proximité³⁵, qui suppose la gestion de données personnelles et confidentielles. Chaque autorité d'emploi a retenu une organisation différente, la DGCA et la DGMIC optant pour le positionnement de cette gestion au sein du pôle RH auprès d'agents formés et possédant la connaissance des règles juridiques et statutaires (sur les droits à congés par exemple), tandis que la DGP et le SG ainsi que de nombreuses DRAC la plaçaient auprès de secrétaires, pas toujours formées à la connaissance fine de ce type de règles, pourtant nécessaires lorsqu'il s'agit d'alimenter un Compte épargne-temps par exemple. Cette dernière tâche semble pourtant aller au delà d'une simple gestion de proximité en raison des risques d'erreurs, puisque non vérifiée par un tiers. Or la gestion de proximité a été posée comme une tâche supplémentaire sans véritable formation systématique ni accompagnement (puisque la formation sur Rhapsodie, pourtant prévue dès le début du processus, n'a semble-t-il pas été systématiquement proposée), ni rémunération additionnelle (primes ou NBI). Elle présente un double aspect : vécue à la fois comme un nouveau signe de l'éloignement du SRH par rapport aux services, sans répartition claire des tâches, elle constitue aussi une forme d'appropriation d'éléments simples de gestion. En tout état de cause, elle appelle une clarification des procédures (de saisie et de contrôle), en fonction des solutions retenues dans les différentes autorités d'emploi.

5.3 Une réorganisation « autarcique » et défensive

L'impression donnée par la mise en œuvre de la RGPP au ministère est celle d'une démarche au cours de laquelle chaque entité s'est tournée vers sa propre structuration et a eu pour objectif premier son positionnement dans l'architecture générale du MCC, au détriment de la réflexion collective sur ses missions et les métiers que la plupart des agents appelaient de leurs vœux. Le résultat obtenu, éloigné des ambitions de simplification et de lisibilité, a semblé n'avoir eu pour objet que de légitimer des « prises de guerre » ou de pouvoir, au détriment des actions elles-mêmes. Le souci d'organiser le travail de la manière la plus structurée en termes d'organigramme l'a parfois emporté sur la rationalité en termes de missions et d'équipes, tout comme la comparaison entre entités a eu, à coup sûr, des effets de miroir peu propices à de réelles économies d'échelle et de savoir-faire.

Des stratégies défensives adoptées par chaque entité

De fait, la réorganisation a eu pour effet de **crisper chaque structure sur ses compétences propres** et n'a pas vraiment favorisé les modes de discussion et de synthèse propices à une

³⁵ Gestion des congés de tous ordres, des arrêts maladie, CET, etc.

politique plus dynamique, plus globale. L'élaboration de la synthèse au niveau le plus stratégique devient donc un problème, puisque les buts et les ambitions des entités s'expriment à l'occasion d'un processus qui est moins coopératif que défensif.

Les directions sectorielles connaissent elles aussi, en leur sein et à des degrés divers, ces épisodes de crispation qui existent aujourd'hui de manière plus visible qu'hier puisqu'ils se développent au sein d'une seule structure.

La collégialité supposée d'une équipe stratégique n'est pas perceptible : elle vaut aussi, à certains égards, pour les organisations en DRAC, où les organigrammes fonctionnels peinent à exister par rapport aux structurations anciennes par « discipline » ou champ d'action. Les politiques culturelles menées par le ministère de la Culture et de la Communication ont été portées ainsi, de manière plus disciplinaire que transversale, ce qui explique qu'une approche par grand champ d'action stratégique, patrimoine, création, médias, peine encore à s'établir de manière harmonieuse.

5.4 Un traitement non résolu entre transversalité et expertise

A- L'organigramme ne résout pas les modes de fonctionnement

Les questions clés de la transversalité et de l'expertise ont été sous-estimées par la démarche RGPP, notamment grâce à la création de départements transversaux au sein des DG ou par l'adjonction auprès du secrétariat général d'un service et de sous-directions regroupant la majorité des politiques transversales : international, éducation artistique, maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre des systèmes d'information, etc. La transversalité reste cependant une pure hypothèse de travail dans bien des cas (relations au sein de la DGP en particulier), adjacente par rapport aux réflexes anciens, même quand elle s'appuie sur des services ou des départements : de fait, résoudre une manière de travailler ensemble par des schémas d'organisation démultipliés se heurte à la pratique et surtout à des modalités de travail qui sont restées les mêmes faute d'accompagnement du changement, faute d'anticipation et de préparation des processus de travail. Les typologies d'action n'ont pas été définies de manière assez structurée, des chefs de file ne sont pas désignés alors que cela faciliterait la tâche.

L'outil de l'organigramme a été pensé comme omnipotent, alors qu'il se révèle inopérant pour porter à lui seul des évolutions pourtant attendues et nécessaires dans la manière de fonctionner.

B - L'affaiblissement de l'expertise dû aux baisses d'effectif et à un positionnement nouveau dans le fonctionnement

La baisse mécanique des filières

Fondant la spécificité et le savoir faire du ministère, les métiers et corps qui l'animent diminuent mécaniquement depuis plusieurs années, confirmant l'impression de marginalité par rapport à des missions administratives, même si évidemment, toutes les fonctions y compris juridiques et financières, concourent à l'expertise du ministère.

Numériquement, la baisse des effectifs a davantage pesé sur les corps spécifiques. En effet, on observe qu'entre 2007 et 2011 :

- la filière administrative perd 13 % de son effectif en ETP ;
- la filière scientifique en perd 19 % ;
- la filière technique et enseignement en perd 6 % (sanctuarisation des enseignants) ;
- la filière accueil, surveillance et magasinage en perd 17 % ;
- tandis que les contractuels, tous secteurs confondus, augmentent de 38 %.

Un tableau en annexe renseigne ces évolutions par catégories.

On peut d'ores et déjà retenir que la filière scientifique, qui rassemble les architectes et urbanistes de l'État, les ingénieurs, les chargés d'études documentaires, les conservateurs du patrimoine, les ingénieurs de recherche et d'études, les secrétaires de documentation et les techniciens de recherche, a perdu environ 50 personnes en DRAC (sans compter les 196 agents transférés aux collectivités locales à l'occasion de la décentralisation de l'inventaire).

En centrale, les inspections sectorielles perdent des emplois : à la DGCA, l'effectif passe de 55 à 33 postes et les inspections périodiques prévues à l'occasion des renouvellements de contrats ou des habilitations d'établissements ne peuvent être assurées, tandis que l'inspection des patrimoines a pour sa part été stabilisée à 28 personnes, complétées par des expertises extérieures ponctuelles.

Si la part des choses doit être faite entre ce qui a correspondu à une baisse sensible des missions, notamment liée aux transferts intervenus dans le champ de la maîtrise d'ouvrage sur MH, et le reste, il n'en demeure pas moins que ces départs d'agents vers des collectivités territoriales, vers des SCN ou des écoles, a eu un impact sur le service rendu par les DRAC.

L'expertise est moins intégrée dans les processus de travail

Si les inspections sectorielles sont systématiquement consultées sur les politiques de fond comme les projets de loi relevant de leur champ, cela n'est pas toujours le cas sur les projets qui structurent néanmoins l'action de l'État en matière culturelle, comme les contrats de performance des établissements publics par exemple.

Certes, à la DGCA, le nouveau positionnement de l'inspection auprès du DG et le renoncement au siège réservé à l'inspection au sein des conseils d'administration des établissements pour éviter de se trouver en position d'être « juge et partie » ont été salués comme clarifiant les choses. Cependant, la nouvelle organisation issue de la RGPP a accentué la scission entre « contenus et tuyaux », notamment sur certains sujets.

Par exemple, le suivi en administration centrale du **réseau des écoles d'art** est plus complexe. Ce réseau d'écoles d'art qui associe dix ENSA du ministère et 54 écoles territoriales a vécu des réformes techniques (poursuite de la mise en œuvre du LMD, certifications à obtenir de l'enseignement supérieur) qui justifiaient des capacités d'expertise de la part de l'administration centrale pour accompagner cette évolution. Avant la RGPP, cette expertise était assurée par un travail plus intégré entre le service gestionnaire et les inspecteurs de la DAP. Avec l'intégration au sein de la DGCA, les inspecteurs arts plastiques ont été rattachés à l'inspection de la création artistique, avec des procédures de saisine et de conseil issues du fonctionnement de l'ex-DMDTS qui les ont isolés du département des enseignements. Cette même partition entre les services et l'expertise est constatée pour les champs du spectacle vivant, que ce soit en matière de création ou d'enseignement.

En DRAC, les conseillers sectoriels regrettent que la lourdeur des nouveaux organigrammes les éloignent de la direction et des réunions stratégiques ; ils évoquent un appauvrissement de leur apport en tant qu'expert. Ils signalent en outre une baisse des formations liées à leur discipline.

En STAP, des architectes urbanistes de l'État signalent par ailleurs que les missions d'expertise de l'ABF et les compétences propres que lui donnent les textes peuvent se trouver progressivement marginalisées, quand elles ne sont pas simplement ignorées (avis des CRPS³⁶ non suivis par le préfet de région par exemple, situation rare mais rencontrée). Une impression d'isolement peut s'en suivre, augmentée par la nouvelle organisation en unité territoriale. Seule une organisation

36 Commission régionale du patrimoine et des sites.

claire et collégiale des services autour des questions patrimoniales pourrait rompre cette impression.

C - Des DRAC et des partenaires en demande d'accompagnement et d'expertise

Les directions régionales des affaires culturelles et des partenaires (opérateurs, SCN³⁷) ont souligné que leur demande d'expertise et de conseil de la part de l'administration centrale restait souvent sans retour, faute de réponse (pertes de courriers, les chronos arrivées étant parfois devenus des « antiquités ») faute de personnel pour répondre (problèmes d'effectifs) et en raison d'un dossier trop complexe appelant une synthèse qu'aucun service ni bureau n'est en capacité d'opérer seul. Si le SG et la DGCA ont créé, pour répondre aux DRAC, un Département de l'action territoriale, ce n'est pas le cas dans les autres directions. Les territoires ne sont pas appréhendés de manière globale sur ces questions alors qu'une expertise globalisée, cohérente, assumée est attendue. Aujourd'hui, elle est au mieux fractionnée, voire difficile à obtenir.

Un point positif : les **conférences bilatérales** entre DRAC et DG permettent d'échanger entre tous les secteurs de manière plus synthétique qu'avant la réorganisation.

D - Le Secrétariat général dans son rôle transversal : un exercice délicat

Le rôle que le décret sur l'organisation du ministère assigne au Secrétariat général est relativement nouveau puisqu'il lui donne, comme on l'a vu plus haut, un rôle de *Primus inter pares*, notamment en matière de coordination et de relation au ministre. Cette fonction éminemment stratégique au moment de la mise en place de la RGPP, a heurté les autres entités et doit, trois ans après la réorganisation, trouver son *modus operandi* avec elles, sauf à perpétuer l'image du « seul contre tous » de la RGPP.

Le rôle du Secrétariat général s'étend à la coordination « *des politiques culturelles transversales (...)* » : éducation artistique et culturelle, numérisation, formation, enseignement supérieur et recherche, international, etc. Ces compétences s'exercent dans des secteurs directement liés aux disciplines suivies par les directions sectorielles, et appellent à l'évidence des relations de travail itératives et des objectifs communs.

Un exemple : la conduite de la modernisation : entre l'initiative et la synthèse, un rôle à ajuster

Le décret de 2009 précise que : « *Le secrétaire général (...) coordonne l'action de l'ensemble des services du ministère (...).* ». Il a un rôle de pilote en matière **d'organisation et de modernisation** : « *Il conduit les réflexions stratégiques relatives à l'organisation et à l'administration du ministère, de ses services déconcentrés et des organismes relevant du ministère. Il propose et assure le suivi de la politique de modernisation du ministère. Il veille à l'adaptation et à la simplification des missions, structures et procédures administratives.* »³⁸

Cette mission est en outre précisée dans l'arrêté d'organisation du SG, à l'article 6 relatif au Département de la stratégie et de la modernisation, qui « *conduit la politique de modernisation de l'ensemble des services du ministère, accompagne la définition de sa stratégie et veille à la cohérence de sa mise en œuvre. Il pilote les projets de modernisation et de réforme de l'organisation, des méthodes et des procédures au sein du ministère. A ce titre : - il promeut et soutient les démarches de modernisation au sein du ministère. Il favorise l'émergence de propositions, les centralise et les décline sous forme de plans d'actions (...)* ».

37 Pour mémoire, la présente mission n'a pas étendu son périmètre d'entretiens aux collectivités territoriales.

38 Art. 2 du décret du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du MCC.

Les points de tension qui se manifestent entre le SG et les DG naissent de la confusion des genres entre synthèse et expertise, le secrétariat général exerçant parfois le rôle de "chef de file" que les textes lui confient d'une manière qui heurte les directions générales, par exemple en prenant des initiatives qui concernent leurs domaines de compétence, alors que le texte précise qu'il devrait "*favoriser l'émergence de propositions*". Ce délicat travail de recueil des initiatives et de conduite de projet est nécessairement itératif et ne devrait pas répéter les défauts de la démarche RGPP, en éludant la prise en compte des réalités du « terrain ».

5.5 Une haute tension dans l'exercice des missions au regard de l'évolution des moyens

Le champ d'action du ministère est large, allant des missions patrimoniales les plus régaliennes (archéologie, archives, espaces protégés, MH, fiscalité, réglementation des professions, etc) aux missions de soutien à la création et aux professions (le spectacle vivant, les arts plastiques, les métiers d'art, l'enseignement supérieur, etc).

Son action s'exerce en grande partie au niveau déconcentré, dans les établissements publics et les services à compétence nationale.

En service déconcentré notamment, sur des équipes supposées réunir l'ensemble des compétences et des politiques du ministère, **toute baisse d'effectif a un effet marginal beaucoup plus important qu'ailleurs** : les métiers et les compétences sont spécifiques, et même si la polyvalence conduit nombre d'agents à exercer des tâches au-delà de leur « fiche de poste » de départ, elle a ses limites que les textes mêmes imposent (compétences propres des AUE par exemple) ou tout simplement que la connaissance scientifique et juridique du sujet requiert (archéologie, musique, MH, licences d'entrepreneur de spectacles, arts plastiques ...).

Les DRAC rencontrent déjà des difficultés à pourvoir les postes techniques³⁹ et, partant, à répondre de manière minimale aux missions de service public prévues par les textes (avis sur autorisations de travaux dans les délais, classement d'établissement, etc).

Des abandons partiels de missions sont déjà observés alors que la réglementation s'applique, plaçant l'État (donc le Préfet de région) dans une position fragile au regard de la simple application du droit, à des degrés divers selon les cas. C'est le cas s'agissant des espaces protégés, où tout ne peut être traité. Dans le champ de l'environnement et du développement durable, les avis des STAP sollicités au titre des Schémas régionaux Climat Air Énergie (SRCAE) ou au titre des Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) ne peuvent plus être rendus dans des cas de plus en plus nombreux. Même remarque s'agissant des Schémas éoliens ou liés à l'Eau, qui concernent des sites protégés ou des zones « à risque » : les STAP, sollicités à ce titre, ne s'investissent pour répondre **que s'ils disposent des moyens**.

De même, en administration centrale, on retiendra l'exemple de la DGCA où le poids des missions prévues par les textes (en enseignement comme sur la création et la diffusion) conjugué à la chute des effectifs, a conduit à ne pas pouvoir désigner des correspondants sur certains secteurs (musique dans certaines régions) et surtout à faire le constat que les moyens des services ne peuvent pas assumer dans les temps impartis le traitement de l'ensemble des demandes. Un exemple : une disposition réglementaire de prolongation de délai pour deux ans doit être prise pour permettre à la sous-direction de l'emploi et de la formation, en lien avec l'inspection de la création, de traiter l'ensemble des dossiers de renouvellement des classements accordés pour sept ans par l'article 5 décret n°2006-1248 du 12 octobre 2006 relatif au classement des établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique qui arrivent à échéance en octobre 2013.

39 Qui ont pâti d'une absence de concours pour certains corps : techniciens, ingénieurs...

Par ailleurs, la réduction des effectifs conduit à diminuer progressivement des missions encore mentionnées par les textes⁴⁰, sans qu'aucun discours officiel ne l'évoque, qui sont déclinées en DRAC sur le mode mineur : culture scientifique et technique, ethnologie (cinq conseillers) ou soutien à l'architecture (onze conseillers).

Cette situation dans le contexte de baisse des effectifs dans la fonction publique appelle à l'évidence des ajustements au ministère de la Culture et de la Communication, que les projets de service et refontes d'organigrammes ne résolvent pas à eux seuls :

- **soit les moyens sont adaptés aux missions**, ce qui ne semble réalisable dans le contexte budgétaire actuel qu'à la double condition de **stopper la baisse des effectifs** et de **mieux répartir les postes** en fonction de ces missions et des charges de travail induites ;
- **soit les missions sont adaptées aux moyens**, ce qui devrait logiquement se traduire, *a minima*, par une adaptation des dispositifs réglementaires ou conventionnels en vigueur.

La tension extrême dans laquelle la baisse des effectifs semble se poursuivre sans logique affichée en termes de priorisation devrait trouver une issue grâce à la clarification des missions, l'établissement de priorités, un dialogue avec les autres entités de l'Etat et les partenaires territoriaux.

5.6 Exemples de chantiers RGPP mobilisateurs

A- Le projet ATEP (autorisation de travaux dans les espaces protégés)

Le projet ATEP fait partie des mesures RGPP 2, décidées lors du CMPP du 30 juin 2010. L'objectif initial était la réduction du temps de traitement des autorisations de travaux en espaces protégés, faisant suite à une enquête de satisfaction du service public incriminant notamment les ABF comme un facteur d'allongement du traitement des autorisations de travaux les concernant.

Pour mémoire, environ 400 000 avis sont émis chaque année au niveau des STAP, soit environ 20% des projets qui ressortent du code de l'urbanisme. Ils concernent près de 19 000 communes. Ce travail de bilan/perspectives d'amélioration devait s'effectuer « à droit constant ».

Le chantier **ATEP** a fait l'objet de deux vagues⁴¹ portant chacune sur huit DRAC. La manière de présenter la mesure a fortement déplu aux services au moment de son lancement, puisqu'il y avait un *a priori* négatif sur les délais trop longs de traitement. Les diagnostics établis depuis le lancement du chantier dans 60 STAP démontrent au contraire que les ABF traitent d'une façon très générale les dossiers dans un délai très raisonnable : le délai moyen en 2012 a été de 30 jours sur six mois d'instruction dans le cas des abords. 17% des dossiers ont été traités en moins de cinq jours et 55% en moins de 20 jours, en particulier dans les services sous pression en termes de nombre de dossiers. La réalité est que les services instructeurs et les autorités compétentes pour prendre les décisions utilisent généralement la totalité du temps possible pour gérer leur propre charge de travail.

Pour mémoire, la DGME avait lancé la mesure avec le cabinet de consultants Mazars, qui a accompagné le Département de l'action territoriale du SG (DAT) lors des premiers travaux avec des DRAC et notamment les STAP. Puis l'administration culturelle (DGP/SDMH/ DSM) a poursuivi seule cette mesure.

40 Les décrets et arrêtés de 2009.

41 Septembre 2011, vague 1 : Bretagne, Île-de-France, Midi-Pyrénées, Nord-pas-de-Calais, Pays de la Loire, Rhône-Alpes.

Février 2012, vague 2 : Alsace, Lorraine, Franche-Comté, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Aquitaine, Provence-Alpes Côte d'Azur.

En 2012, l'abandon de la référence à la RGPP, perçue comme irritante par les services, a permis de progresser plus sereinement sur le chantier. Néanmoins, la dernière vague de la mesure qui finalise cet important chantier pourrait utilement s'inscrire dans un cadre de suivi plus global pour sa parfaite finalisation.

Parmi les DRAC visitées par la mission RGPP, seule la DRAC Alsace a mis en œuvre ce projet. Les deux STAP alsaciens traitent environ 10 000 dossiers par an. À l'origine la DRAC Alsace a elle aussi ressenti le projet comme imposé par l'administration centrale. Mais très vite les services s'en sont emparé et en ont perçu l'intérêt. Le projet ATEP avec la participation de l'ensemble des services associés aux processus d'autorisation de travaux y compris les DDT et les partenaires (collectivités territoriales notamment le CG 67 dont le SDAUH joue de plus en plus un rôle instructeur des dossiers des communes) a permis de mettre en évidence les dysfonctionnements dans le traitement des dossiers, de gagner en fluidité et se traduire *in fine* par un **gain de temps de l'ordre de 20 à 30 %**.

Enfin, la ministre chargée de l'environnement ayant récemment annoncé que les DDT ne pourraient plus prendre en charge le traitement des dossiers d'urbanisme en raison de la baisse du nombre de fonctionnaires, les STAP se sont trouvés confirmés dans leur rôle d'interlocuteur unique des collectivités en matière d'environnement avec une charge de travail accrue. La réflexion sur les « effectifs idéaux » des STAP dans ce cadre ferait apparaître un écart d'environ 30 architectes des Bâtiments de France et de 80 agents, entre les effectifs présents et optimaux. Si les concours de niveau A ont été sensiblement maintenus, en revanche, les ingénieurs et techniciens, les dessinateurs, ont disparu des effectifs en causant des manques réels. Cet effectif a baissé tandis que la charge de travail augmentait dans le même temps. Les services avaient déjà adapté de manière empirique le traitement des dossiers pour optimiser les délais de traitement, mais ils ne peuvent contrevenir à la réglementation. Ils doivent donc instruire les dossiers, en dépit du fait qu'environ 30 % des zones inscrites sont fortement dégradées.

A court terme, ce travail a constitué une sorte de « projet de service » au sein de chaque unité, débouchant sur une préconisation majeure : une meilleure communication et information du public et des demandeurs, supposant notamment une présence constante au sein du service pour les informer. Enfin, les agents mobilisés sur cette mesure ATEP ont souligné que le travail mené à cette occasion constituait de fait une base d'appui très riche pour envisager la future loi sur le patrimoine.

B - Le projet subventions

Le projet subventions a été engagé au printemps 2011 par le Secrétariat général avec comme objectif d'améliorer le traitement des demandes de subventions dans les DRAC, de réduire les délais de réponse à ces demandes. L'ensemble des DRAC y a participé à l'exception de quatre d'entre elles peu réceptives à la démarche. La volonté d'améliorer les outils, l'organisation, le pilotage et les relations avec les partenaires rejoint ici le souci d'améliorer le service aux usagers. La démarche associant les personnels et certains partenaires a été complétée par une enquête auprès des usagers (limitée cependant aux bénéficiaires des subventions).

Le projet a été conduit en deux temps, l'analyse des procédures de traitement des demandes de subventions sur le 224-4 et le 175-1 ayant été suivie d'une deuxième séquence où les demandes ont été analysées selon les quatre scénarios repérés (circuit simple, circuit simple partagé avec au moins deux services de l'État; circuit complexe associant au moins deux services de la DRAC; circuit complexe partagé). Plus de 400 « irritants » ont ainsi pu être dégagés et autant de propositions destinées à y remédier. Le projet a été accompagné les six premiers mois par un

chargé de mission, ancien DRAC adjoint et un cabinet de consultants, enfin par le seul chargé de mission du DSM depuis lors.

L'amélioration du service rendu à l'utilisateur au terme de cette démarche constitue l'objectif réel de ces deux projets. La démarche associant les personnels, les partenaires et les usagers de cette politique témoigne de ce que peut être une démarche générale s'appliquant à la modernisation de l'action publique.

VI HORIZONS D'ACTION : POINTS-CLEFS ET PRECONISATIONS

6.1 L'état des lieux

Pendant un peu plus de quatre ans, la RGPP a durement éprouvé le ministère de la Culture et de la Communication.

Les réductions d'emplois effectuées au fil des départs sur de petites équipes ont gravement détérioré l'ajustement entre missions et effectifs. La qualité du service public en a été affectée, au point de provoquer des abandons rampants d'activités, des désorganisations importantes pour les métiers du ministère, une démotivation de ses agents.

L'opacité des méthodes de la RGPP et un maniement permanent de l'urgence ont ensemble engendré un sentiment d'arbitraire et une grande méfiance.

Au plan organisationnel, le regroupement des directions en directions générales a produit des faiblesses dans l'articulation entre transversalité et expertise, un allongement excessif des chaînes hiérarchiques, des rapprochements sans synergies réelles. Pilotées par les organigrammes, ces vastes restructurations n'ont pas eu les effets d'efficacité et d'efficience attendus. Ce constat est *a fortiori* valable pour les DRAC.

L'exercice des « projets de service » qui aurait pu apporter plus de cohérence a été largement sous-estimé dans sa valeur et sa conduite, notamment en administration centrale.

Au plan fonctionnel, l'accumulation de procédures administratives nouvelles n'a pas comblé l'absence d'une réflexion opérationnelle ouvrant la voie à la résolution des problèmes concrets : **le ministère est devenu moins agile, les niveaux de contrôle se sont multipliés avec un accroissement paradoxal des risques, le travail est devenu plus parcellaire et les relations entre services plus compliquées.**

Pilotant une multitude de mesures et absorbé par leur masse, le SG a été empêché de jouer le rôle stratégique qui lui revenait dans le ministère et de construire les outils qui lui sont nécessaires.

Le dialogue social avec les organisations syndicales a été sacrifié sur l'autel de la vitesse et de la quantité des transformations. Il en est résulté, pour elles, un sentiment de mépris et pour les agents, une désorientation forte, l'idée que la RGPP négligeait les promesses les concernant, ainsi qu'une perte d'adhésion à l'objectif même des réformes. Dans ce contexte, non seulement la fonction RH a été déficiente, mais elle a été elle-même affectée dans son organisation.

Beaucoup de choses sont à refonder et peuvent l'être : la confiance des agents dans leur ministère, le sentiment d'équité pour les catégories les plus durement touchées, le rétablissement de la valeur des métiers, les conditions du dialogue social et un fonctionnement plus efficace dans le travail des équipes et dans les relations des équipes entre elles. Sur tous ces points, des améliorations sont rapidement possibles.

Cela suppose que **les priorités des réformes à venir soient nettement établies, que leurs pilotages** soient définis clairement, qu'elles soient menées selon des rythmes acceptables conciliant buts à atteindre et continuité du travail, et que le ministère se dote de procédures et d'outils de **suivi et d'évaluation** permettant de construire une information fiable et de pouvoir communiquer sur elle dans la plus grande transparence.

6.2 Construire les conditions d'un nouveau progrès

Les orientations pour l'action développées résultent de la synthèse entre les enseignements tirés des entretiens menés par la mission (III) et ceux issus de l'analyse de l'organisation et du fonctionnement des structures du ministère (IV et V).

Cette synthèse a été organisée dans une double perspective organiquement articulée : attirer l'attention des décideurs sur des axes d'améliorations possibles dans l'ensemble du ministère et à l'intérieur des structures telles qu'elles se présentent aujourd'hui, définir les principaux éléments de méthode permettant la meilleure mise en place au sein des équipes des actions de modernisation de l'action publique (MAP).

Elle s'organise en trois grandes rubriques structurées en « points-clefs », auxquels sont attachées les préconisations de la mission.

6.2.1 Quelles pistes d'amélioration pour l'ensemble du ministère ?

- **Point-clef n° 1 : recréer le sens d'une culture partagée**

Tout démontre que les clivages culturels en termes de « points de vue » sur l'organisation et la finalité des missions ont eu de forts effets négatifs et que la RGPP a provoqué une sorte de désorientation sur la valeur du service public et ses bases professionnelles, sur les collectifs de travail et le rapport général des personnels à la valeur des décisions prises. Il paraît indispensable de restaurer la confiance, le maximum de sérénité et de motivation.

Préconisations

1.a) revaloriser comme des priorités les métiers, les savoir-faire et l'expérience des agents. Cette action est indispensable pour dissiper à terme les antagonismes culturels instaurés par la méthode précédente de réforme. Sur ce point, l'implication du management sur toute l'échelle hiérarchique est nécessaire : c'est à lui à remotiver les équipes et avec les outils qui le permettront.

Concernant les agents nouvellement nommés au ministère, il serait utile de **valoriser la transmission des savoir-faire** techniques, scientifiques et administratifs par les personnels dotés de l'expérience professionnelle acquise depuis de nombreuses années au service du MCC. Cela permettrait de mieux souder les équipes.

1.b) faire l'inventaire sous-direction par sous-direction des problèmes de procédures fonctionnelles laissés en suspend par la vitesse de la RGPP, pour en dresser la liste et y apporter le plus rapidement des solutions opérationnelles. Cette action devrait faire l'objet d'une forte collaboration entre SG et DG et DRAC. Elle permettrait d'établir une cartographie des manques et des dysfonctionnements, un repérage des déséquilibres, notamment dans la perspective du Programme ministériel de modernisation et de simplification (PMMS). (voir également, *infra*, la préconisation **4.d**) sur les « projets de services »).

1.c) repérer de façon prioritaire les déséquilibres effectifs/missions les plus importants dans les DRAC et les corriger au mieux. Cette action concerne tout le ministère mais elle est, ici, particulièrement urgente : les DRAC sont le premier contact avec le service public pour les citoyens, les élus, les professionnels de la culture et les autres institutions opérationnelles en région.

- **Point-clef n° 2 : Stopper toute diminution mécanique des effectifs**

Dans la négociation avec le ministère des Finances, la spécificité du ministère en termes de missions et de métiers doit être soulignée.

Préconisation

2.a) souligner l'impact négatif de toute baisse d'effectifs sur les petites unités

La variété des missions du MCC conjuguée à la petite taille des équipes très spécialisées par type de mission sont des arguments pour **maintenir le volume global d'emploi**. En effet, toute suppression de poste, même marginale en apparence, affecte sérieusement l'activité. Seule une gestion prévisionnelle des effectifs en relation directe avec la réalité de l'ensemble des missions permettra de travailler sur le moyen et long terme, en relation avec l'ensemble des administrations - y compris autres ministères-, services et opérateurs concernés, ainsi qu'avec les collectivités territoriales.

- **Point-clef n° 3 : refonder les bases du dialogue social**

Pendant la RGPP, le dialogue social a été conçu comme un devoir d'information, jamais comme un outil potentiel de la conduite du changement. Il a sans cesse consisté en une présentation *ex-post* de décisions prises. De multiples réunions ont été organisées sur le détail de l'organisation future, sans grand résultat et sans que les **nombreux agents** consultés aient l'impression que leurs avis aient été pris en compte.

Pour les **organisations syndicales**, l'ensemble de cette période s'est soldé par un bilan entièrement négatif. Leur réaction a été un raidissement de réponse qui a transformé les instances de dialogue en arènes.

Il est urgent de mettre en place les conditions d'un dialogue social refondé.

Préconisations

3.a) préciser et respecter le rôle de chaque partie dans le dialogue social

Un dialogue social efficace suppose d'être réglé dans la **répartition claire des rôles de chaque partie**. Les attributs de chaque partie sont ainsi clairs, tant au plan réglementaire qu'en termes de zone de compétence (niveaux ministériel, directions générales, Secrétariat général, établissements publics, etc.). Le dialogue social sera d'autant plus apaisé qu'il évitera ainsi les interférences inadéquates et sera mieux articulé sur les réalités opérationnelles.

3.b) prendre en compte les observations des syndicats dans un système plus ouvert.

Les organisations syndicales du ministère de la Culture et de la Communication demandent à intervenir sur le sens et les conditions du travail des agents. Leur volonté et leur capacité à « discuter des missions du Ministère », doivent être respectées, sans pour autant déboucher sur une cogestion. La stérilité et la conflictualité de la situation pourraient être corrigées en instaurant des **réunions régulières** consacrées exclusivement à des échanges **sur le fond des missions**.

Les méthodes RGPP ont transformé les instances réglementaires en tribunes sur des questions plus « politiques » que techniques : **le cours normal des CTM et CHSCT doit être rétabli de part et d'autre.**

3.c) organiser une « conférence sociale annuelle » du ministère dans le cadre de laquelle les questions touchant aux « missions », à leur réalisation et au « sens » du travail soient plus particulièrement abordées.

- **Point-clef n° 4 : rétablir le sentiment d'équité parmi les agents**

Le sentiment et les bases objectives de l'iniquité ressentie dans toutes les composantes du ministère gangrènent l'ambiance générale de travail, la confiance des agents dans leur administration, leur motivation. Une action urgente s'impose ici, qui suppose une négociation affirmée avec le ministère des Finances, qui a toujours maintenu un joug particulièrement pesant sur la Culture, d'autant plus injustifié que les exigences du service public culturel ne sont pas moindres qu'ailleurs et qu'il y est accompli avec autant de zèle.

Préconisations

4.a) La paupérisation de la catégorie C doit être combattue et la situation d'agents de la catégorie B améliorée. Ces agents ont très souvent assumé des tâches bien au-dessus de leurs compétences « théoriques » avec beaucoup de dévouement et de réussite. Ils ont grandement contribué à tenir le ministère et ses missions en état de marche, dans les DRAC notamment.

Au-delà des repyramidages utiles et nécessaires, une **revalorisation des grilles** pour remonter les rémunérations de base doit être négociée, pour obtenir des niveaux de rémunération justes et une considération au sein de la fonction publique.

Ces mesures sont d'autant plus urgentes que les primes ont été inexistantes depuis plusieurs années pour ces catégories, tandis que des moyens importants étaient consacrés par le système général de la RGPP à une consultance privée jugée peu pertinente.

4.b) Les membres de l'encadrement intermédiaire gérant directement les équipes devraient obtenir une plus grande considération car ils ont été sous la double contrainte des réformes venues d'en haut et des dysfonctionnements remontant de leurs bases. Ils ont joué un rôle essentiel pour tenir le ministère en état de marche. Les manques de moyens matériels et humains, les défaillances de fonctionnement, le rythme des réformes ont été directement compensés par eux. Ils devraient pouvoir être valorisés et accompagnés dans leur rôle de management.

4.c) D'un point de vue organisationnel, la notion de collectif de travail devrait être promue activement et relancée. C'est une question pour le management à tous niveaux. La RGPP a créé une compétition interne au sein des équipes et une ambiance qui a pu devenir délétère. Cette course était relayée par l'absence de dialogue effectif. Le retour du débat sur la PFR est révélateur de cette situation.

6.2.2 Les voies d'un renforcement organisationnel et fonctionnel

- **Point-clef n° 5 : clarifier le rôle du SG et ses relations avec les DG**

Les responsabilités du SG sont très importantes et centrales désormais dans les processus administratifs, le support des grandes fonctions transversales et la préparation stratégique des décisions ministérielles. Or la méthode RGPP a non seulement positionné le SG comme le « coupable idéal » des travers de cette politique, mais elle l'a aussi dérouter de son rôle majeur. Intervenant sur tout, la priorité de ses grandes fonctions a été délaissée. Cette situation et cette image doivent être modifiées.

Préconisations

5.a) Affirmer et reconfigurer le rôle stratégique du SG. Le sens du rôle du SG s'est paradoxalement dilué à l'issue des réorganisations et dans la masse même des mesures RGPP. Plus la RGPP avançait, plus ses retombées opérationnelles se complexifiaient, et plus le SG était mécaniquement engagé et dans un processus de promotion/implémentation qui a absorbé son organisation et ses activités, au point que son bilan a pu apparaître comme une longue liste de mesures, au détriment de travaux de fond au service de l'action et de la décision. En fait, la RGPP a énormément affecté le SG, au point de le dérouter en partie de ses fonctions. Il est donc urgent que le SG puisse être mobilisé dans la perspective d'une véritable consolidation budgétaire et financière au service de politiques clarifiées et revisitées, qu'il devienne un centre d'impulsion dans les secteurs de l'expertise administrative et du conseil stratégique, l'initiateur innovant d'un nouveau dialogue social et le pilote légitime des réformes sous l'autorité de la Ministre.

5.b) Clarifier les relations du SG avec les DG. Cet objectif se place dans le sillage de la recommandation précédente. La définition du rôle d'une structure ne peut aller sans celle de ses frontières, ni celle de ses articulations avec les autres structures importantes.

Sur ce point, une clarification des fonctions de **pilotage par domaine** paraît de bonne méthode pour dissiper les malentendus dans les positions et les doublons dans l'action. La question de l'exercice de la **tutelle des opérateurs** est à éclaircir dans ce sens, ne serait-ce que parce qu'elle pose des problèmes de cohérence dans l'attribution, des problèmes de valeur ajoutée dans son exercice et d'image vis à vis de l'extérieur.

5.c) Redynamiser la fonction RH dans le ministère

C'est un objectif essentiel pour le SG et le SRH. La bonne initiative prise pendant la RGPP de créer des « autorités d'emplois » et le CMRH doit être améliorée dans la perspective d'une approche plus proche des agents. Non que le dispositif doive avaliser toute demande indistinctement : il faut, au contraire s'orienter vers une **configuration stratégique d'ensemble**, dans le respect et des missions à accomplir et des contraintes de conjoncture. Cela suppose un **dialogue équilibré** entre gestionnaires des RH du « centre » et de la « périphérie ».

L'organisation du SRH devrait aussi faire un effort d'ouverture vers les agents du ministère. Les inspecteurs ont bien conscience que c'est une recommandation plus facile à formuler qu'à mettre en place de façon opérationnelle. Mais le fonctionnement de « **Contact RH** », par exemple devrait pouvoir être amélioré assez rapidement.

Le changement viendra aussi dans ce domaine par la mise en place d'un **accompagnement adapté pour les agents**, c'est à dire aussi de reformulations importantes dans l'offre et les cycles de formation, qui ont une influence sur l'ambiance de travail. Beaucoup reste à faire dans ce secteur, en DRAC comme en centrale, notamment pour accompagner les défis de la bi-compétence ou des fonctions cruciales comme la mise en place de l'ONP.

Enfin, la gestion des personnels et de leur carrière doit faire l'objet d'une attention soutenue, notamment sur le chemin vers l'ONP. Les outils disponibles pour cet objectif paraissent peu communicants entre eux : la vision de la carrière d'agents en souffre et les personnels en charge sont souvent obligés à de longues rectifications à la main. Les risques d'erreurs s'accroissent ainsi. Il est clair que la mise en place de la Gestion prévisionnelle des effectifs et des carrières (GPEEC) contraint le SRH à insérer **l'amélioration de ses procédures** dans le cadre global des évolutions de ses missions et à la **fiabilisation de ses données**. Mais un « SRH au service des agents » est avant tout un service qui est capable de lier de façon fiable carrière, évolution des compétences et rémunération pour un même individu.

6.3 Affermir la modernisation de l'action publique (MAP) sur de nouvelles bases

S'il est une utilité de l'ensemble des travaux menés par la mission d'évaluation conduite par l'IGAC, rien ne peut mieux la décrire que les enseignements qu'elle pourrait dégager pour détacher les processus des réformes à venir des hypothèques du passé et des errements de la RGPP. C'est donc aussi dans ce sens que les différents groupes ont travaillé collectivement.

- **Point-clef n° 6: afficher de façon claire les réformes à venir**

La RGPP a additionné des mesures très différentes en termes d'objectifs. De pures économies ont été présentées comme de la modernisation, les reformulations d'organigrammes comme des visions de contenus sur les politiques publiques, et les réunions « chambres d'enregistrement » comme du dialogue social.

Pour l'avenir, et pour ce qui dans la masse des réformes accomplies peut constituer des points positifs, il faudra sans doute, dans le but d'en préserver le potentiel, faire évoluer les cadres généraux dans la conduite du changement.

Préconisations

6.a) La MAP doit marquer ses différences avec la RGPP dans ses propres démarches et pour cela :

- **abandonner les injonctions culpabilisantes** et productrices de clivages, contenues dans les termes de modernisation, modernité, etc., qui ont été galvaudés et usés ;
- **renoncer au slogan de « réformes permanentes»**, qui les assimile toutes sans distinction à un processus darwinien sans fin, livré à un éternel présent. Il faut une annonce claire, une organisation raisonnée et un but perceptible d'arrivée pour chaque action et pour chacun.

- **proposer des appellations différenciées pour ses points d'application** : la recherche d'économies devrait modestement s'intituler comme telle ; les évaluations de politiques publiques doivent vraiment prendre en compte le périmètre de leurs objets (et leurs différents acteurs) et commencer par des analyses de contenus et de service public rendu; les points de dialogue social devraient y être intégrés. Modestie et langage de vérité peuvent provoquer le débat mais jamais le malaise général.

6.b) Réparer l'occasion manquée des « projets de service »

L'objectif normal des projets de service lancés à la fin 2010 en administration centrale et un peu avant dans les DRAC était de « donner du sens », un sens opérationnel, aux nouvelles organisations. Cette occasion a été largement manquée par les modalités mêmes de sa mise en œuvre et n'a parfois pas eu lieu du tout. Dans le ministère, le bilan de cette action est grevé par les échecs et les manques.

Cet exercice est à l'évidence à reconsidérer et pourrait être concomitant à la cartographie des dysfonctionnements préconisée plus haut en **1.c)**. Il pourrait également être l'occasion pour chaque grande direction d'examiner les questions posées par les allongements de chaînes hiérarchiques (temps, contrôles, articulations logiques). La remise en route de projets de services apparaît comme une **opportunité forte** dans la perspective d'une amélioration globale de l'ambiance et des travaux de toutes les unités, comme un des lieux où la parole des agents pourra s'exprimer.

Pour les directions générales, notamment, remettre sur le métier de nouveaux projets de services permettrait d'aborder de façon spécifiée les problèmes concrets posés dans chacune d'elles, après les opérations de fusions, par l'organisation de la transversalité (pensée plus par organigrammes que par fonctionnement) qui a parfois démultiplié les travaux administratifs, tout en affaiblissant les logiques « métiers » et l'expertise.

Plus généralement, cela pourrait aussi permettre de **revisiter les logiques des mutualisations**, car elles sont loin de l'efficacité d'une « mise en commun » : elles ont plutôt été gérées comme des « privations » d'agents ici, pour les structurer et ont ensuite forcé les décideurs à reconstituer ça et là des « correspondants » pour conférer de l'efficacité aux processus, en DRAC comme en administration centrale.

De nouveaux projets de services seraient d'autant plus opportuns pour l'ensemble du ministère que l'arrivée de nouveaux directeurs à la tête du SG et des DG représente une conjoncture favorable pour une relance de la marche des directions et de la coopération entre elles. Les nouvelles directions, par ailleurs, auraient là l'occasion d'appréhender globalement l'activité et les moyens de leurs structures.

6.c) redonner la parole aux agents dans la perspective des réformes. Pour la perception des dysfonctionnements, comme pour la mise en œuvre de la MAP, la parole des agents devrait être prise en compte comme un élément important dans l'apport d'informations et d'indicateurs avancés pour sa mise en place.

Concernant les trois politiques publiques destinées à être évaluées, un système de questionnement des agents pourrait être déployé (annonces, adresses pour courriers, garanties d'anonymat, etc.) qui servirait sans doute de matériel aux équipes en charge des évaluations proprement dites. En dépit des décalages temporels toujours possibles dans ce type d'actions, cette initiative nous paraît devoir être prise si elle est maîtrisée. Elle a donné des résultats rapides et riches d'enseignements pour le présent rapport, fournissant des bases pour mieux distinguer les dysfonctionnements structurels et conjoncturels.

- **Point-clef n° 7 : conforter les missions d' évaluation et de prospective**

Ce point est essentiel puisque la MAP doit évaluer trois politiques publiques du ministère, mais au-delà pour le pilotage d'évolutions futures.

Préconisations

7.a) développer l'action du SG dans le domaine de l'évaluation. Il lui revient de s'organiser et d'organiser ces évaluations de la façon la plus adaptée notamment en les plaçant, sous une problématique large en termes de points de vues (budgétaire et financier, professionnel et structurel, service rendu, situations géographiques, dimension interministérielle, etc.). L'un des atouts pour l'avenir du ministère repose en effet sur sa compétence en termes d'observation et d'analyse du champ des politiques et de l'économie culturelle au plan national.

Par ailleurs, ces évaluations seraient pour le SG l'occasion de se doter des outils de suivi qui ont singulièrement manqué dans la RGPP et dont l'absence, ou le caractère incomplet, jette toujours un doute sur la valeur des démarches, qu'il s'agisse d'efficacité ou d'efficience.

Implanter ces outils et pratiques de façon structurée dans le SG, contribuerait à accroître son rôle et sa valeur dans le secteur de l'information stratégique.

7.b) développer les capacités en matière prospective pour les pilotages stratégiques. Cette dimension est particulièrement importante dans le domaine des *études d'impacts* (ou *évaluation ex ante*) mais également pour accroître l'information pertinente des décideurs. Embrassant de multiples dimensions, l'activité prospective devrait commander une réflexion sur les fonctions « études », « veille » et « conseil » et leur meilleure organisation, dans l'objectif d'une aide opérationnelle à la décision. Elle suppose une ouverture internationale et des relations suivies avec les services de même nature dans les autres administrations.

TITRE II

RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL



MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION
INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES

N° 2013-02

Évaluation des effets de la mise en œuvre de la révision générale des
politiques publiques

1/ Gouvernance et dialogue social



Coordination : Nicole Pot, Inspectrice générale

Gilles Butaud
Chargé de mission

Dominique Chavigny
Chargé de mission

Paul Tolila
Chargé de mission

SOMMAIRE

I - UNE DÉRIVE IMMÉDIATE : FAUTE DE RÉFORMES LÉGITIMÉES, LA RGPP EST VÉCUE PAR LES AGENTS COMME UNE ENTREPRISE PUNITIVE

1-1- Le lancement de la RGPP en 2007 fait référence en particulier à l'exemple canadien et s'appuie sur un guide méthodologique largement diffusé aux équipes dirigeantes, dont la teneur est alors perçue favorablement par la majorité des personnes auditionnées

1-2 - Dans les faits, la décision politique au plus haut niveau de l'Etat a très rapidement, c'est-à-dire dès la fin 2007, contracté l'exercice sur les économies à trouver et les suppressions d'emplois

1-3 - La RGPP2, lancée à l'automne 2009, avait très clairement pour objectif essentiel d'assurer le respect de la maquette du budget triennal 2011-13 dans un contexte de dégradation des finances publiques

II - UNE GOUVERNANCE MARQUÉE PAR L'ABSENCE DE CONCERTATION ET DE DIALOGUE SOCIAL, ET LES FAIBLESSES DE MANAGEMENT

II-1 - Un mode de décision descendant et « parallèle », marqué par le culte du secret, qui est une modalité prédominante de la RGPP

II-2 - Des décisions prises dans l'urgence et l'absence de concertation

II-2-1 - La RGPP 1

II-2-2 - La RGPP2

II-3 - Les faiblesses du management au sein du ministère ont lourdement aggravé la gestion des suppressions de postes

II-3-1 - Le rôle des consultants

II-3-2 - L'application du 1/2

A - Le volume des gains potentiels en emplois des mesures arbitrées est déconnecté des décisions de suppressions

B - Dans la réalité du pilotage de cette démarche, et sur l'ensemble de la période affectée par la RGPP, plusieurs points méritent d'être mis en exergue

C - Les faiblesses les plus saillantes

D- En conclusion

III - LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE, POINT D'ORGUE DE LA RGPP

III-1 - La réorganisation de l'administration centrale, qui traverse toute la période et a causé une grande instabilité, a été conduite de façon autoritaire et selon un rythme assez erratique, montrant bien les difficultés de pilotage de cette opération d'envergure

III-2 - Pour la majorité des agents, la réorganisation a été considérée comme un moyen de réduire les emplois, et un facteur de complexification du fonctionnement et d'affaiblissement des politiques ministérielles

III-2-1- Les fonctions support

III-2-2 - Le rôle du secrétariat général

III-2-3 - La création de trois directions générales

III-3 - La conduite des projets de service, parfois conçus dans l'opacité ou carrément inexistantes, illustre les problèmes de gouvernance et l'absence de dialogue social

POUR L'AVENIR : CONCLUSION ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- 1 - La temporalité des réformes
- 2 - Le dialogue social
- 3 - L'évolution de l'organisation
- 4 - Les ressources humaines
- 5 - Les relations avec les opérateurs

GOVERNANCE ET DIALOGUE SOCIAL

La décision de lancer une grande politique de modernisation de l'administration, la Révision générale des politiques publiques, annoncée solennellement par un discours du Premier Ministre le 10 juillet 2007, fait suite à de nombreux mouvements de réforme : la rationalisation des choix budgétaires, les stratégies ministérielles de réforme, les plans de modernisation, les audits de modernisation, la LOLF... Elle s'en distingue par son ampleur, sa durée et ses modalités de gouvernance.

La RGPP a donné lieu à de nombreux rapports, tant de la part des assemblées que des corps de contrôle, soit que les unes et les autres se soient rapidement emparés du sujet, soit qu'ils aient été sollicités pour faire un premier bilan de cette politique :

- les rapports parlementaires : AN n° 4019 du 1/12/2011 Eckert et Cornut Gentile au titre du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques ; rapport d'information De Legge n° 666 du 22/06/2011 du Sénat, qui étudie en particulier les effets sur les collectivités locales et les politiques territoriales ;
- le rapport IGF/IGAS/IGA du septembre 2012, (sur la base des réponses des différents ministères fournies par les secrétariats généraux et les inspections générales) ;
- le rapport de la Cour des comptes du 7/11/2011 sur le bilan de 10 ans de loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : il souligne les "multiples avancées rendues possibles par cette réforme", critique avec dureté le grand écart de pilotage de ces dernières années, *via* la révision générale des politiques publiques (RGPP) : "inscrite initialement dans la dynamique de la LOLF, elle s'en est ensuite écartée, notamment en privilégiant l'examen des structures au détriment de la revue des politiques publiques dans leur ensemble". La Cour des comptes parle même de "substitution" au "défi" porté par la LOLF ;
- l'avis du CESE de novembre 2011 rappelle que "l'évaluation des politiques publiques s'est imposée au fil des années" ; la rapporteure propose donc de l'appliquer aussi à la RGPP. "Le CESE estime nécessaire une suspension temporaire de l'application de la RGPP", assortie après examen d'"une réorientation assise sur ses résultats"

La mise en œuvre de la RGPP au sein du MCC ne présente pas de particularité majeure par rapport aux observations de ces différents rapports, toutes assez largement critiques sur les processus et les résultats, même si elle s'inscrit évidemment dans un contexte spécifique. Les nombreux entretiens (400 personnes auditionnées) qui ont eu lieu dans le cadre de la mission confiée à l'IGAC ont permis de confirmer cette appréciation, tout en identifiant les modalités de décision et les conséquences organisationnelles propres au ministère.

I- UNE DERIVE IMMEDIATE : FAUTE DE REFORMES LEGITIMEES, LA RGPP EST VECUE PAR LES AGENTS COMME UNE ENTREPRISE PUNITIVE

I-1 Le lancement de la RGPP en 2007 fait référence en particulier à l'exemple canadien, et s'appuie sur un guide méthodologique largement diffusé aux équipes dirigeantes, dont la teneur est alors perçue favorablement par la majorité des personnes auditionnées

La grille d'analyse proposée leur a paru soulever des questions aussi fondamentales que légitimes, dans leur simplicité à certains égards un peu provocatrice : « Que faisons-nous ? Quels sont les besoins et les attentes collectifs ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Comment faire mieux et moins cher ? Qui doit payer ? Quel scénario de transformation ? »

Le guide méthodologique indiquait explicitement que « les questions d'optimisation de structures et de dispositifs ne seront examinées qu'après que la raison d'être de chacune des politiques publiques aura elle-même été analysée », tout en annonçant d'emblée des objectifs dits de « productivité » : en particulier le non-remplacement partiel des départs à la retraite, pouvant aller, le cas échéant, jusqu'à un sur deux. Il décrivait également un dispositif destiné à impliquer largement les responsables et à accompagner le changement.

Après cinq années de LOLF, qui a agrégé des lignes budgétaires de façon aussi cohérente que possible, mais sans conduire de concertation ni de débat sur les politiques publiques culturelles, la méthodologie proposée semblait précisément y inviter, et en conséquence permettre une clarification des missions et du partage des responsabilités, préalable aux nécessaires évolutions. Dans tous les domaines d'action du ministère, des réformes semblaient en effet s'imposer à plus ou moins brève échéance, voire étaient déjà en cours, le plus souvent en relation avec les évolutions structurelles de l'environnement : d'une part la décentralisation et le rôle accru des collectivités dans la sphère de la culture (enseignement supérieur, politique patrimoniale, archéologie...), et d'autre part les bouleversements technologiques, et leur arrière-plan européen et international, qui modifient profondément l'économie générale de la culture et de la communication. Par ailleurs, le nombre toujours croissant des opérateurs, leur poids tant culturel que budgétaire, semblaient également d'autant plus appeler des réflexions de fond que leurs relations avec la « tutelle » étaient souvent difficiles.

I-2 Dans les faits, la décision politique au plus haut niveau de l'État a très rapidement, c'est-à-dire dès la fin 2007, contracté l'exercice sur les économies à trouver et les suppressions d'emplois

Dans son discours de lancement de la RGPP, en date du 10 juillet 2007, le Premier Ministre déclare « *Nous allons dépasser la logique des moyens et nous interroger sur les fins de toute action publique* » et annonce « *une véritable révolution dans la réforme de l'État. Il ne s'agit plus de faire comme s'il ne servait à rien de s'interroger sur la raison d'être des politiques publiques* ». Dès ce discours toutefois, l'objectif de réduction des dépenses publiques est clairement posé, même si le premier Ministre dit qu'« *il est hors de question de procéder par coupes sombres (sic), en appliquant une norme arbitraire. Cela ne conduirait qu'à détériorer la qualité du service rendu et à dégrader les conditions de travail de nos agents* ».

Très rapidement, l'accent est mis pourtant sur la priorité donnée à la réduction des effectifs (le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux : le $\frac{1}{2}$), et le lien est indissolublement établi entre réforme et économies, ce qui a conduit à ne plus voir les réformes qu'à travers le prisme de celles-ci, en oubliant donc ce qui avait été affirmé sur le sens des politiques (M.

Migeon, DGME, « pour un retour à l'équilibre des finances publiques, des réformes de grande ampleur sont indispensables » cf. les documents de communication officiels).

Dans sa note de cadrage du 29 mai 2008, la ministre de la culture et de la communication rappelle que le 12 décembre 2007, le CMPP a décidé de « recentrer l'administration centrale sur ses fonctions plus prospectives de pilotage et de stratégie », ce qui implique « une réorganisation permettant de « passer des dix directions à quatre ou cinq grandes directions centrées sur les principales missions du ministère », mais également la suppression des « doublons entre la direction de l'administration générale, les directions opérationnelles et les opérateurs », ainsi que la centralisation et la rationalisation des fonctions support. Les principales lignes de force sont alors clairement indiquées, qui sous-tendront l'ensemble de la démarche : rationalisation, mutualisation des fonctions support.

I-3 La RGPP2, lancée à l'automne 2009, avait très clairement pour objectif essentiel d'assurer le respect de la maquette du budget triennal 2011-13 dans un contexte de dégradation des finances publiques

«Ce grand chantier de réforme de l'État doit se poursuivre notamment dans la perspective de la préparation d'un nouveau budget triennal » (lettre du Premier Ministre à madame Miquel, chargée de la mission d'audit du ministère de la culture et de la communication, en date du 26/10/2009). La fonction publique dans son ensemble apparaissait comme un facteur important de la dégradation des finances publiques : la règle du ½ s'est alors imposée, sans que les questions du périmètre des missions du ministère et du rôle de l'État en matière culturelle par rapport aux collectivités locales ne soient en fait jamais discutées, contrairement aux annonces.

Ce dernier point est essentiel : la RGPP s'est déroulée en vase clos, dans une démarche en quelque sorte autarcique et obsessionnelle de réduction des coûts via la diminution des emplois du ministère, sans que l'occasion d'un débat de fond sur le partage des responsabilités ait été saisie.

Très rapidement, la RGPP a donc été assimilée dans l'esprit des agents à une volonté de réduire le champ de l'administration centrale et ses moyens : on est passé d'une révision des politiques à celle du format de l'administration centrale. Quant au retour à l'équilibre des finances publiques, qui s'exprime par un besoin de plusieurs dizaines de milliards d'euros, il est apparu comme un enjeu dont l'importance n'était pas méconnue, mais sans commune mesure avec les capacités du MCC -et de la fonction publique- à contribuer à le résoudre⁴² ; surtout, faute d'une véritable légitimation des réformes, l'opération a été conçue comme fondamentalement hostile à l'administration et à ses agents, sans lien avec le sens et les fondements de l'action publique : l'approche idéologique du rôle des politiques publiques et de l'État, qui tendait à banaliser son rôle en en faisant un acteur comme les autres, a été extrêmement mal perçue des agents, qui de surcroît au ministère de la culture ont souvent une vision de leur travail teintée de militantisme ; quant aux organisations syndicales, elles souhaitent intervenir non seulement sur les conditions de travail, mais sur le sens politique du travail des agents.

C'est ainsi que d'une certaine bonne volonté de départ, on est passé en peu de mois à un rejet quasi général, qui n'a fait que s'accroître au fil du temps, ainsi que la presque totalité des entretiens a pu le montrer. Pour les agents et les syndicats, la RGPP se résume aujourd'hui sans nuance au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux et à la réorganisation du ministère en un secrétariat général et trois directions générales.

42 Ce point est particulièrement souligné par les OS

On touche sans doute là à une des difficultés majeures de la RGPP, qui a intimement mêlé l'exercice budgétaire et la préparation de réformes d'envergure des politiques publiques. Non pas que les deux n'aient pas de lien : mais on ne peut conduire les deux selon la même méthode et la même temporalité. La conduite des réformes du service public ne peut en tout état de cause faire l'impasse sur le débat public, tel qu'il est au demeurant inscrit dans les textes et les pratiques républicaines : élus, société civile, organisations syndicales. La difficulté, dans une situation d'urgence, est de trouver la bonne articulation.

II- UNE GOUVERNANCE MARQUEE PAR L'ABSENCE DE CONCERTATION ET DE DIALOGUE SOCIAL, ET LES FAIBLESSES DE MANAGEMENT

II-1 Un mode de décision descendant et « parallèle », marqué par le culte du secret, qui est une modalité prédominante de la RGPP

Tous les rapports sur la RGPP décrivent un processus de décision descendant et autoritaire, où la présidence de la République et Matignon sont prescripteurs de premier rang, le ministère de la culture et de la communication s'efforçant avec difficulté et un succès relatif de faire comprendre et de défendre ses spécificités (via le SG, et l'IGAC, dans la mesure où des inspecteurs généraux ont pu être associés aux deux phases).

Les décisions essentielles étaient donc prises au niveau du Comité de suivi (CDS), et ultérieurement officialisées par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) ou le Conseil des ministres. Le CDS, présidé conjointement par le secrétaire général de la présidence de la République et le directeur de cabinet du Premier Ministre prenait dans les faits les décisions essentielles avant leur officialisation par le CMPP.

La distribution des rôles au sein de ce comité est totalement inédite : les ministres comparaissent tour à tour ; le ministre du budget est présent et le rapporteur est un haut fonctionnaire d'une inspection générale interministérielle (monsieur Auvigne puis madame Miquel), qui s'efforce de proposer des mesures répondant aux exigences du ministre du budget tout en étant acceptables pour le ministre concerné, lequel se trouve, devant un aréopage de membres de cabinet et de hauts fonctionnaires, dans une position souvent défensive et en tout cas peu conforme à ce que l'idée qu'on se fait d'ordinaire de la dignité d'un membre du Gouvernement. En tout état de cause, le ministère -comme les autres- s'est trouvé placé dans une situation où ses marges de manœuvre étaient fort réduites.

Sur ce mode de fonctionnement, et sur la qualité des arbitrages, la mission a entendu de la part de très hauts responsables directement impliqués dans ce processus, et dont la loyauté n'a jamais été mise en doute, des jugements extrêmement sévères tant sur la méthodologie que sur la compétence des décideurs, et dénonçant l'« *amateurisme* » (*sic*) de nombre d'entre eux.

Au sein du ministère, le directeur de cabinet et le secrétaire général ont joué un rôle prépondérant ; ils sont les principaux interlocuteurs des deux responsables de missions successifs et ont été la plupart du temps seuls en première ligne, même si les préfigureurs étaient régulièrement entendus par le directeur de cabinet. Il y a bien un comité de pilotage présidé par le directeur de cabinet pour le suivi de la réorganisation, mais il n'y a pas de comité stratégique présidé par la/le ministre pour débattre, a fortiori pour décider du choix des mesures et de la conduite générale de la démarche.

Le secrétaire général, interlocuteur principal sinon unique de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME), dont le rôle a été déterminant pendant toute cette période, est le pivot de la réforme. A titre d'exemple, dès le printemps 2008, une équipe projet est mise en place -à côté du comité de pilotage- : elle est « animée par le secrétaire général, rassemblant les préfigureurs et toute personne dont la collaboration serait jugée utile par ces derniers ». Le secrétaire général est l'animateur principal de la démarche de rationalisation et de mutualisation des fonctions support, fer de lance de la RGPP dans ses deux phases⁴³. Il est

43 « le secrétaire général est chargé, avec les responsables chargés de la préfiguration des directions générales, de proposer une organisation permettant de supprimer les doublons...en ce qui concerne les fonctions support... le secrétaire général proposera avec les responsables de la préfiguration des directions générales, une répartition des

également responsable, entre autres sujets majeurs, de l'expertise de l'organisation des affaires européennes et internationales conduite pas les préfigureurs.

Les décisions sont donc entre les mains d'un nombre restreint de personnes, extérieures au ministère ou en interne. La RGPP est évoquée lors des comités de direction du ministère, ou de comités de pilotage.

L'ensemble de la démarche s'est très largement déroulée dans le secret ; les documents soumis aux CDS, les points d'avancement, les principaux comptes rendus, les rapports d'audit étaient tous confidentiels, le caractère sensible des principaux sujets abordés - réduction d'effectifs et des moyens de fonctionnement, réorganisation affectant la totalité des personnels- justifiant cette confidentialité dans l'esprit des décideurs. Il faut noter toutefois que début 2008, la ministre a annoncé son intention d'ouvrir le dialogue avec les agents grâce à un dispositif sur l'intranet ; les fiches mises en ligne apportaient des éléments d'informations (présentation succincte des mesures et de leur état d'avancement via les feux), mais elles ne pouvaient constituer un élément de concertation. Il y a eu un discours officiel mais pas de stratégie de communication interne.

Dans ces conditions, il va de soi que le dialogue social était inexistant : il est en effet antinomique avec le culte du secret. Plus encore, certaines décisions internes relatives aux nominations de cadres dirigeants dans le cadre du processus de réorganisation (cf.ci-dessous III) ont-elles pu être prises sans information préalable : c'est ainsi qu'un directeur affirme avoir appris par le JO qu'il n'était plus dorénavant que « chargé de... L'information circulait de façon insatisfaisante au sein même de l'équipe de direction.

II-2 Des décisions prises dans l'urgence et l'absence de concertation

Le discours de lancement de la RGPP prononcé par le Premier Ministre le 10 juillet 2007 met l'accent sur la nécessité d'aller vite : il faut « *un coup d'accélérateur décisif permettant d'achever la réforme de l'État (...)* Le gouvernement a affiché sa détermination à avancer et vite : le Conseil des ministres a sifflé le coup d'envoi dès le 20 juin ; le comité de suivi s'est déjà mis au travail ».

Les analyses ci-dessous démontrent que cette méthode a très vite trouvé ses limites : le choix des mesures s'est effectué principalement en fonction de l'existence de rapports préexistants permettant de documenter les propositions (RGPP 1 et 2). Quant au constat de leur bon achèvement, marqué par un feu vert, il mériterait plus ample analyse et commentaires, et rien ne permet d'affirmer que les gains de productivité et d'efficacité sont aujourd'hui au niveau des espérances.

II-2-1 La RGPP 1

Une première mission a été confiée à monsieur Auvigne, inspecteur général des finances, chargé en juillet 2007 de piloter un pôle d'audit qui portait sur le ministère de la culture et les services du premier Ministre (ce qui a pu faciliter le transfert de la direction du développement des médias-DDM), selon une lettre de mission commune à toutes les équipes. Cette première mission d'audit, dont les travaux ont commencé en septembre, associait, comme la suivante, des consultants privés, mais les délais impartis à son responsable étaient si courts qu'ils ont été peu sollicités sur les choix des mesures. La mission a en effet disposé de quelques semaines entre sa mise en place et le premier comité de suivi. Ces contraintes de calendrier ont été déterminantes

compétences permettant d'optimiser l'allocation des moyens humains... »

pour identifier les mesures à proposer au premier CMPP du 12/12/2007. Il s'agissait en effet de prendre des décisions très rapides pour cadrer la suite : en conséquence la mission a travaillé dans l'urgence à partir des rapports antérieurs fournis par le ministère ou différentes inspections, et en particulier des audits de modernisation, dont elle a pu tirer le meilleur parti puisque les thèmes étaient déjà bien documentés.

Dès le début de la RGPP, c'est donc le calendrier qui a commandé le choix des mesures, et la rapidité avec laquelle les décisions devaient être prises rendait la concertation impossible.

Cette façon de procéder a toutefois permis d'éviter que des décisions prises à la hâte ne soient antinomiques avec les priorités du ministère. Mais la liste ainsi définie, loin d'être le fruit d'une réflexion stratégique sur les missions et leur périmètre, constitue un assemblage hétéroclite de mesures qui avaient fait à un moment ou un autre l'objet d'un travail spécifique, en raison d'une actualité ou sous l'impulsion de tel ou tel dirigeant, mais qui revêtaient une importance, une urgence et un caractère d'opportunité profondément variés.

C'est ainsi que la réorganisation du ministère a été retenue comme première mesure et est devenue emblématique de toute la RGPP, car les travaux réalisés à l'occasion de la LOLF et qui avaient conduit à la définition des programmes, précurseurs des directions générales, avaient semble-t-il fait l'objet de points de consensus forts.

II-2-2 La RGPP 2

Le calendrier des décisions de la RGPP2 est soumis à la même précipitation : les décisions se succèdent avec une extrême rapidité et le ministère dispose de très peu de temps à compter de la date de saisine pour faire ses propositions de mesures :

- 16/09/2009 : lettre de M.Eric Woerth qui saisit le ministère pour trouver des pistes de réflexion pouvant conduire à des propositions de mesures pour la 2^{ème} vague de la RGPP
- 30/09/2009 : réunion entre le directeur de cabinet du PM et celui du ministre de la culture, où sont présentées les pistes de réflexion identifiées par le ministère, soit deux semaines après la lettre de saisine
- 26/10/2009 : lettre du premier Ministre François Fillon à madame Françoise Miquel, contrôleur général économique et financier, lui demandant de « *diriger une équipe d'auditeurs associant fonctionnaires et consultants privés pour examiner le ministère de la culture et de la communication et le cas échéant les opérateurs dont il exerce la tutelle* » ; ce courrier lui demande de fournir des propositions pour la fin de l'année, en énonçant d'emblée 8 mesures ;
- 9/12/2009 : remise du rapport de la mission d'audit, soit 1,5 mois après, pour 11 mesures destinées à modifier en profondeur le fonctionnement du ministère ;
- 11/12/2009 : précomité de suivi entre le directeur de cabinet et les conseillers auprès du PR et du PM
- 2/02/2010 : comité de suivi de la RGPP, initialement prévu le 17 décembre... (la ministre, MM. Guéant et Faugère)

Le rythme se ralentit quelque peu :

- 22/03/2010 : transmission du relevé de décisions du CDS ; demande d'instructions complémentaires ;
- 12/05/2010 : pré-comité de suivi (directeur de cabinet et conseillers PR et PM)
- 30/06/2010 : 4^{ème} CMPP : annonce des nouvelles mesures

Certes, les mesures proposées dans le cadre de la RGPP2 s'appuient cette fois encore sur les pistes de réflexion du MCC, qui « recycle » à nouveau quelques projets anciens à cette occasion, ainsi que sur les travaux engagés lors de la 1^{ère} phase de la RGPP. Néanmoins, on constate que le ministère n'a eu qu'à peine deux semaines pour élaborer ses propositions, et que le délai imparti ensuite à la mission d'audit pour choisir les 11 mesures de la RGPP2 paraît incompatible avec une vraie réflexion et un examen contradictoire sur leur opportunité, leurs enjeux, et les conditions de leur mise en œuvre (la lettre du PM demande pourtant à madame Miquel de travailler « *en lien étroit avec les services du ministère, afin que vos propositions soient le fruit d'un travail en commun avec les administrations qui auront à mettre en œuvre les réformes* »).

Il est intéressant de noter (cf note précitée du 15/01/2010) que madame Miquel elle-même attire l'attention sur la difficulté pour le ministère à conduire les réformes dans le contexte d'instabilité lié à la réorganisation, qui crée pour elle un « *facteur de complexité complémentaire* ». Elle écrit : « *Les mesures RGPP2 retenues engageront le ministère pour les années à venir et ce, dès maintenant. Le pré CDS s'est tenu (vendredi 11 décembre) une journée et demie après la transmission au MCC par la Mission de ses propositions. Avant d'être agréées par le ministère, celles-ci doivent faire l'objet d'un examen attentif de la part du ministre, de son cabinet, des futurs directeurs généraux et du secrétariat général. Les conditions actuelles ne le permettent pas. C'est pourquoi un délai supplémentaire doit être accordé au ministère.* ». Peut-on considérer que ce délai a été accordé ?

Dans ces conditions, on ne peut que conclure que l'association du ministère à la définition des mesures a été largement formelle, dans les deux phases de la RGPP ; de fait le ministère a été mis au pied du mur. Par ailleurs, au sein de celui-ci, il n'était pas possible d'impliquer les équipes de direction, a fortiori les cadres, dans un délai aussi contraint ; l'ensemble des cadres auditionnés, y compris les cadres dirigeants, confirment n'avoir jamais été réellement associés au processus de décision.

En conclusion, on se gardera de dire pour autant que l'ensemble des travaux conduits pendant ces cinq années était dépourvu de qualité et d'intérêt ; mais seuls les cénacles de la RGPP ont eu connaissance des documents préparatoires, tous invariablement marqués du sceau « confidentiel », et traduits en fiches-mandats par la DGME et ses consultants, elles aussi confidentielles ; heureusement sans doute d'un certain point de vue, car tant leur format réducteur (on fait quoi ; quand ; ça rapporte combien) que le système pour le moins rustique de suivi et d'approbation des travaux en cours (les feux tricolores, dont certains ont d'ailleurs su jouer habilement pour freiner des réformes dont ils ne voulaient pas) sont symptomatiques de la gouvernance de la RGPP, dans son refus de l'approfondissement de la réflexion et du débat contradictoire...

II-3 Les faiblesses du management au sein du ministère ont lourdement aggravé la gestion des suppressions de postes

II-3-1 Le rôle des consultants

La conduite de la RGPP reposait largement sur le recours à des audits (cf. ci-dessus : mission « Auvigne » puis mission « Miquel »), conduits par des membres des corps d'inspection générale avec l'association d'inspecteurs généraux des affaires culturelles et de consultants. Le rôle de ces derniers a été diversement apprécié ; ils ont eu connaissance bien sûr de l'ensemble des rapports des différentes inspections et corps de contrôle, qui ont nourri les propositions de réformes, et on a pu ironiser sur leur apport effectif, qui a surtout consisté à synthétiser les rapports existants, et pas toujours à bon escient.

Dans un premier temps, ils ont apporté un appui relativement secondaire : comptes rendus des réunions, documentation, organisation, conseil, étude de cas... Mais avec la RGPP2, en raison de la pression budgétaire qui s'était fortement accrue (exprimée par la DGME, dont il faut se souvenir qu'elle était alors rattachée au ministère du budget), ils ont pris en charge directement une part plus importante des travaux, en particulier ceux qui concernaient les économies budgétaires et les suppressions de postes. Le climat dans l'équipe d'audit était assez tendu, les inspecteurs généraux associés s'efforçant dans la mesure du possible de préserver un certain nombre de principes : c'est ainsi, à titre d'exemple, que le rapport de la mission au CDS du 17/12/2009 a pu faire état, parmi les principales préoccupations qui ont guidé les recommandations de la mission, de la nécessité de « préserver l'expertise scientifique, artistique et managériale du ministère ».

Si le rôle des consultants est sujet à discussion dans l'ensemble de la conduite de la RGPP, tant par leur coût direct et indirect (via la DGME, qui a pris en charge une partie importante de ce coût), que par l'absence de pertinence de ceux d'entre eux qui ne connaissaient pas le secteur public, il est un point sur lequel leur apport a été particulièrement discutable, dans la mesure où les « recettes » du privé ne peuvent se transposer au public : on ne peut dans la fonction publique supprimer les emplois avec les missions ; on ne peut non plus écarter les agents dont les compétences sont devenues inadéquates par rapport aux nouveaux métiers : or les former à de nouvelles tâches prend du temps, et les recrutements dans le contexte de réduction des emplois sont évidemment difficiles, voire impossibles ; quant aux mobilités, elles sont en général peu attractives ; faire partir les gens en organisant une bourse de l'emploi au niveau ministériel ou interministériel est une démarche extrêmement difficile à mettre en œuvre. La différence de culture entre le public et le privé est très profonde : il faut à l'État un temps d'adaptation important, incompressible.

On peut penser que faute de pilotage suffisant, notamment en raison de la méthodologie et de la précipitation de la mise en œuvre, les consultants dans leur travail sur les réductions d'effectifs n'ont pas pris en compte ces spécificités, donc ont évalué les gains de façon théorique - et fort risquée- pour le ministère.

II-3-2 L'application du 1/2

A- Le volume des gains potentiels en emplois des mesures arbitrées est déconnecté des décisions de suppressions.

La seconde phase de la RGPP affiche sans ambiguïté l'objectif essentiel de réduction des dépenses publiques et de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux : « *faire mieux en dépensant moins* ». Le courrier du Premier Ministre à Madame Miquel, en date du 26/10/2009 stipule :

« Vous formulerez (...) pour la fin de l'année des propositions de nouvelles mesures garantissant la poursuite en 2012-2013 des non-renouvellements de départs en retraite arbitrés sur la période 2009-2011, ainsi qu'une réduction à due proportion des coûts de fonctionnement sur l'ensemble du périmètre ministériel, au niveau central comme au niveau déconcentré. Pour faciliter la prise de décision, vos propositions devront présenter des scénarii allant au-delà de ces proportions. »

Les 11 mesures de la RGPP2 présentées par la mission d'audit sont donc dans leur majorité analysées à l'aune des gains en ETP, ainsi que l'atteste le document confidentiel du CDS du 17/12/2009 : soit directement (6 d'entre elles), soit indirectement dans la mesure où elles sont présentées comme des conditions indispensables aux autres réformes (exemple : mesure 4 : améliorer le pilotage des opérateurs en matière d'emploi), soit encore par leurs effets escomptés à plus long terme. Au total, le document rappelle en préambule l'objectif de réduction des ETPT de 300 à 350 sur les années 2012-2013, mais conformément à la lettre du Premier Ministre identifie un gain cible net se situant entre 480 ETP minimum et 752 maximum (titres 2 et 3).

Finalement le schéma PLF 2011-2013⁴⁴, élaboré en 2010, reteint pour ces mêmes années 2012-13 un chiffre de 298 suppressions d'emplois (ETPT). Ce chiffre n'est a priori pas éloigné des objectifs rappelés dans le rapport ci-dessus : mais en l'absence de réflexion sur la corrélation entre les services affectés par les départs à la retraite et les possibilités réelles de redéploiement entre des institutions et des métiers très divers, il apparaît totalement déconnecté des 11 mesures décidées par les CDS et les CMPP pour la RGPP2.

C'est une des caractéristiques de la démarche de la RGPP que de faire travailler des équipes sur des projets générateurs de suppressions d'emplois tout en décidant par ailleurs le volume et le rythme de ces suppressions dans le cadre de la loi de finances, en fonction principalement des départs à la retraite. Il est inévitable qu'en l'absence d'outils de pilotage et de suivi, cette façon de procéder soit pénalisante pour le fonctionnement du ministère. Et au bout du compte, on peut aussi s'interroger sur la « contributivité » des chantiers retenus à la réduction des effectifs.

B - Dans la réalité du pilotage de cette démarche, et sur l'ensemble de la période affectée par la RGPP, plusieurs points méritent d'être mis en exergue (sous réserve de la variabilité des données communiquées et de la prudence avec laquelle il faut en conséquence considérer les chiffres précis, même s'ils donnent des indications suffisantes sur les orientations générales) :

1°) Le ministère semble avoir été très volontariste ⁴⁵: il a anticipé les demandes de réduction d'emplois, et est allé au-delà des mesures votées : 396 ETPT ont été supprimés dès la LFI 2008, préparée et votée fin 2007 juste après l'annonce de la RGPP (366 suppressions effectives en 2008) ; ce mouvement s'est accentué en 2009, année noire de la RGPP (144 suppressions pour 10 votées), compensé par un lissage les années suivantes.

2°) Les annonces qui ont été faites, et qui portent toujours sur les départs à la retraite, masquent la réalité de ces suppressions, sur lesquelles règne une certaine opacité

Les suppressions d'emplois consécutives aux départs à la retraite ont été arbitrées dans le cadre de « schémas d'emplois », négociés par le ministère avec Bercy : le chiffre arbitré était de 521 suppressions en ETPT, seul effort affiché par le ministère en termes de réductions d'effectifs dans le cadre de la RGPP⁴⁶, seul effort affiché par le ministère en termes de réductions

44 Source annexe 1 de la réponse du SG pour l'évaluation IGF/IGA/IGAS

45 Source RAP (rapport annuel de performance) retraité des personnels mis à disposition par le ministère en charge de l'équipement.

46 Source SG/SRH (tableau de synthèse des suppressions, créations et transferts réalisés en LFI de 2008 à 2012, titre 2 dans ce chiffrage, on n'a volontairement pas tenu compte des suppressions liées à des transferts purs et simples

d'effectifs dans le cadre de la RGPP.

Or les tableaux du SG font apparaître que ces suppressions nettes représentent 835 ETPT⁴⁷, chiffre très supérieur aux 521 suppressions annoncées : elles ont en effet aussi été le fait de trois autres mesures.

Au premier chef les « corrections techniques », à savoir la règle selon laquelle 80% des postes vacants en fin de gestion de l'année précédente étaient supprimés dans les LFI de 2008 (100 suppressions) et 2011 (120 suppressions), règle qui a été très défavorable au MCC auquel elle a donc coûté 220 ETPT⁴⁸ sur la période, alors que l'objectif du triennal était déjà dépassé⁴⁹ : la question des modalités de gestion des ressources humaines au ministère est très clairement posée quand on observe l'impact de cette mesure ; en second lieu, mais avec un impact bien moindre, les « contributions interministérielles », à savoir le transfert vers d'autres ministères (-31 ETPT⁵⁰) ; enfin le transfert lié à Chorus, qui a « coûté » 63 ETPT sur la période, alors même que les missions n'étaient pas encore réellement transférées.

Dans quelle mesure le ministère n'a-t-il pas en quelque sorte financé deux fois les réductions d'effectifs liées aux différentes modalités d'amélioration de la gestion intrinsèques à la RGPP, réductions qui devaient être opérées au départ par le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux ?

3°) Le pilotage a conduit à différents déséquilibres structurels :

- un déséquilibre entre l'administration centrale, les DRAC, les SCN et les EP, qui tend à s'atténuer légèrement en fin de période : les suppressions d'emplois n'ont pas eu lieu majoritairement là où elles étaient annoncées⁵¹ :

Evolution des ETP selon les objectifs ciblés de la RGPP1 et de la RGPP2

	RGPP1 2009-2011			RGPP2 2012-2013	
	Objectif	Transfert et chgts de périmètre	Réalisé	Objectif	Réalisé 2012
Administration Centrale	-242	116	63	-20	-30
DRAC	-69	-135	-214	-50	-38
SCN	-15		-528*		-34
EP	-31		299*	-178	-31
AD et BM	-11	0	-39		-23
TOTAL	-368	-124	-190	-248	-156

* effet périmètre

(246 pour la décentralisation), ni aux transferts du titre 2 vers le titre 3 : sur ce point il faudrait apprécier ce qu'il est advenu des 245 ETPT transférés aux opérateurs. On n'a pas non plus tenu compte des créations liées au transfert de la DDM ou à l'ouverture de Pierrefitte.

47 Source idem

48 Source idem

49 Source RAP (sur la période du triennal 2009-2011, les LFI prévoient 610 suppressions ; le réalisé est de 702)

50 Source idem note 5

51 Sources document SG/DSM (objectifs), bilans sociaux 2008 et 2011 (réalisé sur le triennal 2009-2011), tableaux de bord MCC du 31/12/2011 et du 31/10/2012 pour le réalisé au 31/10/2012 et SRH pour les Transferts/périmètre.

On peut s'interroger sur l'affichage de l'objectif concernant l'administration centrale, qui paraît irréaliste, d'autant qu'on prévoit d'intégrer la DDM ; au bout du compte l'effort porte ailleurs.

- un déséquilibre de l'évolution du nombre des titulaires et des contractuels, au détriment des premiers⁵². C'est ainsi que l'évolution des ETP, de 2007 à 2011, toutes filières confondues, fait apparaître un accroissement des contractuels (après intégration de la DDM) de 38% et une diminution des titulaires de 13% ;

- un déséquilibre au sein des filières⁵³ : la seule évolution positive concerne la filière administrative (catégorie A : +2%), ce qu'il faut toutefois apprécier en tenant compte du transfert de la DDM ; en revanche la filière scientifique est fortement touchée : -19%, toutes catégories confondues ; la filière accueil et surveillance subit une réduction de 17%. Les effectifs de la filière technique et enseignement diminuent de 6% « seulement », avec un quasi maintien des catégories B et C ; en revanche compte-tenu de la « sanctuarisation » du nombre des enseignants, la baisse de 11% des catégories A de cette filière est répercutée de façon importante sur les autres corps ;

- enfin le retour catégoriel, conçu comme une mesure de compensation de la diminution des effectifs, est inéquitable,

a) en raison de l'impossibilité où s'est trouvé le SG de cibler les services concernés par les suppressions d'effectifs réels, du fait de l'absence de système d'information fiable sur les ressources humaines ;

b) en raison de son mode de calcul, fonction des seules économies liées aux schémas d'emplois, donc hors corrections techniques et transferts (ce qui est cohérent avec l'axe de communication choisi), et qui par ailleurs n'intègre pas les nombreuses suppressions qui ont eu lieu en 2007 ;

c) en raison de son affectation⁵⁴ : en 2010 il est affecté principalement au reclassement des non titulaires, et à hauteur de 10% seulement au repyramidage de trois corps et aux promotions de grade ; en 2011, on note que 25% environ du montant du retour sont affectés aux catégories B et C (hors la « prime ministre » de 562 K€ qui est versée à l'ensemble des personnels) ; la prime « Chorus » n'atteint pas 30 K€ pour l'ensemble de l'administration (centrale et déconcentrée) ; en fait le retour catégoriel en 2011 a essentiellement servi à financer la PFR des administrateurs civils et des attachés, la revalorisation du régime des architectes urbanistes et de celui des inspecteurs et conseillers de la création, des enseignements artistiques et de l'action culturelle, ainsi que la fin du reclassement des non titulaires⁵⁵ : toutes mesures par ailleurs nécessaires, mais qui auraient peut-être pu être financées par d'autres voies⁵⁶. On n'a clairement pas fait le choix de faire porter l'effort sur les catégories C dans le cadre de cette procédure, alors que la catégorie C a été la plus affectée par les réductions d'emplois.

L'ensemble de ces données et de ces observations, ainsi que les entretiens menés par la mission font apparaître que la faiblesse du management interne des ressources humaines au ministère a rendu « l'application du ½ » particulièrement maladroite, voire brutale et contre-productive.

52 Source : bilans sociaux 2009-2011

53 Source : idem

54 En 2009 le retour catégoriel est effectué rétroactivement sur 2008 mais la mission n'a pas eu connaissance des mesures réalisées pour ces deux années

55 Source bilans sociaux 2010 et 2011

56 On constate en effet chaque année que le titre 2 n'est pas intégralement consommé, et que les crédits restant ne sont pas utilisés pour le personnel

C- Les faiblesses les plus saillantes sont les suivantes :

- l'absence de gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) ainsi que l'absence d'outils de suivi fiables -conjuguées bien sûr à l'absence d'analyse préalable sur les missions et les objectifs (cf.ci-dessus)- font qu'on ignorait les besoins en structure d'emplois ; on a donc procédé à l'aveugle, en partant purement et simplement des volumes ; le lien entre les mesures décidées, la pertinence des missions, l'organisation des structures, la localisation des postes supprimés par les corrections techniques et les départs à la retraite n'a pas été étudié, pas plus qu'avec le risque social ;
- la pyramide des âges au MCC est telle que ce sont les cadres A et A+ qui partent les premiers à la retraite ; or ils représentent une faible volumétrie d'emplois, ce qui induit une fongibilité quasi nulle : il n'y avait donc plus de marge de manœuvre pour reconstituer les compétences d'expertise, qui sont pourtant essentielles à l'accomplissement des missions du ministère, ce qui au demeurant a été souligné par l'audit Miquel (cf.ci-dessus).

Ce sont ces compétences très pointues qui font la spécificité et la force du MCC, or elles sont amenées à disparaître dans les années qui viennent si cette politique se poursuit ; dans ce contexte, le fait de freiner tout recrutement et de bloquer les ouvertures de concours a contribué à organiser la paralysie du ministère (on peut à ce sujet s'interroger aussi sur le rôle du CBCM).

La gravité de cette situation, due au fait que les départs à la retraite impactent beaucoup moins les structures où des synergies peuvent exister que les services métiers, a été perçue par les principaux responsables de la RGPP du ministère, qui a demandé d'une part une pause dans la démarche afin de rééquilibrer les effectifs entre fonctions mutualisées et services métiers, et d'autre part la possibilité de mobiliser la totalité des vacances d'emplois créées par les départs à la retraite en 2012-13. Mais la conséquence de cet état de fait est **l'inversion des objectifs premiers affichés, à savoir le renforcement des capacités de stratégie, de conception et de pilotage des politiques publiques de l'administration centrale**⁵⁷.

- l'absence de vision agrégée de l'emploi : les données concernant les opérateurs sont insuffisamment connues ; cette lacune de l'administration centrale conduit le ministère à une vision subjective de ses propres moyens, donc à une incapacité à assurer un véritable pilotage. «L'État stratège », voulu par la RGPP (comme il a été voulu au demeurant par toutes les réformes précédentes depuis 20 ans) exige la connaissance rigoureuse de ces données, sur le fondement desquelles peuvent se bâtir les politiques publiques.

En l'occurrence, il aurait été nécessaire d'agréger clairement dès le début de la démarche les données de l'administration centrale et déconcentrée avec celles des opérateurs, pour faire masse : ces derniers représentent en effet plus de 60% des emplois budgétaires en 2011 (et 78% des emplois par affectation)⁵⁸; or ils ont été impliqués dans le processus tardivement et sans vision d'ensemble.

D-En conclusion

Comme l'a dit un des principaux acteurs de cette opération, « *on a fait l'inverse de ce qu'il fallait* », « *ce qu'on a fait est stupide* »...

⁵⁷ cf. la note de la ministre à MM.Guéant et Faugère.

⁵⁸ Source bilan social 2011

En raison de la faible volumétrie des emplois au regard d'autres ministères, conjuguée à la pyramide des âges, à la structure des emplois et à leur faible fongibilité, le MCC ne peut que modestement contribuer à la réduction générale de l'emploi public ; sans doute aurait-il été préférable de lui fixer un objectif global de réduction et de le laisser maître de ses décisions tant en termes de choix des politiques impactées que de méthodologie.

On constate que le ministère n'a pas été en situation de force dans les négociations pour défendre ses emplois, en grande partie en raison de ses insuffisances de management qui ont aggravé la situation, même si c'est loin d'être la seule cause d'un phénomène qui caractérise la démarche même de la RGPP. Si l'on analyse par ailleurs *in fine* l'impact des mesures décidées au sommet de l'État sur la réduction des coûts d'une part, et sur le fonctionnement général du ministère et l'amélioration de son action d'autre part, on observe qu'une immense énergie a été dépensée pendant des mois pour un « bénéfice » en termes d'économies assez modeste (la masse salariale s'accroît tous les ans de 2007 à 2011⁵⁹), et en revanche une désorganisation du pilotage du ministère.

III- LA REORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE, POINT D'ORGUE DE LA RGPP

III-1 La réorganisation de l'administration centrale, qui traverse toute la période et a causé une grande instabilité, a été conduite de façon autoritaire et selon un rythme assez erratique, montrant bien les difficultés de pilotage de cette opération d'envergure.

Cette réorganisation a été annoncée dès le premier CMPP du 12/12/2007, donc moins de 6 mois après le lancement de la RGPP : « *passer de dix directions à quatre ou cinq grandes directions centrées sur les principales missions du ministère* ». Lors de sa séance du 4 avril 2008, le CMPP a précisé que l'administration centrale s'organiserait en trois directions générales et un secrétariat général. L'organisation des nouvelles entités devait être proposée dans un délai de 3 mois par les préfigureurs nommés par la ministre. (cf. la note de cadrage de la ministre du 29 mai 2008). Il n'y avait pas de marges de manœuvre sur l'essentiel, quelques-unes cependant sur certains rattachements : par exemple l'intégration des archives au bloc patrimoine, ou encore la place du livre, ou celle de l'enseignement supérieur ; dans les trois cas, le cabinet a rapidement tranché selon des critères d'opportunité : l'intégration du livre à la future DGMIC facilitait celle de la DDM au sein du ministère et « protégeait d'un éventuel retour en arrière » ; l'autonomie organisationnelle de l'enseignement supérieur aurait pu favoriser un transfert au ministère de l'Éducation nationale.

Trois observations :

- la décision a été prise AVANT toute concertation (ce qui est une des caractéristiques de la conduite de la RGPP) : il n'y a pas pu y avoir de débat préalable sur ce choix, qui ne pouvait a fortiori dans un tel délai être la traduction d'une réflexion sur les missions et les objectifs, comme devrait l'être tout choix organisationnel ; dès l'engagement de la démarche, la messe était dite, ce dont personne n'a été dupe ;
- le dialogue social a été conçu comme un devoir d'information, (sur ce sujet comme sur tous les autres) puisqu'il ne pouvait modifier ou enrichir le projet, mais tout au plus expliquer ou commenter la décision, dans l'idée que cela contribuerait à gérer les

59 Source RAP

tensions : c'est une concertation ex post, la ministre présentant la nouvelle organisation au CTPM du 17 avril 2008, donc après le CMPP. «*Il est important de fournir un effort important et rapide d'explication afin de ne pas nourrir les inquiétudes* » (GB, secrétaire général, CTP AC du 26/06/2008). De multiples réunions ont été organisées sur le détail de l'organisation (près de 40 réunions formelles ou informelles avec les organisations syndicales, 75 réunions des groupes de travail pour la DGP, 20 pour la DGCA) ; elles se sont peu à peu perdues dans les sables mais ont beaucoup mobilisé beaucoup d'agents.

Un plan de communication a été mis en place en mars 2011 : la stratégie de communication a été quelque peu pensée après coup...

- le calendrier de mise en œuvre était volontariste, tant de la part du CMPP que du ministère : « *le calendrier est volontariste en vue d'une dynamique de la réorganisation (idem)*. Les préfigurateurs ont été nommés par la ministre le 7 mai 2008 ; leurs propositions devaient être remises à la ministre au plus tard le 15 septembre, la concertation avec les instances paritaires devant avoir lieu avant la fin de l'année 2008 pour une publication des textes avant le 31 janvier 2009. En réalité, la réorganisation ne sera effective qu'un an plus tard (décret du 11/11/2009 entré en vigueur le 13/01/2010), ce qui a au demeurant suscité l'agacement des décideurs extérieurs au ministère ; encore faut-il préciser que le processus de sélection de l'encadrement supérieur n'était pas arrivé à son terme à cette date : si les nominés étaient connus, ils n'étaient pas encore en poste, alors que les exclus étaient informés. Les directeurs généraux et leurs adjoints n'ont été nommés qu'ultérieurement, et l'affectation des personnels s'est achevée dans le courant du premier semestre, officialisée par une lettre type.

On conjugue donc dans cette réorganisation l'absence de réflexion préalable (on a purement et simplement appliqué l'organisation issue de la LOLF), l'absence de concertation et de vrai dialogue social, l'absence de maîtrise du calendrier. Pendant ces 18 mois et plus, le ministère s'est figé sur lui-même dans des discussions sans fin sur les marges de manœuvre qui lui restaient, ainsi que sur des questions d'affectation de personnes, y compris géographiques ; ces discussions et les décisions qui ont fini par être prises ont de toute évidence créé des traumatismes chez beaucoup, soumis par ailleurs à la pression des déménagements à répétition sur le site des Bons Enfants (trois pour certains services du SRH) ; **quant au ministère, il a, durant toute cette période, donné à ses partenaires le sentiment d'une perte de repères, d'une grande impuissance, voire d'une forme d'absence.** La réorganisation a donc d'abord été la cause d'une grande instabilité, ponctuée par « *l'émergence de conflits sociaux aggravée par les annonces liées aux opérateurs* »⁶⁰. Des grèves, assemblées générales et rassemblements ont en effet marqué cette période (début 2008 et fin 2009), en particulier au sein de certains établissements publics (CNAC-GP par exemple)⁶¹.

Les insuffisances actuelles de l'organisation trouvent leur origine dans les conditions de sa construction, et la focalisation sur les objectifs de réduction des effectifs et des moyens.

⁶⁰ in propositions de la mission d'audit RGPP2 -Points d'attention ; note confidentielle pour la préparation du comité de suivi du 2/02/2010 du 15/01/2010

⁶¹ La pétition contre « la RGPP, outil de saccage du service public », à l'initiative de l'intersyndicale du MCC a recueilli 7000 signatures ; le boycott des instances paritaires a été décidé par le CFDT qui les jugeait « réduites à un show communicationnel »

III-2 Pour la majorité des agents, la réorganisation a été considérée comme un moyen de réduire les emplois, et un facteur de complexification du fonctionnement et d'affaiblissement des politiques ministérielles.

III-2-1 Les fonctions support

La note de cadrage de la ministre en date du 29 mai 2008 (précitée) précise que la réorganisation de l'administration centrale implique « la suppression des « *doublons entre la direction de l'administration générale, les directions opérationnelles et les opérateurs* » (cf *CMPP du 12/12/2007*), ainsi que la centralisation et la rationalisation des fonctions support ». A aucun moment, cette note qui modifie en profondeur l'organisation du ministère ne donne une quelconque indication sur des objectifs de politique culturelle qui sous-tendraient cette très importante réforme, même si elle recommande en passant de « prendre en compte le cas échéant les nouveaux enjeux des politiques culturelles et de communication » ; mais elle ne les définit pas.⁶²

L'objectif central clairement perçu par les agents est la réduction des emplois à travers la mutualisation des fonctions support au sein du secrétariat général : le regroupement des directions est présenté à plusieurs reprises dans la note de cadrage précitée comme l'occasion de repenser la répartition des compétences « support » entre les DG et le SG « tout en cherchant à optimiser l'allocation des moyens humains et l'efficacité de l'action ».

Près de trois ans après la mise en place de cette réorganisation, l'amélioration des fonctions support, qui devrait se traduire par plus de lisibilité et d'efficacité, laisse la plupart des agents et l'ensemble des membres de la mission interrogatifs ; on assiste plutôt à un empilement de responsabilités (à titre d'exemple, la fonction recherche dans le domaine des musées est dorénavant éclatée et disséminée entre trois niveaux : le SMF, la DGP et le SG), ou à une incertitude sur l'exercice des responsabilités : les directions métiers gardent une compétence juridique en relation avec leur cœur de métier (par exemple en matière de restitution d'œuvres d'art), mais les notes émanant de ces directions sont adressées au cabinet via le secrétariat général qui les modifie le cas échéant, ou dans le meilleur ou le pire des cas, selon le point de vue, les reprend purement et simplement à son compte, sans que la direction d'origine soit citée, ce qui bien sûr ne manque pas de créer des frustrations compréhensibles.

Les difficultés s'expriment donc soit au sein même des directions générales, soit entre elles et le SG : dans tous les cas, on constate qu'on n'est en fait pas allé au bout d'une logique de regroupement jugée inacceptable et à certains égards inefficace par les directions ou services métiers, sans pour autant clarifier les nouvelles procédures.

III-2-2 Le rôle du Secrétariat général

On a vu que tout au long du processus le rôle du Secrétariat général a été prédominant. Mais cette prédominance n'a en réalité fait que traduire les priorités de la démarche de la RGPP, et en particulier celle accordée à la technostucture sur les politiques culturelles : de ce point de vue, elle était donc tout à fait logique. Toutefois, on ne peut en déduire que la qualité de la gestion ait été pour autant améliorée et simplifiée. En tout état de cause, les insuffisances

⁶² « la présente note de cadrage vise à préciser :-les instances de pilotage et d'animation du chantier et son calendrier ; le périmètre de chacune des nouvelles structures ; - les principes généraux s'appliquant à leur organisation interne ; - le dispositif et la méthode de conduite de changement »

connues du système de pilotage⁶³, antérieures à la RGPP, ne la permettaient pas.

Par ailleurs le rythme et l'ampleur des réformes, qui ont touché toute la structure du ministère, et l'instabilité qui en a découlé, ont sans doute aussi fait obstacle à la définition de procédures claires entre le secrétariat général et les nouvelles directions générales, définition qui implique un arbitrage préalable sur le partage des responsabilités ; sans doute aussi la prééminence des problématiques de gestion sur celles de contenu, imposée par le processus interministériel et sa méthodologie, a-t-elle conduit à démultiplier les contrôles de façon excessive, et au bout du compte à donner le sentiment aux agents d'une perte de temps et de sens, sans que pour autant on puisse garantir une amélioration de la maîtrise des risques.

L'organisation des conditions d'exercice de la tutelle sur les opérateurs est à cet égard significative : elle est dorénavant partagée entre le secrétariat général et les directions, selon l'appréciation portée sur leur taille : les « petits » sont sous la tutelle exclusive des directions « métiers », les gros relèvent aussi du SG, jugé plus à même d'apprécier la qualité de la gestion. Outre le caractère subjectif de cette appréciation, on ne peut que constater que les responsables de la gestion prennent dorénavant le pas lorsque le sujet devient « sérieux », les directions générales étant de ce fait disqualifiées sur ce plan ; or il apparaît évident qu'il est difficile de dissocier les politiques mises en œuvre des moyens qui leur sont alloués. En tout état de cause, cette innovation organisationnelle n'a en rien amélioré l'exercice de la tutelle sur les dits opérateurs, qui est pourtant un des points faibles du ministère depuis des années, avec des enjeux tant politiques que budgétaires très importants puisqu'ils représentent 40% du budget de celui-ci et qu'ils sont des acteurs essentiels de la vie culturelle.

Pendant toute cette période, le secrétariat général a donc joué le mauvais rôle aux yeux de nombreux agents : il a été en fait pour partie victime du mode même de fonctionnement et des principes de la RGPP, qui ont largement conforté une certaine propension à l'omnipotence.

Par ailleurs la difficulté du ministère -fort ancienne⁶⁴- à trancher la question de l'organisation des politiques transversales, conjuguée à la réduction obligée du nombre des directions, a aussi fortement contribué à le faire grossir en le chargeant de missions hétérogènes par rapport à son cœur de métier, ce qui au bout du compte ne le renforce pas vraiment.

III-2-3 La création de trois directions générales

La création des trois directions générales n'est jamais apparue aux agents comme le moyen de renforcer les synergies entre des grands domaines susceptibles de constituer les principaux volets de la politique du ministère, puisque cette politique n'a jamais été définie, ce qui constitue le vice originel de la démarche.

L'opération a été vécue à tous les niveaux de la hiérarchie, et y compris par d'anciens directeurs, comme une « fusion-collage » au détriment des compétences métiers, déjà fort malmenées (cf. ci-dessus), qui caractérisaient et faisaient la raison d'être des anciennes directions. On a entendu parler de « mariage forcé », ou encore d'un processus d'absorption des directions plus petites -mais non moins prestigieuses- par les plus grosses, même si certains s'en défendent : la DMF par la DAPA, au sein de la DGP ; la DDL par la DDM au sein de la DGMIC ; la

63 Insuffisances fréquemment évoquées, y compris par le SG lui-même : absence d'un système d'information suffisamment fiable et réactif pour procéder à des ajustements en cours de gestion ; dispersion du pilotage, qui induit des sollicitations redondantes et une vision fragmentée ; absence de réelle comptabilité analytique ; absence de fiabilité du suivi des effectifs (divergence selon les sources).

64 Ces politiques ont été selon les cas, en tout ou partie, regroupées dans une structure identifiée (en dernier lieu, la DDAI), ou rattachées à la direction de l'administration générale.

DAP par la DMDTS... Tout ceci a contribué, de façon assez paradoxale mais tout à fait compréhensible, à conforter la résistance des services « métiers » : les forces centrifuges demeurent fortes, les services résistent, au sein même des directions générales.

La juxtaposition des organisations existantes a abouti dans certains cas à des situations incohérentes, voire douloureuses : ainsi dans le domaine des ressources humaines à la DGMIC, où le département des ressources et de l'action territoriale conserve la gestion, qui plus est nationale et interministérielle, des emplois de la filière bibliothèque, alors que la gestion RH de la DGMIC est par ailleurs confiée à son département des affaires financières et générales, dans un contexte où par ailleurs la compétence RH a été centralisée au service des ressources humaines du SG ; le cloisonnement entre l'ex DDM et le SLL demeure important.

Les auditions n'ont guère fait apparaître d'appréciations positives quant aux avantages effectifs actuels de la structuration en trois grandes directions par rapport à l'existence antérieure d'une dizaine de directions de taille modeste, ni sur le plan de la gestion et de son efficacité, ni sur celui du pilotage et de la réflexion stratégique, qui étaient pourtant affichés comme des priorités. Toutefois, elles n'ont pas non plus fait apparaître de demande de retour au statut antérieur, sous la réserve, exprimée par certains, de revenir à la dénomination de « direction » et non de « service », jugée dévalorisante pour les ex directions les plus prestigieuses et les plus anciennes, et peu attractives pour les futurs détenteurs du titre -et de la fonction-, donc de nature à affaiblir les politiques aux yeux des partenaires, notamment des élus.

Les organigrammes des nouvelles directions n'ont le plus souvent pas été véritablement élaborés avec l'encadrement le plus directement concerné ; et en tout état de cause il n'y a pas eu de véritable concertation avec les personnels ni les OS sur les choix opérés : la hiérarchie déclare, sans rien occulter des procédures mises en œuvre, « qu'il n'y a pas eu de concertation avec le personnel » et « que le dialogue social fut égal à zéro ».

Sur ce dernier point, on peut heureusement établir malgré tout un bilan nuancé des conséquences de ce charivari sur les individus : elles auraient pu être bien plus sévères en termes de déstabilisation professionnelle et individuelle, En réalité, l'implication attentive et bienveillante de certains responsables, et en particulier de la majorité de l'encadrement intermédiaire, a réussi à atténuer les effets « d'un traumatisme total » pour les agents, pour reprendre l'expression la plus fréquemment usitée. De ce point de vue, les entretiens menés lors de la mission d'évaluation ont mis en évidence que les cadres intermédiaires ont été souvent mis à mal par les procédures de la RGPP : pour reprendre une expression de l'un de ces agents, « *Les cadres intermédiaires ont été constamment les porteurs de mauvaises nouvelles. Les mauvaises nouvelles (les réformes) qui venaient d'en haut et les mauvaises nouvelles (les conséquences des réformes) qui venaient d'en bas* ».

Dans ces conditions, le débat s'est parfois concentré de façon dérisoire sur les titres des directeurs n'ayant pas vocation à devenir directeurs généraux, et l'importance et la place des virgules... La mission a même sur ce point entendu que le choix de certaines dénominations avait pu être mis dans la balance des négociations... Cette querelle des chefs a en tout cas porté le coup de grâce à l'image de la réorganisation dans l'esprit des personnels, et prête encore aujourd'hui selon les cas au sourire ou à l'exaspération...

III-3 La conduite des projets de service, parfois conçus dans l'opacité ou carrément inexistant, illustre les problèmes de gouvernance et l'absence de dialogue social

Les projets de service auraient dû en bonne logique précéder les décisions d'organisation interne des directions, même s'il n'est pas anormal que l'objectif soit donné dès l'origine, étayé par une définition claire des missions et priorités stratégiques. Or lorsqu'ils existent, ils ont succédé à la structuration quasi définitive des nouvelles grandes entités du ministère, donc n'ont pas pu constituer l'occasion d'examiner la fonctionnalité de l'organisation déjà décidée et de corriger ainsi certaines incohérences.

Cette façon de faire pose une nouvelle fois la question de la temporalité de la réforme, qui paraît une des plus grandes faiblesses de la RGPP. La réforme implique le temps de la réflexion politique d'une part, mais aussi celui nécessaire à son appropriation par les agents, et donc à la concertation ; ce temps est une des conditions du dialogue social, dont l'absence a une fois encore, sur ce sujet précis, contribué au traumatisme des agents.

Le lancement des projets de service était une initiative heureuse, pour ne pas dire indispensable. Mais leur élaboration a été chaotique, et passablement étonnante : jamais entamée à la DGP, au motif de la lassitude des agents, conçu et réalisé par l'encadrement supérieur à la DGMIC et au SG, où le processus est resté confidentiel et le résultat n'a jamais été porté à la connaissance des agents : sa réalité opérationnelle semble avoir été tenue secrète, ce qui constitue une aberration sur le plan du management, et ne peut que contribuer au rejet par les agents.

La procédure de réalisation d'un projet de service à la DGCA est symptomatique de ce que l'on peut considérer comme l'un des échecs les plus cuisants de la RGPP.⁶⁵ Dans le cas de la nouvelle DGCA, où le projet a comme pour les autres directions été engagé après une structuration quasi définitive, il s'agissait principalement de mieux intégrer les « arts plastiques » dans l'ensemble désormais constitué : le directeur souhaitait en effet « corriger » l'organigramme et sa fonctionnalité à la faveur de cette élaboration.

Un séminaire a été organisé et des groupes de travail ont été constitués, avec l'accompagnement d'un cabinet conseil. Puis cette procédure fut interrompue par le secrétariat général qui souhaitait imposer une méthode et un nouveau cabinet conseil (Kurt Salmon) pour l'ensemble des projets de service du ministère. Le projet de service de la DGCA n'a finalement jamais vu le jour, malgré les très nombreux travaux auquel il a donné lieu, et le temps que de nombreux agents y ont consacré.

Il en résulte une situation qui peut être caractérisée comme suit :

- les niveaux hiérarchiques sont empilés et plus particulièrement au plus haut de l'organigramme ;
- tandis que les disciplines du théâtre, de la musique et de la danse ont un « délégué » en titre, les arts plastiques ont un « directeur adjoint » et un « sous-directeur » ;

⁶⁵ Il faut rappeler que ce projet de service s'est inscrit sur la toile de fond des incessantes réformes du secteur du spectacle vivant: la fusion du théâtre, de la musique et de la danse en 1998 ; la création de nouveaux « délégués » sectoriels en 2006, considérée comme une « correction » de la fusion en faveur d'une meilleure distinction des disciplines (théâtre, musique, danse) ; enfin la création de la DGCA dans sa forme actuelle par l'adjonction des arts plastiques. A ces réformes de structure est venu s'ajouter un déménagement douloureux, les agents ayant dû quitter l'hôtel de la rue Saint Dominique, lieu « historique » de l'administration du spectacle vivant. Ce déménagement n'est pas anecdotique dans les péripéties subies par les agents de la DGCA, car il a déstabilisé les liens collectifs qui s'étaient instaurés sur le lieu de travail. Il leur aura été au moins épargné de déménager jusqu'à trois fois, comme cela fut le cas pour certains agents de l'actuel SRH.

–la structure arts plastiques a été quasi préservée à la DGCA, sauf pour ce qui concerne certaines fonctions support, l'inspection et l'action territoriale.

Chacun s'accorde à dire que « l'organigramme est impraticable », que le « parcours administratif des courriers et des parapheurs est ubuesque », que « la transversalité n'est pas achevée » sur de nombreux sujets - l'enseignement, la diffusion-. Et pour caractériser la fusion des ex DAP et DMDTS au sein de la DGCA, les responsables auditionnés par la mission ont des appréciations contrastées sur le résultat obtenu, en fonction de leur niveau hiérarchique. La formule « on a pris de la colle pour ajouter la délégation aux arts plastiques à la DMDTS » est cependant la réaction la plus fréquente des cadres intermédiaires.

Enfin il faut rappeler que les directions régionales ont dû également élaborer des projets de service dans le courant de l'année 2010. Si l'exercice a été mené de façon constructive et aboutie pour la plupart, les projets n'ont par définition pas pu tenir compte des conséquences de la mise en place de Chorus en 2011 ; la charge de travail et les procédures nouvelles induites n'y sont donc pas intégrées, ce qui en atténue considérablement la portée.

POUR L'AVENIR : CONCLUSION ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le bilan de la RPGPP n'est pas plus favorable au sein du ministère de la culture et de la communication que dans l'ensemble du secteur public : ce constat ne surprendra personne. Il ne ressort de l'addition, ou plutôt de la juxtaposition des mesures décidées et jugées abouties aucun effet globalement positif sur le fonctionnement de son administration ni sur l'efficacité des politiques publiques culturelles, même si quelques-unes, souvent en gestation au ministère depuis longtemps, peuvent être jugées positivement. Selon l'observation et l'expression de la majorité des agents, il y eu complexification, opacité, dégradation.

Certaines appréciations des instances de pilotage de la RGPP, qui s'expriment par les feux tricolores, laissent au demeurant perplexes : lorsque le comité de suivi du 2 février 2010 attribue un feu vert à la mesure RGPP1 « amélioration du fonctionnement des DRAC », on ne peut que s'interroger sur la qualité du diagnostic lorsqu'on sait à quel point la RGPP a mis à mal ces directions précisément dans leur capacité à bien fonctionner : réduction d'effectifs portant atteinte au bon exercice de leurs missions, sur laquelle les directeurs régionaux ont régulièrement appelé l'attention du ministre et de son cabinet, mise en place de Chorus etc... L'écoute attentive prêtée aux personnes auditionnées a sans ambiguïté conforté ce jugement, s'il en était besoin.

Quant au vrai bilan de la RGPP en termes de coûts, il reste à faire : combien d'économies budgétaires réellement effectuées si on prend en compte, outre le temps passé par les agents de tous niveaux hiérarchiques, qu'on n'évalue jamais, le coût des marchés de conseil, celui de la désorganisation et de l'instabilité pendant ces cinq années de RGPP, ainsi que le coût humain du découragement de la majorité des agents, et de la forte dégradation du climat social ?

Par ailleurs, toutes les réformes pendant cette période ont été marquées du sceau de la RGPP, même si elles étaient sans rapport, tant elle était prégnante ; le risque est qu'en raison de l'image très négative de la RGPP, tout projet de réforme soit dorénavant assimilé à cette démarche et suscite des réflexes de méfiance, voire de rejet. Or la réforme de l'État est plus que jamais à l'ordre du jour : la contrainte budgétaire est telle que l'État est à nouveau dans l'obligation de s'interroger sur son propre fonctionnement, et de dégager des économies.

1- La temporalité des réformes

On se trouve donc une nouvelle fois confrontés à la difficulté majeure, soulignée ci-dessus, d'avoir simultanément à conduire la réflexion de fond sur les missions, qui s'inscrit dans une temporalité longue, pluriannuelle, et à prendre des décisions qui elles s'inscrivent dans une temporalité extrêmement courte, celle de l'annualité budgétaire.

Le risque est grand, c'était un des problèmes majeurs de la RGPP, que la seconde prenne le pas sur la première, avec les conséquences négatives qu'on connaît. Il faut donc à tout prix éviter de réitérer cette façon de faire, et ne pas sacrifier la réflexion sur les missions et sur le « qui doit faire » à l'urgence budgétaire : au bout du compte, comme on a pu le constater avec le bilan de la RGPP, c'est une perte de temps, et d'efficacité pour les politiques publiques.

C'est pourquoi il est urgent d'organiser « la revue des missions » du ministère de la culture et de la communication et d'oser réfléchir à son périmètre, comme nous y invitent les profonds bouleversements de l'environnement culturel, administratif, technologique : pour n'en citer que les principaux, la part des collectivités locales dans la culture, la décentralisation, le numérique, l'internet, l'Europe... ; le ministère ne peut plus réfléchir à ses missions en dehors de ce nouveau paradigme. En fait la première urgence est de réfléchir sur les actions à mener à moyen-long terme, ce qui peut paraître paradoxal ; mais c'est la façon de sortir rapidement du cycle infernal et brutal des commandes annuelles, voire bi-annuelles, sur les économies à trouver. Ce qui, principe de réalité oblige, n'évitera sans doute pas au ministère de proposer des économies immédiates : mais il faut tout mettre en œuvre pour sortir rapidement de cette situation où l'on est mis au « pied du mur » par des décideurs extérieurs. Se redonner des perspectives, sortir de la réforme « événement », faire de la nécessaire adaptation un processus continu.

Cette revue des missions peut être documentée grâce aux nombreux travaux d'inspections et études réalisés. Mais les choix ne peuvent être faits qu'au niveau politique, par exemple au sein d'un comité d'orientation stratégique présidé par la ministre. Quant aux objectifs de réduction des dépenses publiques, ils doivent également être clairement affichés au sein de ce comité, tout comme la problématique de gestion des ressources humaines, en termes qualitatifs et quantitatifs. Seule une démarche intégrée aura vraiment du sens.

Cette démarche doit bien sûr être totalement coordonnée avec celle qui se met en place à la demande du Gouvernement et sous l'égide du secrétariat général à la modernisation de l'État (SGMAP), qui impose l'évaluation de toutes les politiques publiques, avec un premier programme pour la période 2013-15. Mais il est souhaitable qu'elle aille au-delà, et ne se résume pas à la préparation des CIMAP, qui décident du seul programme des évaluations interministérielles⁶⁶. Le ministère a tout intérêt à conduire en interne une réflexion élargie.

Dans tous les cas, pour ne pas réitérer les erreurs passées, il faut cette fois partir des missions et non des structures, ni des procédures : celles-ci doivent être analysées dans un second temps, comme une conséquence des réformes. Et rappeler en permanence les objectifs.

Enfin, la mise en place d'un comité d'orientation stratégique présidé par la ministre aurait également le mérite de désigner clairement le lieu de ces décisions : on a vu à quel point

⁶⁶ A cet égard, on doit s'interroger sur la façon dont s'opère le choix des politiques qui vont être évaluées dans le cadre des CIMAP, choix qui s'effectue encore une fois précipitamment. N'y-a-t-il pas un risque de réitérer la démarche de la RGPP, qui dans l'urgence longuement décrite ci-dessus, a élaboré des listes dont ni la cohérence ni l'opportunité au regard des enjeux politiques, ni même la capacité à contribuer aux économies exigées n'étaient toujours convaincantes ?

l'opacité qui a prévalu aux décisions de la RGPP (cabinet, SG...) et l'absence de communication ont finalement été nuisibles à celle-ci. La mise en place de ce comité devrait systématiquement donner lieu à communication : ordres du jour, compte-rendus des débats, et au premier chef, restitution des évaluations et des autres travaux.

2- Le dialogue social

La qualité du dialogue social est une condition de la réussite de tout projet de réforme, dialogue auquel doivent participer les organisations syndicales mais aussi l'ensemble des personnels. Sur ce point, on ne peut que souligner l'importance qu'il y a à associer également les personnels des services déconcentrés, souvent en première ligne pour mettre en œuvre les réformes, et le cas échéant ceux des établissements publics : le ministère a tout à gagner à mobiliser toutes les capacités de proposition et à se penser comme un ensemble intégré, ses politiques étant largement mises en œuvre, voire définies par les uns et les autres.

Ce dialogue, on l'a vu, a été malmené pendant la période de la RGPP, où les agents et les instances ont été informés (plus ou moins), sans aucune marge de négociation (cf. en particulier la conduite des projets de service) : on a souvent confondu le dialogue social avec la simple information. En multipliant les réunions d'information, on pensait contribuer à gérer les tensions et les critiques portées à tout projet de réforme.

A la lumière de ce type d'analyse, on comprend pourquoi les organisations syndicales ont pu considérer que le « dialogue social » mené au ministère pendant la RGPP n'était qu'une formule vidée de sens. La reprise de ce qui pourra être considéré comme un « vrai dialogue social » et une « véritable gestion des ressources humaines » sera d'autant plus difficile. Il faudra regagner la confiance perdue, ne plus imposer de projets « bouclés d'avance » et dissocier nettement le niveau politique et le niveau administratif.

Vu la méfiance issue de la période qui vient de s'achever, et l'ampleur des difficultés et des projets pour le ministère dans les mois à venir, il serait utile d'envisager un cadre formel de concertation avec les OS sur les missions du Ministère, les politiques culturelles qui s'y réfèrent et l'organisation administrative qui les porte. Les organisations syndicales du ministère de la culture et de la communication veulent intervenir sur le sens politique du travail des agents tout autant que sur leurs conditions de travail. Elles déclarent leur volonté et leur capacité à « discuter des missions du Ministère », indissociables de la discussion sur sa structure d'organisation. En conséquence, elles s'emparent des instances réglementaires (CTM, en particulier) pour les transformer en tribune sur des questions plus « politiques » que techniques. Il serait peut-être plus pertinent d'instaurer clairement des CTM consacrés exclusivement à ce type d'échanges ou encore une « conférence sociale annuelle » dans le cadre de laquelle il serait convenu que ces questions de « missions » et de « sens » soient plus particulièrement abordées.⁶⁷ On peut enfin rappeler qu'il n'y a pas de dialogue social, au sens large, sans transparence. Communiquer sur les enjeux et les décisions est une condition nécessaire : aucun changement d'envergure ne peut se faire dans le secret, car la condition de son succès est l'adhésion des personnels.

⁶⁷ Par ailleurs, les nouvelles structures administratives pour préparer et mener le « dialogue social » dans le cadre des commissions (CAP, CCP) et des comités (CT, CHSCT) laissent percevoir une difficulté fonctionnelle : il conviendrait sans doute que les comités techniques et les comités « Hygiène et sécurité » soient préparés et cadrés par la même structure administrative, car les sujets abordés dans les instances concernées sont parfois très proches. (Aujourd'hui, les CT sont préparés par le bureau du dialogue social et de l'expertise statutaire, et les CHSCT par le bureau de l'action sociale et de la prévention)

3- L'évolution de l'organisation

Il convient de distinguer deux niveaux : celui du cadre organisationnel général composé des trois directions générales, du secrétariat général et d'une délégation, et l'organisation interne de chacune de ces structures.

S'il de l'avis général il n'est absolument pas souhaitable de remettre en chantier le premier niveau, il faut néanmoins se demander si l'on doit rester dans la situation actuelle, c'est-à-dire à bien des égards au milieu du gué, ou s'il ne vaudrait pas mieux faire vivre les synergies potentielles au profit des politiques culturelles. Il paraît tout à fait envisageable aujourd'hui de donner corps à la plus-value qui pourrait découler de l'existence de grandes directions générales en termes d'affirmation de ces politiques ; c'est-à-dire travailler après coup à ce qui aurait dû être le point de départ, dans un cadre certes dorénavant contraint, mais qui n'empêche pas la réflexion stratégique, et peut conduire le cas échéant à quelques aménagements. Cette première démarche consisterait à tirer parti de l'organisation qui est désormais celle du ministère pour renforcer son action dans certains domaines.

La deuxième démarche serait clairement corrective. L'organisation actuelle du ministère pose de nombreux problèmes, comme on l'a vu ci-dessus : doublons, complexification des chaînes hiérarchiques et absence de clarté du processus de décision les organigrammes ont été définis sans que les procédures aient été suffisamment élaborées et aient permis de fixer le partage des responsabilités, y compris avec les échelons déconcentrés.

Or aucune organisation ne peut fonctionner sans un répertoire précis et partagé des process. Il y a urgence à en établir le répertoire exhaustif et à procéder à leur analyse détaillée. Ceci ne pourra qu'améliorer l'efficacité du ministère, la sécurité de ses actes, et les conditions de travail des agents.

Ce travail doit être mené en concertation avec les agents dont l'expertise est essentielle, ce qui permettrait également de souligner le passage à une autre méthode.

Faut-il, peut-on également faire évoluer les organigrammes ? Le travail sur les procédures rend plus que probable cette hypothèse, s'il démontre l'inutilité d'une étape aujourd'hui obligée. Certes, on dit le personnel du ministère « désabusé », « épuisé », « défiant » et l'on redouble de prévention pour repousser la perspective d'une révision des organigrammes. Mais à rebours les agents peuvent-ils continuer à travailler avec des organigrammes mal conçus et qui contribuent à compliquer leur tâche ? La question de la reprise des plus criantes incohérences doit être posée.

Celle de la relance des projets de service pourra également être posée, mais ultérieurement : cette fois en effet, il serait bon que cette démarche intervienne après que les réflexions sur les missions, le périmètre et les objectifs du ministère aient été clarifiés. Il est indispensable que sur les questions d'organisation aussi puisse être pris le temps de la réflexion et du débat.

4- Les ressources humaines

Le sujet de la gestion des ressources humaines est, comme indiqué ci-dessus, et comme l'avait souligné la mission de madame Miquel, vitale pour le ministère comme pour toute organisation ; mais les spécificités qui le caractérisent et qui ont été évoquées ci-dessus⁶⁸, confèrent au renforcement de cette gestion, et en particulier à la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GEPEC) un caractère d'urgence extrême.

Les enjeux sont en effet considérables, puisqu'il s'agit de préserver la capacité d'expertise du ministère et la pleine maîtrise de la répartition et de la création des emplois entre catégories, statuts, types de structures dans un contexte de diminution de ces emplois, dont le fardeau doit être partagé avec les opérateurs. Or ceci ne peut se faire que grâce à une connaissance précise des ETPT en centrale, en DRAC et chez les opérateurs selon des données homogènes, ventilées par filière et fonction exercée, parfaitement mises en cohérence avec la gestion de la masse salariale, et des anticipations scénarisées sur les départs à la retraite par catégories, corps et structures d'affectation.

Cette connaissance est la condition *sine qua non* de la maîtrise des politiques publiques de la culture.

Mais la question des ressources humaines ne se résume pas à cet aspect, si essentiel soit-il. La reconnaissance du travail des agents est un sujet prioritaire, et ce d'autant qu'ils ont vécu la période de la RGPP comme un traumatisme. Or on constate des difficultés spécifiques au ministère.

Deux exemples :

- les personnels de catégorie C sont particulièrement mal rémunérés et les auditions conduites par la mission dans les DRAC ont fait apparaître un découragement qui peut aller jusqu'au désespoir ;
- les directeurs régionaux eux-mêmes n'ont pas été très bien traités dans le cadre de la RGPP : aucun n'est classé dans le groupe 1 des emplois de directeur régional, même le directeur régional de la région Île-de-France ; si le ministère veut conforter leur rôle en région et leur demander de prendre en charge de nouvelles réformes, il devrait obtenir la révision de leur statut indemnitaire.

Enfin la question des retours catégoriels doit être traitée.

5- Les relations avec les opérateurs

La mission ne peut que recommander que soit menée une réflexion approfondie sur les conditions d'exercice de la tutelle : ces conditions font que les opérateurs ont été particulièrement mal associés à la RGPP et à sa gouvernance, ce qui n'a pu être que contre-productif en raison de leur nombre, de leur poids budgétaire et en effectifs et de leur visibilité, puisqu'ils sont les principaux acteurs, pour l'État, des politiques culturelles.

Dans cet exercice que ce contexte rend particulièrement difficile, l'administration centrale manque à la fois de force de réflexion et de maturité : partage arbitraire et dénué de sens entre les directions générales et le secrétariat général, défiance à l'égard des opérateurs, insuffisance

⁶⁸ Pour mémoire : le rapport inversé entre les effectifs de l'administration centrale, en particulier au sein des directions métiers en charge de la conception et de l'évaluation des politiques publiques, et les opérateurs du ministère ; l'émiettement des effectifs et la spécificité des métiers à fort contenu expert, et la faible fongibilité des emplois ; les déséquilibres entre la démographie des catégories A et C au regard des perspectives de départ à la retraite ; l'absence de pilotage RH autre que budgétaire, et de gestion prévisionnelle)

voire absence de dialogue, difficulté à assurer un pilotage stratégique renforcée par l'exercice de la RGPP, qui a affaibli les compétences métiers de l'administration centrale.

Le ministère gagnerait à redéfinir sa conception de l'exercice de la tutelle, à la rendre plus dynamique et moderne, centrée sur les vrais enjeux, et à faire participer activement les opérateurs à la réflexion stratégique : là encore l'association est non seulement indispensable à l'adhésion aux réformes, mais elle est aussi facteur d'enrichissement des propositions au service des politiques culturelles.



MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION
Inspection Générale des Affaires Culturelles

N° 2013-02bis

Évaluation des effets de la mise en œuvre de la révision générale des
politiques publiques

2/ Les chaînes hiérarchiques de l'administration centrale



Coordination : René Klein, Inspecteur général

Jean-François de Canchy
Inspecteur général

Serge Kancel
Inspecteur général

Benoît Paumier
Inspecteur général

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT

SYNTHESE

I. CHAINE HIERARCHIQUE ET OBJECTIFS DE LA RGPP

I.1. Des objectifs chiffrés par la DGME

I.2. Une association du « schéma d'emploi » à la RGPP

I.3. Des évolutions catégorielles contrastées

I.3.1. Une importante multiplication de fonctions supérieures

I.3.2. La confusion et l'affaiblissement des missions assurées au titre de certaines de ces fonctions

I.3.3. Un dispositif de recrutements accrus à l'extérieur de la sphère ministérielle

I.3.4. Une complexification mécanique de la chaîne hiérarchique

II. ENQUETE-EVOLUTIONS PERCUES DANS LA CHAINE HIERARCHIQUE ENTRE 2007 ET 2012

II.1. Résultats statistiques

II.1.1. Appréciations concernant quelques objectifs fondamentaux de la RGPP

II.1.2. Pour les agents des catégories A et A+, nommés depuis 2007

II.1.3. Pour les agents des catégories A et A+ en poste avant 2007 et pour les agents des catégories B et C

II.2. Analyse

II.2.1. Des appréciations qui marquent une rupture entre les cadres nommés depuis 2007 et l'ensemble des agents (cadres et non cadres) en fonctions avant 2007

II.2.2. Une « résonance » qui privilégie ordinairement les cadres, particulièrement ceux nommés depuis 2007

II.3. Conclusions

III. DIAGNOSTICS

III.1. Des réalités particulièrement navrantes

III.1.1. Des réorganisations essentiellement conduites dans l'objectif d'une réduction d'emplois

III.1.2. Des dispositifs de fonctionnements qui affectent le traitement intégré des missions

III.1.3. Des processus qui ont insuffisamment tenu compte du nécessaire dialogue des « managers » entre eux et/ou des responsabilités hiérarchiques aux agents

III.2. Des dérives : une difficile conciliation des principes de la RGPP et des méthodes mises en œuvre

III.3. Quelle ligne de conduite pour la « réforme » et pour assurer une nouvelle attractivité des emplois de responsabilité ?

III.3.1. Approfondir les constats

III.3.2. Propositions pour quelques lignes d'action

IV. FOCUS-DESCRIPTIONS REPRESENTATIVES DES EVOLUTIONS ET ACTIONS DE LA CHAINE HIERARCHIQUE

4.1. Conséquences sur la chaîne hiérarchique des processus mis en œuvre au titre de la RGPP ; le « témoignage » d'un cadre supérieur du ministère

4.1.1. Le processus de mise en œuvre a connu un certain nombre d'insuffisances

4.1.2. Un traitement peu satisfaisant (et parfois douloureux) des affectations

4.1.3. Une chaîne hiérarchique insuffisamment ferme et cohérente

4.1.4. Des conséquences négatives sur le fonctionnement des services

4.1.5. Une multiplicité de mesures de réorganisation pesant sur les cadres et personnels

4.1.6. Un rapport « critique » au Secrétariat général

4.2. Comment appréhender le rôle du SRH ?

4.2.1. Des enjeux particulièrement importants pour la « collectivité de travail » du ministère

4.2.2. Un projet pour la GRH du ministère - Des pistes « pour un nouvel avenir »

4.3. La difficile intégration des arts plastiques dans l'entité "création artistique"

4.3.1. Des causes connues et multiples

4.3.2. L'impossible élaboration d'un projet de service

4.3.3. Une appréhension artificielle des transversalités

V. RECOMMANDATIONS

AVERTISSEMENT

Le rapport qui suit ne peut pas être le procès de la « RGPP », pas plus qu'il ne peut l'être de la « LOLF » en général ou de la nécessaire « réforme de l'État », dispositifs ou concepts dont l'inspiration fondamentale et la constante nécessité s'imposent évidemment dans la gestion des moyens de l'État.

Il n'est pas davantage le procès de ce que la logique du « rapport de force » dont les modes d'action se sont généralement accentués ces dernières années dans la gestion du ministère, et particulièrement dans celle de ses personnels, désignerait comme l'affrontement ou l'opposition de familles de pensée, voire d'opinions partisans.

Enfin, il ne peut pas être la critique exclusivement négative d'initiatives ministérielles, prises pour l'application d'obligations gouvernementales, de prescriptions ou contraintes interministérielles qui, à beaucoup d'égards, semblent avoir envahi le champ d'action de ses responsables pour rattraper en quelques années des responsabilités étatiques déjà anciennes. Cette évolution ne se résume d'ailleurs pas à des périodes ou des exigences circonscrites ; en témoignent les successions de procédures multiples (contrats de performance ; lettres de mission, plans d'action, audits internes et externes, missions d'évaluation, indicateurs, tableaux de bord etc...) qui ont été mises en place avant et pendant celle de la RGPP, avec des durées, des amplitudes et des succès variables.

Mais l'impact des procédures de rationalisation de l'action publique, la question de leur efficacité réelle dans « l'aide à la décision », ne peuvent pas se départir de la nécessaire appréhension d'un « système » de décision qui doit intégrer les hiérarchies et les responsabilités qui leurs sont attachées, particulièrement dans les organes centraux du ministère. Or, avec une démultiplication de procédures de contrôle peu opérationnelles, cette efficacité globale n'est - le plus souvent - ni prouvée, ni réellement mesurée. Et, de manière générale, les ensembles professionnels auxquels s'appliquent, sous de multiples formes, les contraintes de la réforme (et les modalités de contrôle qui y sont associées) n'apparaissent que rarement - voire jamais - intéressés à un « retour » d'information ou de productivité lorsque celle-ci est avérée. C'est bien au regard de ce type de considération qui intéresse le souci de l'efficacité, mais aussi le regard et la raison d'être des acteurs professionnels, que doit être abordée la question de « la chaîne hiérarchique ».

SYNTHESE

Le présent rapport est la restitution sincère d'analyses qui, sans négliger un contexte aux multiples contraintes - lequel dépasse évidemment l' « autonomie » d'initiative et d'action du ministère -, font état de la pertinence d'orientations dans l'organisation ou l'action de la chaîne hiérarchique, mais obligent aussi - et surtout - à constater l'inadaptation de mesures et méthodes imposées pour l'application réelle ou prétendue de la RGPP. Car, au-delà de présentations essentiellement théoriques, mécaniques et chiffrées, l'économie générale des « *process* » - qui ont profondément affecté le fonctionnement de l'administration centrale du ministère - pêche aussi par des résultats négatifs en termes socio-professionnels et de compétence. S'ils ne sont pas mesurés, ils sont pourtant réels et traduisent bien une perte d'efficacité et d'efficacités, au regard de certaines missions fondamentales de l'administration centrale.

Ces *process* ont, en fait, souvent et substantiellement, affaibli l'efficacité réelle de la chaîne hiérarchique. Ils se sont caractérisés d'abord par une appréhension généralement superficielle des enjeux dans la mise en place du format de réorganisation de l'administration centrale du ministère et de celui de l'encadrement, en charge de la faire fonctionner. Elles se sont, trop souvent, particularisées par l'application univoque et « descendante » de procédures toutes faites, mettant à mal l'exercice de responsabilités censées articuler, de manière performante, les capacités d'action du ministère, particulièrement ses « ressources » humaines. Elles ont été opérées - notamment au secrétariat général du ministère - dans une trop injuste et cinglante mise en cause des compétences professionnelles et des agents en place, pour justifier la promotion de fonctions d'encadrement, trop généralement et trop fréquemment appuyées par une communication et un langage qui n'ont pas pu tenir leurs promesses.

Les constats qui suivent mettent en lumière la profondeur des difficultés auxquelles est confrontée aujourd'hui l'administration centrale du ministère. Car ces difficultés portent atteinte, non seulement à la « production » finale que génèrent ses modes d'organisation et de fonctionnement, mais également à la qualité de son action. Non mesurés par les « outils » formels qu'utilise une évaluation quantitative de sa performance - lacunaire malgré l'abondance et le volume de ses « livrables », arbitraire et incomprise -, ces difficultés touchent des dimensions de l'engagement professionnel qui se nourrissent à la notion d' « éthique » et qui échappent aux apparences que projettent sur la collectivité professionnelle les démonstrations conceptuelles d'un management qui s'affiche plus qu'il ne s'exerce.

Sous réserve d'une progressive et « sensible » réorganisation des rapports professionnels, fondée sur une réflexion apaisée des missions de l'administration centrale et de ses moyens, cette administration dispose de capacités qui peuvent être « réactivées ».

*

Les développements qui suivent comportent des références nombreuses à la gestion des ressources humaines. En effet, l'exercice des attributions liées aux différents niveaux de la chaîne hiérarchique est, par nature, lié aux modes de gestion des personnels (fonctionnement des services, management, dialogue social etc..). Mais l'état de la gestion des agents du ministère a aussi constitué une préoccupation majeure des interlocuteurs de la mission, confirmant ainsi les constats - faits par chacun - de sa sérieuse dégradation, ces dernières années.

Tout particulièrement sur ce registre, les réalités qui s'exposent ci-après ne sont pas - pour la très grande majorité d'entre elles - liées à la définition théorique de la RGPP, ni à la responsabilité qui s'impose de gérer le service public de la manière la plus performante. Elles constituent des pratiques qui ont prévalu dans la mise en œuvre de la RGPP ou qui, pour la plupart d'entre elles, l'ont été parallèlement ou dans le temps où celle-ci se développait. Davantage encore, elles apparaissent avoir été mises à exécution au motif, soit d'une

« modernisation » censée réformer avantageusement les dispendieux effets d'une conception périmée de la fonction publique, soit de « préceptes » à prétention économique dans la gestion des moyens. Mais leur contre-performance est évidente : les économies budgétairement constatées dans les dépenses du ministère ne peuvent pas leur être attribuées ; la réflexion qui aurait dû les sous-tendre aura généralement été inaboutie ; les limites de la masse salariale résultent de la rigueur des arbitrages budgétaires, mais les difficultés que rencontre l'administration centrale du ministère à respecter ses trop étroites limites traduisent tout autant l'excessive rigueur des suppressions d'emplois qui ont porté sur ses ressources humaines, l'insuffisante capacité de son administration centrale à les contester, puis des faiblesses dans ses choix ou méthodes de réorganisation.

Ces faiblesses s'affichent dans sa faible aptitude à évaluer le rapport entre la performance réelle des outils informatiques et les contraintes imposées aux agents, dans sa programmation et sa gestion des emplois au sein de dispositifs budgétaires et de contrôle qui sont excessivement rigides et antinomiques à la RGPP elle-même, enfin, dans son profilage des emplois et fonctions. Trop peu soucieuses de leurs effets sur la collectivité de travail, bien des « méthodes » qui ont imprimé la mise en œuvre de la RGPP - notamment la pression vers une taylorisation des tâches inspirée du secteur privé (et parfois passablement dépassée dans l'organisation des entreprises), mais incapable d'offrir de justes « retours » (au moins pécuniaires) - ont montré leur inadéquation avec les ressorts premiers de l'engagement professionnel. Dans un certain nombre de cas, qui ont une profonde portée sur les conditions de gestion des services, elles auront fait obstacle à l'ordonnancement général des règles et missions qui s'imposent au Service ; elles auront fait obstacle à l'aboutissement des missions poursuivies (et attendues des personnels), dans des conditions de nombre, de délai et de qualité acceptables.

Tels sont les constats les plus inquiétants auxquels conduisent la documentation et les témoignages livrés à l'inspection générale : la dégradation qualitative du service rendu - variable selon les services, mais qui a un impact général sur le fonctionnement des services centraux - donne à trop de personnels le sentiment que la RGPP est décidément devenue une injustifiable fatalité.

Ce sentiment selon lequel la réorganisation de la chaîne hiérarchique n'apparaît ni pertinemment économe, ni menée dans un objectif d'amélioration du service, a peu de sens pour les agents et, à l'instar de quelques mesures prises au nom de la rationalisation des services, elle risque de finir dans l'inadaptation de l'action au regard des principes de service public, sans avoir les effets visés par ses objectifs mêmes.

Ce sentiment - qui a des ancrages plus profonds et plus « sérieux » que les « inévitables impressions » invoquées par quelques cadres supérieurs de l'administration centrale entendus - ne paraît pas inéluctable dès lors que la collectivité de travail pourra être convaincue d'une action de modernisation effective (réfléchie, efficace, efficiente etc...) des méthodes, conduite dans un souci de « partage » de ces ambitions.

Le rôle des cadres est à cet égard essentiel. La fermeté de leur action doit avoir pour premier et principal garant la « légalité », entendue dans son sens le plus directement juridique, mais aussi au sens où elle contribue au respect de quelques grands principes qui fondent la cohésion des ensembles professionnels, comme de la cohérence de leur action.

Avec la conviction d'une possible et efficace « correction » des facteurs d'affaiblissement qu'évoque le rapport qu'ils ont établi pour la Ministre et à sa demande, les auteurs émettent des réserves quant à l'opportunité de rendre publique l'intégralité de leurs analyses, sauf à risquer - au contraire des « apaisements » qui leur paraissent si nécessaires - de susciter, ostensiblement ou subrepticement, réactions et « partis pris » contre lesquels leurs constatations invitent à lutter.

I. CHAÎNE HIERARCHIQUE ET OBJECTIFS DE LA RGPP

I.1. Des objectifs chiffrés par la DGME

Du point de vue de l'analyse de la chaîne hiérarchique, la « ligne de mire » initiale consistait essentiellement à « resserrer fortement les équipes d'administration centrale (fonctions supports et politiques transversales), afin de contribuer au recentrage préconisé (par la DGME) sur les missions correspondant mieux à celles qu'on attend aujourd'hui du ministère ».

En découlait une série de recommandations chiffrées concernant les effectifs⁶⁹, et justifiées par des considérations de cohérence entre les objectifs des réorganisations déjà opérées par le MCC et l'incapacité à les maîtriser (par exemple et particulièrement en matière de gestion des ressources humaines⁷⁰), par les objectifs permis par les réorganisations prévues (regroupement des directions), mais également par des considérations prudentes excluant des réductions d'effectifs au profit d'une meilleure coordination au sein de l'administration centrale (ainsi, par exemple, de la fonction juridique). Des renseignements demandés à plusieurs reprises n'ont pas été obtenus sur ce point précis.

Néanmoins, et faute d'information sur les effectifs de 2007⁷¹, les « recoupements » auxquels l'inspection a procédé permet d'établir les chiffres qui suivent.

69 Réductions d'effectifs (exprimés en ETP) devant porter prioritairement sur les fonctions support et les politiques transversales (fonctions RH : -50 ; cellules budgétaires : -40 ; fonctions communication : -60 ; documentation : -30 ; action internationale : -15 ; action territoriale : -12).

70 A ce titre était soulignée la « reconstitution », au fil des ans, de cellules RH au sein des directions sectorielles, après la centralisation opérée au service du personnel et des affaires sociales (SPAS) qui a précédé l'actuel service des ressources humaines. Le document établi par la DGME au mois de mai 2008 comportait des appréciations contestables dans leur formulation par trop lapidaire (« cellules doublonnant en partie le travail du SPAS »).

En effet, si certaines missions du SPAS ont pu être partiellement, légitimement (et en fonction d'une répartition des tâches préalablement déterminée) complétées sur certains aspects (par exemple formations très spécifiques), il n'y a pas pu y avoir - dans ces directions sectorielles - de doublon avec les missions du SPAS, lesquelles ont géré statutairement les emplois, du recrutement à la retraite en passant par l'action sociale, la formation etc...

En revanche, les remarques de la DGME étaient justifiées en ce qu'elles mettaient en exergue un mouvement de reconstitution numérique de cellules RH n'apportant qu'une plus-value limitée en matière de prospective et de réflexion sur l'évolution des métiers et, parfois même n'apportant aucune réponse au titre de leur fonction essentielle : la répartition des emplois au sein de leur direction d'appartenance. Ainsi, par exemple, après la fermeture du musée des ATP (création du MuCEM), la quasi-totalité des personnels de surveillance est restée en place (dans l'immeuble du Bois de Boulogne), alors même que la direction des musées de France ne parvenait pas à pourvoir les emplois nécessaires (dans les mêmes catégories) pour l'ouverture concomitante du musée de l'Orangerie (printemps 2006).

71 Cette absence d'information est d'autant critiquable que son intérêt est grand. En effet, la comparaison des effectifs de l'administration centrale entre 2007 et 2008 aurait pu être mise en regard des suppressions totales qui ont été très importantes (Suppression de 366 ETPT d'une année à l'autre).

Effectifs	2008	2012	évol	%
Total				
S G	675	671	-4	-0,59%
S R H	225	205	-20	-8,89%
D G	933	890	-43	-4,61%
DG-R H	202	20		
DG-fin et général		48		
DG-Doc.		7		
DG-Com.		15		
DG-Internl.		12		
DG-Territl.		21		
DG-Jurid.		36		
DG-Informat.		13		
DG- Etudes/stat		8		
Sous total support		202	180	-22

Remarque : 2008, source « projet d'organigramme chiffré du 29 09 2009 », hors DIC et DGLFLF

Remarque 2012 : même périmètre source Rhapsodie, hors DIC et DGLFLF, totaux S G et DG source TB

1.2. Une association du « schéma d'emploi » à la RGPP

La cohérence « lolfienne » entre l'organisation générale du ministère issue de la RGPP et la négociation budgétaire par programme n'est pas la cause des difficultés profondes suscitées par la conception de sa chaîne hiérarchique. Selon la déclaration d'un cadre supérieur du secrétariat général, « Il s'agissait d'accrocher le schéma d'emploi sur les mesures RGPP ».

Selon la même déclaration, « la négociation sur la structure hiérarchique a nécessité le déploiement d'une énergie très importante afin de justifier la nomination de directeurs » dans un schéma dont la cohérence s'y opposait.

Mais le schéma de réorganisation conduisant à la nomination de directeurs à la tête des nouveaux services de la DGP n'est pas, et de loin, le seul vecteur d'une démultiplication importante des emplois de haut niveau à l'administration centrale.

I.3. Des évolutions catégorielles contrastées

Effectifs par catégorie et filière

	2007		2008		2009		2010		2011		Evolution 2007-2011	
	ETP	%	ETP	%	ETP	%	ETP	%	ETP	%	ETP	%
Filière administrative												
A	719	22%	694	22%	694	23%	741	24%	733	25%	14	2%
B	764	23%	673	22%	676	22%	626	20%	605	21%	-159	-24%
C	1861	56%	1758	56%	1706	55%	1711	56%	1601	54%	-260	-15%
Total	3344	100%	3125	100%	3076	100%	3078	100%	2939	100%	-405	-13%
Filière scientifique												
A	2116	83%	1933	83%	1920	83%	1812	84%	1798	85%	-318	-16%
B	443	17%	395	17%	382	17%	347	16%	329	15%	-114	-29%
Total	2559	100%	2328	100%	2302	100%	2159	100%	2127	100%	-432	-19%
Filière technique et enseignement												
A	1302	39%	1281	46%	1280	45%	1142	43%	1161	45%	-141	-11%
B	979	29%	996	35%	1052	37%	998	38%	969	37%	-10	-1%
C	480	14%	536	19%	514	18%	505	19%	472	18%	-8	-1%
Total	2761	83%	2813	100%	2846	100%	2645	100%	2602	100%	-159	-6%
Filière accueil, surveillance et magasinage												
C	2192	100%	2049	100%	1992	100%	1923	100%	1841	100%	-351	-17%
Total	2192	100%	2049	100%	1992	100%	1923	100%	1841	100%	-351	-17%
Total par catégorie hors non titulaires												
A	4137	38%	3908	38%	3894	38%	3695	38%	3692	39%	-445	-11%
B	2186	20%	2064	20%	2110	21%	1971	20%	1903	20%	-283	-14%
C	4533	42%	4343	42%	4212	41%	4139	42%	3914	41%	-619	-14%
Total	10856	100%	10315	100%	10216	100%	9805	100%	9509	100%	-1347	-13%
Agents non titulaires												
X	942	100%	1119	100%	1129	100%	1300	100%	1371	100%	429	38%
Total	942	100%	1119	100%	1129	100%	1300	100%	1371	100%	429	38%
TOTAL	11798	100%	11434	100%	11345	100%	11105	100%	10880	100%	-918	-8%

Source : bilans sociaux 2009, 2010 et 2011

Attention, pour des chiffres identiques d'un document à l'autre, le bilan social 2009 indique qu'il s'agit d'ETPT en LFI et les bilans de 2010 et 2011 qu'il s'agit d'ETP

Remarque : contraste important entre une diminution de 1347 ETPT de titulaires, soit moins 13%, et une hausse de 429 ETPT de non titulaires, soit plus 38%

Globalement, du point de vue de l'analyse de la chaîne hiérarchique, l'évolution des emplois de l'administration centrale, entre 2007 et 2012, traduit une nette inflexion vers l'accroissement des emplois de niveau supérieur (A et A+) et la diminution des emplois plus modestes (B et C)⁷².

72 Les conséquences sont importantes dans la difficulté des structures à assumer leurs obligations. Tel responsable, en fonction dans une direction générale, constate une charge plus lourde du fait de l'extension de la gestion statutaire aux effectifs d'une ex-direction regroupée dans la DG. Ce changement d'échelle lui fait exprimer des

Cette évolution a pour cause des choix répétés lors des arbitrages opérés dans les budgets successifs, par ailleurs conformes à l'idée générale selon laquelle les missions correspondantes impliquent un haut niveau d'emplois supérieurs. Mais les informations demandées à ce sujet par l'inspection dans les mêmes conditions que celles mentionnées précédemment ne lui ont pas non plus été communiquées au motif de la transmission de tableaux plus généraux (ensemble du ministère et non pas de la seule administration centrale) et portant sur d'autres exercices (absence de renseignements sur l'année 2007).

Elle a été confortée par des choix « fonctionnels »⁷³ et des pratiques qui ne sont pas tous liés à la RGPP elle-même, comme l'expriment les analyses qui suivent.

1.3.1. Une importante multiplication de fonctions supérieures

L'administration centrale a connu une importante démultiplication de nouvelles fonctions supérieures, très variables non seulement dans leurs titres et leur contenu, mais également au regard de la cohérence fonctionnelle au sein des structures et entre les structures (secrétariat général et directions générales) et rendant l'intitulé de la fonction parfois contestable au regard de sa signification.

Au-delà des statistiques relatives aux évolutions d'effectifs (qui n'expriment pas la position fonctionnelle des agents dans les structures), l'inspection a cherché à comparer les niveaux de responsabilité tels qu'ils s'expriment dans les organigrammes 2007 et 2012 pour les fonctions des catégories A et A+. Cet exercice comporte bien entendu des limites de divers ordres (présentations différentes entre les documents disponibles pour l'une et l'autre année ; niveaux de renseignements pouvant être différents d'une structure à l'autre ; un nombre d'emplois supérieurs non pris en compte au titre de 2012, notamment au secrétariat général, car non développé dans les organigrammes - cas des chargés de mission dans certains départements comme le DAT ou le DSM -).

Mais l'analyse a tenté de restreindre les risques d'incohérence dans toute la mesure du possible, notamment par :

- des comparaisons effectuées avec des unités de mesure constantes (par exemple en ne décomptant pas dans la nouvelle DGMIC les emplois de même nature relevant des structures préexistantes à la réforme);
- la prise en compte (qui s'imposait naturellement) des fusions nées de la réorganisation de l'administration centrale, avec des comptabilisations homothétiques.

Ainsi, la structure catégorielle et fonctionnelle des emplois s'est modifiée comme suit.

A- Comparée aux structures qui l'avaient précédée dans l'exercice de ses attributions, la mise en place du Secrétariat général a conduit à un doublement du nombre des emplois des catégories A et A+ (encadrants ou non) présents, en passant de 81 à 163. En 2012, ils ont

appréciations paradoxales :

- une efficacité mesurée à la seule aune des suppressions d'emplois d'exécution ;
- une insuffisance des crédits de vacation pour compenser les suppressions d'effectifs en catégories B et C

Dans un autre secteur d'activité du même service, les restrictions d'effectifs ont conduit à s'interroger de manière plus fine sur les charges de travail des agents et à fusionner des activités.

73 La PFR a été appliquée aux corps supérieurs de la hiérarchie de l'administration centrale que sont ceux des administrateurs civils et attachés. Y ont été associées des revalorisations importantes. Par contre, les emplois « de base » n'ont, selon les déclarations unanimes (c'est-à-dire également celles faites par les cadres supérieurs entendus), bénéficié d'aucun « retour catégoriel » pourtant associé théoriquement aux baisses d'effectifs. Or, ces baisses ont bien porté sur les emplois des catégories B et C.

représenté 26% du total de ses agents (163 emplois sur 643 agents⁷⁴). Le nombre des nouvelles catégories d'emplois (et /ou de fonctions) supérieures s'élève à 25⁷⁵. Même minoré par la non-prise en compte d'emplois ne figurant pas dans les organigrammes⁷⁶, l'effectif de ces catégories supérieures d'emplois et de fonctions aux autres catégories est de 1 pour 3.

Ces constats doivent être mis en rapport avec de multiples témoignages qui :

- internes au secrétariat général, y observent « des étages supplémentaires, plus de décideurs et moins de décisions » ;
- externes, c'est-à-dire relevant des directions générales, constatent « un ou plusieurs échelons supplémentaires dans la prise de décision, correspondant à la structure SG ».

Quels que soient les services d'affectation de ces « témoins », ceux-ci ajoutent toujours que « avec la démultiplication des fonctions hiérarchiques, on ne sait jamais qui va arbitrer »⁷⁷ et que « avec la stratification en haut, il y a moins de transversalité en bas ».

B- De façon comparable, mais dans une moindre ampleur, les emplois et fonctions des catégories A et A+, dans les directions générales, ont progressé de 41% à la faveur de la « réforme » pour s'établir à un total de 207⁷⁸. Cette évolution correspond, dans ce cas également, à quelques emplois résultant juridiquement de la nouvelle structure (directeurs généraux et adjoints), mais elle résulte aussi de :

- leur « poids » (mise en place de directeurs de cabinet, de chefs de cabinet) ;
- une croissance née de juxtapositions de compétences préexistantes dans les structures antérieures (chefs de départements et adjoints) sans regroupement fonctionnel.

L'« atomisation » des fonctions support sur le canevas des anciennes structures (censées être la cible privilégiée des réorganisations opérées en administration centrale) contribue à ce phénomène⁷⁹;

74 Effectif comptabilisé dans l'organigramme.

75 Un nombre important de ces nouvelles catégories résulte naturellement et logiquement de la restructuration elle-même (secrétaire général, adjoint au secrétaire général, responsables de missions nouvelles), mais aussi d'une démultiplication de fonctions que n'impliquait pas mécaniquement la restructuration (directeurs et chefs de projet, directeur de cabinet ; responsables de missions et autres chefs et chargés de mission...). Un nombre plus important encore de ces nouveaux emplois et fonctions correspond à des catégories préexistantes (chefs de bureau et adjoints, chargés de missions).

Au Secrétariat général, le total des emplois de cadres en 2012 était de 163, soit 26% du total des agents la même année. Le total emplois hors cadres (480) correspondait la même année à 74% des agents. Le taux d'encadrement (cadres/autres) y était donc de 1/3. L'accroissement du nombre des emplois d'encadrement entre 2007 et 2012 a été de 82. Le total des nouveaux types de fonctions répertoriées sur l'organigramme du SG a été de 25. Enfin, l'évolution du taux d'encadrement entre 2007 et 2012 a été de 201,23% soit (+101%)

76 Par exemple, ne sont pas comptabilisées les fonctions de chargés de mission au DAT ou au DSM.

77 Certains responsables entendus précisent qu'avec cette démultiplication hiérarchique, « il faut plus d'efforts qu'avant pour être aussi réactif ; dans l'urgence, on est parfois obligé de « court-circuiter » un échelon pour atteindre rapidement le cabinet ».

78 Les catégories de fonctions supplémentaires dans les directions générales se sont élevées au nombre de 7. Le nombre total des emplois de cadres est passé de 147 à 207 entre 2007 et le taux d'encadrement y a crû de 41%.

79 Pour les ex-directions regroupées dans les DG, les « départements des affaires financières et générales » sont devenus un échelon supplémentaire pour la gestion des RH. De manière générale, des strates hiérarchiques se sont ajoutées à la hiérarchie propre des services regroupés dans les DG.

Elles induisent des lourdeurs dans le fonctionnement par rapport aux structures précédant ces regroupements. Ces lourdeurs sont attribuées, non seulement à l'échelon supplémentaire qu'institue la création d'une direction générale, mais à la démultiplication des fonctions hiérarchiques dans, et au-dessus des structures regroupées (mais non-fusionnées). Les responsables issus des anciennes directions, mais dont les missions sont demeurées inchangées,

- la mise en place de nouvelles « missions » (chefs de mission et chargés de mission) ;
- l'absence de lien entre l'existence d'une structure et le nombre d'agents la composant (certains départements ou bureaux sont dirigés par un chef, assisté d'un adjoint, mais ne comportent qu'un nombre réduit - souvent entre trois et sept - d'agents subalternes⁸⁰).

1.3.2. La confusion et l'affaiblissement des missions assurées au titre de certaines de ces fonctions

A. Alourdissement des chaînes hiérarchiques et affaiblissement des responsabilités

La logique « sémantique » et fonctionnelle associée aux structures est supplantée par le maintien de titres antérieurement détenus. Ainsi, par exemple, des « services » qui sont dirigés par des « directeurs » suscitant ainsi le maintien de structures pyramidales et la déclinaison « en cascade » des emplois correspondants.

Parmi de multiples exemples possibles, en constituent une illustration les exemples qui suivent.

Au service du livre, les sujets intéressant l'articulation des ensembles fonctionnels ont été peu abordés lors des travaux préparatoires à la réorganisation de l'administration centrale. Les discussions se sont focalisées sur les intitulés des titres des directeurs et chefs de service. Aujourd'hui, dans le Service interministériel des archives de France ou dans le Service des musées de France, sous-directeurs et adjoints sont nommés pour exercer la responsabilité de structures qui, avant la réforme, étaient des départements.

A la DGMIC, le poste « fantomatique » de chef du service des médias, créé artificiellement pour établir un parallèle avec le service du livre et de la lecture, n'avait pas de sens, les deux sous-directions de la presse et de l'audiovisuel n'ayant pas de vraie transversalités⁸¹.

Pourtant, la nomination de « directeurs » à la tête des services rassemblés sous l'autorité fédérée du directeur général des patrimoines a peu de chance d'être transitoire dans ses effets sur la composition des substructures. Il est peu probable, en effet, que l'éventuelle nomination -

constatent un allongement des circuits et la nécessité d'un travail d'explication des problématiques supplémentaire, ainsi que des rapports moins faciles et moins directs avec le cabinet.

Naturellement, pour les structures récemment rattachées au ministère (presse écrite et métiers de l'information), le rôle du SG est accentué et a fait craindre le risque de ne pas être suffisamment entendu (par le ministère chargé du budget ou dans les affaires juridiques). Par ailleurs, un grand nombre de compétences en matière de propriété littéraire et artistique restent partagées avec la sous-direction des affaires juridiques du Secrétariat général.

En outre, en raison du « maillon » supplémentaire dans la chaîne de décision que constituent les attributions du SG, les délais de prise de décision se seraient allongés et des informations se seraient « perdues lors des « retours » de réunions interministérielles ».

Nonobstant ces lourdeurs nouvelles et à l'exception des difficultés liées à la gestion des personnels, les relations avec les autres DG et le secrétariat général paraissent se perfectionner progressivement.

En revanche, l'exercice de la tutelle semble parfois plus confus (les EP ont du mal à savoir à qui ils doivent s'adresser ; en raison de l'allongement des chaînes hiérarchiques, l'exercice des fonctions devient difficile lorsqu'il s'agit de rédiger des notes communes) .

80 Le dernier organigramme publié sur le site « Sémaphore » (nov. 2012) fait apparaître, à la DGP, (sous-direction des affaires financières et générales), un « bureau de la programmation budgétaire et de la coordination des programmes » composé d'un chef, d'un adjoint et d'un agent. Dans la même direction générale (service des musées de France), le « bureau des réseaux territoriaux » ne comportait, à la date du 6 décembre 2012, qu'un seul agent : le chef de bureau.

81 Des interrogations d'un autre ordre surgissent également dans la définition de la chaîne hiérarchique : au niveau supérieur de la direction existe un problème de positionnement entre le chef du service du livre, qui a le titre de « directeur, virgule », nommé en conseil des ministres, alors que l'adjointe de la DG n'est que chef de service.

ultérieure - de « chefs de service » favorise la simplification du « système » qui, simultanément, a :

- démultiplié les substructures et les « titres » ;
- résulté d'un « découpage », à la fois théorique et « personnalisé ».

B. Exercice des missions et fonctionnalités

La complexification de la « structure » hiérarchique des emplois et fonctions rend plus difficile la lecture et la compréhension des responsabilités exercées :

- comment s'exercent, par exemple, les interventions des multiples agents « intéressés » à la gestion de l'encadrement supérieur (haut-fonctionnaire, chef du SRH, chef de la mission de l'encadrement supérieur, sous-directeur en charge des métiers et des carrières, chef du bureau gérant les emplois correspondants) ? La claire répartition des tâches, si elle existe, se justifie-t-elle au regard des principes de la RGPP ?⁸²
- la démultiplication des titres de « chef de projet » et « chargés de mission » (sans assignation précise des responsabilités correspondantes, ni même définition desdits « projets » quant à leur périmètre ou leur durée) est-elle compatible - au regard de l'utilisateur⁸³ - avec la définition des attributions des responsables des structures opérationnelles que sont, par exemple, les chefs de bureau ?⁸⁴

Force est de constater que les préconisations sus-rappelées de la DGME allaient dans un sens plutôt contraire : la « rationalisation » des fonctions et non pas :

- la démultiplication de leur panel - et le renchérissement des « coûts d'entrée » - dans un contexte de réduction des effectifs ;
- la croissance des emplois contractuels de haut niveau hiérarchique, pour assurer des compétences administratives, considérées jusqu'alors comme garanties par le recrutement sur épreuves ciblées dans les concours de la fonction publique.

82 De la même manière, quelle est, dans le fonctionnement de la DGP, la justification du rattachement direct du département de la formation scientifique et technique au directeur général, alors que la structure s'est dotée d'une sous-direction compétente en matière de ressources humaines ?

83 Service relevant d'une autre structure, d'une autre direction ou agent d'exécution

84 L'un des inspecteurs en charge de cette étude a été destinataire d'une correspondance dont le signataire ne correspondait en rien à l'objet de ladite correspondance. S'agissant d'une rectification du montant de sa rémunération, elle a en effet été signée par le « Chef de projet auprès du sous-directeur des métiers et des carrières », alors qu'elle correspondait aux responsabilités du « bureau de l'emploi et de la rémunération », c'est-à-dire, d'abord de son responsable, puis de l'agent en charge du dossier. Interrogé par la mission, le chef de bureau - qui ignorait l'existence même du sujet - a évoqué une fonction d'intérim qui, à l'époque de la signature, n'était en réalité pas assurée par le « chef de projet ».

Le texte publié sur le site électronique du ministère « Sémaphore » relatif aux attributions dudit bureau (« préfiguration de l'organisation du service des ressources humaines ») ne fournit aucune précision sur les responsabilités et fonctions des agents concernés. Sans classement hiérarchique, ni fonctionnel, ces agents sont définis par des qualifications peu explicites (parfois inspirées des services du secteur privé) quant à leurs attributions (conseillère, secrétariat, gestionnaire, chef de projet).

Par ailleurs, le vécu des agents traduit généralement une diminution de la réactivité des anciennes structures, plus petites, plus aptes à une rapide circulation de l'information et à une intégration des problématiques. Dans les structures regroupées, la « greffe » des missions ne paraît pas être effective : pour les agents de la DDM, le secteur Livre, quoique associé à l'ex-DDM, est perçu comme un « corps étranger », malgré la logique d'une fusion au regard de problématiques communes (numérique, droit d'auteur, lecture).

En outre, les modalités de la coopération entre les DG et le SG ont parfois tardé à se rôder.

C. Modernité et perte de compétence

Quoique désignées par des intitulés novateurs, les positions hiérarchiques nouvelles (haut-fonctionnaires, directeurs et chefs de projet, chefs et chargés de mission) recouvrent parfois des attributions qui étaient traditionnellement assurées par la nomenclature antérieure des emplois d'encadrement, correspondant eux-mêmes aux structures « classiques » et à la déclinaison de leurs niveaux de responsabilité (sous-direction, bureau). De même, la notion d'expertise - fréquemment invoquée pour justifier les recrutements et les rémunérations indemnitaires au titre de la PFR - relève souvent d'un changement de langage, mais pas d'un changement de nature ou de niveau de compétence dans l'exercice des activités⁸⁵.

Ce type de dispositif n'est pas dissocié d'un souci développé de « valorisation » interne et externe destiné à convaincre par des « prises de vue » partielles, à « communiquer » sur les réussites⁸⁶ et à multiplier des satisfecit⁸⁷ attestés par des compte-rendus, « restitutions » et « retours » de toute initiative prise, mais risquant de soulever des questions dans le « dialogue social » en raison des carences de la gestion (voir plus loin)⁸⁸.

D. Transversalité et perte d'efficacité

Relève de la même évolution la démultiplication des structures « transversales » : bureaux ou missions, « à côté » des bureaux en charge des activités opérationnelles, créés pour asseoir une fonction dont la nécessité est une évidence.

Mais, dans de nombreux cas, ces fonctions transversales étaient déjà assurées par le management des cadres responsables⁸⁹ et par des référents au sein de ces bureaux.

85 Des activités désignées au MCC comme relevant de l' « expertise », sont désignées ailleurs comme étant celles de « rédacteurs » (dénomination classique de la fonction publique).

Dès 2009, le SRH était mis en garde contre la tentation de mettre en œuvre de manière hâtive (c'est-à-dire se révélant injuste dans son application) la réforme des dispositifs (notamment indemnitaires - PFR-) par une application insuffisamment précise de notions telles que celle d' « expert » ou d' « expert confirmé » par rapport aux technicités et responsabilités réellement assumées. (Dans ces travaux préparatoires, par exemple, la seule affectation à un bureau chargé d'une mission juridique suffisait à affecter l'emploi détenu d'une quotation « expert »).

Le SRH, invité à conduire un chantier pour une meilleure gestion des ressources humaines, notamment pour une évaluation réelle des responsabilités et « mérites » respectifs, n'a jamais donné suite à ces remarques et le groupe de travail où elles s'étaient exprimées n'a plus été réuni.

86 Y compris celles qui sont contestées par les personnels concernés.

87 Nombreux ont été les témoignages qui ont abondé les observations faites en dehors de la mission d'inspection selon lesquelles : « affirmer sa compétence, c'est dénigrer le passé » ; « mentir, faire dans la communication » ; « ce qui compte, c'est l'affichage » etc...

88 Ainsi de déclarations (écrites et verbales) telles que : « dans ces conditions, la conduite du projet s'est révélée ambitieuse comparativement aux préfigurations lancées actuellement par d'autres ministères. Les résultats sont positifs en termes de gestion (rattrapage du retard, retour positif des agents gérés dont certains ne se sont pas rendu compte des changements) » ; « le tutorat constitue un élément commun des gestionnaires de paye et de carrière. Cette pratique est appréciée par l'ensemble du personnel et est adaptée à l'environnement de travail » ; « les formations outils ont été jugées très positivement » ; « il est difficile de se faire entendre en interministériel, car le Ministère de la culture est réputé pour être réactif dans le domaine social » ; « le SRH est exportateur de personnels formés » ; « nos interlocuteurs interministériels reconnaissent la qualité de notre système de gestion des effectifs » (voir note de bas de page suivante) ; « les DG sont satisfaites de leur fonction d'autorité d'emploi » ; « l'organisation du bureau de la qualité comptable est reconnue comme exemplaire aux Finances » ; « il y a un très bon management des chefs de bureau » ; « la RGPP n'a pas dégradé l'attractivité du ministère parce qu'elle n'a pas dégradé la qualité de la gestion ».

89 Cette observation s'inspire des réformes importantes qui ont été conduites effectivement dans le passé, avec des résultats tangibles notamment s'agissant de « fusions de corps », dans un dialogue social approfondi concernant les différents aspects des professions et des impératifs de modernisation de leur gestion. Ces constats apparaissent comme des exemples opposés d'une actualité où se conjuguent difficultés d'argumenter, de pratiquer le dialogue social et institution de structures et formalismes divers.

La « ligne de conduite » d'une réorganisation qui a prétendu apporter un « éclairage transversal pour plus d'efficacité » ne semble pas avoir porté tous ses fruits dans la réorganisation de la structure précédant la création du SRH.

Ainsi, l'institution d'un « bureau de l'expertise et du dialogue social », destiné à répondre formellement aux difficultés rencontrées par le ministère depuis quelques années dans sa pratique du dialogue social, résulte elle-même d'une scission de missions communes, antérieurement et légitimement réunies dans la mission de la politique des personnels.

L'objectif affiché : « renforcer le dialogue social » est évidemment louable. Mais l'institution d'une structure ne saurait remplacer une pratique effective. Cette « pratique » consiste - ce que ne fait plus le ministère depuis quelques années - à dialoguer sur des dispositifs statutaires préalablement réfléchis, répondant à des objectifs tirés d'un souci de gestion réellement plus efficace, conçus techniquement pour améliorer l'efficacité des moyens de gestion (par exemple la fusion des corps) et préserver ou améliorer l'efficacité que procure un bon niveau qualitatif dans l'exercice des métiers (métiers de la gestion administrative ; métiers d'art⁹⁰ etc...)⁹¹.

De la même manière, la création de la structure ne peut pas constituer - par elle-même - la réponse aux affaiblissements dont le ministère a fait la preuve dans sa capacité à dialoguer au fond avec les instances interministérielles, faute d'avoir préalablement une expertise soutenue par l'encadrement supérieur⁹².

Ainsi encore de la création d'une mission pour les systèmes d'information des ressources humaines, dirigée par un chef de mission et un adjoint et comportant un chef de pôle et sept agents.

Là encore, la nécessité d'une solide compétence technique et juridique intégrait - durant les années 1990 - l'adaptation des dispositifs informatiques à la mission des politiques du personnel, celle là même qui était principalement en charge des fonctions statutaires et de l'organisation des dispositifs légaux prévus au titre du dialogue social. Cette organisation là n'a pas généré quelque système informatique complexe et/ou inadapté.

E. Pour un professionnalisme développé et partagé

Pour autant, la mission d'évaluation ne saurait préconiser - pour ces cas particuliers, ni pour les autres structures « transversales » mises en place ces dernières années -, un incertain et contre-

Malgré la « valorisation » d'une activité qui a manifestement constitué l'objectif fixé au SRH ces dernières années (le « pilotage » des effectifs rendu nécessaire par les injonctions interministérielles à réduire massivement les emplois) la « fiabilisation des données » sur les effectifs (au moins jusqu'en 2010) n'est pas attestée par les observations faites par l'inspection générale pour parfaire la présente étude (voir plus loin). Et la proposition faite par l'inspection au cabinet du ministre en 2010, mais non retenue, de mener un audit sur les instruments mis en place trouve ici sa justification rétrospective.

90 S'agissant des métiers d'art - qui sont les plus sensibles à la nécessité d'une organisation en gestion prévisionnelle -, le SPAS a mis en place, en 1996, un dispositif de gestion pluriannuelle des recrutements dans les différentes spécialités en fonction des pyramides d'âges et tenant compte des nécessités de formation en interne pour assurer la préservation des métiers. Ce dispositif - qui résultait d'une attention très concrète du SPAS aux réalités professionnelles et sociales - a été abandonné

91 Dans le même sens, l'inspection fait observer que le « bilan social » du ministère - remarquable par l'abondance de ses tableaux chiffrés concernant les effectifs - souffre singulièrement de l'absence d'indications concernant les orientations du ministère quant à la gestion de ses ressources humaines. Les seuls commentaires apportés à ces tableaux se bornent au mieux à constater des évolutions (sans indication des objectifs initiaux ou réactualisés) ou à mentionner des définitions générales tirées des textes ou de documents méthodologiques. Ils n'apportent donc pas d'élément d'évaluation, ni de perspective concernant la gestion des ressources humaines.

92 Plusieurs témoignages, y compris ceux de responsables avertis des questions statutaires, ont fait état de préconisations interministérielles tendant à opérer des fusions de corps sans fondements, ni professionnels (« mariage de la carpe et du lapin »), ni techniques. Certaines étaient appuyées sur des considérations quantitatives (fusionner les corps à petits effectifs), totalement étrangères à toute justification statutaire et professionnelle de la fusion de corps.

productif « retour à la situation antérieure ».

Elle suggère, en revanche et à la faveur d'un professionnalisme dont les chefs de bureau auditionnés⁹³ entendent cultiver le développement, une attention de la hiérarchie supérieure du ministère au rétablissement d'une pratique expérimentée, compétente et étendue des divers aspects du « dialogue social » lesquels incluent également la maîtrise des enveloppes budgétaires.

A l'évidence, le SRH devra se réformer pour associer la gestion de la masse salariale à son schéma d'emploi, comme à ses perspectives statutaires et/ou à la promotion de politiques interministérielles mieux adaptées aux spécificités de ses métiers et de ses missions (ce qu'il assurait avant l'institution de deux sous-directions).

1.3.3. Un dispositif de recrutements accrus à l'extérieur de la sphère ministérielle

A. Le « bilan social » de 2010 et celui de 2011 donnent à cet égard quelques indications chiffrées.

- Concernant les « flux d'entrées et de sorties nettes » par catégorie de 2007 à 2010 pour l'ensemble des effectifs (et non pour la seule administration centrale), le solde total (-48) résulte de flux fortement négatifs pour les différentes catégories d'emplois de titulaires (-94) et fortement positifs pour les emplois contractuels (+46)⁹⁴.

Le même bilan social pour 2010 produit des renseignements convergeants concernant les « entrées externes » qui traduisent, de 2007 à 2010, une très forte « préférence » pour les recrutements hors concours (906) par rapport aux recrutements par concours (externes et internes)⁹⁵. Ils s'exposent comme suit⁹⁶ :

Concours et emplois réservés					Recrutements par détach ^t . et sur contrat				
<u>2007</u>	<u>08</u>	<u>09</u>	<u>10</u>	<u>Total</u>	<u>2007</u>	<u>08</u>	<u>09</u>	<u>10</u>	<u>Total</u>
141	72	107	119	<u>439</u>	265	160	202	279	<u>906</u>

- Des observations comparables peuvent être tirées des indications données par le bilan social de 2011.

Ses commentaires indiquent que : « La catégorie A a bénéficié de 43% des recrutements en 2011. Néanmoins, elle enregistre aussi 43% des sorties définitives...Les contractuels regroupent 31% des recrutements et seulement 14% des sorties définitives... ».

93 Bureau de l'expertise et du dialogue social

94 Les commentaires en sont les suivants : « Le remplacement des sorties définitives est assuré uniquement pour les personnels contractuels. Néanmoins, le solde recrutements/sorties définitives est faiblement déficitaire pour les personnels de catégorie B. Le solde recrutements/sorties définitives est fortement déficitaire sur la catégorie C (- 42 ETP)

95 Les promotions internes ne sont pas mentionnées dans ces chiffres. Elles sont devenues extrêmement faibles.

96 Le commentaire en est le suivant : « La progression du nombre total d'entrées externes est constante depuis 2008, avec une augmentation de 28% entre 2009 et 2010. Les entrées externes au ministère se font essentiellement par contrat (42%). Cependant, les concours permettent de renouveler les effectifs à hauteur de 30% des entrées externes totales. Un nombre important de fonctionnaires d'autres ministères intègrent le ministère par la voie du détachement.

Quant aux mouvements enregistrés par filière ou par catégorie en 2011, dans les deux cas, les flux sont fortement positifs pour les contractuels et fortement négatifs pour les autres catégories.

	Filières				Catégories				
	<u>Adm.</u>	<u>Scient.</u>	<u>Tech.</u>	<u>Surv.</u>	<u>Contr.</u>	<u>Cat. A</u>	<u>Cat. B</u>	<u>Cat. C</u>	<u>Contr.</u>
Solde des flux	-83	-32	-29	-23	<u>+74</u>	-37	-29	-98	<u>+74</u>

- On notera que les indications généralement données sur ces mouvements sont - encore une fois malgré l'abondance des chiffres - assez peu explicites lorsqu'ils les expriment par « filière » ou par « catégorie ». En effet, les agents contractuels sont isolés sans mention, ni de la filière, ni de leur catégorie.

- En outre, appliquant ses investigations aux multiples documents chiffrés qui lui ont été communiqués sans tri correspondant à ses demandes, l'Inspection générale a constaté que les chiffres en provenance du SRH et correspondant aux effectifs par catégorie et filière ne sont pas homogènes selon les sources [bilans sociaux, bureaux de gestion, extraits du système informatique Rhapsodie, documents budgétaires (RAP)]. Ces chiffres ne sont pas non plus cohérents puisque, dans les tableaux fournis par les bureaux de gestion, par exemple, le « solde des entrées et des sorties » annuel (en ETP) ne correspond pas à la variation du nombre d'ETP d'une année à la suivante.

Néanmoins, de l'observation de ces documents, il apparaît que, selon toute vraisemblance la très grande majorité de ces recrutements - externes et hors concours - concerne la filière administrative et les catégories A et A+.

Le tableau ci-après détaille ces évolutions.

Source : bureaux de gestion (effectifs réels en ETP, hors non titulaires et agents gérés hors du ministère).

Filière	Corps	31/12/07	31/12/08	31/12/09	31/12/10	31/12/11
Administrative	Adj. Adm.	1 766	1 614	1 546	1 579	1491
	Adm. Civil	47	41	41	42	39
	Attaché Adm.	377	397	400	414	414
	Inspecteur Cons. Cult.	143	151	153	164	149
	Inspecteur Gen. Adm.	17	22	25	24	25
	Secrétaire Adm.	643	623	617	572	575
Somme filière administrative		2 993	2 848	2 782	2 795	2 693

Scientifique	Arch. Urb. Etat	206	215	224	220	234
	Ass. Ing.	84	66	65	63	61
	Chargé Etudes Doc.	466	422	451	426	415
	Conserv. Gen. Pat.	129	122	136	135	141
	Conserv. Pat.	692	653	642	641	619
	Ingénieur Etudes	291	236	238	238	225
	Ingénieur Rech.	96	82	95	95	93
	Secrétaire Doc.	248	225	237	233	227
	Tech. Rech.	147	109	103	89	90
Somme filière scientifique		2359	2130	2191	2140	2105

Technique	Adj Tech Acc Surv Mag	2 456	2 359	2 325	2 226	2 157
	Adj. Tech.	632	588	555	542	512
	Chef Travaux Art	85	84	83	85	82
	Ingénieur Serv. Cult.	124	148	160	172	189
	Tech. Art	512	512	538	546	541
	Tech. Serv. Cult. Bat. Fr.	497	529	553	564	582
Somme filière technique		4306	4220	4214	4135	4063

Contractuel	Contractuel				1 238	1 249
	Contractuel Eq.				49	48
Somme contractuel					1 287	1 298

TOTAL						
--------------	--	--	--	--	--	--

B. Les directions générales ont eu largement recours à ce dispositif (recrutements par contrat⁹⁷ et accueil en détachement) dont les critères de sélection échappent à tout contrôle d'une instance chargée de veiller à la mise en œuvre d'une « politique des RH » clairement prédéfinie (ce que devrait faire le SRH, au-delà de la fonction essentielle qu'il a mise en

⁹⁷ Selon le SRH, le nombre des agents contractuels de niveau A+ a augmenté de 10% pour la seule année 2010. L'inspection ne porte pas une appréciation négative - et encore moins de principe - sur le recrutement d'agents par contrat : ses remarques s'appliquent - comme pour les « titulaires » aux justifications juridiques, fonctionnelles et budgétaires de leur recrutement et de leur emploi.

œuvre : l'instrumentation de « suivi des effectifs » nécessaire aux réductions d'emplois). Et leur « succès » résulte d'une large possibilité laissée à l'autorité d'emploi⁹⁸ d'opérer directement des choix parmi les candidatures, dans les seules limites des publications de vacances sur la « BIEP »⁹⁹.

Mais le SRH - lui-même - l'a mis en pratique de manière massive, systématique et « spectaculaire », dès son installation en janvier 2010, avec la mise à la vacance de l'ensemble des emplois d'encadrement du nouveau service¹⁰⁰ et le renouvellement délibéré de la quasi-totalité des cadres.

Cette « pratique » - non exempte de critiques possibles -, ne s'est pas révélée à la hauteur des bénéfices attendus de la RGPP, à savoir : une efficacité accrue, une compétence et une responsabilisation confortée, une organisation rationalisée, une « appropriation » par les agents des dispositifs mis en place, une satisfaction au moins maintenue des usagers (services « utilisateurs », personnel géré).

Pour chacun de ces thèmes - pourtant fondamentalement liés à la RGPP - les constats sont négatifs, exception faite de la « clarification » introduite par la valorisation de la notion d'autorité d'emploi qui, par transfert de charge, confère aux DG une plus grande responsabilité, ainsi que du dispositif qui le prolonge : le « comité ministériel des RH ». Celui-ci apparaît aux directions générales comme un réel progrès dans l'élaboration commune d'une gestion de l'emploi. Sans doute, ce dispositif se justifie-t-il aussi davantage en raison du « poids » des directions générales, plus marqué que celui des ex-directions avant leur regroupement et eu égard au poids des responsabilités qu'impliquent les arbitrages sur les réductions d'effectifs.

1.3.4. Une complexification mécanique de la chaîne hiérarchique, mal comprise par des personnels de catégories modestes, en régression numérique, et souvent peu soutenus, peu conseillés et/ou orientés dans l'exécution de leurs tâches¹⁰¹.

Du point de vue de la mise en œuvre de la RGPP à l'administration centrale¹⁰², la « maîtrise » de l'emploi dans un contexte de réduction des effectifs a conduit le ministère à concentrer les

98 « Employeur fonctionnel » ou « direction-métier »

99 Les recrutements (ou « entrées » dans le schéma d'emplois du ministère) se répartissent comme suit :
- 1/3 par « retour » à la suite des situations interruptives (positions entraînant une « libération » d'emploi, mais ouvrant droit à réintégration ;
- 1/3 par concours dans des emplois n'offrant - de fait - pas d'autre voie de recrutement possible ;
- 1/3 par recrutement « libre » (contrat ou accueil en détachement).

100 Tous les postes d'encadrement ont été mis à la vacance. De nombreux cadres n'ont pas vu leur « candidature à leur ancien poste » acceptée et - au mieux - se sont vus investis de missions temporaires qu'ils devaient mettre à profit pour trouver - seuls - un autre débouché. Ces modalités - et les déclarations qui les ont accompagnées - ont inspiré le sentiment d'une volonté d'éviction, au prétexte d'une inadaptation des cadres en place : de nombreux témoignages évoquent des pressions exercées sur les personnes pour qu'elles ne candidatent pas sur un emploi déclaré vacant. D'autres attestent un langage dévalorisant à l'égard des équipes en place.

Les témoignages des agents en place avant la réorganisation déclarent unanimement que les conséquences les plus concrètes en ont été la démultiplication des interventions (et des niveaux) sur les mêmes sujets, l'expression de jugements peu en rapport avec les réalités, peu instruits des conditions de la gestion. Au niveau des services, le traitement technique des dossiers en a été affecté, comme l'ont été les relations professionnelles et hiérarchiques. Nombre de ces agents évoquent des « souffrances » et des « humiliations ».

Pour l'ensemble du ministère, les choix « d'accompagnement » de la réorganisation s'étaient traduits par des options telles que la création d'une « structure de déshérence » devant « abriter » les emplois en surnombre par rapport aux effectifs-cibles des DG et du SG. Le choix s'est finalement porté sur la méthode de la « matrice de passage » devant permettre aux agents de rester dans leurs fonctions jusqu'à réaffectation.

101 On peut rappeler que le « soutien » professionnel vis-à-vis des personnels d'exécution est une obligation liée à la fonction même d'encadrant.

102 Une administration centrale dont l'efficacité est davantage garantie par :
- la responsabilisation et donc l'autonomie que confère un haut niveau de formation ;
- des perspectives de carrière motivantes impliquant des assises budgétaires de niveau A et A+

réductions d'emplois sur les « fonctions support »¹⁰³, c'est-à-dire sur les postes des catégories B et C, assurant la mise en œuvre et l'exécution des missions de gestion.

Ces missions n'ont, dans leur finalité, pas disparu. Mais l'exercice effectif de ces fonctions d'exécution¹⁰⁴, originaires liées à l'organisation pyramidale du travail préexistante, a régressé en rapport avec la suppression des emplois qui les sous-tendaient. Quant aux nouveaux processus organisationnels (informatisation, mutualisations etc...) auxquels sont associés les idées d'« autonomie » et de « responsabilisation » des agents, elles appellent de la part des encadrants censés les mettre en œuvre, à la fois la connaissance des règles juridiques de la gestion (en particulier le corpus légal), des aptitudes managériales nécessaires à la conduite du changement et une capacité d'anticipation des enjeux liés à la réorganisation de services « vivants », dans un contexte donné.

Pour autant, les recrutements aux niveaux supérieurs de la hiérarchie des emplois ne sont pas toujours apparus comme adaptés aux exigences d'une maîtrise véritable des réformes engagées. Nombreux sont les exemples de recrutements, de nominations et de comportements¹⁰⁵ qui, selon les témoignages confiés à l'inspection, se sont révélés inadaptés, étrangers, voire contraires aux profils et compétences, correspondant à une définition assurée des fonctions d'encadrement et de pilotage censés conduire la « réforme » des services¹⁰⁶. Nombre de ces recrutements n'ont pas davantage assuré une continuité dans l'action de coordination transversale, considérée jusqu'alors comme étant la vocation des fonctions « classiques » d'encadrement¹⁰⁷.

En administration centrale, la RGPP s'est, au fond, traduite par un accroissement des emplois de catégories supérieures pour privilégier le développement des activités de « pilotage » et d'« évaluation »¹⁰⁸. Mais la difficile redéfinition de ses missions - à laquelle se sont associés dans certains services (tout particulièrement le SRH) de graves défauts de management - a mal servi :

- le positionnement, l'articulation - voire la capacité d'encadrement - de nombreux personnels nouvellement nommés dans ces emplois et enclins à considérer la « responsabilisation » des agents comme atténuant la leur¹⁰⁹ ;

- la continuité et la qualité du service rendu par des agents de niveaux B - et surtout C - conduits à définir eux-mêmes les conditions de leur insertion dans une réorganisation trop détachée des activités opérationnelles de gestion et de leur transformation¹¹⁰.

Si les évolutions que connaissent les fonctions des agents des catégories B et C sont peu à peu

103 Souvent assimilées aux fonctions d'exécution.

104 Derrière ces fonctions demeurent les « agents d'exécution » qui les mettent en œuvre.

105 Voir partie n° 3.2. qui suit (dérives)

106 Celle-ci se poursuit d'ailleurs continûment, dans des conditions d'information et de management de certains services, apparemment peu satisfaisantes et des conditions matérielles de réinstallations successives de plus en plus mal supportées.

107 Les créations de structures dédiées à cet impératif en est l'illustration. Non seulement elles déresponsabilisent les agents et encadrants d'une gestion et d'une conduite éthique de leurs fonctions, mais elles présupposent que cette responsabilité était insuffisamment - voire jamais - exercée (voir partie infra sur les dérives)

108 Ces constatations ne doivent pas incliner à dénier tout avantage dans la mise en place de certaines procédures, telle l'instauration d'un « Comité ministériel des Ressources humaines » qui associe les directions générales à la définition du schéma d'emploi, et donc aux arbitrages qu'impliquent les réductions d'effectifs. Elles se bornent à évaluer les conséquences des choix opérés dans la structuration et la gestion de la « chaîne hiérarchique ».

109 La définition donnée par un cadre supérieur du SG aux missions des chefs de bureau illustre - et explique - celle que cultivent certains chefs de bureau récemment nommés : « animer, manager, donner place à la formation ». Dans cette définition n'apparaît aucune allusion aux responsabilités d'encadrement, à celle de l'exemplarité en termes de compétence, lequel constitue la première condition d'un management réel dans des fonctions aussi techniques et sensibles que celles de la gestion des ressources humaines.

110 La « valorisation » du contenu des activités des agents de catégories B et C ne résulte que très peu de la capacité d'anticipation et de sa mise en œuvre ordonnée par l'encadrement.

« intériorisées » par eux (possible enrichissement des tâches¹¹¹ permis par l'intervention à grande échelle du traitement automatisé des fonctions d'exécution et par des évolutions vers la « bi-compétence » exigée par le « basculement en mode ONP »)¹¹², l'enjeu principal reste, pour la hiérarchie de l'administration centrale du ministère, l'engagement plus effectif des fonctions de pilotage aux enjeux fonctionnels et humains de la modernisation.

Cet engagement doit notamment s'appliquer à leur capacité de programmation et à leur attention plus effective et plus concrète aux « fondamentaux » du management¹¹³. La démotivation d'une très grande partie du personnel l'exige¹¹⁴. Le constat¹¹⁵ selon lequel les agents sont « victimes d'une machinerie désincarnée, avec toujours plus d'exigences dont on ne perçoit pas la finalité, ni un effet bénéfique » est porté par la très grande majorité d'entre eux.

II - ENQUETE-EVOLUTIONS PERCUES DANS LA CHAÎNE HIERARCHIQUE ENTRE 2007 ET 2012

L'inspection s'est attachée à mesurer les appréciations formulées par les personnels de l'administration centrale sur les évolutions perçues dans la chaîne hiérarchique au titre des mesures prises entre 2007 et 2012.

II.1. Résultats statistiques

II.1.1. Appréciations concernant quelques objectifs fondamentaux de la RGPP et portant sur la chaîne hiérarchique de l'administration centrale

Sur 51 personnes parmi celles auditionnées à ce titre, les appréciations exprimées sur quelques objectifs fondamentaux de la RGPP : amélioration du service rendu, évolution des rapports transversaux inter-directionnels, qualité de la chaîne hiérarchique (compétence, professionnalisme, bénéfice apporté dans les relations de travail), efficacité de la chaîne hiérarchique (performance, coût, responsabilité), vécu des agents (insertion dans l'organisation et appropriation du changement), ont été graduées sur une échelle de(-2 à -3), (-1 à -2), (0 à

111 C'est-à-dire réappropriation d'une fonction dévalorisée depuis les dernières années

112 Par exemple, s'agissant des services de gestion des ressources humaines, avec la mise en fonctionnement de l'Office national de paie.

113 Les services ont rapidement été invités à construire des « projets de service ». Mais, les observations déjà anciennes de l'inspection générale, comme les témoignages qu'elle a recueillis dans la mission préparatoire au présent rapport attestent qu'aucun compte n'en a été tenu (en dépit du travail important que leur confection avait suscitée) et que des consultants spécialisés ont été commandités par le secrétariat général pour établir des documents « technocratiques, pauvres en contenus, mais abondants en formules abstraites, tableaux, « livrables » et « indicateurs » inutilisables ».

114 Dans une note électronique du 21 octobre 2009, l'un des rapporteurs corrigeait, dans les termes suivants, un compte rendu de réunion relative à la préparation de la PFR : « J'ai insisté en effet sur la nécessité de conduire un chantier parallèle pour une meilleure gestion des ressources humaines, notamment pour une évaluation réelle des « mérites » respectifs. L'encadrement (l'encadrement supérieur compris) doit s'associer au SPAS pour accompagner la réforme par de vrais progrès dans le management des agents et prolonger dans les faits - et dans les services - les modifications de gestion que le SPAS a en charge de concevoir. A défaut, le risque sera celui d'une réforme de procédure, peu apte à répondre aux attentes de nombreux personnels et dont les défauts en seront imputés à personne, sauf précisément au SPAS . »

115 Il s'agit bien d'un constat et non, comme prétendent quelques interlocuteurs de l'inspection, d'« inévitables impressions que donne toute réorganisation à certains personnels».

-1), 0, (0 à +1), (+1 à +2), (+2 à +3).

	Cadres « récents »	Agents B et C	Cadres « anciens »
<i>Evolution du service rendu</i>	+1,3	-2,7	-2,2
<i>Rapports transversaux inter-directions</i>	+1,6	-2	-1,4
<i>Qualité de la chaîne hiérarchique</i>	+1,2	-3	-2,4
<i>Efficienc e de la chaîne hiérarchique</i>	+1	-3	-2,4
<i>Vécu des agents</i>	0	-3	-2,

Les cotations ci-dessus sont, par convention, traduites dans les formules : « très nette régression », « nette régression », « régression », « sans changement », « amélioration », « nette amélioration », « très nette amélioration »¹¹⁶.

II.1.2. Pour les cadres (agents de catégories A et A+) en poste depuis 2007¹¹⁷

Les appréciations sur l'évolution de la chaîne hiérarchique expriment une évolution nettement positive pour les trois premiers critères (service rendu, rapports transversaux inter-directionnels et qualité de la chaîne hiérarchique) ; elles considèrent que l'efficience de la chaîne est meilleure et que le vécu des agents est inchangé.

II.1.3. Pour les agents des catégories A et A+ en poste avant 2007 (41% des agents auditionnés), mais également pour les agents des catégories B et C (8% des agents auditionnés), les appréciations s'expriment, à l'inverse, comme suit :

évolution du service rendu	en très nette régression
évolution des rapports transversaux inter-directionnels	en nette régression
qualité de la chaîne hiérarchique	en très nette régression
efficience de la chaîne hiérarchique	en très nette régression
vécu des agents	en très nette régression

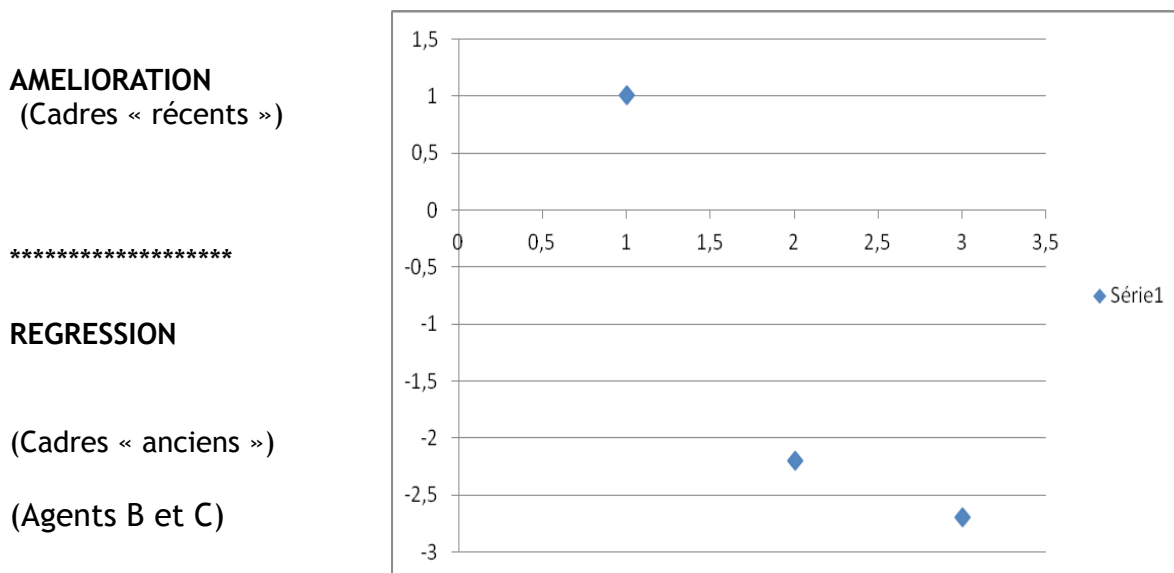
¹¹⁶ Cette convention peut être contestée quant au vocabulaire employé, mais pas quant au sens que sous-tendent les cotations.

¹¹⁷ Soit 51% du nombre des agents servant de base à la statistique

II.2. Analyse

2.2.1. Des appréciations qui marquent une rupture entre les cadres nommés depuis 2007 et l'ensemble des agents (cadres et non cadres) en fonctions avant 2007

En moyenne, l'évolution de la chaîne hiérarchique est, au regard des critères ci-dessus, perçue comme suit.



Les raisons de telles différences trouvent de multiples explications que confirment les entretiens conduits par l'inspection.

II.2.2. Une « résonance » qui privilégie ordinairement les cadres, particulièrement ceux nommés depuis 2007

Les personnels de catégories A et A+ sont en plus grand nombre depuis 2007 (voir plus haut). Ils sont arrivés dans leurs nouvelles fonctions en raison des réorganisations précédemment décrites, c'est-à-dire dans des circonstances triplement avantageuses :

- des structures et des substructures qui se sont multipliées et qui, par conséquent, ont permis de nombreuses promotions (agents précédemment en fonctions au ministère et agents recrutés sur contrat ou par détachement) dans la hiérarchie des emplois ;
- une « politique » budgétaire et des choix de gestion qui ont systématiquement privilégié la création d'emplois fonctionnels ou de contrats de haut niveau, le recrutement (à l'extérieur du ministère, par détachement ou recrutement contractuel) d'agents dont les emplois ont « irrigué » les postes d'encadrement, mais également la déformation vers le haut de la hiérarchie des rémunérations ;
- la volonté de recruter, à partir de 2007, des agents appelés à contribuer à la conduite d'un mouvement de « réformes » systématiques des organisations et des fonctions, dans les conditions décrites tout au long du présent rapport.

II.3. Conclusion

Les six dernières années ont vu s'accroître de préoccupants écarts dans les perceptions respectives des missions à accomplir en administration centrale au sein même d'une collectivité de travail et de mission.

Celle qui a contribué à en forger les orientations - et la stabilité de quelques principes communs d'action et d'usages - formule de sévères appréciations sur les évolutions d'une chaîne hiérarchique -très largement renouvelée depuis 2007 - dont elle critique l'insuffisante attention réelle aux enjeux que comporte le fonctionnement des organes centraux du ministère.

Il est vain d'aggraver de telles dichotomies par des jugements superficiels appelant à des « retours en arrière » organisationnels ou fonctionnels. Mais ce serait une erreur que de négliger ces divergences de vue en arguant tout aussi superficiellement d'inévitables « résistances au changement », d'incontournables « conflits générationnels » pour prôner un engagement dans une « modernité » dont la présente étude met en évidence la faible maîtrise du ministère sur ses voies et ses moyens.

Il est en revanche indispensable que les évolutions opérées (comme décrit ci-dessus) dans la composition de la chaîne hiérarchique ne puissent occulter l'indispensable et préalable examen de quelques réalités qui commandent aujourd'hui l'exercice professionnel des services. Car elles constituent aussi la base d'une nécessaire et préalable évaluation pour l'action à conduire.

III. DIAGNOSTICS

III.1. Des réalités particulièrement navrantes

Les constats rappelés plus haut sont critiques parce que les réalités le sont. Dans un mouvement qui semble traduire une « défaite de la pensée », le ministère semble avoir voulu les ignorer en monopolisant le discours sur les contraintes quantitatives, les « process », les références plus ou moins explicites - et plus ou moins bien appréhendées - au secteur privé¹¹⁸.

III.1.1. Les réorganisations essentiellement conduites dans l'objectif d'une réduction d'emplois

Les analyses précitées de la DGME l'attestent. Mais plusieurs témoins des enquêtes conduites par elle pour déterminer la pertinence des cibles font état d'une attention plutôt « bienveillante » de sa part à la nature - voire au nombre - des fonctions considérées comme « trop sensibles » pour être retenues comme cibles.

Pour autant, en interne, c'est bien cet objectif quantitatif qui a constitué le corps du discours sur les réorganisations¹¹⁹. Cette assertion a été reprise par tous les témoignages confiés à

118 L'observateur voudrait pouvoir être assuré que le développement, dans un contexte de dégradation des relations professionnelles, des expressions : « front office » ou « back office » ; « plate-forme » ; « hôtesse » ; « conseillère » ; « expert » etc...résulte d'une réelle appréhension des réalités et d'une vraie capacité de proposition. Il voudrait être convaincu qu'ont été conduites des études réelles sur l'actualité et l'adaptabilité des process mis en place.

119 De nombreux témoignages l'attestent ; mais celui du dernier chef du SRH qui était en fonctions avant les auditions de décembre 2012, a indiqué à l'inspection qu'il avait eu pour objectif de « mettre le service du personnel en ordre de marche pour faire coller la structure aux 415 suppressions d'emplois affectant le ministère,

l'inspection. Dans un tel contexte, la « radicalité » et l' « arbitraire » des intentions qui ont sous-tendu les schémas de réorganisation ont eu des effets mécaniquement et rapidement démobilisateurs¹²⁰.

III.1.2. Des dispositifs de fonctionnements qui affectent le traitement intégré des missions

Le découpage mécaniquement homothétique de l'administration centrale auquel il est déjà fait référence plus haut, a conduit à la dispersion de fonctions qui étaient intégrées et - eu égard aux objectifs même de la RGPP, notamment pour la politique des musées - plus efficaces.

Ainsi, l'ancienne « inspection générale des musées » - dont la fonction « opérationnelle » a pu paraître étrangère à celle d'une inspection - assurait-elle - au travers des mêmes personnes (c'est-à-dire avec une cohérence de vue assumée et une responsabilité identifiée) des attributions réparties aujourd'hui entre trois bureaux (ceux du « pilotage des musées nationaux, « des réseaux territoriaux »¹²¹ et « des réseaux professionnels »).

L'efficacité de la précédente structure résultait d'une unité rassemblant et entretenant en son sein des expertises complémentaires [un seul conservateur pouvait « traiter » - avec des critères homogènes et des connaissances techniques entretenues - des questions afférentes à des musées nationaux (relevant du MCC ou d'autres Ministères) et/ou territoriaux] : spécialités scientifiques et disciplines ; liens plus étroits avec les directions régionales (conseillers musées) ; réunions de concertation ; croisement d'expériences ; responsabilités placées sous une autorité unique.

III.1.3. Les processus ont insuffisamment tenu compte du nécessaire dialogue des « managers » entre eux et/ou des responsabilités hiérarchiques aux agents

A. Une désarticulation de la chaîne hiérarchique

Les statistiques présentées au § 2.1. ci dessus montrent l'écart de perception des résultats des mesures prises au nom de la RGPP, entre les agents des catégories B et C, d'une part et les cadres, d'autre part. Les auditions auxquelles a procédé l'inspection montrent aussi que cet écart est accentué lorsque les cadres en question sont en fonction depuis une nomination récente.

Dans un certain nombre de cas, leur management est centré sur l'idée d'une « responsabilisation » et d'une « autonomisation » des agents qui est sans doute souhaitable¹²².

dont 259 en administration centrale en en réduisant l'effectif à 180 unités ».

120 Voir § 4.1. ci après. Également les témoignages concordants sur l'insuffisance ou l'absence des outils de management mis en œuvre (« on a plaqué artificiellement des process pris ailleurs et inadaptés aux réalités à traiter » ; voir également dans plusieurs § du présent rapport, l'indifférence réelle à l'égard des projets de service dont la mise en œuvre avait été imposée.

121 Comme il est signalé plus haut, ce bureau n'était composé, à la date du 6 décembre, que d'un seul agent : le chef de bureau. Les témoignages recueillis sur son fonctionnement font état d'une « dégradation extrême du service rendu aux musées territoriaux »

122 Il est symptomatique de constater que les niveaux supérieurs de l'encadrement, issus des réorganisations de 2010, soutiennent - de fait - deux « thèses » contraires pour expliquer les réorganisations du SRH, notamment la croissance des structures dites « transversales » : les gestionnaires (anciens) des bureaux auraient eu trop de latitude à l'égard des services et leurs activités doivent être réduites à de la production d'actes mécaniques ; mais les mêmes gestionnaires doivent, selon les mêmes nouveaux encadrants, être « autonomisés ». Le paradoxe est confirmé avec la mise en place du tutorat préparant à la « bi-compétence » pour la gestion intégrée des carrières et de la paie, puisque c'est aux mêmes anciens gestionnaires (dont plusieurs ont fait état de propos « humiliants » de l'encadrement à leur égard) qu'est confiée la formation devant garantir le « basculement en mode ONP » au 1^{er}

Mais cette « évolution » apparaît comme un leurre lorsqu'elle ne s'accompagne pas d'un apprentissage technique minimal de l'encadrant lui-même et de l'exercice d'une véritable autorité professionnelle¹²³.

En outre, le sens qu'il convenait de donner aux regroupements des structures n'a pas été suffisamment indiqué aux personnels. Un cadre supérieur de la DGMIC a précisé à la mission que l'information donnée en réunion hebdomadaire de direction, tout au long du processus de mise en place de la RGPP, a été satisfaisante, mais qu'il n'y avait pas eu d'actions d'information du ministère pour faire connaître à ses propres personnels les métiers de la DDM et accueillir les personnels de cette direction. De ce fait, les agents de la DDM semblent avoir été perçus comme « venant d'un autre monde ». Ce sentiment perdure encore comme en témoignent les difficultés pour obtenir des candidatures pour les postes vacants.

B. Un SRH particulièrement affaibli

Les difficultés constatées dans le fonctionnement de l'administration centrale valent particulièrement pour le SRH où la quasi-totalité de l'encadrement a été changée lors du « basculement » opéré au début de l'année 2010¹²⁴. Les témoignages, y compris de l'encadrement « moyen », évoquent :

- une évolution désordonnée des processus et des contraintes imposées au nom de la « modernisation » (statistiques, tableaux, tableaux de bord etc.), sans retour, ni fonctionnel, ni « récompense » au regard du travail accompli¹²⁵ ;
- une démultiplication des processus (y compris de contrôle), sans attention correspondante quant au sens premier des missions, à leur pertinence¹²⁶ ;
- une perte de « performance » en raison de la priorité donnée par le « management » aux formalités du contrôle plutôt qu'au contenu de l'activité ;
- l'impossibilité de tout échange sur les procédures imposées et, par conséquent, un management de plus en plus éloigné des réalités de la gestion¹²⁷ ;
- une difficulté croissante des cadres et des personnels à s'organiser efficacement, c'est-à-dire dans l'objectif de l'accomplissement de leurs missions de base ;
- un doute général sur la recherche par l'encadrement supérieur d'objectifs « constructifs ». Ce facteur de déstabilisation est encore (peut encore être) compensé par l'adhésion individuelle à une culture administrative, certes mise à mal, mais dont les défaillances mettent en lumière les effets dévastateurs ;
- après plus de 80 entretiens est ressortie une conviction profonde chez les agents que les recrutements n'ont pas été guidés par le seul critère de la compétence.

janvier 2014.

123 « Les réunions des chefs de bureau se multiplient, mais ils sont de plus en plus éloignés de leurs collaborateurs ».

124 Pour ce service, comme pour d'autres, l'incapacité du SRH à donner de nouvelles responsabilités aux cadres « évincés » a conduit à leur « placardisation » et au gonflement artificiel de bureaux et autres structures.

125 Référence étant faite en particulier aux « promesses d'un retour catégoriel ».

126 « La responsabilité se noie dans les processus et le formalisme et a des conséquences sur la qualité de l'activité »

127 Très fréquemment ont été mis en exergue les recrutements extérieurs censés gérer un processus, mais qui, ne connaissant ni l'organisation détaillée des structures (et surtout leur activité) ni les contenus, ont confié à des consultants le soin de mettre en œuvre des réformes qui, par nature, devaient l'être d'abord par la hiérarchie en responsabilité (exemple: cartographie des emplois en DRAC).

Les obligations élémentaires de la gestion : respect des règles et des principes; continuité dans leur application ; prévision des éléments et facteurs susceptibles ou appelés à contraindre leur application ne sont pas respectés. Ainsi :

- des difficiles retours de « situations interruptives » dues à des erreurs d'interprétation ou à l'inapplication de la loi ;
- des erreurs dans la prise en compte de l'ancienneté avec la liste des difficultés rencontrées par les agents en conséquence ;
- des erreurs dans la liquidation des traitements ;
- des incapacités - devenues usuelles - à établir le nécessaire lien entre la généralité de la règle et le « traitement » de situations individuelles. Ainsi, des avis favorables donnés en commission administrative paritaire (CAP) pour l'accueil en détachement et leur report pendant des mois, puis leur annulation traduisent une indifférence totale aux personnes, une totale incapacité à programmer la gestion, en même temps qu'une pratique déréglée du dialogue social¹²⁸ .

En somme, le fonctionnement défectueux de la mission de gestion est devenu un argument ordinairement opposable aux personnes¹²⁹.

Par ailleurs, les dysfonctionnements de la « chaîne hiérarchique » (incohérences d'analyses et d'action, confusion des attributions, lenteurs dans la prise de décision, mal-être des personnels et de l'encadrement intermédiaire dans les diverses structures), ne sont pas sans influence sur la persistance d'emplois vacants dans les fonctions de responsabilité.

III.2. Des dérives : une difficile conciliation des principes de la RGPP et des méthodes mises en œuvre

La perte de vue des fondamentaux de la gestion est la source même des carences auxquelles les principes de réforme prétendent remédier :

- le service rendu ;
- l'optimisation des moyens ;
- la cohérence de l'organisation.

Une difficile conciliation des principes de la RGPP et des méthodes mises en œuvre

Le mot « dogmatisme » et celui d' « affichage » sont très fréquemment employés. Ils expriment le constat que leur prévalence sur les réalités de la gestion, mais aussi sur les obligations légales constitue le vecteur d'une régression de l'action (sinon ordonnée, tout au moins considérée comme constituant le sens de la réforme de l'État) : « on voit se profiler l'abandon des missions ».

Au-delà de perspectives qui ne relèvent pas d'une gestion neutre ou objective des missions, l'administration centrale aura mis en œuvre des pratiques contraires aux injonctions qu'elle

128 Ces commissions sont aussi des lieux majeurs du « dialogue social » que prônent les réformes de structure, mais qui sont mal pratiquées

129 L'inspection relève aussi que le contentieux sur les questions de personnel est désormais considéré comme une activité en soi, justifiant un traitement par la sous-direction des affaires juridiques. En effet, le risque n'est plus considéré comme devant être combattu par l'application rigoureuse de la règle, mais comme un aléa lié à une gestion « optimisée » des personnels, aléa dont la charge s'impose à eux, comme s'impose à eux la responsabilité d'engager une action en justice pour la réparation de l'illégalité dont ils sont les victimes.

édicte elle-même et profondément handicapantes pour la réalisation par les personnels des missions du Service.

Ainsi, le projet de service du Secrétariat général (« Rendre possibles et soutenables les politiques culturelles » - mars 2012) fait figurer parmi ses toutes premières missions celle de « régulateur et garant du respect des normes et des contraintes ». Mais, dans les années qui ont correspondu à la mise en place de la RGPP (phases 1 et 2), le traitement de la « chaîne hiérarchique » dans des questions mettant particulièrement en jeu le « respect des normes et des contraintes » dans la GRH n'a pas su observer quelques « valeurs fortes »¹³⁰ sur lesquelles ce projet est censé s'appuyer.

Cet accompagnement particulièrement inadapté de la RGPP au nom de laquelle les réductions d'emplois (mal maîtrisées par le ministère dans ses négociations budgétaires) devaient se conjuguer avec la mise en œuvre de projets de service, avec la responsabilisation des agents chargés de la mettre en œuvre, avec le calibrage approprié des primes de fonction et de résultats instituées dans cet esprit etc... aboutit à un résultat inverse des « avancées » escomptées, comme en témoignent les observations écrites d'un responsable local : « ...cette situation n'est pas acceptable et elle n'est pas gérable par le chef de service... A force de faire la démonstration de son incohérence, l'administration centrale mine auprès des agents de l'ensemble du ministère sa crédibilité... Elle mine aussi l'autorité minimum nécessaire pour faire marcher un service. Comment exiger quoi que ce soit de ses collaborateurs lorsque l'impunité est garantie ?... ».

III.3. Quelle ligne de conduite pour la « réforme » et pour assurer une nouvelle attractivité des emplois de responsabilité ?

La réorganisation de l'administration centrale s'est, à beaucoup d'égards et faute d'une prise en compte de réalités fonctionnelles¹³¹, traduite par la démultiplication des structures, des procédures et des hiérarchies.

III.3.1. Approfondir les constats

Elle a favorisé - au lieu de contribuer à son nécessaire renforcement - une déperdition de la culture administrative et managériale, en même temps qu'elle a porté atteinte à la richesse des cultures professionnelles¹³².

Les difficultés nées des réductions d'emploi ont été aggravées par les défauts de gestion décrits tout au long de ce rapport. Ceux ci n'ont pas résulté d'options tendant à l'abandon de telle ou telle mission du ministère. Mais ils provoquent insidieusement des handicaps dans l'exercice de ses missions, dans la capacité d'action des services déconcentrés et dans le rapport du ministère à ses opérateurs.

A l'instar des enjeux qui justifient l'exercice des responsabilités, l'action de « réorganisation »

130 « L'impartialité et la transparence », « Le respect et la solidarité », « La fierté et la confiance », « La responsabilité citoyenne et le souci des deniers publics » (Extraits du projet de service du Secrétariat général)

131 Nombre d'entre elles, simplement inspirées par le souci d'une meilleure gestion, avaient l'avantage de répondre déjà à quelques fondamentaux de la RGPP.

132 « On a perdu le sens du travail « ordinaire » et des objectifs. Personne ne s'intéresse plus à la continuité d'un dossier. On en connaît que l'urgence et la multiplication d'interventions en tous sens ». La réforme de l'État est fondée sur la responsabilisation et la performance des acteurs et il faut du temps pour que ceux-ci se l'approprient. Il est donc indispensable d'évaluer au plus tôt l'état des lieux et d'engager au plus tôt un processus d'appropriation qui, sans doute, passe par l'information et la formation, mais également par une association étroite de l'encadrement à cette obligation.

de l'administration centrale ne peut se concevoir que par une approche exigeante et « attentive », multiforme et pragmatique qui exigera un délai de quelques années. Elle n'autorise, à ce stade d'un diagnostic général, que des préconisations, certes relativement générales, mais essentielles.

La plus essentielle doit sans doute consister en un rétablissement d'un « ordre » qui doit être partagé par tous et accepté de chacun, qui permette d'agir en fonction de conséquences prévisibles, qui fonde et entretient une cohérence socio-professionnelle sur la légitimité de ses missions et qui garantisse la reprise d'une dynamique dans l'action. Dans son acception la plus générale, cet « ordre » s'appelle la légalité¹³³.

III.3.2. Propositions pour quelques lignes d'action

L'encadrement supérieur est évidemment le premier responsable d'un ordonnancement des fonctions qui soit compatible, dans la lettre mais aussi dans l'esprit, avec les missions qui lui incombent :

- d'abord d'évaluer ; prendre la mesure exacte de l'existant, ce qui est positif ou négatif au regard des principes de la « réforme » ; à cet effet, comprendre vraiment ce que sont les missions des personnels des services, afin de ne pas « détruire » pour « plaquer » des schémas et des processus tout faits sans un travail préalable d'étude et sans souci de leur adaptabilité ;
- de porter une attention au fonctionnement de l'organisation plutôt qu'à la promotion, descendante, « plaquée » et non contrôlée des procédures. Pour ces dernières, il s'agit tout particulièrement de mettre en question les désorganisations fonctionnelles qui prévalent, par exemple à la DGP (démultiplication des niveaux hiérarchiques, avec l'incompétence fréquente d'un certain nombre d'intervenants qui s'expriment - sans aucune plus-value -, mais en contribuant à l'allongement des délais et à la dissolution de la responsabilité) ;
- de « rééquilibrer » certains aspects du fonctionnement de la chaîne hiérarchique au secrétariat général: la rigidité du « centralisme » (contrôle au plus haut niveau de démarches purement techniques des services) a un impact négatif qui peut prendre différentes formes :
 - un obstacle -soit technique, soit en termes de délai- au bon déroulement d'une procédure¹³⁴ ;
 - la déresponsabilisation des échelons que l'on prétend responsabiliser ;
 - le constat d'une organisation qui fonctionne mal : « tout le monde s'occupe de tout » ;
 - le sentiment d'une défiance de la hiérarchie, d'intentions dissimulées quant à l'application normale de la règle ;
- de rompre avec l'omnipotence et l'omniprésence du concept qui :
 - masque les risques de déresponsabilisation des cadres en même temps qu'elle « déshumanise » les rapports professionnels ;
 - se substitue à la capacité d'analyse approfondie des réalités; il est nécessaire d'avoir des tableaux de bord volontairement inscrits dans les réalités professionnelles et répondant à une volonté réelle de l'encadrement d'engager leur management dans l'amélioration du service rendu (à l'utilisateur : services et personnels), avec le souci de l'économie des moyens (service rendu au contribuable) ;
- de gérer mieux la double nécessité d'obéir à des orientations gouvernementales et de prendre en compte - pour la meilleure application de ces orientations elles-mêmes - les réalités,

¹³³ On ne saurait trop insister sur les « dérives » dont la GRH (entre autres) donne l'exemple et pas moins sur la dérive selon laquelle l'administration doit répondre au développement des contentieux tout en favorisant les causes réelles de ce développement.

¹³⁴ Ainsi de la non information de l'IGAC sur des éléments nécessaires à son analyse (voir plus haut); des dossiers du SRH qui pourraient - et même devraient (dans une organisation efficiente) être gérés à son niveau.

notamment sociales et professionnelles du ministère, et ses missions : faire des choix de contenu et non exclusivement de procédure;

- d'affermir la capacité d'expertise du ministère et la présenter plus fermement en interministériel (ex: le dialogue social sur des questions comme les réformes statutaires ne peut pas se réduire à l'exposé de prescriptions très générales et purement techniques des directions du budget ou de la fonction publique, en censurant toute écoute et toute réflexion préalable du ministère lui-même sur les métiers¹³⁵);

- à cet effet, de ne pas s'abriter derrière des difficultés organisationnelles que le ministère a lui-même créées : ainsi de « l'aveu d'impuissance », régulièrement avancé, que constitue pour le SG le fait de déplorer que les DG n'assument pas leurs obligations en termes de GEPEC ;

- de prendre comme ligne de conduite du « dialogue social », non pas l'application mécanique et formelle d'obligations légales, mais leur gestion effective. Ceci signifie que le « dialogue » doit porter sur les contenus¹³⁶. Il s'agit de porter une réflexion réelle (constats, diagnostics, objectifs) sur les diverses responsabilités de l'État-employeur. Il s'agit d'exploiter les résultats chiffrés des études auxquelles il procède (de consacrer d'ailleurs l'énergie de ceux qui les établissent aux véritables enjeux) pour orienter son action et d'explicitier aux organisations professionnelles, dans les instances paritaires - et les autres réunions de concertation -, mais également aux personnels en fonctions dans les substructures qui mettent en œuvre ses décisions¹³⁷ ;

- de restaurer une attention de la hiérarchie aux règles déontologiques de la fonction publique. Celles-ci ne s'appliquent pas qu'aux faits de manquement graves, par ailleurs traités également par les tribunaux civils, mais également à des « comportements » susceptibles de nuire au bon fonctionnement des services : ainsi de l'impartialité et de la réserve, toutes deux attendues des personnels et des partenaires extérieurs des services (nombre de « déclarations » constituent - par souci de valoriser une action prétendue - des assertions dénigrant l'action réelle du ministère)¹³⁸.

135 La nécessaire cohérence à établir entre les processus légaux de gestion des personnels (par exemple leur « affectation » dans un établissement public au nom d'une mobilité inscrite dans la loi - et déjà dans le statut général des fonctionnaires -) et l'assise budgétaire de leur rémunération (budget du ministère ou de l'établissement public) doit être recherchée : les droits des agents ne peuvent pas être contrariés par des modes de gestion budgétaires, dès lors que la loi ne le prévoit pas.

136 Il n'exige nullement, comme a indiqué l'avoir fait le précédent chef du SRH, entendu par l'inspection le 12 décembre 2012, de « mettre tout sur la table de négociation avec les syndicats ». En particulier aucun texte n'exige d'engager des « compromis » sur les rémunérations ou sur le règlement de situations individuelles en dehors des règles générales.

137 Il s'agit d'utiliser les multiples statistiques comme des outils utiles à la prise de décision et au dialogue social, et non pas d'en faire une finalité dont aucun usager (personnels, services -y compris services déconcentrés-partenaires sociaux) ne perçoit l'utilité. Il est frappant de constater à quel point les bilans sociaux sont devenus des documents constitués presque exclusivement de statistiques, mais qui ne comportent que peu de commentaires (diagnostics, perspectives) hormis des définitions générales tirées du statut général (que tout le monde connaît, agents et partenaires sociaux). Ainsi conçue, la multiplication d'éléments chiffrés, ne peut pas apparaître comme contribuant à une volonté d'explicitation des réalités, mais comme un appauvrissement de la volonté de dialogue.

138 Elles portent un discrédit sur l'action passée - mais effective - de personnels de tous niveaux encore en place ; elles portent aussi atteinte aux relations inter-institutionnelles dans la mise en œuvre de politiques publiques. La fréquence de ces comportements exposée par les témoignages - et les observations faites par ailleurs - confiés à l'inspection générale, justifient une particulière insistance de sa part (les témoignages d'anciens cadres du SRH ont fait état d'objectifs contredits par les faits).

- le SRH aurait « fluidifié » la mobilité en revenant sur une procédure de consultation des CAP pour les changements d'affectation sans changement de résidence ; or ces changements n'ont jamais été soumis à l'accord ni préalable, ni pour régularisation des CAP ;

- le SRH aurait, à partir de 2009, institué « un dialogue social qui n'avait jamais existé auparavant » ;

- Le chef du SRH aurait rétabli « une utilité aux bureaux chargés des concours ou de la formation qui ne marchaient pas » ;

- le SRH aurait « supprimé le reliquat de primes de fin d'année », alors que ce reliquat a été supprimé par le SPAS en 1996 et que, en réalité et au contraire, des reliquats de primes ont, ces dernières années, été constitués volontairement par le SRH en fin de gestion, afin de revaloriser des régimes indemnitaires et les consolider l'année suivante.

- le SRH aurait remis les gens au travail ; mais d'une part, il admet « impossible de remettre tout le

IV - FOCUS : DESCRIPTIONS REPRESENTATIVES DES EVOLUTIONS ET ACTIONS DE LA CHAÎNE HIERARCHIQUE

IV.1. Conséquences sur la chaîne hiérarchique des processus mis en œuvre au titre de la RGPP ; le « témoignage » d'un cadre supérieur du ministère

Du point de vue des objectifs, la RGPP a été présentée aux cadres du ministère comme une entreprise de simplification des structures et de « rationalisation » des effectifs.

Sur le fond des mesures de réorganisation envisagées, la faiblesse du dialogue social, non seulement dans son acception institutionnelle (l'argumentation soutenue en réunion des instances de concertation prévues par la loi), mais également dans la mise en jeu des responsabilités de la hiérarchie vis à vis de ses agents, a naturellement, et très vite inspiré des doutes.

Ceux ci ont été confirmés avec des prises de position concrètes de l'administration assez contestables (des incohérences dans les schémas de réorganisation retenus par rapport aux objectifs très généraux avancés, des emplois fonctionnels privilégiant les situations individuelles sur le resserrement des structures, l'affirmation répétée d'une priorité: la réduction des effectifs).

Très vite, l'objectif de réduction des emplois est apparu comme sous-tendant - voire justifiant quasi exclusivement - tous les discours qui ont suivi.

IV.1.1. Le processus de mise en œuvre a connu un certain nombre d'insuffisances

A. Une concertation rapidement interrompue

Après la réunion des personnels d'encadrement, en mai 2007, par le directeur du cabinet de l'époque, les cadres du ministère ont été « écartés » (sans doute délibérément) de toute réflexion subséquente, alors qu'il aurait pu jouer un rôle bénéfique de conseil, d'alerte et d'intermédiaire avec les personnels, d'autant qu'aucune évaluation sur les structures existantes et leur fonctionnement n' avait été réalisée.

Les informations organisées par tel ou tel cadre pour ses collaborateurs ne permettaient pas de répondre aux questions que ceux ci posaient.

L' « opacité »¹³⁹ du processus a accentué la « violence » de ses effets. Les tensions dans l'équipe de préfiguration ont vite été perceptibles.

B. Une structuration avec des effets négatifs

Telle qu'elle a été appliquée au ministère, l'homothétie imposée par Matignon a eu pour effet de:

- faire éclater des éléments de transversalité patiemment et pertinemment construits précédemment (archéologie-ethnologie et inventaire- recherche-documentation) au sein des directions patrimoniales;
- créer, aux Archives et aux Musées, des sous-directions succédant à des départements, créant ainsi une distorsion avec les sous-directions préexistantes (car celles ci étaient plus importantes);
- recréer une séparation entre architecture et patrimoine.

C. Un principe d'homothétie détourné pour des raisons « conjoncturelles » et « de prestige » des anciennes directions :

- d'une part, des directions (par exemple celle des musées de France) ont voulu que soient érigées en sous-directions des structures qui n'en avaient pas la « masse critique » ; d'où des disparités assez visibles, notamment dans

monde » et, d'autre part, le SRH a illégalement donné des exemples contraires (voir § relatif aux « dérives »), tout spécialement démotivants pour les agents « au travail ».

l'importance des effectifs ;

- d'autre part, indépendamment même de ces disparités, certaines anciennes directions ont tenu à conserver, dans la nouvelle organisation, le maximum de leurs anciens effectifs ;
- enfin, les nouveaux « services » en question ont exigé que ces structures continuent d'être « à leur main », quand bien même - en raison de leur mission - elles avaient une fonction transversale. Il y a là également un facteur de démultiplication des structures (par exemple, l'ex-département des publics de la DMF).

D. Un souci des missions trop négligé

La restructuration de l'administration centrale ne s'est pas faite avec un souci suffisant de prise en compte des missions attendues des grandes entités nouvellement créées .

- Les considérations qui ont prévalu ont été :
 - « visuelles » : l'importance apparente des structures dans les nouveaux organigrammes ;
 - technocratiques : le souci d'homothétie, détourné pour des raisons conjoncturelles et de « prestige » ;
 - comptables : il s'agissait de faire apparaître, sous les structures nouvelles les effectifs les plus importants.
- Les conséquences ont été :
 - la multiplication des « aigres » dans l'encadrement ;
 - un impact des suppressions d'emploi qui a porté principalement sur les catégories B et C.

Au fond, la réorganisation de l'administration centrale n'a pas reposé sur l'indispensable et préalable évaluation de la pertinence de son action et de ses méthodes.

IV.1.2. Un traitement peu satisfaisant (et parfois douloureux) des affectations

Dans le dispositif de redistribution des effectifs entre les nouvelles structures, des agents ont été « versés » dans les nouveaux services, par le biais de la « matrice de passage », non sans contrainte dans un grand nombre de cas.

En même temps, dans le dispositif des « vagues » successives de vacances d'emplois, la plupart des cadres ont, dans la première d'entre elles, postulé sur leur ancien emploi. Souvent, celui-ci avait en effet été maintenu sous une nouvelle dénomination, le cas échéant avec une « promotion » dans la hiérarchie des structures (par exemple, un département devenu sous-direction), par l'effet décrit plus haut.

IV.1.3. Une chaîne hiérarchique insuffisamment ferme et cohérente

L'institution de directions générales n'a pas eu pour effet de « rassembler » les anciennes structures comme y aurait conduit la nomination de chefs de service à la tête des services. Par exemple, à la DGP, les responsables des quatre services ne rendent pas vraiment compte du fonctionnement de leur structure (« ils se sentent chez eux ») :

- la cohésion du comité de direction par le directeur général en devient, par conséquent, une mission particulièrement « stratégique » ;
- certaines entités de la DGP (notamment les départements transversaux) en souffrent.

IV.1.4. Des conséquences négatives sur le fonctionnement des services

La « solidarité » professionnelle entre les cadres responsables des anciennes substructures est mise à mal par une nouvelle organisation hiérarchique qui les contraint au formalisme (parfois

appauvrissant) lié au respect hiérarchique des nouveaux services.

L'extinction progressive de la culture administrative est une conséquence notoire des préoccupations formelles, artificiellement créées pour éviter des dissensions entre structures.

Le « remède » théorique que pourrait constituer la mise en place d'un projet de service a été considéré par le directeur général comme trop difficile à imposer dans un contexte aussi perturbé. En revanche, les projets de service mis en place au sein de quelques substructures se sont révélés être bénéfiques à la cohésion de la collectivité professionnelle et à l'exercice de ses missions.

IV.1.5. Une multiplicité de mesures de réorganisation pesant sur les cadres et personnels

A la DGP, la réorganisation liée à la RGPP a succédé à plusieurs dispositifs menés par des directeurs précédents (« réforme Barré » ; « réforme Clément »). Elle a aussi été concomitante avec des réorganisations matérielles contraignantes qu'ont été les trois déménagements successifs.

IV.1.6. Un rapport « critique » au Secrétariat général

La réforme dans les directions a été « vécue » comme une contrainte, mais aussi une série d'injustices imposées par le Secrétariat général :

- les effectifs (notamment de cadres) de celui-ci se sont accrus notablement dans le temps où ceux des directions générales décroissaient ;
- le SG a imposé de nombreuses contraintes formelles aux services opérationnels, dépourvus d'éléments qualitatifs, de contenu et de bilans ; ses prescriptions qui tendent - souvent sous forme de tableaux - à la démultiplication des contrôles, aux statistiques portent le risque d' « écrire mal sur les contenus » ;
- les cultures professionnelles du ministère, avec leurs savoirs faire ne sont pas assez prises en compte ;
- la fonction des directions régionales n'est pas assez respectée : leur fonctionnement est mis à mal et leurs missions toujours insuffisamment prises en compte par des services centraux (« le service des musées de France méconnaît encore les directions régionales ») ;
- le service des ressources humaines ne fonctionne pas ; il ne répond que très mal à certaines de ses fonctions traditionnelles ; il produit des documents erronés factuellement et/ou du point de vue juridique ; un grand nombre de circulaires se conjugue avec un mauvais fonctionnement de la gestion des ressources humaines ;
- est en jeu une perte de confiance qui ne peut être regagnée qu'avec une « reconstruction du SRH ».

IV.2. Comment appréhender le rôle du SRH ?

IV.2.1. Le SRH est confronté à plusieurs enjeux particulièrement importants pour la « collectivité de travail » du ministère

A. Celui des effectifs et de leur compétence

Fondamentalement et profondément, la hiérarchie supérieure du SRH a mis en péril - et provoqué la perte du sens de la gestion des « ressources humaines ». Pour des raisons qui relèvent fondamentalement d'une effarante absence de culture administrative et managériale, elle est principalement à la source d'une perte quantitative et qualitative de son

professionnalisme. L'attestent massivement et manifestement :

- les nombreuses erreurs, retards et profondes anomalies qui jalonnent la gestion des parcours de nombre d'agents (reports gérés « à la petite semaine » des retours de situations interruptives, non paiement d'agents obligés de solliciter la prolongation de leur rémunérations par l'organisme auprès duquel ils étaient détachés, démultiplication de situations transitoires, erreurs affectant le classement ou/et la rémunération des personnels...)
- la « valse » - organisée systématiquement - des chefs de bureau en 2010 avec, comme conséquence inverse, la désorganisation des dits bureaux ;
- l'éloignement de la hiérarchie de la connaissance de la vie des corps, des métiers et des collectivités professionnelles au travail. La délégation opérée de la présidence des commissions administratives paritaires (selon une approche inappropriée de la hiérarchie des corps) en est une manifestation et un facteur aggravant ; la préparation « en chambre » d'un projet de service qui est resté fantomatique et n'a pas été validé pourrait en être une autre illustration ;
- le recrutement de nouveaux cadres, en dehors du ministère, sur des critères « modernistes » de compétences en organisation, chargé de réformer - de fait, car sans organisation de quelque analyse préalable - les métiers de gestionnaire (sans compréhension du sens des actes et la chaîne des actes de gestion)¹⁴⁰ ;
- la « fuite » des agents des bureaux et le très défectueux remplacement des compétences disparues. Ces défections qui ont provoqué une sensible « perte de savoir faire » ont deux mobiles : soit un choix individuel pour une reconversion la plus rapide possible dans la « bi-compétence » organisée autour de la réforme du SIRH (préparation à la gestion « en mode ONP »), soit le dépit d'agents qui trouvent ailleurs qu'au ministère (notamment les établissements publics) un accueil plus rassurant et des structures plus accueillantes ;
- la démultiplication des structures dites « transversales » et affichées comme plus opérationnelles, alors qu'elles ont pour mission première - mais encore insuffisamment efficace de ce point de vue¹⁴¹ - de compenser des carences essentiellement créées - par la « réorganisation » (en réalité la désorganisation) du SRH¹⁴². Comme il est indiqué à plusieurs

140 Les capacités intrinsèques des personnes ne sont pas ici mises en cause. Le sont en revanche l'optique dans laquelle s'est affiché leur recrutement et la difficulté qui en résulte pour eux de devoir rétablir des savoirs faire et des modes de management (c'est un impératif pour la gestion des ressources humaines du ministère) dont les orientations prises par la hiérarchie supérieure du SRH ont suscité l'affaiblissement.

La mise en cause permanente - et par principe - des catégories professionnelles modestes se présente pourtant rétrospectivement comme un paradoxe lorsque l'employeur s'appuie sur elles pour la mise en place de la future organisation en mode ONP tout en favorisant par ses modes de gestion leur « fuite », puis leur remplacement par des catégories B. L'aptitude des personnels de La Poste recrutés à cet effet n'est pas en cause (sans doute même peut-elle être louée), mais elle n'est pas la preuve de l'inaptitude de leurs prédécesseurs et, encore moins, de la qualité managériale des personnels opérée au SRH.

141 Ces structures « transversales » ont d'ailleurs pour effet immédiat de faire éclater la culture professionnelle des gestionnaires. Ainsi des sensibles questions de discipline dont la connaissance participe essentiellement de la gestion des carrières. L'existence de référents dans un bureau est sans doute souhaitable. Sa « migration » dans une nouvelle structure, en dehors des bureaux de gestion implique un savant et sensible accompagnement pour éviter la « perte » mécanique de culture administrative chez les gestionnaires.

De même, le contentieux du personnel qui était traité efficacement par l'ex SPAS, car fondé sur une forte expertise juridique dans ce domaine, est transféré à la sous-direction des affaires juridiques qui traite des autres contentieux ; la raison invoquée paraît paradoxale à l'inspection : les condamnations prononcées par les tribunaux seraient en croissance et justifieraient un « renforcement de l'expertise » ; or, non seulement le transfert d'attribution est insusceptible d'accroître la capacité d'expertise juridique, mais les condamnations prononcées à l'encontre du ministère résultent de défaillances dans l'application de la légalité (cf. décisions récentes de nominations sur des emplois fonctionnels).

142 Non seulement il est impératif de « stabiliser » l'organisation et le fonctionnement du SRH, mais il est d'autant plus indispensable d'en légitimer le sens que les outils mis en place s'avèrent performants et constituent un appréciable progrès (en soi, mais plus évident encore dans le durable contexte de réduction des effectifs) par

reprises dans ce rapport, l'Inspection générale ne préconise pas la remise en cause de toutes ces structures, bien que certaines d'entre-elles, qui sont mal vécues, notamment « Contact-RH », devraient donner lieu à un examen critique. Sans considération des facteurs de désorganisation et d'encombrement des tâches imposées aux agents gestionnaires de carrière (en plus d'ailleurs des responsabilités qui s'imposent aux cadres à cet égard), ce dispositif a pour objet de réduire les délais de réponse des agents. Il a été conçu par un consultant (INEUM), absent lors de la présentation du dispositif, présentation d'ailleurs appuyée sur des déclarations « vulgaires » et « insultantes » à l'égard des agents (témoignage de nombreux agents et de cadres intermédiaires). Ce dispositif est une « plate-forme téléphonique » qui doit répondre aux appels extérieurs, mais elle apparaît comme devoir aussi être l'intermédiaire obligé dans les contacts que les gestionnaires doivent avoir entre eux ;

- la « complexification hiérarchique » (voir plus haut) ;
- la « souffrance » des personnels, évoquée par plusieurs chefs de bureau, à laquelle semble être associée la faible attention de la hiérarchie - voire sa méconnaissance des enjeux - ;
- le blocage de la mobilité gérée autoritairement (des agents renoncent au bénéfice de leur réussite à des concours en raison de l'inadaptation trop flagrante de leur situation administrative à leur situation familiale.

B. Celui de sa performance

Pour conformer abstraitement les missions des bureaux de gestion aux récentes réorganisations (valorisation de la notion d' « autorité d'emploi »¹⁴³, valorisation de la « mission mobilité », les gestionnaires de carrière ont été contraints (dans une sorte de « perspective » tayloriste contre-productive, étrangère au sens de la règle et de l'économie d'une gestion intégrée) à accepter de ne plus être que des « producteurs d'actes »¹⁴⁴. « Le travail (intelligent) des bureaux a été cassé pour devenir aveugle aux besoins des services ».

Du point de vue de l'efficacité du service rendu aux « usagers », il est certain que la structure en charge de la gestion des ressources humaines a dramatiquement perdu de sa compétence technique et de sa capacité d'expertise juridique¹⁴⁵. Comme indiqué plus haut, les exemples

rapport à ceux dont disposait la précédente structure transversale qu'était au SPAS la « mission de la politique des personnels ». Il est recommandé, à cet effet, d'engager le SRH dans un « projet » dont les orientations « pour un nouvel avenir » seraient fondées sur une évaluation de l' « état des lieux », sur une logique « éthique » et professionnelle et, enfin, dont les processus le seraient sur une « attention » réelle et pédagogique.

143 A l'exception de leur dénomination, ces notions ne sont pas nouvelles. Elles ont - au contraire - constitué la base même d'une organisation d'ensemble qui, au moins jusqu'au milieu des années 1990, faisait :

- du SPAS (ex-SRH) l'entité de traitement technique de l'ensemble du corpus légal et juridictionnel applicable à la fonction publique et l'organe de synthèse et de négociation dans les cadres ministériel et interministériel ;
- des directions d'alors, les maîtres d'ouvrage des grandes orientations en matière de personnel pour l'accomplissement de leurs mission (métiers, effectifs, formations spécialisées, association aux organes consultatifs).

Et c'est bien de cette organisation qu'ont résulté - sans incident sur la situation ou la paie des agents concernés - les grandes réformes du monde de la conservation (INP et corps des conservateurs du patrimoine) de la restauration (IFROA) ; de l'architecture (intégration des personnels et des institutions).

144 On impose une comptabilisation des actes donnant lieu à examen en CAP

145 Le « glissement » du traitement des contentieux de personnel vers la sous direction en charge des affaires juridiques répond sans doute à une logique théorique ; elle ne correspond pas du tout à la réalité des compétences qui ont existé sur les questions spécifiques concernant le corpus légal de la fonction publique et sans doute pas davantage à une autre conception possible de l'organisation : celle selon laquelle la gestion des conséquences (en l'occurrence, les contentieux) doit être imputée à la personne ou la structure qui est à sa source. Par ailleurs, un contentieux pertinemment traité au SRH n'implique aucunement un « doublonnage » de compétences avec les attributions du service juridique du SG. La compétence résulte aussi d'une organisation pédagogique des fonctions. Ce transfert de compétence, opéré par le ministère, constitue un mouvement inverse de celui qui inspire la « gestion en mode ONP », savoir intégrer des responsabilités séparées : celle de la gestion des carrières et celle de la liquidation de la paie.

sont nombreux et fréquents d'actes erronés : mauvaise prise en compte des situations ; erreurs dans l'appréciation des dispositifs juridiques à appliquer ; inadéquation entre la gestion des situations, des effectifs et de la masse salariale¹⁴⁶. De ce point de vue, il apparaît tout à fait contestable à l'inspection que puisse être envisagée l'externalisation de la rédaction des procès-verbaux des commissions administratives paritaires ; une telle perspective est contraire à l'exigence de confidentialité qui est un élément fondamental de la gestion des ressources humaines, au souci d'« expertise » revendiqué par l'administration centrale, au management qui doit associer la performance finale de l'action et le management du personnel qui est à son origine ;

- Du point de vue de la « performance » (qui mesure le rapport des moyens aux résultats), il n'est pas certain que l'économie opérée sur les effectifs du SRH, depuis les toutes dernières années, permettrait de contrebalancer la régression patente, mais difficilement mesurable, des résultats de son organisation et de sa « chaîne hiérarchique »¹⁴⁷.

- Du point de vue de la « cohésion sociale », considérée aux niveaux du SRH comme de l'ensemble du ministère, la dégradation des capacités d'expertise, la complexification des liens fonctionnels et le traitement « idéologique » infligé aux personnels en place - toutes considérations impliquant la chaîne hiérarchique - ont mis à mal les cultures professionnelles, la confiance dans les « institutions » ministérielles et les liens à l'employeur¹⁴⁸.

C. Celui de la gestion en mode ONP qui comporte des risques majeurs mal mesurés
L'objectif énoncé par les responsables du ministère est, dans l'objectif interministériel d'une gestion intégrée des carrières et de la paie (« gestion en mode ONP »), de réorganiser la gestion administrative et celle de la paie, considérées comme « insuffisamment organisées et coûteuses ».

La responsabilité de la chaîne hiérarchique est fortement impliquée dans les enjeux de la réorganisation en cours, mais également dans un « processus de réorganisation » particulièrement critiquable.

- Des risques importants: d'une part, toutes les implications du nouveau logiciel ne peuvent pas être mesurées, puisqu'il n'a pas encore été livré ; d'autre part, et plus fondamentalement, le risque qui pèse sur la liquidation de la paie est considérable en raison de la construction même du mode ONP¹⁴⁹ ; celui-ci ne traite pas des carrières individuelles et mouvantes en raison de la succession d'actes qui modifient la situation d'un individu, mais traite des « trains de paie »¹⁵⁰.

- Une « organisation » inconsidérée¹⁵¹ :

Pour acquérir la « bi-compétence » attendue d'eux, - les gestionnaires « se débrouillent » à peu

146 Erreurs /ou retards dans les avancements, dans la situation administrative justifiant les conditions de liquidation de pension, de la paie, incapacité à faire droit aux changements réels de position des agents, incapacité à traiter et à renseigner, non seulement dans des délais raisonnables (et même légaux) certains « événements » dans la carrière des agents. Un cadre de niveau supérieur a confié à l'inspection : « *Nous avons besoin d'une phase de stabilisation pour reconstruire un SRH au service des agents* ».

147 Le SRH a indiqué à l'inspection que l'effort en réduction de ses agents avait produit 20% d'économies, car les effectifs seraient passés, entre 2008 et 2012, de 250 à 200 agents. Deux observations modèrent cette assertion : d'une part, un document officiel établit l'effectif en ETP à 218 pour 2012 ; d'autre part, l'effectif réel du service s'établissait à 220 agents en 1998 (à deux ou trois unités près). Celui-ci n'a d'ailleurs pas cessé de décroître dans les années qui ont précédé, même avec l'absorption des personnels de l'architecture (1996).

148 Ce dernier élément contribue évidemment à « la fuite » vers les établissements publics.

149 Le « basculement doit être effectif le 1^{er} janvier 2014.

150 Selon le témoignage d'un cadre, « le nouveau système porte en lui une maximisation des chances et des risques »

151 Les réalités que décrivent les personnels concernés sont à rapprocher des informations transmises à l'inspection générale. Celle-ci observe un écart important entre le langage de l'encadrement supérieur du SRH et les descriptions faites par personnels d'exécution ou les personnes interrogées au titre des autres structures.

près seuls (formation sur le mode tutorat entre les gestionnaires de carrière et de paie¹⁵², malgré la nomination d'un « chef de projet » et d'une « responsable » de la préfiguration «SRH en mode ONP»). Plusieurs facteurs agissent défavorablement au regard des responsabilités de la chaîne hiérarchique dans les facteurs d'erreurs :

- la « banalisation » du risque dans l'accumulation des réformes et réorganisations qui affectent l'administration centrale (entre autres, les agents des bureaux concernés ont déménagé à quatre reprises en quatre ans) ;
- la dichotomie entre les deux sous-directions du SRH qui, depuis de nombreuses années, a montré qu'elle pouvait constituer un frein dans l'accomplissement des actes ou chaînes d'actes impliquant leurs deux responsabilités¹⁵³ ;
- un encadrement insuffisant des opérations ; un excès de charge pour les agents en question ; un dispositif de « tutorat » qui implique une forte proportion d'agents expérimentés (« anciens ») alors que leur nombre diminue en raison même de la politique d'éviction que pratique -depuis des années - le SRH à leur rencontre ;
- une qualité de travail sur un sujet sensible, manifestement mise en cause par les conditions matérielles de l'opération et le nombre important de dossiers à traiter¹⁵⁴ ;
- les modalités matérielles qui président à cette opération : les armoires des gestionnaires ne sont pas calibrées pour permettre des manipulations correctes des dossiers qu'elles accueillent ;
- la dévolution à une société d'intérim de la constitution des nouveaux dossiers : le transfert des dossiers -confidentiels- de carrière et de paie sont assurés par des agents intérimaires, qualifiés « aides à la gestion », relevant de sociétés privées. La constitution des nouveaux dossiers « intégrés »¹⁵⁵ est assurée par eux avec des incertitudes liées à la méconnaissance des agents (homonymies , adresses etc..). Ce dispositif apparaît à l'inspection générale particulièrement et gravement contestable au regard des risques d'erreurs, de l'exigence de confidentialité et de considération pour les agents en place¹⁵⁶.

IV.2.2. Un projet pour la GRH du ministère - Des pistes « pour un nouvel avenir »

A. Des principes de droit

La gestion des ressources humaines doit être l'application, la plus pertinemment conçue (par des gestionnaires soutenus et encadrés), du corpus légal, réglementaire et jurisprudentiel qui définit les techniques juridiques à mettre en place pour assurer la cohérente - et juste - gestion d'ensembles professionnels vivants et organisés par leur « autorité d'emploi ».

Un tel impératif exige une vision des missions, une perception des enjeux et la mise en place de fonctionnalités aptes à assurer le « continuum juridique » que constitue la carrière d'un agent, dans son évolution et ses changements de parcours. La « GEPEC » constitue un puissant outil en ce sens.

Aujourd'hui, le SRH a, selon toute vraisemblance, perdu une grande part de visibilité sur ses lacunes et sur les moyens d'y remédier. Le constat général d'une incertitude sur le rapport des

152 Plusieurs cadres et agents notent le paradoxe managérial, voire « moral », de cette situation qui succède à des années de dénigrement opéré par la hiérarchie du SRH à l'encontre de ses agents ; plusieurs interlocuteurs (du SRH ou extérieurs à celui-ci ont parlé de « stigmatisation », « propos humiliants » etc..)

153 « Les alertes du SIRH ont du mal à passer dans l'autre sous-direction »

154 Sur ce point, le « bilan interne : retour d'expérience de la préfiguration de gestion en bi-compétence janvier-novembre 2012 » fourni par le SG indique que: « Le passage à la bi-compétence est vécue comme une période difficile tant par les gestionnaires de paie que de carrière. Aucun n'a regretté la situation antérieure. En revanche, en raison du nombre des activités couvertes, la bi-compétence crée de la frustration. L'absence de temps pour exécuter un travail de qualité, sans retard de gestion, et la fin de l'alternance de périodes d'activité intense avec des périodes de calme pour les gestionnaires de paie constituent les principaux motifs de dégradation des conditions de travail ».

155 Intégration des dossiers de carrière et des dossiers de paie

156 Dans ce contexte, il est prévisible que les erreurs qui résulteront de ces manipulations seront imputées - au moins pour partie - aux gestionnaires en place, justifiant ainsi leur éviction.

compétences aux besoins ne trouve même plus de réponse quant aux remèdes précis susceptibles de le clarifier¹⁵⁷.

B. Une réflexion sur l'organisation du SRH et les responsabilités hiérarchiques en son sein est indispensable

- L'inquiétude qui était liée à l'instauration - au début des années 2000 - de deux sous-directions vivant durablement en institutions rivales est sans doute atténuée. Mais elle comporte toujours des facteurs d'incertitude liés à la réforme de la gestion imposée par le système interministériel de gestion « en mode ONP ». Celui-ci implique en effet un management des liens entre les activités de gestion et de paie. Cette réorganisation ne semble d'ailleurs pas avoir résulté d'une réflexion approfondie sur l'organisation des missions du service, mais - comme en d'autres cas déjà cités - de considérations plus subjectives.

Elle n'a pas davantage été accompagnée par un projet de service - tel que prescrit par le Secrétariat général - puisque aucun responsable n'en a connaissance¹⁵⁸. Cet état de choses - qui semble avoir été lié au mode de décision du chef de service¹⁵⁹ - doit être dépassé par la mise en chantier « sensible » et aussi peu pesant que possible, d'un nouveau projet mobilisateur, compris des agents de l'ensemble du ministère, car répondant naturellement à une nécessité.

- Doivent être mises à profit des évolutions récentes, nées de plusieurs nécessités :

En effet, d'une part, l'institution d'un département du recrutement, de la mobilité et de la formation est susceptible de créer une meilleure adaptation du SRH aux enjeux que constituent les métiers et la « valorisation » du rôle des autorités d'emploi, d'assurer une correcte complémentarité avec les enjeux liés aux effectifs (et, à ce titre, l'organisation d'une prise de responsabilité mieux partagée entre le secrétariat général et les directions générales), d'être enfin en cohérence avec l'engagement interministériel dans la « bi-compétence ».

D'autre part, le perfectionnement des outils de comptage des effectifs, impliqué par la forte prégnance des réductions d'emplois (suivi et concertation avec les DG) constitue un acquis important des modifications opérées dans l'activité du SRH.

Enfin, un début de « prise de conscience » des conséquences générées par les modes de fonctionnement du SRH pourrait, avec une « parole plus libre », pouvoir peut-être se substituer aux dénis de réalité qui ont profondément marqué ses « méthodes ».

IV.3. La difficile intégration des arts plastiques dans l'entité "création artistique"

L'unification au sein de la DGCA des politiques de l'Etat en faveur du spectacle vivant et des arts plastiques s'est opérée dans des conditions particulièrement difficiles tant vis-à-vis des agents de l'ex-Délégation aux arts plastiques, que de l'environnement professionnel du secteur arts plastiques.

IV.3.1. Des causes connues et multiples

Les causes en sont connues et multiples : le sentiment par les équipes de l'ex-Délégation aux arts plastiques d'un "ravalement" du statut de "quasi-direction" à celui de "simple" service ; la perspective, récurrente, d'un déclasserement supplémentaire au même rang que chacune des sous-composantes du "spectacle vivant" (musique, théâtre et danse) ; la nomination à la tête de la DGCA, en les personnes de Georges-François Hirsch puis Michel Orier, de personnalités emblématiques de la sphère spectacle vivant ; un climat de rivalité voire de méfiance

157 Selon le témoignage d'un cadre supérieur du SRH, « on n'a pas l'impression que l'organisation du travail au SRH ait été une préoccupation de la hiérarchie » ; « quant à la définition du métier de gestionnaire, ce n'est pas, pour la hiérarchie, un enjeu qui commande la qualité et la production du service »

158 Le consultant INEUM, chargé de la préparation du projet, est intervenu, durant plusieurs mois, dans les bureaux. Mais aucune conclusion n'a été portée à la connaissance des agents.

159 Des témoins ont évoqué « une théocratie », des décisions « solitaires » ou « obscures », un « triumvirat » ...

"culturelles" profondes entre les deux composantes réunies, tenant aux types de relations, plus ou moins endogamiques, entretenues avec les milieux professionnels correspondant, à la pression des dossiers (ou à la perception de cette pression) sur le travail au jour-le-jour, au déséquilibre des fonds respectivement gérés et des effectifs mis en place pour ce faire.

IV.3.2. L'impossible élaboration d'un projet de service

Cette difficulté est une des raisons de l'échec et de l'abandon du projet de service de la DGCA, élaboré sur fond d'affrontement au sommet et de mobilisation syndicale. La désignation, au deuxième rang de l'organigramme juste après le Directeur général, d'un "Directeur adjoint" (ou, selon les avatars successifs, d'un "Directeur, adjoint") chargé des arts plastiques n'a pas aplani les tensions. La cascade hiérarchique créée a introduit un élément de complexité supplémentaire, le "service" des arts plastiques n'étant pas à ce jour dirigé par un chef de service, mais par le "Directeur, adjoint", lui-même secondé par un "Sous-directeur, adjoint au directeur adjoint". A noter que le Service du spectacle vivant n'a pas davantage de chef de service.

IV.3.3. Une appréhension artificielle des transversalités

Le sentiment perçu d'une "cote mal taillée" se retrouve dans la gestion des transversalités. Malgré l'existence d'une sous-direction des affaires financières et générales (qui a en charge notamment des affaires juridiques et l'action territoriale), ont été maintenus, au sein du Service spectacle vivant, une sous-direction de l'emploi et de la formation et, au sein du Service arts plastiques, un département des artistes et des professions. C'est par exemple, et en opportunité, ce dernier département qui a été chargé du pilotage du dossier "formation continue des auteurs", dossier transversal non seulement au sein de la DGCA, mais au sein du ministère (sont concernés, par exemple, les écrivains et les scénaristes).

S'agissant de la chaîne des arbitrages, le cas a été évoqué lors des entretiens, de dossiers instruits par le service des arts plastiques, et "portés" par le Directeur adjoint, mais profondément remaniés après être "redescendus" à l'examen des bureaux transversaux (affaires générales, affaires juridiques), créant de ce fait une certaine fragilisation de la filière arts plastiques.

S'agissant de l'Inspection (création et enseignements), la réunion des deux composantes "spectacle vivant" et "arts plastiques" a été opérée mais pas la fusion, les inspecteurs conservant, ce qui est compréhensible, une spécialité. Côté arts plastiques, cependant, le résultat de l'intégration aura été une réduction sensible des effectifs des inspecteurs "création" et une quasi-disparition des inspecteurs "enseignements" : une seule personne aujourd'hui contre neuf auparavant, ceci étant la conséquence de départs à la retraite (non remplacés) ou bifurcations de carrière. Autant d'éléments supplémentaires alimentant le sentiment par la composante "arts plastiques" d'une "unification-reddition".

Avec cette intégration difficile des arts plastiques dans l'entité "création artistique", on touche les limites de l'exercice de transversalité et de concentration structurelle propre à la logique RGPP, s'agissant d'un ministère qui, d'une part, s'est construit sur une verticalité "métiers", mais d'autant plus d'un service, les arts plastiques, qui est le dernier à avoir été créé, sous forme de délégation, dans l'organigramme du ministère.

V. LISTE RESUMEE DES RECOMMANDATIONS

- **Ne pas modifier la philosophie de la réforme, mais les méthodes qui ont prévalu au MCC**
 - **réorienter les choix et priorités vers le professionnalisme des acteurs**
 - *des services (personnel et encadrement)
 - *de la réforme elle-même
 - **pour une plus grande lisibilité des structures**
 - *améliorer les regroupements d'entités quasiment inchangées
 - *Évaluer les instances dites « transversales »¹⁶⁰
 - *reconsidérer les stratifications artificielles
 - **pour une gestion « raisonnable » des moyens**
 - *reconsidérer les coûts de fonctionnement de l'administration centrale, dont ceux applicables aux personnels (dont encadrement et « staffs »), au recours aux consultants, à l'externalisation
 - *réduire les coûts des processus et « outils de la modernisation »
 - *combattre l'irrationalité et les lenteurs des circuits de décision (dont délégations de signature non mises en œuvre)
 - **pour une meilleure compréhension des décisions et processus**
 - *réhabiliter une légalité mise à mal
 - *réintroduire l'exigence d'argumentation dans l'action administrative
 - *combattre les causes de « démobilisation » des agents « d'exécution »
 - **pour une construction et une « exploitation » sincère des process mis en place**
 - *mettre un terme aux pratiques qui discréditent la réforme (des projets de service absents, artificiels ou sans vie, et même mis à mal par une administration centrale qui en a exigé la mise en œuvre)
 - *proscrire les concertations sans lendemain
 - **tenir compte d'une légalité, fondatrice d'une gestion ordonnée du service public**
 - *mettre fin à des modes de gestion (notamment des agents) arbitraires ou éloignés de la réglementation
 - *lutter contre une pratique incertaine des principes de déconcentration et de décentralisation (quel pilotage ?)
 - **remettre la GRH au centre du dispositif**
 - *reconstruire un ensemble hiérarchique mis à mal par les processus de « mises en vacance » non maîtrisés
 - *la mobilité des personnels : un chantier
- **Associer véritablement les agents**
 - dans les instances de concertation
 - dans les techniques du management (projets de service)

160 Cette évaluation est sans doute devenue indispensable. Quel est le rapport de « performance » de telles institutions dans le service rendu aux instances « opérationnelles ». Par exemple, où et comment a été traitée l'évaluation faite par l'inspection générale des projets de service en DRAC ? Important facteur de mobilisation « intelligente » dans un contexte de réorganisation et de réduction d'effectifs, ces projets n'ont en rien été pris en considération par le SRH - pourtant intéressé au premier chef - dans sa gestion, au contraire.

- dans les procédures de gestion des services



MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION
Inspection Générale des Affaires Culturelles

N° 2013-02ter

Évaluation des effets de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques

3/ Les mutualisations dans les directions régionales des affaires culturelles



Coordination : Anne Chiffert, Inspectrice générale

Marie Bertin
Inspectrice générale

Norbert Engel
Inspecteur général

Bernard Falga
Inspecteur général

François Hurard
Inspecteur général

Jean-Marc Lauret
Chargé de mission

SOMMAIRE

I - UNE SITUATION DE SOUS-EFFECTIF CHRONIQUE A CONSTITUÉ LA TOILE DE FOND DES RÉFORMES DES SERVICES DÉCONCENTRÉS

- I-1. Les effectifs affectés aux DRAC ont subi de fortes réductions
- I-2. Les transferts d'activités n'ont pas été accompagnés d'un allègement de la charge de travail
- I-3. Une vacance structurelle de postes aggrave le déséquilibre entre le nombre des agents et les tâches à effectuer
- I-4. La contrainte des crédits de vacances a réduit la capacité des DRAC à remédier à ces réalités

II - LA RÉORGANISATION DES DRAC N'A PAS ENCORE PERMIS DE SURMONTER LE FONCTIONNEMENT SEGMENTÉ DES SERVICES

- II-1. Outils de mise en œuvre de la réorganisation, les projets de service sont restés en large mesure formels
- II-2. L'intégration des STAP a été le point le plus sensible
- II-3. Les résistances à la mise en place d'une hiérarchie intermédiaire sont fortes
- II-4. Les bouleversements des directions centrales fragilisent l'appui qu'elles apportent aux services déconcentrés

II-4-1. Leur capacité d'expertise est ressentie comme amoindrie

II-4-2. Les mutualisations attendues de la réforme des directions centrales n'ont pas toujours produit leurs effets en région

III - LES SCHÉMAS RÉGIONAUX DE MUTUALISATIONS ISSUS DE LA RÉATE ONT ÉTÉ INÉGALEMENT APPLIQUÉS

- III-1. Offrant un bilan contrasté, la politique immobilière suscite des mécontentements
- III-2. La mutualisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement appelle un effort de programmation
- III-3. L'accès aux plates-formes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines a eu des effets positifs sur la formation des agents
- III-4. La mise en place de services régionaux de communication interministériels (SRCI) a eu des conséquences pratiques inégales sur la communication des DRAC
- III-5. Le processus de mutualisation de la fonction archives a encore peu

d'incidences sur les DRAC

IV - CHORUS A ÉTÉ UN FACTEUR DE DÉSTABILISATION MAJEUR

IV-1. La mise en place de CHORUS a présenté de très nombreuses difficultés

IV-1-1. Historique

IV-1-2. Sa préparation a été insuffisante

IV-1-3. Ses conséquences sur la qualité du service rendu ont produit des résultats très contrastés

IV-1-4. Ses conséquences sur l'organisation des DRAC se traduisent par une charge de travail accrue, non compensée à ce jour

IV-1-5. Dans la perspective de la poursuite du déploiement de Chorus, des précautions indispensables sont à prendre

IV-2. la mise en place de l'Office national de paie (ONP) n'est pas achevée

V - POUR UN GAIN CONTESTABLE, LE COÛT HUMAIN DES RÉFORMES APPARAÎT LOURD

V-1. Les agents font état d'une détérioration de leurs conditions de travail

V-1-1. À titre individuel ou collectif, les surcharges de travail sont fortes

V-1-2. Le sentiment d'un amoindrissement du sens du travail et des missions est largement partagé

V-2. Les agents déplorent les obstacles à la progression des carrières et des rémunérations

V-2-1. Les retards apportés à l'organisation des concours sont un frein à la progression de carrière

V-2-2. L'obligation de mobilité après concours décourage les agents de catégorie C

V-2-3. Les primes n'ont pas suivi l'alourdissement des tâches

V-3. Les postes de directeurs régionaux des affaires culturelles présentent de moins en moins d'attractivité

Présentation

Devenues l'un des huit pôles de l'administration territoriale de l'État, les Directions régionales des affaires culturelles sont aux avant-postes du ministère chargées de la mise en œuvre des grandes priorités culturelles nationales conduites en partenariat avec les collectivités territoriales et les autres ministères, comme aujourd'hui l'éducation artistique et culturelle. Agissant au plus près des territoires, elles contribuent de manière significative à la politique de cohésion sociale de l'État en œuvrant à la réduction des inégalités d'accès à la culture.

Composées d'équipes très investies dans leurs missions, elles ont perçu la RGPP comme un ensemble de réformes intervenant sur tous les fronts dans le but de répondre en priorité à l'objectif affiché de réduction du nombre des fonctionnaires. Cet objectif a davantage été ressenti comme un déni de la valeur de leur travail que comme une volonté de réduire la dépense publique grâce à des réformes d'organisation ou de méthodes.

Dans l'esprit des agents des services déconcentrés, ont été assimilées à la RGPP toutes les réformes qu'ils ont du subir ou mettre en œuvre, souvent avec difficultés, alors même que la réduction de leurs effectifs créaient des conditions de travail parfois très tendues : la création d'un service déconcentré unique et la réorganisation des DRAC qui en a découlé, les schémas de mutualisation prévus par la RÉATE, et la mise en place des outils nationaux de gestion, dont le passage à CHORUS se sont souvent révélés traumatisants.

Au delà du périmètre strict de la RGPP, la mission s'est donc attachée à analyser les effets concrets liés à ces différentes réformes ainsi que leurs répercussions humaines et sociales sur les agents dont le diagnostic et les recommandations seront développés dans le rapport définitif de la mission confiée à l'IGAC.

Afin de disposer d'une vision la plus complète possible des enjeux posés aux DRAC, le travail d'analyse s'est appuyé, d'une part sur les documents fournis par les administrations centrales et les entretiens avec leurs responsables, d'autre part sur les auditions de très nombreux agents de toutes catégories effectuées lors des déplacements en région auprès d'un panel de sept DRAC¹⁶¹.

161DRAC : Alsace, Auvergne, Limousin, Rhône-Alpes, Haute Normandie, Bretagne, Centre

I- UNE SITUATION DE SOUS EFFECTIF CHRONIQUE A CONSTITUÉ LA TOILE DE FOND DES RÉFORMES DES SERVICES DÉCONCENTRÉS

I-1 Les effectifs affectés aux DRAC ont subi de fortes réductions

La constitution du Département de l'action territoriale (DAT) en autorité d'emploi des DRAC, à compter de 2010, lui permet dorénavant de suivre avec précision l'évolution des effectifs des DRAC et leur adéquation à leurs besoins.

On relève en premier lieu que passant de 2661 ETP en 2007 à 2388 ETP en 2012, les effectifs attribués aux DRAC ont enregistré des réductions successives importantes représentant, sur cette période, une érosion de plus de 11% ¹⁶².

Depuis 2010 ces réductions se sont produites en plusieurs étapes :

évolution des effectifs affectés aux DRAC 2010-2012

Effectifs attribués	2010	2011	2012
ETP	2536	2417	2388

Source : DAT

Elles sont la résultante de différentes causes :

- la diminution des effectifs entre 2010 et 2011 s'explique par le transfert de 69 emplois liés à des transferts d'activités (CHORUS pour 55 emplois, CMN pour 12 emplois, ONP pour 2 emplois), par une participation à l'effort RGPP pour 16 emplois et par une correction technique des effectifs globaux du ministère appliquée aux DRAC pour 60 emplois. On note que cette correction technique visant à mettre en cohérence la masse salariale du ministère avec le nombre de ses emplois représentait une suppression totale de 120 emplois pour laquelle les DRAC ont été mises à contribution pour moitié.

La réduction des effectifs affectés aux DRAC entre 2010 et 2011 représente donc 145 emplois¹⁶³.

- En 2012 une nouvelle réduction de 28 emplois est intervenue (12 effort RGPP, 11 ONP et 3 Inventaire) dont une transformation ponctuelle de 3 ETP en crédits de vacation.

C'est donc en 2010 et 2011 un montant cumulé de 170 emplois qui ont été supprimés des effectifs affectés aux DRAC et de 273, au total, entre 2007 et 2012.

I-2 les transferts d'activités n'ont pas été accompagnés d'un allègement de la charge de travail

Une part de ces suppressions (soit 82 emplois) avait vocation à être compensée par des transferts d'activités. Sauf pour le transfert de la Paie (actuellement dans une phase transitoire assurée au niveau central du ministère), cette compensation ne s'est pas traduite dans les faits : les conditions de mise en œuvre de CHORUS ont contraint les DRAC à maintenir, voire à renforcer, leurs équipes comptables et la réforme des Monuments Historiques a conduit à une réorientation de l'activité des services sur leurs missions de contrôle scientifique et technique.

Si les DRAC ont pu faire face à la réduction des effectifs au moyen de réorganisations internes et

¹⁶² Source : Secrétariat général, DAT

¹⁶³ En exceptant 26 emplois supplémentaires dus à un changement de périmètre (ASE).

de redéploiements, c'est au prix d'une charge de travail accrue pour les agents. Les personnels de catégorie B et C ont le plus souvent été concernés par ces dispositions : le transfert de postes de services métiers vers les services administratifs et financiers, a notamment conduit à mutualiser les secrétariats des services métiers ou à confier des tâches de catégorie B à des agents de catégorie C, sans compensation salariale.

I-3 - Une vacance structurelle de postes aggrave le déséquilibre entre le nombre des agents et les tâches à effectuer

Le décalage endémique entre le nombre d'emplois affectés et les effectifs réels, dû aux délais de remplacement des postes vacants (en moyenne 6 mois) auxquels s'ajoute un absentéisme pour congés de maladie pouvant occasionnellement atteindre des pics importants, concourt à la désorganisation de certains services et génère un alourdissement du travail des personnels restants pour que le service public soit malgré tout assuré. Cette vacance de poste qui se présente comme une réalité structurelle apparaît comme un phénomène propre aux services implantés en région¹⁶⁴. L'étude du suivi mensuel des effectifs attribués en 2012 montre que si les administrations centrales sont globalement en sur-effectif, les DRAC pour leur part sont en sous-effectif pour un nombre de postes sensiblement égal : soit + 66 emplois en administration centrale et - 63 emplois en DRAC.

Suivi au mois d'octobre 2012 des emplois attribués aux administrations centrales et aux DRAC (Hors Cabinet, DIC, IGAC, charges communes) (hors vacations)

	Effectifs attribués (corrigés ETP)	Effectifs réels (hors vacations/ETP) en octobre	Variation mensuelle la plus forte
Secrétariat général	653	671 soit + 18	690 soit + 37 (juin)
DGP/AC	495	538 soit + 43	546 soit + 51 février et sept.
DGC/AC	191	201 soit + 10	206 + 15 septembre
DGMIC/AC	156	151 soit - 5	144 soit - 12 février et mars
Total administrations centrales	1495	1561 soit : + 66	
Total DRAC	2388	2325 : soit - 63	2325 soit - 63

Source : Secrétariat général

I-4 - La contrainte des crédits de vacations a réduit la capacité à remédier à ces réalités

S'ajoutant à la réduction des effectifs et la vacance structurelle des postes, la contrainte des crédits de vacations aggravent les tensions dues à la surcharge de travail dont les agents des catégories B et C ont témoigné auprès de l'inspection, lors des visites sur le terrain.

Une chute de leurs crédits de vacation a réduit la capacité de certaines DRAC du moyen d'amortir par des recrutements ponctuels le report des tâches entre collègues d'un même service. Le niveau actuel de leurs crédits de vacation ne leur permet plus de faire face aux nécessités de remplacement des agents (congés de maladie ou vacances de poste) créant des conditions de fonctionnement fortement perturbées dans certains services. A titre d'exemple on citera l'évolution des crédits de vacation affectés à la DRAC Bretagne :

¹⁶⁴ Une situation semblable est observée notamment dans les SCN

	2008	2009	2010	2011	2012
DAT	45 645 €	47 363 €	18 696 €	10 901 €	25 648 €
Patrimoine	33 750 €	33 400 €	26 050 €	17 175 €	3 778 €
TOTAL	79 395 €	80 763 €	44 746 €	28 076 €	29 426 €

source DRAC Bretagne

Dans ce contexte, le DAT a fait le choix, en 2012, de transformer 3 ETP en crédits de vacation, ce qui a permis de prendre en compte les situations les plus difficiles : ainsi la DRAC Alsace a pu bénéficier d'un complément de crédits de vacation (de plus de 20 000€) lui permettant d'assurer la continuité du service, malgré les absences de certains agents : 3 congés de maternité et 4 congés de longue maladie.

L'objectif général des recommandations qui suivent est d'assouplir les contraintes pesant sur la gestion des effectifs des DRAC en agissant sur plusieurs leviers :

Recommandation n° 1 : a minima, stabiliser les effectifs affectés aux DRAC

Recommandation n° 2 : donner priorité aux services déconcentrés dans l'attribution des recrutements externes, en ré-évaluant très notablement le pourcentage de 20% des possibilités de ces recrutements qui leur est actuellement appliqué

Recommandation n° 3 : reconstituer des enveloppes de crédits de vacation permettant de faire réellement face aux vacances de postes et aux situations d'absentéisme de longue durée

Recommandation n° 4 : examiner toutes les pistes d'amélioration des conditions de mobilité des agents entre services territoriaux de l'État : envisager sous l'autorité des Préfets de région une gestion partiellement mutualisée de leurs effectifs, par exemple par la mutualisation de certains crédits de titre 2 au sein d'un BOP interministériel. Cette proposition pourrait faire l'objet d'expérimentations, dans quelques régions, limitées aux emplois relevant des fonctions support (les emplois d'exécution et certains emplois très qualifiés, tels les emplois de webmaster)

II - LA RÉORGANISATION DES DRAC N'A PAS ENCORE PERMIS DE SURMONTER LE FONCTIONNEMENT SEGMENTÉ DES SERVICES

Si les directions centrales du ministère ont fait l'objet de réorganisations majeures conduisant à la création de trois directions générales et d'un secrétariat général, les DRAC et les STAP ont également été concernés par les réformes de structures par la création d'un échelon déconcentré unique pour le ministère. Les DRAC ont ainsi dû affronter simultanément les transformations liées à leur réorganisation interne et les conséquences que les bouleversements des directions centrales ont introduit dans leurs relations.

II-1 - Outils de mise en œuvre de la réorganisation, les projets de service sont restés en large mesure formels

L'instruction n° 5399/SG du Premier Ministre en date du 1er juillet 2009 relative à l'organisation des nouvelles DRAC, échelon déconcentré unique pour le ministère de la culture, comporte deux annexes dont la première définit les principales orientations pour la reconfiguration des DRAC et fixe les objectifs et moyens des projets de service que ces nouvelles directions doivent élaborer pour en assurer la mise en œuvre.

La plupart des DRAC ont officialisé la méthode d'élaboration de leur projet de service devant les membres du Comité technique paritaire régional pour lancer le processus et ont obtenu sans difficulté l'aval des préfets de région. Elles se sont fortement mobilisées, avec le souci d'établir en amont le diagnostic de leur fonctionnement.

Le travail d'élaboration des projets de service s'est trouvé facilité dans la mesure où la plupart d'entre elles avaient déjà mis en place une organisation en phase avec la structure de la LOLF afin d'être plus performantes pour la préparation des budgets et le suivi de leur exécution.

A l'exception des DRAC pilotes qui ont reçu l'appui d'une équipe de consultants constituée avec le concours de la DGME, les DRAC ont assuré elles-mêmes les travaux préparatoires : ils ont donné lieu à une très large consultation des personnels, soit par la constitution de groupes de travail ouverts à l'ensemble des agents sans exclusive, soit par le moyen de l'intranet où chacun est informé des débats en cours et peut intervenir dans ces débats.

A l'issue de ce processus les DRAC se sont réorganisées en pôles « métiers » auquel s'est adjoint le plus souvent un pôle transversal, avec des variantes selon les réalités de leurs territoires et de leurs dimensions, créant un secrétariat général lorsqu'il n'existait pas, sous l'autorité d'une direction renforcée par la consolidation du rôle du directeur régional adjoint.

La démarche d'élaboration des projets de service a été globalement positive : elle a permis aux agents de se mieux connaître et de disposer d'une vision plus large de l'ensemble de la marche de leur direction et a créé les conditions favorables à l'adhésion des agents aux changements d'organisation.

II-2 - L'intégration des STAP a été le point le plus sensible

L'intégration des STAP aux DRAC a eu un effet positif sur le service rendu aux usagers : l'État parle davantage d'une seule voix et les délais de réponse aux usagers sont moins longs. Les liens se sont renforcés entre les services patrimoniaux : ils existaient avant l'intégration dans la plupart des cas, mais le rapprochement organique, voire géographique, a permis d'établir un dialogue plus nourri. Personne ne remet en cause, sur le fond, une réforme qui a aussi permis de renforcer la légitimité des DRAC à demeurer des directions régionales à part entière.

Pour autant, l'intégration s'est plus ou moins bien passée selon les régions, et cela pour plusieurs raisons :

- les ABF ont mal vécu, dans un premier temps, ce qu'ils ont ressenti comme une rétrogradation : auparavant placés sous l'autorité du Préfet de département, hiérarchique et pas seulement fonctionnelle, ils sont aujourd'hui sous celle du DRAC, lui-même soumis à l'autorité du Préfet de région. Le changement d'organigramme ne s'est pas fait sans douleur pour les chefs de STAP ayant longtemps fonctionné dans une relative autonomie. Il est certain que les jeunes chefs de STAP n'ont pas les mêmes états d'âme, et que dans l'avenir, ce malaise devrait s'apaiser.
- Un certain nombre d'entre eux considèrent que la réforme avait pour objectif inavoué de « mettre au pas » les ABF, le Préfet de région leur paraissant faire l'objet des pressions des grands élus, lorsqu'un désaccord se fait jour. Ils affirment que leur pleine liberté d'action n'est pas toujours respectée, et que demeure une ambiguïté sur leurs missions. Ils soulignent en particulier que l'article 5 du décret de 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales des affaires culturelles précise que l'exercice des compétences de la DRAC ne fait pas obstacle aux pouvoirs propres que détiennent les ABF en vertu des lois et règlements en vigueur. Pour cette raison, ils estiment que les STAP ne peuvent être comparés aux autres services de la DRAC.
- Les problèmes de personnel se posent de manière aiguë dans bon nombre de régions. La mise en œuvre du contrôle scientifique et technique, consacré à l'examen commun des dossiers de permis de construire et d'autorisation de travaux en secteurs protégés, mobilise l'ensemble des services patrimoniaux. Elle favorise le dialogue au sein des DRAC, mais les incertitudes qui pèsent sur les capacités à pourvoir les postes vacants amènent à s'interroger sur les missions que les DRAC pourront ou non continuer à assumer, alors même que la demande du terrain, des moyennes et petites communes et des propriétaires privés en particulier, reste forte.

II-3 - Les résistances à la mise en place d'une hiérarchie intermédiaire restent fortes

Dans les faits, on constate que les projets de service ont davantage été des réécritures d'organigrammes qu'un outil dynamique pour faire évoluer les services vers un fonctionnement plus cohérent et efficace. La création des pôles, malgré les nombreuses réunions qu'ils suscitent, est souvent demeurée formelle et n'a que faiblement permis de surmonter le fonctionnement quotidien segmenté des différents services : l'organisation en pôles est assez généralement considérée comme artificielle et chronophage.

Les difficultés que poserait la désignation de chefs de pôle, condition nécessaire à leur fonctionnement, ont été évitées au profit de méthodes privilégiant la coordination. Si la réforme des administrations centrales a conduit à un fort allongement de la chaîne hiérarchique, l'absence de hiérarchies intermédiaires en DRAC reste un point crucial et très sensible de leur organisation, aussi bien pour les services patrimoniaux et de l'architecture que pour les services de la création et des politiques transversales.

Il est certain qu'aujourd'hui encore le choix d'un responsable de pôle ayant autorité sur les services qui s'y rattachent reste problématique. Afin de renforcer la cohésion de l'action des DRAC, cette perspective ne devrait cependant pas être abandonnée.

Recommandation n° 5 : demander aux DRAC de procéder à une évaluation de leur projet de service en vue d'effectuer les adaptations jugées utiles et d'actualiser les fiches de poste des agents

II-4 - Les bouleversements des directions centrales ont fragilisé l'appui qu'elles apportent aux services déconcentrés

II-4-1 - Leur capacité d'expertise et de conseil est ressentie comme diminuée

La mise en œuvre de la réforme de l'administration centrale a d'abord été vécue sur le terrain comme un facteur de fragilisation de la capacité d'expertise et de conseil du ministère.

Du fait de la réduction du nombre de postes de conservateurs au sein du service des musées, ceux-ci sont désormais moins identifiés par leur spécialité que par les régions dont ils ont à assurer le suivi.

Dans le domaine des arts plastiques, les inspecteurs étaient également identifiés par leur spécialité. Ils doivent désormais cumuler spécialité et suivi de plusieurs régions, sans que cette territorialisation soit partout effective trois ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle organisation de l'administration centrale. Dans celui de la musique, les inspecteurs dont le nombre a été réduit, ne peuvent plus autant qu'auparavant, exercer leur mission de conseil auprès des conseillers en DRAC et répondre aux demandes d'expertise émanant des collectivités territoriales.

Certaines missions d'animation de réseaux et de conseil ne sont plus assurées. Ainsi les contrôleurs de gestion d'une part, les responsables des CID d'autre part ne sont plus réunis par le Secrétariat général depuis plusieurs années. Les conseillers théâtre, musique, danse, éducation artistique et culturelle, action culturelle sont nombreux à souhaiter être plus souvent réunis par leur administration de tutelle. « *Les réunions de notre association ne peuvent remplacer le dialogue avec l'administration centrale* », déclare une conseillère éducation artistique et culturelle. Quant aux conseillers cinéma si le CNC continue à les réunir, la DGMIC n'a commencé à le faire qu'en fin d'année 2012 sur des sujets d'actualité destinés à élargir à terme leurs missions à l'ensemble des problématiques traitées par la direction.

II-4-2 - Les mutualisations attendues de la réforme des directions centrales n'ont pas toujours produit leurs effets en région

La réforme de l'administration centrale devait produire une dynamique de mutualisation de certaines fonctions exercées jusqu'alors de façon dispersée et non coordonnée. De ce point de vue, la démarche en est restée dans bien des domaines à mi-chemin.

Par exemple, la juxtaposition au sein de la DGCA d'un département des écoles d'art et d'une sous-direction emploi et formation dans le service du spectacle vivant est jugée problématique là où, comme c'est le cas en Alsace, ont été rassemblés au sein d'un même établissement le cycle enseignement supérieur du Conservatoire à rayonnement régional de la ville de Strasbourg et les anciennes écoles d'art (l'ESAD de Strasbourg, Le Quai à Mulhouse). L'établissement est financé sur les crédits déconcentrés et centraux du 224-1, sans que la DRAC soit informée au préalable du montant des crédits centraux alloués par le service du spectacle vivant.

De même, l'absence de coordination entre les services qui ont la charge de la politique des publics et de l'éducation artistique et culturelle au sein du Secrétariat général, des directions générales et, pour ce qui concerne l'éducation à l'image du CNC, a affaibli la capacité de l'administration centrale à piloter les politiques de ces domaines.

Le rattachement du service du livre à la DGMIC aurait pu être l'occasion de mieux intégrer les questions relatives à l'économie du livre et d'élargir les missions des conseillers au livre au champ de l'écrit en général (en intégrant le suivi des aides à la presse ou autres industries

culturelles si cela n'était pas déjà le cas). Il est resté jusqu'à une période récente sans grand effet à l'échelon déconcentré et a même pu occasionnellement conduire à la réduction de responsabilités précédemment exercées en DRAC.

Enfin, les DRAC ont également pâti des relations difficiles qui se sont instaurées entre la DGMIC et d'une part le CNC, d'autre part le CNL ou l'absence de coordination entre les services des musées de France, des monuments historiques et de l'archéologie à l'intérieur de la DGP.

Les conseillers ont mal vécu la réorganisation de l'ancienne DLL et les nouveaux rapports qui en sont issus avec le CNL. Ce n'est pas tant le principe de l'externalisation de certaines procédures (aides aux librairies notamment) qui est en cause, que le fait que les DRAC sont dans le meilleur des cas, associées aux décisions par la transmission d'un avis simple, là où un avis conforme serait plus cohérent avec l'esprit de la déconcentration.

La situation dans le champ de la politique en faveur du cinéma n'est semble-t-il guère meilleure. La répartition des tâches entre la DGMIC et le CNC est jugée peu claire par les conseillers cinéma-audiovisuel. Le niveau territorial de la politique du CNC est désormais peu lisible sans pour autant que la DGMIC ait pris le relais.

III - LES SCHÉMAS RÉGIONAUX DE MUTUALISATIONS ISSUS DE LA REATE ONT ÉTÉ INÉGALEMENT APPLIQUÉS

III-1 Offrant un bilan contrasté, la politique immobilière a suscité majoritairement malaise et mécontentement

La circulaire du Premier Ministre en date du 16 janvier 2009 adressée aux Préfets avait indiqué que la politique immobilière de l'État est « *un élément important de la modernisation des politiques publiques. Elle poursuit en effet plusieurs objectifs majeurs au plan local : fournir un cadre de travail adapté aux agents, accueillir dans de bonnes conditions les usagers des services publics, réduire le coût de fonctionnement des services (...)* ». « *Elle constitue l'un des leviers de réalisation effective de la réforme de l'administration territoriale de l'État* ».

Bien que n'étant pas affectés par de profonds mouvements de fusion entre services déconcentrés comme ceux générés par la création des DDI, des DIRECTE ou des DREAL, induisant une modification substantielle de leurs besoins immobiliers, les services déconcentrés du ministère - notamment les STAP - ont néanmoins été largement concernés par le volet immobilier de la RéATE.

Soixante-deux STAP (62) ont ou vont changer d'implantation immobilière, soit dans le cadre d'un accueil sur le site de la DRAC réalisé grâce à une extension ou par densification des espaces existants, soit dans le cadre d'un regroupement de services administratifs de l'État au niveau du département, ou encore par simple réinstallation dans des espaces répondant davantage aux critères appliqués par France Domaine.

Bien qu'en moindre mesure, les DRAC sont également concernées par le volet immobilier de la RéATE : deux DRAC ont effectivement déménagé (Ile de France, partiellement, et Haute Normandie) et trois projets sont à l'étude ou en cours de réalisation en Corse, Guyane et Guadeloupe. L'une des préoccupations demeure l'inadéquation entre les surfaces d'occupation par agent prévalant dans les DRAC et les surfaces imposées par France Domaine de 12,5m².

Actuellement six d'entre elles¹⁶⁵ opèrent une densification de leurs espaces par l'accueil d'autres services (STAP, SRA, EP), y compris ne relevant pas du ministère (SGAR), ou par cession d'une partie de leurs espaces.

Au total, il s'agit donc d'un profond mouvement des services déconcentrés du ministère qui affecte et bouleverse les habitudes de travail de plusieurs centaines d'agents.

Le bilan en apparaît contrasté mais permet cependant de dégager des tendances :

- Consacrant l'intégration des STAP au sein des services des DRAC, l'installation dans les locaux de la DRAC des STAP du département siège de la préfecture de région se révèle une mesure très positive : meilleure coordination et efficacité des services de l'architecture et du patrimoine, amélioration du service rendu aux usagers, satisfaction des agents des STAP en capacité de développer et de diversifier leurs relations de travail avec de nouveaux collègues. La satisfaction est forte en matière d'affichage du STAP comme service à part entière du Ministère de la Culture et partant de reconnaissance par le public. Par contre les nouvelles installations ne correspondent pas toujours aux besoins spécifiques du service (disposition des plans, conditions d'archivage...).
- En revanche pour les autres STAP, qui sont la majorité, la réussite d'une nouvelle implantation est étroitement liée à la nature du bâtiment, les difficultés étant les plus vives lorsque le projet consiste à les intégrer dans une cité administrative au sein de laquelle ces services, de faible effectif, n'ont le plus souvent guère de visibilité. Dans certaines régions comme en Rhône-Alpes où 6 STAP sur 8 ont déménagé entraînant perte de visibilité et perte de surface, le bilan porté par les agents est très négatif.
- Enfin, les agents de dix-huit STAP(18) sont aujourd'hui en situation d'attente ou d'incertitude sur le devenir de leur installation, sur le calendrier et les conditions de relogement qui leur seront faites. Bien plus, les agents de certains services ayant déjà déménagé sont susceptibles de devoir déménager à nouveau. Ces situations accroissent les inquiétudes généralement éprouvées face à une perspective de déplacement de son lieu de travail.
- les densifications des espaces des DRAC, même au bénéfice des STAP ou des SRA, ont pu conduire à des situations vécues comme absurdes par les agents.

Au total, sans parler du bilan financier qui devra être fait à l'issue du programme, on observe que les conditions générales de mise en œuvre ont généré de vraies difficultés individuelles et/ou collectives pour les agents. Ces difficultés ont été aggravées dans les cas où les agents ont considéré que l'opération n'était pas accompagnée d'une concertation effective.

Recommandation n° 6 : défendre un lissage dans le temps de la réforme immobilière en vue de mieux étudier et préparer les projets afin d'éviter modifications, suppressions ou ajouts dont les coûts humains et financiers sont lourds. S'efforcer de réduire les inconvénients des délais nécessaires à la mise en œuvre des projets par une information transparente et régulière de chacun des agents intéressés.

Recommandation n° 7 : associer systématiquement les STAP aux processus d'élaboration du projet de leur nouvelle installation; en particulier pour ceux devant être regroupés avec d'autres services de l'État, les associer dans le cadre de comités de pilotage à la définition du programme d'ensemble, au choix de l'architecte en cas de réaménagement ou de construction, au suivi de réalisation.

165DRAC Aquitaine, Auvergne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes

Recommandation n°8 : défendre les spécificités du ministère dont les DRAC accueillent les professionnels de la culture et leurs partenaires des collectivités territoriales dans des bâtiments symboliques de ses vocations et missions et dont la configuration ne permet pas toujours de respecter les règles appliquées par France Domaine. Veiller également avec fermeté à ce que toutes les nouvelles installations des STAP leur assurent une bonne visibilité auprès de leurs usagers.

III-2 - La mutualisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement appelle un effort de programmation

En revanche, les situations résultant de la mutualisation des dépenses d'investissement et de fonctionnement semblent assez variables d'une DRAC à l'autre, sans qu'il soit possible d'en tirer des leçons de portée générale. Dans telle région, l'équipe de direction estime la DRAC lésée (aucun retour sur le 309 (charges qui incombent au propriétaire) et retour « au compte goutte » sur le 333 (charges qui incombent à l'occupant). Ailleurs, est évoquée la complexité des procédures générée par la mutualisation. En Alsace, la DRAC se félicite du dispositif, en particulier de la mutualisation de certaines dépenses (par exemple, relatives à la maintenance des installations de chauffage, de circulation d'air ou d'ascenseur) que la création d'un BOP interministériel 333 rend possible.

Le processus apparaît en tout état de cause irréversible. Sa mise en œuvre exige des services gestionnaires et en particulier des secrétaires généraux une adaptation de l'exercice de leur métier à la nouvelle donne. À l'autonomie totale dont bénéficiaient les services dans la consommation des crédits qui leur étaient alloués sur le 224-7 et donc à la possibilité de les gérer au coup par coup, en fonction des besoins, succède la nécessité de programmer à l'avance les dépenses de petites réparations et d'entretien.

Recommandation n°9 : demander aux Préfets de région de porter une attention particulière à l'enjeu que constitue l'entretien des bâtiments accueillant les DRAC dès lors qu'il s'agit de Monuments protégés

III-3 - L'accès aux plates-formes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines a eu des effets positifs sur la formation des agents

Le bilan en matière de formation interministérielle est unanimement positif. La coopération des responsables RH avec les structures d'appui mutualisées en matière de formation permet d'élargir le panel des formations transverses dont peuvent bénéficier les agents des différents services de l'État.

Cette mutualisation donne lieu à des collaborations croisées entre les services, les formations organisées par chaque service avec l'appui de la plate-forme RH étant ouvertes aux agents des autres services. Le périmètre retenu est celui de la RéATE mais pourrait être élargi à d'autres services n'étant pas placés sous l'autorité du préfet de région (rectorat, ARS ...). Le dispositif se traduit par des gains financiers (diminution des enveloppes destinées au remboursement des frais de déplacement), des gains immatériels (mixité des publics, édification d'une culture interministérielle, amélioration de la qualité des formations, optimisation des sessions) et un haut niveau de satisfaction des personnels bénéficiaires des formations.

Les situations sont plus contrastées en ce qui concerne l'action sociale et l'environnement professionnel (ACMO - assistants de prévention, médecine de prévention, correspondants emploi de travailleurs handicapés, assistants sociaux, conseillers mobilité carrière, restauration). Le

pragmatisme semble une condition de réussite des réformes engagées par les plate-formes RH. La plupart du temps il s'agit de structurer des réseaux de professionnels travaillant sur des fonctions similaires (médecins de prévention, ACOMO, conseillers mobilité carrière, fonctions TRH de proximité). Ces réseaux sont ouverts aux échanges d'informations sur les « bonnes pratiques » et l'évolution de la réglementation et susceptibles d'organiser des actions communes (par exemple en matière de prévention).

Recommandation n° 10 : renforcer les mutualisations entre services territoriaux de l'État au sein des plate-formes ressources humaines

III-4 - la mise en place de services régionaux de communication interministériels (SRCI) a eu des conséquences pratiques inégales sur la communication des DRAC

Parmi les objectifs de la RéATE figure la mise en place de services de communication interministériels mutualisés au plan régional et départemental : l'échelon régional étant celui de la coordination et du pilotage de la politique publique de communication ; l'échelon départemental celui de la mise en œuvre des campagnes de communication.

Le niveau de réalisation des opérations de pilotage régional de la communication et de mutualisation des moyens liées à cette réorganisation de la communication interministérielle est - à ce stade d'avancement de la RéATE - très variable d'une région à l'autre, certaines ayant finalisé leurs schémas de mutualisation, d'autres pas encore.

La mission a néanmoins pu noter, dans les régions visitées, les effets positifs de certaines opérations de mutualisation notamment en termes de marchés pour les fonctions de communication : ainsi la DRAC Limousin bénéficie-t-elle des prestations d'impression du Service de la diffusion de la gendarmerie nationale de Limoges, comme tous les autres services de l'État, et a pu ainsi réduire d'environ 50 % le coût de ses commandes d'imprimés, à qualité constante.

Pour le choix de ce prestataire, la mission achats du SGAR a consulté et associé à la décision l'ensemble des responsables de la communication des services territoriaux. Cette participation à la décision a d'ailleurs été appréciée par les agents de la DRAC qui regrettent qu'il n'en soit pas de même pour les achats mutualisés décidés par l'administration centrale du ministère.

En revanche, dans toutes les régions où a été mis en place un site Internet commun aux services de l'État, celui-ci a été conçu à l'échelon départemental et la DRAC n'y est donc pas associée, ayant son propre site régional.

Dans le domaine de l'Internet, la mutualisation est donc sans effet positif sur la communication des DRAC. Les liens et la collaboration entre les services de communication des DRAC et le Département de l'information et de la communication en centrale ayant été très distendus ces deux dernières années, il en résulte que les DRAC semblent piloter leur stratégie de communication sur Internet sans s'intégrer réellement ni dans la stratégie définie dans le cadre des SCI au plan régional, ni en phase avec la politique de communication sur le Net développée par le DIC, sauf à considérer que des liens permettant un accès aux sites de DRAC sur le site du ministère ou sur les sites départementaux de l'État constituent à eux seuls une stratégie de communication et de présence sur le Net.

Dans plusieurs des DRAC visitées par la mission, la fonction de webmestre n'était plus assurée de manière permanente (en fait assurée- sur leur temps de travail- par les responsables de la communication) ne permettant pas un renouvellement régulier du contenu éditorial des sites des

DRAC. D'une manière générale, les réductions d'effectifs n'ont pas permis de continuer d'affecter un emploi permanent à la fonction de webmestre, problème auquel s'ajoute le fait que les DRAC disposent de très peu d'outils logiciels comme *Photoshop*, indispensable à l'enrichissement éditorial des sites (pour des raisons administratives et techniques et non financières).

Pourtant, « l'enrichissement et le développement des sites intranet et internet et leur rapprochement avec les fonctions de communication » figuraient parmi les instructions adressées aux préfets par le Premier Ministre dès juillet 2009 pour encadrer la réorganisation des DRAC. Les moyens permettant la réalisation de cet objectif n'ont visiblement pas été mis à la disposition des DRAC.

Par ailleurs une des incidences de la mise en place des SCI a été un contrôle plus étroit de la communication des DRAC à l'échelon préfectoral- ce qui en soi apparaît comme naturel- soumettant toutes les opérations de communication à un contrôle préalable de la préfecture. Cependant cette procédure, sans doute insuffisamment adaptée aux spécificités de la communication dans le domaine culturel, est parfois vécue comme source de retards et de difficultés de gestion de l'évènementiel par les DRAC et leur personnel, allant jusqu'à entraîner l'annulation d'opérations lorsque les feux verts ne sont pas allumés en temps voulu par les services préfectoraux.

Dans un registre plus symbolique, le changement de logo positionnant désormais les DRAC exclusivement comme des services préfectoraux est également vécu comme une perte d'identité par certains agents.

Recommandation n° 11 : redéfinir une stratégie Internet pour la communication des DRAC en liaison avec le DIC, en ne négligeant pas la dimension des emplois affectés à cette mission et envisager une mutualisation des fonctions de webmestre entre plusieurs DRAC.

Recommandation n° 12 : dans les schémas de mutualisation prendre en compte la particularité des DRAC, notamment la communication évènementielle; améliorer les relations entre les DRAC et les services préfectoraux sur cette question.

III-5 - le processus de mutualisation de la fonction archives a encore peu d'incidences sur les DRAC

La mutualisation de la fonction archives à l'échelon régional a été également inscrite au titre des schémas de mutualisation prévus par la RéATE. Ce champ de mutualisation est là encore inégalement avancé selon les régions et, en tout état de cause, n'a suscité de réactions ni positives ni négatives de la part de nos interlocuteurs en DRAC.

Tout au plus, dans quelques unes des régions qui ont fait l'objet de notre enquête, des problèmes immobiliers ou d'espace disponibles sont les principaux obstacles à l'engagement ou à l'avancement du processus de mutualisation des archives.

Actuellement 40 schémas départementaux ont été élaborés dans 10 régions. La Direction générale du patrimoine qui joue un rôle important d'animation du réseau des services départementaux des archives, et qui est par ailleurs bien placée pour observer l'avancement et les effets de la RéATE, s'attache à informer et à accompagner les DRAC sur ces questions.

IV - CHORUS A ÉTÉ UN FACTEUR DE DÉSTABILISATION MAJEUR

IV-1- La mise en place de CHORUS: un révélateur des difficultés de fonctionnement des DRAC

Lors des entretiens que l'Inspection générale a eus avec les personnels des DRAC et les directeurs régionaux eux-mêmes, c'est la mise en place du système de gestion financière Chorus qui a été le plus souvent citée comme l'expérience la plus traumatisante vécue par les services au cours de la période de mise en œuvre de la RGPP.

IV-1-1- Historique

Chorus a été, à l'origine, conçu dans le prolongement de la LOLF et ne peut donc être *stricto sensu* considéré comme une des mesures programmée dans le cadre de la RGPP.

En revanche son déploiement effectif s'est déroulé en même temps que la RGPP, et les bénéfices attendus de sa mise en œuvre, notamment en terme de gains de personnel ou de retour sur investissements s'inscrivaient dans la démarche même de la RGPP.

Par ailleurs un des aspects importants de cette réforme des systèmes d'information de l'État, dont l'impact n'a pas été neutre sur le fonctionnement des DRAC, a été conçu dans le cadre de la RGPP et ne figurait pas dans le projet initial. Il s'agit du regroupement d'agents, issus de services différents, ou d'administrations différentes, au sein de « Centre de services partagés » (CSP) et de services facturiers (SFACT) pour administrer le dispositif Chorus. Ainsi, tandis que certains ministères (Éducation nationale, Justice) ont créé leurs propres CSP, y redéployant leurs effectifs, les ministères financiers, sociaux et le MCC ont opté pour des CSP communs à l'échelon régional, avec une contribution en personnels de chacun des ministères, ce qui a eu évidemment un impact sur l'effectif des cellules financières des DRAC.

La mise en place de Chorus a concerné l'ensemble des services et administrations de l'État. Le bénéfice attendu de cette mesure, consistant à substituer à un grand nombre d'applications informatiques propres à chaque administration un progiciel unique pour les besoins de la gestion des dépenses des administrations, partait d'une démarche de rationalisation et de sécurisation du traitement des données comptables de l'État et d'un gain espéré en termes de transparence, de traçabilité et d'accessibilité de celles-ci.

IV-1-2 Sa préparation a été insuffisante

L'installation de Chorus dans les DRAC a d'abord fait l'objet, en 2010, de réflexions préparatoires avec des DRAC possédant des cellules financières de taille importante : Rhône-Alpes et Nord Pas de Calais. C'est ensuite avec le déploiement de la V6 de Chorus que la mise en place du logiciel a été généralisée à toutes les DRAC, à partir de janvier 2011. Cette opération a soulevé de très nombreuses difficultés durant le premier semestre de l'année 2011. Celles-ci étaient prévisibles (la mission interministérielle Chorus avait prévu « dans une première période de trois mois des difficultés de compréhension du dispositif; sur une période de six mois, une difficulté accrue de mise en œuvre et seulement au bout de 18 mois une appropriation du progiciel par ses utilisateurs ». Ce qui aurait donc dû entraîner un surcroît de précautions dans l'accompagnement de cette réforme et son appropriation par chaque DRAC. Or les problèmes ont été tels qu'ils ont rapidement suscité un mouvement social dans certaines DRAC (Auvergne notamment) et entraîné des conséquences sur le fonctionnement quotidien des DRAC (blocage de la dépense).

La question a été abordée en CTPM dès juillet 2011, et le ministre a saisi en octobre l'Inspection générale d'une mission sur les incidences de la mise en place de Chorus sur les services du ministère.

Cette mission a, dès la fin de l'année 2011, dressé le constat d'une « accumulation exceptionnelle de difficultés pour la mise en place du système dans les services déconcentrés » en soulignant notamment certaines caractéristiques propres au progiciel lui-même (« un nouveau système informatique particulièrement complexe, non stabilisé : appropriation par les services laborieuse et chaotique, une ergonomie rebutante »), mais aussi les carences dans l'accompagnement de sa mise en place (« des formations mal adaptées, un bouleversement radical de l'organisation du travail : relations difficiles à établir avec les nouveaux services mutualisés, sentiment général d'une « taylorisation » subie ») et des conséquences réelles sur la gestion des DRAC (« blocage de la gestion »).

Au-delà des problèmes les plus aigus rencontrés pour la gestion 2011, la mission de l'inspection sur Chorus soulignait le risque de voir l'impact du nouveau système se prolonger dans la durée et peser de manière plus forte que prévu sur l'activité et l'organisation des services. A ce titre elle a poursuivi son travail d'observation et d'accompagnement sur la plus grande part de l'exercice 2012."

Si on constate qu'une grande partie des difficultés rencontrées sont aujourd'hui résolues, il est en même temps incontestable que Chorus a été un réel traumatisme pour les personnels des DRAC dans leur ensemble et continue de l'être. Même si l'on observe des variations dans d'intensité dans la manière dont les différentes DRAC ont pu être affectées par cette opération.

Pour faire simple, les DRAC a fort effectif (comme Rhône-Alpes) ont pu mieux absorber et résoudre d'elles-mêmes les difficultés nées de la mise en route de Chorus que les autres, bien que cette règle souffre elle-même quelques exceptions (la DRAC Bretagne par exemple, où un agent du service budgétaire et comptable a été jusqu'au « *burn out* » - syndrome d'épuisement professionnel -).

Mais en revanche toutes sont affectées en termes de gestion des emplois et de réorganisation du travail par cette réforme dont on a peine - à ce jour- à mesurer le bénéfice en termes d'effectifs, et dont on peut même dire que la conséquence est en contradiction directe avec la politique de gestion des emplois du ministère sur la même période. Ce qui est sans doute en partie à l'origine des problèmes rencontrés par les DRAC sur l'opération Chorus et révèle bien les difficultés à conduire le changement lorsque l'on opère dans le même temps une réduction des effectifs.

IV-1-3 ses conséquences sur la qualité du service rendu ont produit des résultats très contrastés

D'une manière générale, nos interlocuteurs en DRAC ont su faire abstraction des traces encore vives dans leur mémoire des difficultés rencontrées ces deux dernières années, et constatent que Chorus apporte un plus en terme de gestion des subventions, de délais de paiement aux bénéficiaires (ce qui améliore de fait la qualité du service rendu), quand bien même le prix à payer pour ces améliorations (hormis la question des effectifs nécessaires à son bon fonctionnement) serait une plus grande lourdeur des procédures et un fractionnement du travail lié à l'existence de deux niveaux distincts : les cellules mises en place au sein des DRAC d'une part dits « services prescripteurs » (avec Chorus « formulaire »), les CSP et les SFAC d'autre part (avec « Chorus cœur »).

Enfin, tous les agents des DRAC s'accordent à penser que le réel avantage de Chorus résiderait dans la possibilité d'en faire un outil de gestion et de pilotage de la dépense à travers les restitutions qu'il devrait permettre.

Or, faute de temps, de formation, et en raison aussi du faible nombre de licences « Chorus

chœur » accordées aux agents pour accéder aux restitutions, le bénéfice de cette fonctionnalité se fait attendre.

De même, alors que Chorus avait vocation à se substituer ou à remplacer avantageusement d'autres applications de gestion utilisées par les DRAC (comme Arpège) ou à être pleinement interfacées avec celles-ci, il apparaît aujourd'hui encore indispensable de recourir à ces applications, notamment pour la programmation et le suivi par opération.

Le développement nécessaire de l'usage de Chorus pour la programmation doit être opéré en veillant à ne pas entraîner de perte de qualité par rapport à l'usage d'Arpège. Sous réserve que l'outil s'y prête effectivement, cette évolution de Chorus au-delà de la fonction d'exécution de la dépense aurait un impact positif sur tous les métiers de la DRAC, notamment les conseillers sectoriels.

IV-1-4- ses conséquences sur l'organisation des DRAC se traduisent par une charge de travail accrue, non compensée à ce jour

Le transfert prévu d'agents des DRAC vers les CSP et les SFACT s'est traduit par une réduction de l'effectif des agents affectés en DRAC aux fonctions financières. L'organisation des DRAC sur les fonctions financières étant très variable d'une DRAC à l'autre (certaines DRAC ont concentré ces fonctions dans une cellule financière, parfois solidement structurée, avec des échelons de responsabilité intermédiaires, intégrée au secrétariat général; d'autres les avaient décentralisées auprès des services métiers).

Dès l'année 2011 il a fallu donc transférer des agents vers les CSP, mais il est aussi vite apparu nécessaire de renforcer les cellules financières restant dans les DRAC, non seulement pour s'approprier Chorus (dans des délais compatibles avec la gestion) et, de façon plus durable, pour l'alimenter. L'appropriation du progiciel, mais aussi son fonctionnement complexe et sophistiqué ainsi que le niveau des informations requises pour l'alimenter ont constitué un réel changement de nature pour les agents affectés à cette tâche et- quantitativement et qualitativement- la charge de travail nouvelle induite par l'usage de Chorus n'a pas de raisons de diminuer à l'avenir. De toute évidence, le rôle des services prescripteurs a été, à l'origine, très nettement sous-évalué.

Alors que, par nécessité, dans certaines DRAC, des secrétaires généraux ont été contraints, début 2011, de travailler eux mêmes avec leurs collaborateurs sur Chorus afin d'éviter l'accumulation des retards de gestion, il est clair que les compétences demandées par Chorus entraînaient *de facto* une forme de requalification des emplois de certains gestionnaires de catégorie C, ou à défaut, l'attribution de primes exceptionnelles. Cette question a été parfaitement identifiée et résolue dans d'autres départements ministériels (ministère chargé de l'écologie, ministère de l'agriculture) où des primes conséquentes ont été accordées aux agents affectés à Chorus (10 000 € sur 3 ans par agent).

Pour des raisons qu'il serait nécessaire d'éclaircir, la prime affectée aux agents des DRAC travaillant sur Chorus formulaire (hors personnels transférés aux CSP) n'a été que symbolique (de l'ordre de 250 € /an par agent dans le meilleur des cas) - en dépit des préconisations de la mission Chorus, consciente de la difficulté de la situation. Elle n'a- en tout état de cause- pas été de nature à compenser de manière équitable la modification substantielle des tâches des agents. Ceux-ci ont vécu très durement et amèrement cette situation, d'autant plus que c'est leur dévouement (et la mobilisation de la mission Chorus) qui a permis, dans des conditions objectivement très difficiles, de passer le cap de la mise en œuvre de Chorus sans rupture dans le fonctionnement de l'action territoriale du ministère, en maintenant une qualité de service constante, mais au prix de dommages personnels réels qui n'ont pas été pris en compte par l'administration, ni reconnus et compensés en tant que tels.

Par ailleurs, la charge de travail nouvelle due à Chorus et à ses procédures a entraîné un renforcement des effectifs affectés aux fonctions financières. Ainsi par exemple en DRAC Limousin (71 agents), 1,8 ETP a été rendu au titre des transferts aux CSP, et un agent supplémentaire a dû être affecté à la cellule financière de la DRAC pour le suivi de Chorus. Il n'est pas envisageable que cet effectif puisse être réduit à l'avenir, compte tenu de la charge de travail permanente exigée par Chorus.

Au total donc, la mise en place de Chorus dans toutes les DRAC se solde par un surcroît d'effectifs qu'il a fallu gérer par redéploiement dans un contexte par ailleurs contraint par les plafonds d'emploi. De sorte que le passage à Chorus- représentant une charge de travail nouvelle pour les DRAC, difficilement absorbable du fait de leurs effectifs réduits- a posé en cascade, du fait des redéploiements, des problèmes généraux d'organisation du travail dans les DRAC. Ce qui suffit à expliquer le sentiment plus que critique partagé par l'ensemble des personnels sur l'opération Chorus telle qu'elle a été conduite, ce indépendamment des bienfaits réels ou attendus de l'utilisation du logiciel.

D'autres administrations ont connu également des difficultés dans le déploiement de Chorus, qui ont été pointées dans plusieurs rapports parlementaires : outre les dysfonctionnements inhérents à ce type d'entreprise, les défauts de conception et d'usage du logiciel et sa difficulté d'appropriation par ses usagers ont été soulignés. Il semble néanmoins que la plupart de ces problèmes et dysfonctionnements aient été résolus et maîtrisés à ce jour, sous réserve de la gestion des incidences des très fréquentes évolutions de l'outil informatique. Il est incontestable que les difficultés rencontrées dans les DRAC ont été largement amplifiées en raison de leur insuffisante préparation et d'une situation déjà très tendue en termes d'effectifs reflétant leur situation de fragilité structurelle.

IV-1-5 dans la perspective de la poursuite du déploiement de Chorus, des précautions indispensables sont à prendre

Le traumatisme vécu par les agents des DRAC autour de Chorus a été tel qu'il ne peut aujourd'hui encore demeurer sans incidences sur l'avenir des directions régionales et sans impact sur les futures améliorations à apporter à l'action publique.

Il importe en particulier de bien comprendre que Chorus est d'une certaine manière le révélateur de difficultés rencontrées par les DRAC, notamment en termes de moyens et d'effectifs, qui sont un frein à la conduite du changement en général et qu'il convient de prendre en compte avant la mise en œuvre de toute nouvelle réforme.

Cette question est toujours d'actualité, d'une part parce que le déploiement de Chorus doit se poursuivre (notamment par une formation des agents aux restitutions, qui est indispensable). Mais aussi parce que la gestion des crédits de mission et de déplacements va également être pilotée à l'aide d'une nouvelle application : « Chorus-DT » (sans lien organique avec Chorus, bien qu'homonyme), actuellement en test à la DRAC Rhône-Alpes. Il convient que l'effort de formation pour ce nouvel outil soit soigneusement préparé et les conséquences de sa mise en place anticipées, pour vaincre l'appréhension et la réticence désormais très fortes des personnels à s'approprier de nouveaux outils logiciels.

Il en va de même pour les améliorations futures à apporter aux systèmes d'information des DRAC. La formation de formateurs issus des DRAC (et non le recours à des sociétés extérieures comme ce fut le cas pour le lancement de Chorus) doit être privilégiée et les conséquences en matière d'évolution de la charge de travail et d'impact sur les effectifs des DRAC doivent être impérativement mesurées, y compris en termes de moyens financiers, s'il s'avère nécessaire de compenser par une prime les modifications de charge de travail incombant aux personnels affectés par les nouveaux outils ou procédures mis en place quels qu'ils soient.

Il résulte en tout cas clairement des entretiens que la mission a menés sur ce sujet un sentiment général de perte de confiance - voire de défiance- des agents à l'égard des projets pilotés par l'administration centrale qu'il convient donc de corriger au plus vite par des signes tangibles si l'on veut poursuivre en DRAC la modernisation de l'action publique.

Recommandation n° 13 : pour la poursuite de la mise en place de Chorus, intensifier l'offre de formations de caractère pratique aux agents, comme a commencé de le faire la mission Chorus (mission de modernisation de l'information financière), avec des formateurs issus des DRAC.

Recommandation n° 14 : pour l'implantation de nouveaux systèmes d'information, mener préalablement des expérimentations dans des DRAC pilotes de taille différentes en leur accordant les moyens humains nécessaires à ces expérimentations. Systématiser l'accompagnement sur le terrain lors de la généralisation des nouveaux systèmes à toutes les DRAC, quitte à mener progressivement ces basculements.

Recommandation n° 15 : mener une réflexion approfondie au niveau du secrétariat général sur l'impact en termes d'effectifs pour les DRAC de la conduite des changements de procédures, de méthode ou de système d'information. La politique de ressources humaines pour des services à effectif aussi restreint que ceux des DRAC ne peut pas être disjointe de la mise en œuvre du changement.

IV-4-2 la mise en place de l'Office national de paie (ONP) n'est pas achevée

La mise en place de l'ONP n'est pas achevée. Dans la phase actuelle, la paie des agents précédemment confiée aux DRAC, est assurée par l'administration centrale du ministère. Les conséquences du transfert vers l'ONP restent donc encore inconnues.

La bascule vers l'administration centrale étant intervenue en deux étapes, en janvier 2011 et janvier 2012, il est encore trop tôt pour en évaluer précisément les effets : le regroupement de la fonction paie jusqu'alors déconcentrée et de la fonction administrative qui a toujours été exercée en centrale, au sein d'un pôle d'expertise et de service centralisé, la mise en place d'une application permettant le calcul automatique des composants des traitements devraient limiter au maximum le risque d'erreur et accélérer les procédures.

Dans les DRAC le nouveau dispositif est, pour l'instant, perçu comme une source d'allongement des délais de certains versements et de transmission de bulletins de paie. Mais c'est surtout la disparition du service de proximité qui est regrettée autant par les agents qui jusqu'alors assuraient l'établissement des bulletins de paie que par les agents eux-mêmes.

La dimension psychologique liée à la dépossession de certaines responsabilités et à l'éloignement du service chargé de la gestion des traitements pèse probablement plus dans la perception que les agents ont de la réforme que la réalité des difficultés évoquées dont il est difficile de mesurer la portée.

D'une façon plus générale on peut interpréter les critiques opposées à la centralisation de la fonction paie comme le signe d'une régression de la fonction RH dans certaines DRAC où il n'est pas rare que les agents soit ne disposent pas d'une fiche de poste, soit exercent des fonctions différentes de celles décrites par leur fiche de poste (fonctions non prises en compte dans la fiche de poste, périmètre plus large ou plus étroit).

Recommandation n°16 : le ministère doit prendre toutes précautions utiles pour que ses personnels ne pâtissent pas des dysfonctionnements que pourrait présenter l'ONP, comme ce fut le cas pour CHORUS

V - POUR UN GAIN CONTESTABLE, LE COÛT HUMAIN DES RÉFORMES APPARAÎT LOURD

La réduction des effectifs, les nombreuses réformes liées à la RéATE, dont les déménagements ont eu un effet perturbateur et la mise en route de CHORUS ont eu un impact direct sur les conditions de travail des DRAC, et cela sur l'ensemble de la hiérarchie, à des degrés divers.

Une analyse complète des répercussions sociales sur les agents auxquels des efforts permanents d'adaptation ont été demandés au cours de la période, dans des conditions difficiles et sans signes tangibles de reconnaissance sera développée dans le rapport définitif de la mission confiée à l'IGAC.

Elle permettra de les préciser en fonction des catégories d'agents et en fonction des services afin d'établir plus finement les recommandations qui paraîtront utiles.

A ce stade, cette partie du rapport se limite donc à un repérage des points évoqués par les agents comme étant les plus sensibles et à dégager de premières pistes de travail.

On peut cependant d'ores et déjà faire état de deux constats :

- Les personnels des DRAC expriment leur fatigue et le souhait d'une pause qui leur permette de maîtriser un fonctionnement quotidien sans cesse remis en cause. Beaucoup s'interrogent sur la pérennité de leur « maison », et redoutent les hypothèses d'une nouvelle étape de décentralisation ou bien d'un accroissement des mutualisations des services territoriaux de l'État qui seraient sources de nouveaux bouleversements.
- De nombreux agents de catégorie C ont tenu à apporter des témoignages sur leur situation souvent vécue de manière douloureuse; ils sont apparus dans toutes les DRAC visitées comme ceux ayant le plus pâti de tous les changements.

V-1 Les agents font état d'une détérioration de leurs conditions de travail

Une surcharge de travail ressentie à titre collectif ou individuel, une perte du sens des missions liée dans certains cas à une forme de taylorisation des tâches, des relogements dont la qualité apparaît dégradée par rapport à l'installation précédente constituent les principaux éléments de la détérioration de leurs conditions de travail dont les agents font état.

V-1-1 A titre individuel ou collectif, les surcharges de travail sont fortes

Les surcharges de travail trouvent principalement leur source dans deux phénomènes cumulatifs :

- Les réductions d'effectifs ont conduit à une redistribution des tâches sur un nombre plus faible d'agents élargissant ainsi leurs « portefeuilles d'activités »; cette réalité a particulièrement affecté les agents de catégorie B et C dont certains se sont vus par ailleurs confier des missions d'un niveau supérieur à leur cadre d'emploi et donc de leur rémunération.

- L'absentéisme et les vacances de poste contraignent les agents, sur des périodes qui peuvent s'avérer longues, à assurer les tâches des personnels manquants : cette situation est constatée à tous les niveaux de la hiérarchie et dans tous les services.

Il semble que la plupart des services travaillent « à la corde », même si les surcharges ont été les plus fortes dans les services comptables et financiers, avec la mise en œuvre de CHORUS, qui a conduit à des pics d'activités alors même que leurs effectifs avaient été réduits. Bien des agents ont très mal vécu cette période qui laisse encore de nombreuses traces.

Cependant les agents auditionnés considèrent que la charge de travail n'est pas toujours également répartie et demandent que les fiches de poste de l'ensemble des personnels soient réactualisées.

V-1-2 le sentiment d'un amoindrissement du sens du travail et des missions est largement partagé

La RGPP a été vécue davantage comme une réduction de moyens que comme une révision de la politique culturelle dont les DRAC ont la charge, et à tous les échelons, une demande d'orientations stratégiques s'exprime: il apparaît en effet impossible d'envisager de nouvelles économies de moyens sans revisiter leur périmètre d'intervention.

Les mutualisations sont perçues comme une perte d'autonomie: la mise en place de l'ONP, par exemple, prive le responsable des ressources humaines d'informations directes sur la paie des agents.

La mise en œuvre de CHORUS, outil imposé sans formation préalable suffisante, a dépossédé un certain nombre d'agents d'une vision globale de leurs dossiers, et généré un cloisonnement entre les agents des services comptabilité et les autres agents des DRAC. Les assistantes des conseillers sont maintenant dans l'incapacité de renseigner les bénéficiaires des subventions, la DRAC n'en maîtrisant plus ni le paiement, ni les délais. Tous les agents n'ont pas accès à l'information, et CHORUS est vécu comme une contrainte par ceux qui ne maîtrisent pas l'outil et n'en perçoivent donc pas les aspects positifs.

Nombre d'entre eux ont perdu en polyvalence: par exemple, l'absence d'une personne chargée de marchés complexes sur le BOP 175 peut entraîner des retards importants.

La réduction des crédits d'intervention ont fragilisé les chefs de service et les conseillers qui, en contact direct avec les professionnels, ont affronté les difficultés entraînées par des baisses budgétaires. Dans les services patrimoniaux, on redoute de voir le rôle de la DRAC se limiter un jour au réglementaire.

Les DRAC sont de plus en plus sollicitées pour fournir des données sur leur activité propre ou celle du territoire où elles sont implantées. Elles n'en reçoivent que peu de retour. La réorganisation de l'administration centrale les a privés d'un certain nombre d'interlocuteurs, et leurs questions restent longtemps sans réponse.

Si les DNO tracent les grandes lignes de leur action, l'absence de marges de manœuvre financières en modère les effets. A tous les niveaux s'impose la question de l'adéquation des moyens et des choix. Chacun admet que la rigueur impose de redéfinir les missions des DRAC, ou de renoncer à certaines interventions pour en initier d'autres. Chacun souligne aussi que c'est au politique de définir une stratégie claire et de redonner du sens à l'action de l'État en région.

Le sens s'est perdu faute d'un message politique fort et perceptible, alors que dans le même temps, des contraintes de procédures liées à la LOLF d'abord, à la RGPP et à la RéATE ensuite s'imposaient à des directions régionales fragilisées par des moyens plus limités.

V-2 les agents déplorent les obstacles à la progression des carrières et des rémunérations

V-2-1 les retards apportés à l'ouverture des concours sont un frein à la progression de carrière

Les agents relevant des corps spécialisés regrettent l'insuffisance du nombre des concours ouverts leur permettant d'évoluer professionnellement. Cet état de fait a été notamment souligné par les agents qui souhaitent postuler au cadre d'emploi de technicien des bâtiments de France.

L'insuffisance de concours et sans doute les difficultés que pose leur organisation expliquent les retards apportés au remplacement des postes de conseillers.

La question du rythme d'ouverture des concours devra être approfondie.

V-2-2 L'obligation de mobilité après concours décourage les agents de catégorie C

Le manque de reconnaissance dont souffrent beaucoup d'agents de catégorie C est accentué par l'incompréhension de l'obligation de mobilité qui a été imposée aux personnels ayant réussi un concours de niveau supérieur. Destinée à pourvoir les postes vacants dans les DRAC des régions supposées peu attractives (le nord et le nord est de la France), cette obligation a été d'autant plus mal vécue que ces agents pensent qu'elle ne s'impose pas systématiquement aux lauréats des concours de catégorie A et A+.

Plusieurs agents ont témoigné devoir, pour des raisons familiales ou sociales, renoncer à se présenter aux concours dont la réussite permettrait pourtant d'améliorer la rémunération. La voie des concours s'avère une impasse dès lors que la réussite est liée à une mobilité géographique ruineuse pour des personnels ayant charge de famille et ayant construit leur vie sur la région.

Cette question de la mobilité des agents de catégorie C fera l'objet de recommandations spécifiques dans le rapport remis à la fin du mois de mars.

V-2-3 Les primes n'ont pas suivi l'alourdissement des tâches

Face au surcroît de charge de travail et aux obstacles que présente la voie des concours, la stagnation des primes est très mal vécue, ressentie comme une absence de reconnaissance de leur investissement dans leur travail. Ce phénomène est particulièrement aigu chez les agents de catégorie B et C : à titre d'exemple, en DRAC Bretagne la dernière revalorisation de prime date de fin 2009, aucune n'est intervenue en 2010, 2011 et 2012.

Cette situation dans toutes les DRAC visitées lors de la mission d'inspection a été unanimement décrite comme inacceptable et suscite le découragement, voire dans certains cas un sentiment de colère.

L'absence de compensations financières conduit les agents à penser que leurs efforts ne sont pas reconnus par une hiérarchie qui a bénéficié seule de la PFR, ce qui provoque un sentiment

d'injustice et une amertume profonde, en particulier chez les agents qui remplissent des fonctions de catégorie supérieure.

De même, la mise en œuvre de CHORUS a également pesé très lourd pour les agents des services comptables qui n'ont pas bénéficié des avantages de ceux qui ont rejoint les plate-formes régionales.

V-3 les postes de directeur régional des affaires culturelles présentent de moins en moins d'attractivité

S'il apparaît clairement qu'une priorité doit être accordée aux personnels de catégories B et C au sein des DRAC, elle ne doit cependant pas faire oublier la situation des autres personnels.

A ce stade, on soulignera que l'attractivité des postes de directeurs régionaux des affaires culturelles a été très sensiblement réduite par les réformes.

L'étroitesse du vivier aujourd'hui disponible pour pourvoir par des personnalités compétentes à la succession d'une génération partante de directeurs (8 postes à pourvoir en l'espace d'une année) est renforcée dorénavant par la détérioration de l'attractivité de ces emplois.

De fait, les postes de directeurs, après avoir connu une revalorisation bienvenue il y a une quinzaine d'années, ont vu leur situation progressivement se dégrader à nouveau fortement : d'abord parce que le ministère dans le cadre de la RéATE n'a pas su défendre ses directions, classées un ou deux crans plus bas que les 7 autres directions déconcentrées des ministères (même la DRAC Ile de France n'appartient pas au groupe 1 sans parler du classement des DRACs/ DOM), situation qui ne touche pas seulement la condition des directeurs mais l'image du ministère au regard des autres ministères.

La suppression des logements de fonction et les loyers imposés par les Domaines et ce malgré la compensation versée par le ministère, ont abouti à une détérioration sérieuse des conditions matérielles de vie des directeurs ou encore la disparition progressive des chauffeurs pénalise pèse lourdement leurs conditions de travail , particulièrement ceux dont la région est très étendue.

Cette dernière partie, consacrée à l'évaluation du bilan humain des réformes intervenues en DRAC, qui a mis en lumière la détérioration des conditions de travail des personnels, les obstacles à la progression de leurs carrières et de leurs rémunérations, leur sentiment largement partagé d'une perte du sens des missions du ministère au profit d'une gestion jugée technocratique, sera approfondie et assortie de recommandations dans le rapport définitif rendu par l'inspection générale le 31 mars prochain.

* *
*

Récapitulatif des recommandations

Recommandation n° 1 : a minima, stabiliser les effectifs affectés aux DRAC

Recommandation n° 2 : donner priorité aux services déconcentrés dans l'attribution des recrutements externes, en ré-évaluant très notablement le pourcentage de 20% des possibilités de ces recrutements qui leur est actuellement appliqué

Recommandation n° 3 : reconstituer des enveloppes de crédits de vacances permettant de faire réellement face aux vacances de postes et aux situations d'absentéisme de longue durée

—

Recommandation n° 4 : examiner toutes les pistes d'amélioration des conditions de mobilité des agents entre services territoriaux de l'État : envisager sous l'autorité des Préfets de région une gestion partiellement mutualisée de leurs effectifs, par exemple par la mutualisation de certains crédits de titre 2 au sein d'un BOP interministériel, comme c'est déjà le cas pour les dépenses incombant aux propriétaires (BOP 309) et aux locataires (BOP 333). Cette proposition pourrait faire l'objet d'expérimentations, dans quelques régions, limitées aux emplois relevant des fonctions support (les emplois d'exécution et certains emplois très qualifiés, tels les emplois de webmaster)

Recommandation n° 5 : demander aux DRAC de procéder à une évaluation de leur projet de service en vue d'effectuer les adaptations jugées utiles et d'actualiser les fiches de poste des agents

Recommandation n° 6 : défendre un lissage dans le temps de la réforme immobilière en vue de mieux étudier et préparer les projets afin d'éviter modifications, suppressions ou ajouts dont les coûts humains et financiers sont lourds. S'efforcer de réduire les inconvénients des délais nécessaires à la mise en œuvre des projets par une information transparente et régulière de chacun des agents intéressés.

Recommandation n° 7 : associer systématiquement les STAP aux processus d'élaboration du projet de leur nouvelle installation; en particulier pour ceux devant être regroupés avec d'autres services de l'État, les associer dans le cadre de comités de pilotage à la définition du programme d'ensemble, au choix de l'architecte en cas de réaménagement ou de construction, au suivi de réalisation.

Recommandation n° 8 : défendre les spécificités du ministère dont les DRAC accueillent les professionnels de la culture et leurs partenaires des collectivités territoriales dans des bâtiments symboliques de ses vocations et missions et dont la configuration ne permet pas toujours de respecter les règles appliquées par France Domaine. Veiller également avec fermeté à ce que toutes les nouvelles installations des STAP leur assurent une bonne visibilité auprès de leurs usagers.

Recommandation n° 9 : demander aux Préfets de région de porter une attention particulière à l'enjeu que constitue l'entretien des bâtiments accueillant les DRAC dès lors qu'il s'agit de Monuments classés

Recommandation n° 10 : renforcer les mutualisations entre services territoriaux de l'État au sein des plate-formes ressources humaines

Recommandation n° 11 : redéfinir une stratégie Internet pour la communication des DRAC en liaison avec le DIC, en ne négligeant pas la dimension des emplois affectés à cette mission et envisager une mutualisation des fonctions de webmestre entre plusieurs DRAC.

Recommandation n° 12 : dans les schémas de mutualisation prendre en compte la particularité des DRAC, notamment la communication événementielle; améliorer les relations entre les DRAC et les services préfectoraux sur cette question.

Recommandation n° 13 : pour la poursuite de la mise en place de Chorus, intensifier l'offre de formations de caractère pratique aux agents, comme a commencé de le faire la mission Chorus (mission de modernisation de l'information financière), avec des formateurs issus des DRAC

Recommandation n° 14 : pour l'implantation de nouveaux systèmes d'information, mener préalablement des expérimentations dans des DRAC pilotes de taille différentes en leur accordant les moyens humains nécessaires à ces expérimentations. Systématiser l'accompagnement sur le terrain lors de la généralisation des nouveaux systèmes à toutes les DRAC, quitte à mener progressivement ces basculements.

Recommandation n° 15 : mener une réflexion approfondie au niveau du secrétariat général sur l'impact en termes d'effectifs pour les DRAC de la conduite des changements de procédures, de méthode ou de système d'information. La politique de ressources humaines pour des services à effectif aussi restreint que ceux des DRAC ne peut pas être disjointe de la mise en œuvre du changement.

Recommandation n° 16 : le ministère doit prendre toutes précautions utiles pour que ses personnels ne pâtissent pas des dysfonctionnements que pourrait présenter l'ONP, comme ce fut le cas pour CHORUS

MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION
INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES CULTURELLES

N° 2013-02/quinquies

Évaluation des effets de la mise en œuvre de la révision générale des
politiques publiques

*4/ L'évolution et l'état des compétences « métiers » du ministère après
la RGPP*



Coordination : Jean-Yves Le Corre, Inspecteur général

Jean Carabalona
Chargé de mission

Jean-Sébastien Dupuit
Inspecteur général

Emmanuel Hamelin
Inspecteur général

Anne-Marie Le Guével
Inspectrice générale

SOMMAIRE

Introduction

Un grand nombre de métiers au ministère de la culture et de la communication et une expertise reconnue

I - LA CONDUITE DE LA RGPP AU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION A PARTICULIÈREMENT AFFECTÉ LES COMPÉTENCES « MÉTIERS »

II - LES MÉTIERS DÉDIÉS À LA CONNAISSANCE, À LA PROTECTION ET À LA MISE EN VALEUR DES PATRIMOINES

2-1 Les projets de service n'ont pas été un outil de définition des nouvelles missions des agents mais se sont limités à la construction d'organigramme

2-2 L'exemple de l'architecture

2-3 L'archéologie

2-4 L'incidence de la réforme de la maîtrise d'ouvrage MH sur les métiers et les lenteurs de la mise en place du contrôle scientifique et technique

2-5 La réforme des autorisations de travaux en espaces protégés (ATEP)

III - LES MÉTIERS LIÉS AU SOUTIEN DE LA CRÉATION ARTISTIQUE

3-1 Le principe d'une réforme n'a jamais été contesté en soi

3-2 la RGPP a été vécue comme une nouvelle étape d'un processus déjà ancien

3-3 La RGPP a pâti d'un manque de cohérence et de suivi

3-4 Les métiers et les fonctions dédiés à l'expertise et au suivi des contenus ont été affaiblis

3-5 La RGPP a permis quelques avancées

3-6 Cinq constats dominent l'analyse globale des effets de la RGPP sur les métiers considérés

IV - LES MÉTIERS DES SECTEURS DES MÉDIAS, DU LIVRE ET DES INDUSTRIES CULTURELLES

4-1 Les médias : une intégration qui commence seulement

4-2 Les industries culturelles : une transversalité dépourvue de contenu

4-3 Les bibliothèques : une filière sinistrée

V LES MÉTIERS « ADMINISTRATIFS » AU RISQUE DE LA TAYLORISATION ET DE LA PERTE DE SENS

Avant propos

Le rapport produit par le groupe « métiers et compétences » à l'occasion de la remise du rapport de synthèse sur les effets de la mise en œuvre de la RGPP au ministère de la culture en janvier 2013 sera complété par un second rapport fin mars, comme convenu avec le Cabinet de la Ministre. Ce second rapport apportera des éléments qui n'ont pu être réunis dans le délai de ce premier travail, sur les filières par affectation, les concours, la mobilité effective, etc. Il reprendra les travaux des groupes 4 et 5 de la mission. Il comportera des annexes qui illustreront les analyses.

Ce premier rapport s'appuie sur des entretiens nombreux, en DRAC, SCN et administration centrale, et sur les éléments chiffrés figurant dans les annexes du rapport de synthèse.

Introduction

Les métiers sont la force du Ministère de la Culture et de la Communication. Ils sont reconnus par l'ensemble de ses partenaires, collectivités locales, professionnels et citoyens comme essentiels dans l'expertise apportée dans le champ culturel. Même s'ils sont parfois contestés dans leurs pratiques, ils fournissent les éléments nécessaires au débat, permettant de construire dans le temps les conditions de la réalisation des projets culturels.

La contribution des agents est renforcée par l'adhésion qu'ils apportent aux missions du ministère et qui facilite grandement leur exécution. Cette adhésion est largement partagée par tous les agents, qu'ils relèvent d'un métier spécifique ou qu'ils effectuent des tâches dites administratives, lesquelles sont également des « métiers » en soi, sur divers champs d'expertise, financière ou juridique par exemple. En retour la qualité de cette adhésion a souvent servi abusivement à justifier un traitement matériel et financier moins favorable que celui réservé aux fonctionnaires d'autres administrations.

Les agents avaient accepté assez volontiers l'idée d'une révision des politiques publiques dans la mesure où ils avaient le sentiment profond que leurs métiers n'étaient pas remis en cause par le principe même d'une telle réforme, mais qu'au contraire il était temps de se reposer les véritables questions sur leur mission au sein de leur service et plus généralement de réfléchir à la hiérarchisation souhaitable entre les différentes politiques. Les entretiens menés dans le cadre du groupe 4 de la mission IGAC / RGPP ont largement confirmé l'absence de contestation de l'opportunité de réformes ou d'efforts de modernisation dans l'organisation et le fonctionnement des services.

Très vite les agents ont eu le sentiment que le traitement de ces enjeux était mis de côté au profit de mesures de simplifications de toute nature, décidées a priori, sans concertation ni lien, avec les finalités des politiques, dans le seul but de justifier les réductions d'effectifs. En réalité, la RGPP a été vécue comme une étape d'un processus déjà ancien, au moins depuis la LOLF, qui va dans le sens d'un développement des tâches dites administratives au détriment de l'expertise sur les contenus, et dont les effets défavorables ont été amplifiés au ministère par les insuffisances propres à cette démarche, à la fois mal préparée et restée à mi-chemin.

Oublier ce que sont ces métiers¹⁶⁶, ou, comme il a été dit lors des entretiens, que la RGPP n'en ait pas tenu compte, a été perçu comme une atteinte à ce qui a fait l'essence même du ministère de la culture depuis sa création. Cette absence de reconnaissance de l'expertise métier par leur propre administration a été durement ressentie par les agents confrontés au terrain, et souvent seule la reconnaissance de la qualité de leur engagement professionnel par leurs partenaires sur le terrain leur a permis de « tenir » dans un environnement où les objectifs du ministère apparaissaient de moins en moins bien définis.

166 Le ministère de la culture a élaboré peu avant la RGPP un répertoire des métiers établi en cohérence avec le répertoire interministériel des métiers de l'État. Ce répertoire comprend 181 fiches métiers réparties en 18 domaines fonctionnels. Fort contesté par les organisations syndicales, qui le considèrent comme imparfait et ne retrouvent pas une facilité d'usage pour les fonctionnaires, et servant en pratique essentiellement à harmoniser la présentation des fiches des postes ouverts à la mobilité, il n'apparaît pas comme un outil utilisé couramment dans le processus de la RGPP.

Au total le sentiment exprimé par les agents à divers niveaux est celui à la fois d'un affaiblissement des différents métiers au sein du ministère et d'un appauvrissement des tâches de l'ensemble des agents, toutes fonctions confondues.

Le groupe 4 s'est efforcé de vérifier ce qui pouvait justifier et étayer ce ressenti, d'un point de vue général, au regard des orientations de la RGPP et des conditions de sa mise en œuvre au ministère de la culture, comme de manière plus spécifique dans chacun des grands secteurs d'activité du ministère.

I - LA CONDUITE DE LA RGPP AU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION A PARTICULIÈREMENT AFFECTÉ LES COMPÉTENCES « MÉTIERS »

Par nature, telles qu'elles étaient arrêtées au plan interministériel les grandes orientations de la RGPP, entendue au sens large en y intégrant les chantiers de mutualisation comme Chorus, ne pouvaient que représenter une suite de défis pour les compétences propres au ministère. Un certain nombre de ces questions ont été assez clairement posées au moment du lancement du processus, même si c'était en termes différents de la part des responsables du ministère ou des représentants des personnels.

Ainsi la réduction programmée des effectifs allait-elle frapper indifféremment tous les corps, fonctions ou métiers ou le succès des divers projets de mutualisation était-il de nature à permettre de préserver les métiers spécifiques du ministère ? De même les regroupements de structures, spécialement en administration centrale, devaient-ils obligatoirement conduire à une perte de lisibilité des services « sectoriels » et de fait d'efficacité des politiques dont ils avaient la charge, ou contraire allaient-ils faciliter l'émergence d'actions transversales, valorisant le ressources de chacun dans des espaces élargis ? Ou encore, sur un plan plus technique, la systématisation des fusions des corps de fonctionnaires s'accompagnerait-elle d'un suivi individualisé des spécialités qui les composent et donc d'un pilotage fin des métiers ?

Sur ces diverses questions il est permis de penser, sans parti pris, que les réponses restaient ouvertes. Force est de constater que, dans la majorité des cas et en dépit de quelques exceptions heureuses, les conditions dans lesquelles la RGPP a été conduite plus particulièrement au ministère n'ont pas permis de répondre positivement à ces attentes, qu'il s'agisse, selon les cas et les points de vue, de limiter l'impact des contraintes de la RGPP ou de tirer le meilleur parti des réformes.

En ce qui concerne les choix d'organisation, plus spécialement en administration centrale, on ne reviendra pas ici sur ce qui a pu être mis en lumière par les groupes 1, 2 ou 3 sur le caractère inachevé de l'intégration réalisée à marche forcée par les nouvelles structures et sur le sentiment de perte d'identité, éprouvé tant par les agents et les services déconcentrés que par les partenaires extérieurs, pour des secteurs entiers de la politique du ministère.

On doit en revanche souligner l'impact négatif du processus qui a conduit un peu partout à créer ou développer de structures spécifiques pour mettre en œuvre la « transversalité » recherchée en termes de contenus aussi bien que de « fonctions support ». Au lieu de mutualiser les compétences existant dans un service au profit d'un ensemble plus large, ce mode d'organisation, mis en œuvre de manière assez systématique, aboutit le plus souvent à des doublons administratifs et à un affaiblissement des capacités d'expertise.

Les projets de service, qu'ils aient été lancés avant ou après les réorganisations, auraient dû être l'occasion de redéfinir les tâches de chacun et de préciser les articulations entre services, tout en identifiant les profils indispensables pour traduire en actes les objectifs retenus. Le caractère inabouti de la démarche en administration centrale a empêché toute « relégitimation » des compétences métiers, aussi bien dans les domaines spécifiques que pour les fonctions dites administratives. Dans les DRAC l'ampleur des vacances de postes n'a pas permis l'application concrète des projets de service, ou tout au moins l'a fortement retardée, alors que ces questions avaient souvent été bien posées dans les réflexions et concertations préalables.

À partir d'une masse salariale extrêmement contrainte, certaines des options de la gestion des ressources humaines ont contribué à aggraver au ministère les conséquences de la RGPP sur les métiers, en termes quantitatifs comme qualitatifs.

Il en est ainsi particulièrement du recrutement de contractuels au détriment des titulaires, décrit par ailleurs. Le nombre des agents présents dans les filières spécifiques a au bout du compte plus fortement chuté que celui des agents administratifs, pour lesquels il a été plus facile d'organiser des recrutements extérieurs par la voie du détachement, quand celle-ci a été progressivement rouverte à partir du milieu de 2011. Les corps les plus spécifiques du ministère ont en revanche été davantage affectés par les difficultés affectant le recrutement par concours, qui sont loin d'être réglées à ce jour comme l'illustre le cas de la spécialité « bâtiments de France » du corps des techniciens des services culturels.

En termes qualitatifs il y a lieu de souligner la faiblesse du « retour catégoriel » qui devait accompagner les réductions d'emplois et d'une certaine manière les contrebalancer dans l'esprit des agents : seule la filière administrative au sens strict et pour la catégorie A aura pu bénéficier d'une revalorisation pérenne de son régime indemnitaire, ce qui n'a pu qu'alimenter durablement la frustration des agents des autres filières ou catégories.

En définitive, même si la RGPP a permis quelques avancées dans les secteurs d'activité considérés, les métiers et les fonctions dédiés à l'expertise et au suivi des contenus ont été affaiblis par la RGPP, en même temps que les agents des filières dites administratives éprouvaient le sentiment d'un fractionnement de leurs tâches et d'une perte du sens même de leur métier. Contrairement aux discours initiaux, au moment du lancement de la RGPP comme de Chorus, les processus dits de mutualisation n'ont pas permis d'alléger les tâches administratives (quel que soit le statut des agents auxquels elles incombent) pas plus qu'elles n'ont permis de préserver dans toute la mesure du possible les emplois des filières dites spécifiques, qui ont au contraire payé un lourd tribut à la réduction des effectifs. Au total c'est un sentiment d'appauvrissement qui domine, en rupture avec la logique dite d'enrichissement des tâches qui était censée avoir guidé les politiques de ressources humaines, tant publiques que privées, à partir de la fin des années 60.

II - LES MÉTIERS DÉDIÉS À LA CONNAISSANCE, À LA PROTECTION ET À LA MISE EN VALEUR DES PATRIMOINES

Les mesures de réorganisation de la RGPP aussi bien en administration centrale qu'en service déconcentrés, ont eu des conséquences sur l'évolution des métiers que les agents ont eu à mettre en œuvre.

Le sentiment général pour les corps techniques et scientifiques est qu'une grande partie de leur temps de travail était dédiée aux missions de « *reporting* » demandées au titre du volet performance et aux indicateurs d'activité.

Ce temps de « *reporting* », souvent pour alimenter en données des services transversaux se faisant au détriment des missions qui leur étaient précédemment confiées et dans un contexte de diminution des effectifs des services, les agents ont eu l'impression que leur travail n'était plus consacré qu'à ces tâches. En fait c'est un « glissement progressif » vers les tâches d'évaluation, qui, sans être nouvelles pour les agents, les astreignaient dans un cadre plus contraint à fournir des éléments plus nombreux permettant d'analyser l'activité du service. Si la synthèse établie par ces nouvelles missions (contrôle de gestion par exemple), est apprécié par les services, la baisse des effectifs et la charge de travail que cela constitue pour eux sont en revanche des éléments qui viennent diminuer ce gain.

Ce sentiment est plus perceptible dans les services déconcentrés où la pression vient autant de

l'administration centrale que des collectivités locales ou des préfets.

2-1 - Les projets de service n'ont pas été un outil de redéfinition des missions des agents mais se sont limités à la construction d'organigrammes

Cette remarque vaut en administration centrale et déconcentrée. Le projet de service de la direction générale des patrimoines a été mené avec un souci de construire un organigramme plausible, mais la prise en compte des nouvelles missions ou des périmètres n'a pas été au cœur du débat, non plus que l'articulation de l'ensemble.

Les départements construits par « prélèvement » d'agents travaillant dans les directions antérieures n'ont pas permis de mutualiser les fonctions support de manière suffisante. Par exemple, le département des systèmes d'information patrimoniaux, en dépit de la bonne volonté des agents, ne peut faire face à la demande des services après la forte baisse d'effectifs subie ; de même les autres départements se trouvant dans des situations similaires en termes de positionnement dans la chaîne de travail.

L'analyse du secteur de la maîtrise d'ouvrage est significatif à cet égard. Le département de la maîtrise d'ouvrage, de la sécurité et de la sûreté, est composé de 10 agents : il ne traite pas de l'ensemble de l'assistance et du conseil au maître d'ouvrage, le service des musées ayant conservé un service de 10 agents dont 6 architectes-conseil.

Faut-il voir dans ce cas particulier une réforme non aboutie ou la résistance d'une grande direction à accepter une mutualisation jugée pénalisante ? Il aurait été intéressant de se poser alors la question de l'utilité pour le ministère de disposer d'un véritable service de la maîtrise d'ouvrage capable d'assurer son rôle technique (sécurité, sûreté) mais aussi de conseiller le ministère dans ses propres opérations d'investissement.

L'OPPIC reconnaît lui-même n'avoir pas de correspondant permanent représentant le Maître d'Ouvrage dans les opérations qui lui sont confiées.

Le chapitre de la maîtrise d'ouvrage pourrait être approfondi à la fois en se posant la question des doublons subsistant après la réforme, mais aussi d'appréhender la pertinence d'un service ayant les capacités à évaluer les projets d'investissement du ministère pour lui-même ou subventionnés par lui.

2-2 L'exemple de l'architecture

La succession de deux directeurs qui n'avaient pas les mêmes objectifs finaux a eu pour conséquences sur la réforme. Les services n'ont pas été traités de manière homogène dans le domaine de la réduction des effectifs qui a préservé certaines directions. Cette différence de traitement a été mal perçue, les services ayant fait le travail de réduction alors que certains en ont été préservés.

L'impact sur les métiers est significatif sur le service de l'architecture, en nombre d'agents et en image, en insinuant qu'il avait fonctionné avec un nombre excessif d'agents: la sous-direction de l'architecture, de la qualité de la construction et du cadre de vie est passée de 29 à 23 agents et la sous direction de l'enseignement supérieur et de la recherche est passée de 37 à 20. Les 47 agents restant en place après l'exercice de réduction des effectifs effectués à l'aide d'une « matrice de passage » (50 agents prévus pour le service de l'architecture dans la matrice de passage) considèrent comme injuste et ne représentant pas la réalité de la charge de travail de la sous-direction consacrée à la qualité architecturale notamment, donnant le sentiment que

cette mission devenait accessoire. Le sentiment d'injustice des agents subsiste et affecte la motivation et le dévouement des personnels.

Les directions régionales des affaires culturelles n'ont pas bénéficié de moyens suffisants pour développer une action significative dans le domaine de l'architecture. Il existe aujourd'hui seulement 11 conseillers en architecture en DRAC dont les missions sont très diverses ; elles vont du pilotage du rapprochement DRAC STAP, au suivi de la tutelle de la profession, à la promotion de l'architecture, aux actions autour du développement durable (schéma éolien)¹⁶⁷.

Dans les DRAC non pourvues de conseillers, ces missions sont réparties dans les différents services (CRMH, conseiller VPAH, conseiller action culturelle, ne permettant aucune lecture pertinente de cette politique)

La RGPP n'a pas permis d'affirmer cette politique, au contraire, concomitamment à une diminution des effectifs, on constate une difficulté nouvelle à recruter des architectes pour ces missions qui sont quelquefois confiées à des agents administratifs.

2-3 L'archéologie

La réorganisation de la DGPAT a en revanche grandement simplifié l'organigramme de la sous direction de l'archéologie qui a ainsi retrouvé une cohésion disciplinaire. Le resserrement sur ces métiers, y compris dans le domaine de la recherche s'est révélé favorable, même si la réduction des effectifs a été également ressentie à tous les échelons. Le fait que l'organigramme de la sous-direction correspondait à la dimension métier a donc eu des effets positifs sur les composantes des métiers rentrant dans le champ de l'archéologie.

En administration déconcentrée, la réforme des agréments des services archéologiques pour les collectivités locales, communes, groupement de communes, départements, a été également favorisée par un engagement des services archéologique des DRAC qui ont à la capacité à créer ces services partenaires.

2-4 L'incidence de la réforme de la maîtrise d'ouvrage Monuments Historiques et les lenteurs de la mise en place du contrôle scientifique et technique

Le transfert de la maîtrise d'ouvrage assurée auparavant par l'État au propriétaire a eu des conséquences importantes sur les métiers des conservations régionales des monuments historiques et sur les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine.

Les agents chargés de la maîtrise d'ouvrage, ingénieurs des services culturels et techniciens des Bâtiments de France ont perdu ainsi leur rôle de praticien au profit de celui de conseil des propriétaires.

Dans le même temps le contrôle scientifique et technique prévu par la loi ne s'est pas mis en place rapidement, laissant ces agents décontenancés par la réforme, sans procédures ni consignes face à leur nouveau rôle.

Certaines DRAC ont pallié cette difficulté en mettant en place une action d'assistance à maîtrise d'ouvrage de manière conventionnelle avec les collectivités locales ou certains propriétaires privés.

167(Conseillers architecture en DRAC : Rhône-Alpes, Midi Pyrénées, Pays de la Loire, Provence Alpes Côte d'Azur, Nord Pas-de-Calais, Bretagne, Île-de-France, Auvergne, Haute-Normandie, Poitou -Charentes, Franche-Comté)

Les ingénieurs, formés aux tâches techniques, ont ainsi eu beaucoup de difficultés à appréhender les nouvelles missions pour lesquelles ils n'ont pas reçu de formation spécifique. Il est à craindre dans un avenir proche, avec le départ des générations les plus anciennes, que le savoir-faire de l'État en matière de maîtrise d'ouvrage sur les monuments disparaisse complètement, sans que pour autant soient mises en place les compétences nécessaires à l'exercice des nouvelles missions du contrôle scientifique et technique ¹⁶⁸

Il en va de même s'agissant des Architectes des Bâtiments de France, dont le rôle en matière de travaux d'entretien sur les monuments historiques classés n'appartenant pas à l'État a évolué depuis celui de maître d'œuvre à celui de conseil et de surveillance des travaux réalisés par le propriétaire. L'abandon de cette mission, hormis qu'elle laisse démunies les petites communes devant leurs responsabilités, renforce encore l'image quelquefois négative de l'ABF prescripteur, alors qu'il avait, grâce aux travaux d'entretien, la capacité de montrer son savoir faire.

L'évaluation de la politique publique de la maîtrise d'ouvrage sur le patrimoine protégé n'appartenant pas à l'État devrait permettre de mesurer plus finement les impacts de ces réformes sur la consommation des crédits ainsi que sur l'état technique et sanitaire du patrimoine monumental français.

2-5 La réforme des Autorisations de Travaux en Espaces Protégés (ATEP)

Le Service du patrimoine s'est constitué en deux sous-directions et en une mission. Les entretiens ici comme ailleurs un regret vis à vis de l'allongement de la chaîne hiérarchique et de la lourdeur des procédures. Le service avait conduit d'importantes réformes de fond (sur la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre MH non État par exemple) et s'est également mobilisé sur des mesures RGPP. Si le transfert de la propriété de certains MH aux collectivités, envisagé en phase 1, n'a pas été poursuivi, en revanche la mesure ATEP (autorisations de travaux sur espaces protégés), a été lancée en RGPP 2.

Le chantier ATEP a fait l'objet d'une expérimentation qui s'est déroulée en deux vagues¹⁶⁹ portant chacune sur huit DRAC. Pour mémoire, environ 400 000 avis d'autorisations de travaux sont émis chaque année au niveau des STAP, concernant près de 19 000 communes. L'importance de cette mission, le côté parfois « irritant » de ces questions dans les relations entre les élus, les préfets et les DRAC, a motivé un travail de bilan/perspectives d'amélioration, qui devait néanmoins s'effectuer « à droit constant ».

Si la manière de présenter la mesure a fortement déplu aux services au moment du lancement, puisqu'il y avait un *a priori* négatif sur les délais trop longs de traitement, le travail d'évaluation a cependant permis de souligner que les délais des STAP étaient globalement bons : ils ne dépassaient pas un mois environ, sauf exception, et étaient parfois même très courts, en particulier dans les services sous pression en termes de nombre de dossiers.

Pour mémoire, la DGME avait accompagné, avec le cabinet Mazars, le Département de l'action territoriale du SG (DAT) et ils ont conduit ensemble les premiers travaux avec des DRAC et notamment des STAP. Puis l'administration culturelle (SG, DGP/SMH) a poursuivi seule cette mesure. La perte de la référence à la RGPP, perçue comme irritante par les services, a permis de progresser plus sereinement sur la mesure.

¹⁶⁸Aucun concours n'a été organisé pour les ingénieurs entre 2005 et 2012, ni pour les techniciens entre 2007 et au mieux la fin 2013.

¹⁶⁹Septembre 2011 : vague 1 : Bretagne, Île-de-France, Midi-Pyrénées, Nord-pas-de-Calais, Pays de la Loire, Rhône-Alpes. Février 2012 : vague 2 : Alsace, Lorraine, Franche-Comté, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Aquitaine, Provence-Alpes Côte d'Azur.

Néanmoins, la dernière vague de la mesure pourrait utilement s'inscrire dans un cadre de suivi plus global pour sa parfaite finalisation.

Enfin, à la suite d'une récente annonce par la ministre chargée de l'environnement que les DDT ne pourraient plus prendre en charge le traitement des dossiers d'urbanisme en raison de la baisse du nombre de fonctionnaires, les STAP deviennent de fait l'interlocuteur unique des collectivités en matière d'environnement et de cadre de vie et voient leur charge de travail s'alourdir encore.

Seule une analyse détaillée sur l'évolution des effectifs des STAP, qu'il n'a pas été possible de conduire dans le délai imparti, pourrait donner précisément les effets des baisses d'effectifs, pourvus ou vacants. A l'issue des seuls entretiens, on constate que les ingénieurs et techniciens, ou encore les dessinateurs, ont disparu des effectifs en causant des manques réels. Cet effectif a baissé tandis que la charge de travail augmentait dans le même temps. Les services avaient déjà adapté de manière empirique le traitement des dossiers pour optimiser les délais de traitement, mais ils ne peuvent contrevenir à la réglementation. Ils doivent donc instruire les dossiers, en dépit du fait qu'environ 30 % des zones inscrites sont fortement dégradées.

A court terme, ce travail a constitué une sorte de « projet de service » au sein de chaque unité, débouchant sur une préconisation majeure : une meilleure communication et information du public et des demandeurs, supposant notamment une présence constante au sein du service pour les informer. Enfin, les agents mobilisés sur cette mesure ATEP ont souligné que le travail mené à cette occasion constituait de fait une base d'appui très riche en termes de données, pouvant éventuellement servir dans le cadre de la préparation de la future loi sur le patrimoine.

III - LES MÉTIERS LIÉS AU SOUTIEN DE LA CRÉATION ARTISTIQUE

3-1 Le principe d'une réforme n'a jamais été contesté en soi

Les équipes dédiées à l'expertise et au suivi de contenus ou de disciplines ont tenu à dire qu'ils n'avaient eu aucune opposition de principe au dispositif RGPP, comprenant tout à fait les objectifs généraux d'économies, de mutualisation et de rationalisation dans le cadre d'un effort nécessaire de réduction du déficit public.

Cette réforme pouvait même tout à fait être perçue de manière positive par les agents s'il s'agissait de mieux réfléchir sur ses missions et de faire le point sur ce que l'on fait. La RGPP a été perçue menaçante lorsqu'elle est apparue comme dédiée à des objectifs d'économies sans révision de politiques (redéfinition des missions et des périmètres), comme son intitulé pouvait le laisser penser. En tous cas, les réactions sont unanimes pour considérer que les difficultés de la RGPP ont été accrues par la faiblesse et le flou des objectifs de politique culturelle qu'elle était censée servir et conforter.

3-2 La RGPP a été vécue comme une nouvelle étape d'un processus déjà ancien

La RGPP a été vécue comme une étape d'un processus continu depuis la LOLF qui va dans le sens d'un développement des tâches administratives au détriment de l'expertise sur les contenus.

Dans ce sens, les orientations retenues ont été perçues comme amplifiant des difficultés et des tendances antérieures au sein du ministère : des décisions d'ordre général ignorant les situations

particulières, une valorisation de l'urgence au détriment de la réflexion et du traitement de fond, un développement de la gestion plutôt que de l'expertise artistique, culturelle et pédagogique, un relatif « déclassement » des agents chargés du terrain et des contenus du fait de l'allongement de la chaîne hiérarchique.

3-3 La RGPP a pâti d'un manque de cohérence et de suivi

Un constat domine : celui d'une réforme incomplète, à mi-chemin, qui a généré en conséquence disparités, déséquilibres et tensions. Pour de nombreux interlocuteurs, la RGPP n'est pas allée au bout de sa logique et a porté des contradictions non résolues.

C'est ainsi que les dysfonctionnements de la DGCA proviennent d'une réforme qui n'a pas été menée à son terme. L'idée de rassembler en une direction unique les questions de création conserve toute sa pertinence. Dans ce cadre, des services spécialisés par disciplines, chacun en liaison étroite avec un secteur d'activité, sont enrichis par les remontées du terrain, tandis qu'en retour les professions concernées deviennent des interlocuteurs plus responsabilisés. Les difficultés proviennent plutôt d'une situation d'entre-deux.

Si les trois délégations musique, théâtre et danse de la DGCA travaillent bien ensemble, le positionnement particulier des arts plastiques (un directeur nommé en conseil des ministres, à la différence des délégués, eux-mêmes sans signature) déséquilibre l'ensemble et contribue à la confusion. Il est, en tous cas, notable que les travaux préliminaires et les premiers débats internes dans le cadre de la RGPP ont évoqué des rapprochements ou des réorganisations tout à fait différents de la solution définitive de l'intégration dans une direction générale de la création artistique : on parlait d'un éventuel rapprochement avec la sous-direction de l'architecture, on faisait part aussi de l'hypothèse d'une direction centrale regroupant tous les services traitant les questions d'enseignement supérieur.

Par ailleurs, alors que le fonctionnement dans les entreprises était implicitement ou explicitement valorisé dans le processus RGPP, l'exercice n'a pas donné le bon exemple, puisque, à la différence des politiques d'adaptation dans le privé, aucune procédure d'accompagnement des personnels (individuelle, ou par des procédures d'explication et de motivation par équipes) n'a été mise en place, ou même seulement envisagée. Le projet de service de la DGCA pouvait jouer ce rôle, mais ce fut un épisode considéré comme consternant. L'audit externe fut inopérant et l'opération fut instrumentée pour une tentative, avortée, de normalisation du traitement des arts plastiques au sein de la direction (projet de création d'une quatrième délégation). La confusion fut accrue par des tensions, dans la même période, entre les souhaits du cabinet en matière d'enseignement supérieur (création de pôles sous régime EPCC) et les résistances du terrain transmises par la DGCA (notamment une vive opposition des centres dramatiques).

La question des relations directions spécialisées/ affaires générales semble également se poser avec plus d'acuité depuis la RGPP. S'il faut noter un fonctionnement avec le SG en ce qui concerne les demandes de formations (sur le sujet des droits d'auteurs par exemple), la concertation avec cette instance est plus marquée par des phénomènes de doublons qui génèrent de l'ambiguïté sur les rôles de chacun (ce phénomène défavorable étant amplifié par le fort « turn over » des interlocuteurs au sein du SG). La tutelle partagée des EP, par exemple, est une force (mixité et enrichissement des points de vue) mais, en termes d'effectifs disponibles, elle est effectuée au détriment des compétences de métiers et de contenus.

La situation en termes d'espaces de travail et d'implantation immobilière est un autre facteur de difficultés issues de la RGPP et trop souvent ignorées. L'immeuble où siège la DGCA avait été choisi et aménagé pour le format DMDTS. Sa structure (nombreux étages, circulations cloisonnées, faibles surfaces utiles des plateaux) est défavorable à la transversalité et aux

échanges dans des lieux de convivialité.

En définitive, deux pierres d'achoppement sont apparues à l'occasion de la création de la DGCA et perdurent : d'une part une gestion incohérente du secteur de la formation et de l'enseignement supérieur dans son ensemble, conséquence du statut particulier accordé aux arts plastiques, d'autre part la question de la difficile concertation entre les équipes à vocation « verticale » et celles à vocation « horizontale ». Ces handicaps sont perçus comme les conséquences d'une réorganisation incomplète et inachevée.

3-4 Les métiers et les fonctions dédiés à l'expertise et au suivi des contenus ont été affaiblis

Plusieurs exemples illustrent des disparités de traitement sources de déséquilibres et de tensions :

1) Le service de l'inspection de la DGCA a particulièrement souffert des effets de la RGPP.

En raison de la baisse de ses effectifs, le poids traditionnellement fort de l'enseignement dans ses missions est devenu encore plus pénalisant que par le passé pour traiter d'autres sujets (diffusion, création, éducation artistique, recherche, etc...). Il est, à cet égard, significatif qu'à ce jour aucun correspondant musique au sein de ce service n'ait pu être nommé pour des régions aussi importantes que Rhône-Alpes et PACA. Il faut souligner que la RGPP n'a réduit le périmètre des interventions pour ses fonctions : la demande d'expertise reste aussi forte pour ce service, alors que l'on est passé de 55 inspecteurs pour les arts vivants en 2007 (DMSTS+DAP) à 33 en 2012 (DGCA). La réduction d'effectifs pour cette fonction à l'issue de la RGPP est de 40 %, avec une forte pénalisation des arts plastiques (de 18 à 10 inspecteurs pour ce collège).

2) Les conseillers en DRAC ont perdu en proximité avec leurs directeurs régionaux

Globalement, la situation des conseillers en DRAC concernés par l'action de la DGCA est vécue comme moins bonne depuis la RGPP. Ce sont les effets de la montée des tâches de pure gestion et de la descente de ces agents dans l'échelle hiérarchique des services déconcentrés, par l'effet de la montée de postes intermédiaires forts, comme ceux de DRAC adjoint, de secrétaires généraux, de responsables financiers ou de chefs de pôles. Ils soulignent une perte en qualité du travail et, face à des tâches administratives générales accrues, un amoindrissement de leur apport en tant qu'experts de contenus et de disciplines. La baisse du nombre de formations offertes pour actualiser et développer leurs compétences spécifiques est, à cet égard, significative.

La situation d'isolement est, en tous cas, parfois telle que, lors de réunions bilatérales DGCA/DRAC, les délégations peuvent avoir à jouer de fait un rôle d'intermédiaire et de coordination entre le directeur régional et son conseiller.

2) De vastes secteurs d'activité sont insuffisamment suivis

Un exemple parmi d'autres traduit le manque de moyens humains à cet égard : un seul agent est en charge de l'ensemble des questions qui concernent le cirque, les arts de la rue et la marionnette. Le nombre des inspecteurs théâtre est également insuffisant pour répondre aux besoins les plus élémentaires de contrôle et d'expertise. On peut signaler le cas des 40 centres dramatiques *nationaux*, déconcentrés, mais dont l'évaluation régulière remonte à la DGCA et à son inspection, avec tous les retards et les manques qui en résultent.

3) Le suivi en administration centrale du réseau des écoles d'art est plus difficile

Ce réseau, complexe et sensible, a subi, pour la même période, une série de réformes techniques (poursuite de la mise en œuvre du LMD, certifications à obtenir de l'enseignement supérieur) qui justifiaient des savoir-faire et des capacités d'expertise à protéger et à pérenniser. Avant la RGPP, cette expertise était menée efficacement et collégalement au sein d'un bureau, essentiellement par le biais de réunions hebdomadaires directes entre le service et les inspecteurs compétents de la DAP. Avec l'intégration au sein de la DGCA décidée dans le cadre de la RGPP, les inspecteurs arts plastiques se sont retrouvés rattachés à l'inspection de la création artistique, avec des procédures de saisine et de conseil issues du fonctionnement de l'ex DMDTS (et reprises par la DGCA) qui ont eu pour effet de les isoler du service.

3-5 La RGPP a permis aussi quelques avancées

En toute équité, les agents consultés ont su également témoigner de progrès réalisés à l'occasion de la RGPP. Les plus fréquemment signalés sont les suivants :

1) La RGPP a eu le mérite de déclencher les « Entretiens de Valois ». On sait que le MCC avait obtenu que les propositions de réformes et d'économies de moyens de la RGPP 1 concernant le domaine du spectacle vivant soient suspendues aux conclusions d'une large concertation menée dans ce secteur avec tous les partenaires concernés (représentants des artistes, des professions, des employeurs publics et privés, collectivités publiques, etc...), travaux qui furent conduit sous l'intitulé « Entretiens de Valois ». Cette opération a permis de revisiter les différents « labels » et réseaux soutenus et animés par la DMDTS et les DRAC dans ce secteur. Le ministère a pu ainsi produire une série de circulaires qui ont utilement actualisé et précisé l'ensemble des dispositifs, notamment en termes de cahiers des charges et d'obligations réciproques. *Les mandats de révision.....*

2) La RGPP, en tant que génératrice d'une direction générale de la création, avec des délégations par disciplines, a pu signifier positivement un retour, ou une confirmation, du rôle fondamental du suivi des métiers par filières.

3) Des gains ont été mentionnés pour le secteur des arts plastiques : en termes d'effectifs proprement administratifs pour les équipes de ce secteur, en matière budgétaire grâce à des transferts favorables issues de mutualisations ou du point de vue des relations DRAC / administration centrale, les conseillers arts plastiques faisant part d'une situation plus favorable depuis que leur réseau est animé par la DGCA.

4) Le positionnement de l'inspection, distincte des services et directement rattachée au directeur général correspond à un modèle antérieur (DMDTS), positif et sain (éviter d'être juge et partie), qui a été conservé au sein de la DGCA et utilement étendu au secteur des arts plastiques.

3-6 Cinq constats dominant l'analyse globale des effets de la RGPP sur les métiers considérés

1) Il faut noter l'hostilité encore forte des anciennes équipes de la DAP. Les réactions générales sont encore négatives, voire de rancœur, avec de la nostalgie pour l'ex-DAP qui favorisait un travail plus intégré. Une perception défavorable des usagers et du secteur est à ajouter, la suppression de la DAP étant vécue en externe comme une perte de pouvoir ou d'influence.

2) Une baisse sensible de la collégialité et du pluralisme des avis et des expertises en amont des décisions est à souligner. Le jeu enrichissant de la confrontation de points de vue entre conseillers, inspecteurs et gestionnaires sur un dossier a disparu au profit du jeu binaire entre délégués et direction générale.

3) Un paradoxe est remarquable et emblématique à propos des nouvelles fonctions supports : les services métiers de la DGCA (en particulier les délégations), au lieu de bénéficier du « support » de celles-ci, «nourrissent» de fait ces dernières pour les faire fonctionner et les justifier. Le fonctionnement quotidien de la DGCA, en définitive, reste essentiellement bilatéral ou vertical, avec peu d'effets de mutualisation et de transversalité au regard des effets attendus de l'organisation mise en place. L'impression finale est celle d'une forme de mensonge ou d'erreur sur les bienfaits de la mutualisation : en définitive, on ne partage pas mieux mais on crée une strate supplémentaire.

4) La RGPP a eu pour effet général de renvoyer chacun plus fortement à son métier de base : à l'interaction entre les compétences, qui était forte au sein de la DAP et de la DMDTS, a succédé une organisation où les administrateurs et les gestionnaires administrent et gèrent encore plus, tandis que les experts (notamment les inspecteurs) sont plus strictement dédiés à la stricte expertise.

5) L'impression dominante « post-RGPP » du point de vue des personnels et de leur état d'esprit est celle d'un certain gâchis, d'un désenchantement. L'attachement au service à rendre reste fort et les difficultés rencontrées sont considérées comme surmontables, mais les personnes sont devenues plus fragiles et leur engagement pour de nouvelles adaptations pourront avoir leurs limites. La RGPP a particulièrement fragilisé une génération d'agents en fonction d'experts ou de conseils qui sont en fin de carrière. Une mutation sociologique et professionnelle des personnels est en cours : les profils de gestionnaires prennent progressivement le pas sur celui des experts de contenus par disciplines. Dans ce contexte, une transmission de la mémoire des services et de leur savoir-faire est encore forte, mais avec le risque, à terme, du départ de générations à forte compétence qui seront difficiles à remplacer.

IV - LES MÉTIERS DES SECTEURS DES MÉDIAS, DU LIVRE ET DES INDUSTRIES CULTURELLES

Les autres groupes ont décrit les conditions difficiles de la constitution de la nouvelle direction générale, regroupant l'ancienne Direction du développement des médias (DDM) et l'ancienne Direction du Livre (DLL), et le caractère incomplet d'une fusion qui pour le moment se résume largement à une simple juxtaposition de services préexistants. Du point de vue des compétences et des métiers, cette situation se traduit par l'absence de valeur ajoutée de la nouvelle organisation et à bien des égards la fragilisation de la filière des bibliothèques, qui était jusqu'à présent un point d'appui précieux pour l'action territoriale du ministère.

Il importe de souligner qu'en termes d'effectifs c'est antérieurement à la réorganisation que la diminution avait été fortement engagée (2005-2009) et que, pour ce qui concerne au moins l'administration centrale, la DGMIC a réussi à stabiliser voire à consolider les effectifs hérités des anciennes DDM et DLL.

4-1 Les médias : une intégration qui commence seulement

Par rapport à l'intégration des anciennes structures du ministère dans les nouvelles directions générales, l'arrivée de la DDM dans la DGMIC représentait un défi en quelque sorte dédoublé puisqu'il s'agissait de faire rejoindre le ministère par un service relevant jusque-là du Premier ministre et doté d'une culture tant administrative que professionnelle très spécifique. En termes de statuts et de rémunération, le décalage par rapport aux niveaux moyens du ministère était en outre de nature à inquiéter les agents concernés.

La direction générale s'est fortement engagée pour la réussite de cette intégration, notamment

au moment de l'installation rue Saint-Honoré des agents provenant de l'Hôtel de Clermont, au risque de provoquer ce qui a été ressenti par les agents de l'ancienne DLL comme une inégalité de traitement, dont les entretiens ont montré que les traces n'étaient pas complètement effacées.

Si aujourd'hui l'appartenance au ministère de la culture semble ne pas être remise en cause par les intéressés, la symbiose avec le reste du ministère semble encore très imparfaite, comme l'atteste la faible mobilité, dans les deux sens, entre les services issus de l'ancienne DDM et le reste du ministère. Pour ses recrutements la DGMIC a eu une certaine tendance à considérer que les « viviers » du ministère ne lui apportaient pas les compétences requises et à privilégier de ce fait des recrutements extérieurs, notamment contractuels, y compris pour des fonctions plus classiquement administratives d'instruction et de gestion d'aides financières. En sens inverse, s'ils sont peu nombreux, les mouvements vers d'autres services, à commencer par celui du livre et de la lecture, semblent prometteurs et devraient légitimement se développer.

4-2 Les industries culturelles : une transversalité dépourvue de contenu

Dans ce secteur comme dans les autres la création d'une direction générale aurait pu être l'occasion de mettre au service des nouvelles entités les compétences fortes développées par telle ou telle de leurs composantes, sans pour autant les priver de l'ancrage administratif qui avait précisément nourri cette compétence. Telle semblait être l'orientation retenue à la mi-2008, après la fixation de la cartographie future du ministère et la désignation des « préfigureurs ». Il avait été annoncé à l'époque qu'à l'instar de ce qui était prévu pour les directions entrant dans la direction générale des patrimoines, le futur directeur chargé du livre serait chargé de compétences transversales pour le compte de l'ensemble de la nouvelle direction générale, en s'appuyant sur ce qui pouvait être considéré comme des points d'excellence de l'ancienne DLL, en particulier l'action territoriale et les études sur les industries culturelles. Cette intention est restée lettre morte et le service du livre et de la lecture a continué à animer au bénéfice de son seul champ de compétence le réseau de ses conseillers en direction régionale (sauf exception expressément par le projet de service de telle ou telle DRAC), tandis que le reste de la DGMIC peinait à établir directement un lien avec l'échelon déconcentré du ministère¹⁷⁰.

Dédiée au « développement de l'économie culturelle », une sous-direction de caractère transversal a en revanche vu le jour, à partir d'éléments transférés de l'ancienne DDM ainsi que de la DMDTS pour ce qui concerne une partie des industries musicales (secteur discographique). Dans les faits, et en termes de contenus, cette sous-direction a développé des compétences voisines mais distinctes de celles conservées par le service du livre et de la lecture. Chacune des deux structure exerce ainsi des compétences en matière d'études, contrairement à ce que donne à penser l'arrêté d'organisation de la direction générale (article 5 : énumération des missions de la sous-direction) ou en sens inverse l'intention initialement affichée de confier au directeur chargé du service du livre un rôle pilote en la matière.

Si aucune synergie ne semble avoir pu être développée sur le fond entre ces deux composantes de la DGMIC, la sous-direction « transversale » est devenue un point de passage obligé pour le service du livre dans le traitement administratif d'un certain nombre de dossiers de caractère juridique et international, au regard du droit européen en particulier, notamment dans la relation avec les services compétents du secrétariat général, eux-mêmes coordonnateurs au nom d'une « transversalité » plus générale prévue par les textes. Cette situation a été aggravée par l'ambiguïté du positionnement de l'adjointe à la directrice générale, simultanément chef du service des médias, dont la sous-direction en cause n'est pourtant pas censée relever.

¹⁷⁰Voir sur cette question l'évaluation thématique de l'IGAC pour 2011 « Médias, industries culturelles, numérique » (rapport n° 2011-24).

De ce fait le secteur des industries culturelles n'échappe pas au constat fait pour d'autres directions générales de l'échec d'un pilotage de la transversalité par les organigrammes, qui voit se dédoubler les structures et procédures administratives au détriment de l'émergence d'une synergie appuyée sur la valorisation des compétences et des expertises. Au moins dans ce cas peut-on se féliciter qu'aucun transfert n'ait été effectué à partir du service du livre, alors qu'ailleurs, notamment à la Direction générale des patrimoines, les mutualisations ont d'abord impliqué des amputations de moyen sans déboucher sur un enrichissement du travail collectif.

4-3 Les bibliothèques : une filière sinistrée

Les agents de l'ancienne DLL ont très mal vécu la disparition du livre et de la lecture de l'appellation même de la nouvelle direction générale, en dépit du combat mené par les représentants des personnels au moment de l'adoption des textes de réorganisation en 2009¹⁷¹, et ils ont considéré cet affichage comme la marque d'une dévalorisation de leur mission au sein du ministère. Ce sentiment, partagé par les services déconcentrés et de nombreux interlocuteurs professionnels, s'explique par les conditions de l'intégration de l'ancienne DLL dans la nouvelle direction générale, dont l'examen, en termes de processus et de circuits hiérarchiques, relevait des groupes 1 et 2 et sur lesquelles il n'y a pas lieu de revenir ici.

Au-delà des questions d'organisation de l'Administration centrale, ce sont certains des mécanismes généraux de pilotage des ressources humaines dans le cadre de la RGPP qui ont affaibli la place particulière occupée au ministère de la culture par la filière des bibliothèques. Avant même le lancement de la RGPP l'ancienne DLL avait vu se réduire le champ de son pilotage de cette filière¹⁷², en raison à la fois du transfert sur le budget de la Bibliothèque nationale de France de l'ensemble des agents titulaires affectés à l'établissement et d'une diminution volontaire de la présence de conservateurs des bibliothèques dans les DRAC et surtout dans les bibliothèques municipales classées, dans le cadre de la mise à disposition prévue au titre de la décentralisation.

La constitution de la nouvelle direction générale, à partir de janvier 2010, n'a pas facilité, dans un premier temps, les conditions d'exercice de ce pilotage, d'autant que l'ancienne DDM, dont était issu le département des affaires financières et générales de la DGMIC, n'avait pas l'expérience de l'animation d'un réseau de services déconcentrés et d'opérateurs. Ce n'est qu'à la mi-2011 que, grâce à la mise en place du Comité ministériel des ressources humaines (CMRH), que la DGMIC a pris pleinement conscience du rôle qui lui incombait en tant qu'autorité d'emploi dans la prise en compte des mouvements d'entrée ou de sortie intéressant la filière des bibliothèques.

Le caractère interministériel des corps concernés, et spécialement des conservateurs, suppose en effet que le ministère recoure pour ses besoins propres au « vivier » constitué par les agents pris en charge par le ministère de l'enseignement supérieur ou la BnF sur son budget propre, pour ne pas parler des détachements d'agents des cadres d'emploi correspondants de la fonction publique territoriale, dont l'expérience et particulièrement précieuse pour ce qui concerne la lecture publique et les actions en direction des publics. Dans ces conditions tout recrutement par le ministère prend la forme d'un « recrutement extérieur » et se voit soumis en tant que tel

171 On observera a contrario que l'élargissement au livre et aux industries culturelles à partir du PLF 2011 de l'ancienne mission « Médias » s'est accompagné d'une modification beaucoup plus explicite de son intitulé (« Médias, livre et industries culturelles »).

172 Les corps de catégorie A, B et C de la fonction publique de l'État relevant de la filière des bibliothèques sont gérés par le ministère chargé de l'enseignement supérieur, dont la direction chargée du livre est l'interlocuteur, notamment dans le cadre des instances paritaires, pour ce qui concerne les agents affectés au ministère de la culture. La singularité de ce pilotage a été réaffirmée au tournant des années 1990, au moment où l'ensemble des agents des corps propres au ministère de la culture étaient quant à eux pris en charge par la direction chargée à l'époque de l'administration générale. Il s'exerce naturellement à l'intérieur des plafonds d'emplois reconnus par le Secrétariat général pour les autorités d'emploi concernées (pour l'essentiel la DGMIC et le Département de l'action territoriale).

au contingentement strict de ces recrutements imposé par le « schéma d'emplois » ministériel, lui-même fortement soumis aux contraintes pesant sur la masse salariale depuis l'engagement de la RGPP.

Il n'est pas surprenant dès lors que les recrutements aient été marqués depuis plusieurs années par un net malthusianisme, qui s'est traduit par exemple par l'absence de recrutement en 2011 de conservateurs sortant de l'ENSSIB, contrairement aux pratiques antérieures à la RGPP, et pour les autres corps de la filière par l'absence de toute affectation à la sortie des concours depuis 2007. La situation se double d'une perte d'attractivité des emplois qui sont offerts par le ministère, compte tenu de l'accroissement du décalage indemnitaire avec l'enseignement supérieur ou les collectivités territoriales. Certains postes demeurent ainsi vacants très longtemps, à commencer, au moment où se déroulait la présente mission, par celui de chef du bureau de la lecture publique au département des bibliothèques de l'administration centrale. Simultanément le ministère est placé en position délicate à l'égard de plusieurs villes pour lesquelles il n'est pas en mesure de tenir ses engagements de mise à disposition de conservateurs à l'intérieur d'un plafond d'emploi déjà réduit d'un tiers environ avant même la RGPP.

De 2009 à 2012 chaque exercice s'est soldé par un excédent cumulé des sorties sur les entrées, qui s'est élevé à 43 unités pour les seuls corps des conservateurs et conservateurs généraux. Par son ampleur ce déficit autorise à parler d'une filière sinistrée, dont il conviendra ultérieurement d'analyser plus finement les modalités et les conséquences en termes d'organisation du travail et de politiques publiques.

L'importance de cette préoccupation a conduit à la création d'un « bureau de filière des bibliothèques » à l'occasion de la récente réorganisation du service du livre et de la lecture au sein de la DGMIC.

V - LES MÉTIERS « ADMINISTRATIFS » AU RISQUE DE LA TAYLORISATION ET DE LA PERTE DE SENS

Les entretiens auxquels a procédé la mission d'inspection ont montré le caractère trop simplificateur d'une opposition entre métiers spécifiques et métiers dits administratifs.

D'un point de vue strictement quantitatif, les réductions d'effectifs liées à la RGPP n'ont épargné aucune des catégories d'emplois correspondant à l'une ou l'autre de ces grandes fonctions, et seule une analyse fine de la nature des recrutements contractuels, reposant sur une ventilation qui reste à effectuer¹⁷³, permettrait de déterminer s'il y a eu ou non une modification de l'équilibre entre les deux types de « populations ».

Pour ce qui concerne le contenu des tâches, les entretiens ont conduit à mettre en avant le constat par un très grand nombre d'agents de tous profils d'un alourdissement de la part la plus strictement « administrative » de leur travail, au détriment de ce qu'ils considéraient comme constitutif de leur « cœur de métier ».

L'interpénétration des tâches n'est pas en soi critiquable. Elle est même porteuse de sens quand elle implique la maîtrise par un agent de la diversité des paramètres qui conditionnent la réussite de son activité. À cet égard le dédain des scientifiques pour « l'administration », tel qu'il pouvait s'exprimer dans certaines grandes institutions patrimoniales, est censé appartenir à un temps révolu, antérieur à la revalorisation du statut des conservateurs autour de 1990, qui fondait précisément sa justification sur la polyvalence des missions désormais exercées par ces agents.

¹⁷³ Les importants recrutements contractuels opérés pendant la période considérée comprennent à la fois des experts en termes de contenus et des agents à profil plus administratif, auxquels s'ajoutent ceux relevant de ce qu'on considère parfois comme de « nouveaux métiers » (contrôle de gestion par exemple).

La situation rencontrée aujourd'hui est très différente et tient au contraire au sentiment d'appauvrissement éprouvé par des agents qui doivent assumer une simple fraction d'un processus dont ils ne maîtrisent ni les finalités ni les résultats. Ce sentiment d'appauvrissement, voire de dépossession, est éprouvé, dans des contextes qui peuvent être différents, par des agents relevant aussi bien des filières administratives que des métiers considérés comme plus spécifiques. D'une manière qui n'est qu'en apparence paradoxale l'extension du champ de l'administration, entendue au sens large, s'accompagne d'une dévalorisation des métiers administratifs eux-mêmes.

Ce constat peut être illustré par des exemples tirés des deux principales « fonctions supports » à l'intérieur du Répertoire interministériel des emplois de l'État (RIME) : la gestion budgétaire et financière et les ressources humaines.

La mise en place de Chorus, décrite pour ce qui concerne les services déconcentrés par le groupe 3, montre bien comment un processus dit de mutualisation aboutit au fractionnement d'une chaîne de travail cohérente, entraînant une perte d'autonomie des différents maillons et une dilution des responsabilités, y compris pour la restitution des informations aux partenaires extérieurs, fournisseurs ou bénéficiaires d'aides. Dans ce cas précis l'absence d'accès à l'outil informatique (« Chorus cœur ») ou l'utilisation d'une forme « dégradée » (Chorus formulaire «) ont marqué très concrètement pour les agents concernés la disparition du contrôle qu'ils estimaient exercer sur le bon achèvement de leur travail.

À l'intérieur des responsabilités, au demeurant sous-estimées, qu'elles conservaient en tant que « services prescripteurs », les DRAC ont pu au contraire venir à bout des difficultés rencontrées par la mise en place de Chorus en remettant en cause certaines des règles d'organisation d'inspiration « taylorienne » qui leur avaient été fortement recommandées initialement. C'est ainsi qu'elles ont souvent maintenu ou rétabli entre leur service financier et les services « métiers », en amont de la préparation de l'engagement de la dépense, un lien fonctionnel régulier qui était censé disparaître avec la réorganisation. Parallèlement elles ont dû redonner à leur service financier un dimensionnement dans bien des cas supérieur, tant en nombre qu'en niveau hiérarchique, à ce qui existait avant le transfert des emplois « comptables » vers les plateformes mutualisées de gestion (CSP et services facturiers). Indispensable pour assurer la continuité de la gestion, ce renforcement d'une « fonction support » n'a pas été sans créer des tensions à l'intérieur de plafonds d'emploi en réduction, au détriment par contrecoup de fonctions plus « spécifiques ».

Sans présenter la même ampleur, la préparation du raccordement à l'Office national de paye (ONP), impliquant le transfert des opérations de paye vers l'administration centrale, continue à susciter, pour les agents concernés des DRAC, un certain nombre d'interrogations et de craintes sur le contenu exact des missions qu'ils continueront à exercer au titre de la « gestion » de proximité et sur la qualité des outils et des informations dont ils pourront disposer à cet égard. En administration centrale en revanche, la réforme entraîne la montée en charge progressive d'une « bi-compétence » (associant gestion statutaire et rémunération) qui, si elle peut déstabiliser certains agents, est difficilement contestable dans son principe dans la mesure où elle dote les agents concernés d'une responsabilité beaucoup plus complète à l'égard des personnes gérées. Il est en revanche permis de s'interroger sur l'opportunité de la constitution, au sein de la même sous-direction de l'administration centrale, d'un bureau « transversal » réunissant les expertises les plus pointues présentes dans les actuels bureaux de gestion par filières, qui risquent de perdre, en termes de variété et de richesse des tâches, ce qu'elles gagnent par ailleurs avec la « bi-compétence », au risque de paraître confinées dans une gestion répétitive des seules situations ordinaires. Cette interrogation sur une réorganisation en cours rejoint les observations faites précédemment sur les modalités de traitement « par les organigrammes » des questions transversales au moment de la réorganisation générale du ministère.

GLOSSAIRE

ABF Architecte des bâtiments de France
AE Autorisation d'emplois
ATEP Autorisation de travaux en espaces protégés
AUE Architecte urbaniste de l'Etat

CA Conseil d'administration
CAP Commission administrative paritaire
CAR Comité de l'administration régionale
CGEFI Contrôle général économique et financier
CGT Confédération générale du travail
CMN Centre des monuments nationaux
CMPP Conseil de modernisation des politiques publiques
CMRH Comité ministériel des ressources humaines
CNC Centre national de la cinématographie
CRMH Conservation régionale des monuments historiques
CSP Centre de services partagés
CTP Comité technique paritaire
CTPM Comité technique paritaire ministériel

DAG Direction de l'administration générale
DAT Département de l'action territoriale
DDAI Délégation au développement et aux affaires internationales
DDM Direction du développement des médias
DG Direction générale
DGCA Direction générale de la création artistique
DGLFLF Délégation générale à la langue française et aux langues de France
DGMIC Direction générale des médias et des industries culturelles
DGME Direction générale de la modernisation de l'Etat
DGP Direction générale des patrimoines
DIC Département de l'information et de la communication
DLL Direction du livre et de la lecture
DMDTS Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles
DMF Direction des musées de France
DRAC Directions régionales des affaires culturelles
DSI Département des systèmes d'information
DSM Département de la stratégie et de la modernisation

EA Effectif attribué
EAC Education artistique et culturelle
EMOC Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels
ENSA Ecole nationale supérieure d'art
ENSAD Ecole nationale supérieure des arts décoratifs
ENSBA Ecole nationale supérieure des beaux-arts
ENSCI Ecole nationale supérieure de création industrielle
EP Etablissement public
EPCC Etablissement public de coopération culturelle
ETP Équivalent temps plein
ETPT Equivalent temps plein travaillé

GIP Groupement d'intérêt public
GPEEC Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

IGA Inspection générale de l'administration
IGAC Inspection générale des affaires culturelles
IGAS Inspection générale des affaires sociales
IGF Inspection générale des finances
ISC Ingénieur des services culturels

LMD Licence Master Doctorat
LMRE Lolf modernisation réforme de l'Etat
LOLF Loi organique relative aux lois de finances

MAP Modernisation de l'action publique
MCC Ministère de la culture et de la communication
MCI Mission de la communication interne
MH Monuments historiques
MUCEM Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée

NBI Nouvelle Bonification Indiciaire

OS Organisation syndicale
ONP Opérateur national de paye
OPPIC Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture

PAP Projet annuel de performance
PFR Prime de fonctions et de résultats
PLU Plan local d'urbanisme

RAP Rapport annuel de performance
RéATE Réforme de l'administration territoriale de l'État
RGPP Révision générale des politiques publiques
RH Ressources humaines
RMN Réunion des musées nationaux
RPROG Responsable de programme

SA Secrétaire administratif
SAP Service des arts plastiques
SCN Service à compétence nationale
SCOT Schéma de cohérence territoriale
SCPCI Service de la coordination des politiques culturelles et de l'innovation
SDAFIG Sous-direction des affaires financières et générales
SDAP Service départemental de l'architecture et du patrimoine
SG Secrétariat général
SGPROG Secrétaire général de programme
SI Systèmes informatiques
SIAF Service interministériel des archives de France
SLL Service du livre et de la lecture
SMF Service des musées de France
SNT Service national des travaux
SRCAE Schéma régionaux climat air énergie
SRH Service des ressources humaines
SRH2 Service des ressources humaines - sous-direction des politiques de ressources humaines et des relations sociales
SSII Société de Services et d'Ingénierie Informatique

STAP

TSC Technicien des services culturels
TNS Théâtre national de Strasbourg

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Liste des mesures RGPP

Annexe 2 : Gains attendus des mesures RGPP2 (Document SG/DSM)

Annexe 3 : Effectifs par catégorie et filière 2007-2011 (source Bilans sociaux)

Annexe 4 : Le retour catégoriel en 2010 et 2011 (source Bilans sociaux)

Annexe 5 : Grilles d'entretiens « tronc commun »

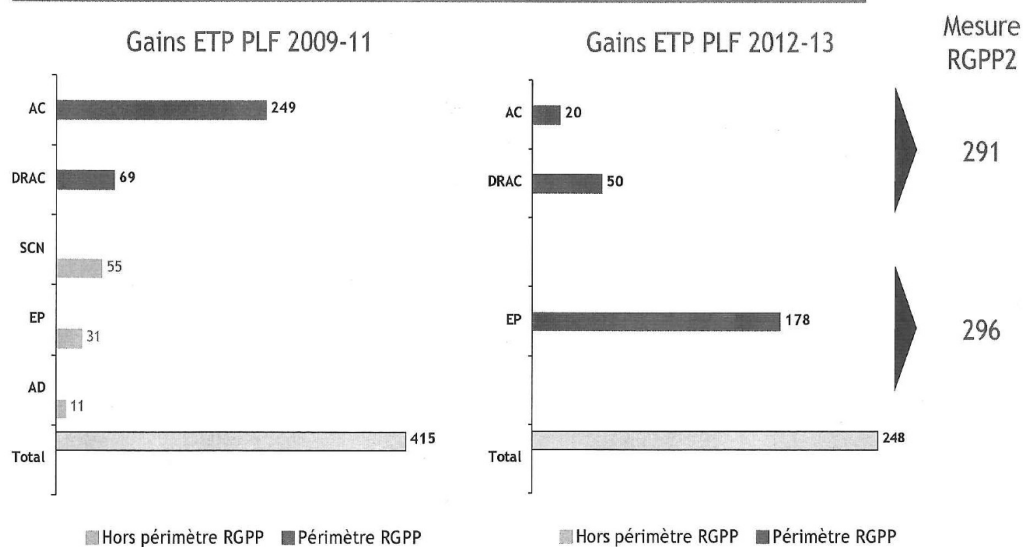
**LISTE DES MESURES RGPP
AU MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION**

N° mesure	Intitulé
290	Rationaliser l'organisation des services en charge de la définition et du pilotage de la politique culturelle
291	Poursuivre la rationalisation et la mutualisation des fonctions support en administration centrale et dans les services déconcentrés
292	Rationaliser le réseau des écoles du ministère
293	Simplifier les demandes de subventions et leur traitement
294	Renforcer la gouvernance des opérateurs
295	Développer les ressources propres des établissements publics
296	Développer la performance et l'efficience des opérateurs
N/A	Moderniser la gestion du Centre Pompidou
297	Améliorer le pilotage des grands projets culturels
298	Rénover le statut du CNC
299	Réformer l'audiovisuel public extérieur
300	Procéder au rattachement des musées sous statut SCN aux structures d'accueil définies
301	Moderniser la gestion de la RMN
302	Regrouper le Palais de la découverte et la Cité des sciences
303	Clarifier les modalités de l'intervention de l'État en faveur du spectacle vivant
304	Simplifier les processus d'autorisation de travaux concernant les espaces et les sites protégés
305	Renforcer la préservation du patrimoine historique et archéologique
306	Déterminer les conditions du transfert des sites patrimoniaux aux collectivités territoriales
307	Mettre en place une instance de pilotage interministériel renforcé dont la vocation sera de faciliter l'accès au patrimoine culturel et de moderniser la gestion des archives de l'État.

MESURES INTERMINISTERIELLES fonctions support

1	Optimiser la gestion du parc immobilier de l'Etat
2	Rationaliser et mutualiser le processus des achats
3	Qualité de service
4	Modernisation du système des pensions
5	Mise en place de l'opérateur national de paye

Gains attendus des mesures RGPP 2 : proposition MCC



➤ En dehors du périmètre RGPP1, les Établissements Publics devraient porter une part plus importante de l'effort du Schéma d'Emplois du MCC pour le PLF 2011-13, à la suite de leur intégration au périmètre RGPP2

Effectifs par catégorie et filière

Source : bilans sociaux 2009, 2010 et 2011

	2007		2008		2009		2010		2011		Evolution 2007-2011	
	ETP	%	ETP	%	ETP	%	ETP	%	ETP	%	ETP	%
Filière administrative												
A	719	22%	694	22%	694	23%	741	24%	733	25%	14	2%
B	764	23%	673	22%	676	22%	626	20%	605	21%	-159	-24%
C	1861	56%	1758	56%	1706	55%	1711	56%	1601	54%	-260	-15%
Total	3344	100%	3125	100%	3076	100%	3078	100%	2939	100%	-405	-13%
Filière scientifique												
A	2116	83%	1933	83%	1920	83%	1812	84%	1798	85%	-318	-16%
B	443	17%	395	17%	382	17%	347	16%	329	15%	-114	-29%
Total	2559	100%	2328	100%	2302	100%	2159	100%	2127	100%	-432	-19%
Filière technique et enseignement												
A	1302	39%	1281	46%	1280	45%	1142	43%	1161	45%	-141	-11%
B	979	29%	996	35%	1052	37%	998	38%	969	37%	-10	-1%
C	480	14%	536	19%	514	18%	505	19%	472	18%	-8	-1%
Total	2761	83%	2813	100%	2846	100%	2645	100%	2602	100%	-159	-6%
Filière accueil, surveillance et magasinage												
C	2192	100%	2049	100%	1992	100%	1923	100%	1841	100%	-351	-17%
Total	2192	100%	2049	100%	1992	100%	1923	100%	1841	100%	-351	-17%
Total par catégorie hors non titulaires												
A	4137	38%	3908	38%	3894	38%	3695	38%	3692	39%	-445	-11%
B	2186	20%	2064	20%	2110	21%	1971	20%	1903	20%	-283	-14%
C	4533	42%	4343	42%	4212	41%	4139	42%	3914	41%	-619	-14%
Total	10856	100%	10315	100%	10216	100%	9805	100%	9509	100%	-1347	-13%
Agents non titulaires												
X	942	100%	1119	100%	1129	100%	1300	100%	1371	100%	429	38%
Total	942	100%	1119	100%	1129	100%	1300	100%	1371	100%	429	38%
TOTAL	11798	100%	11434	100%	11345	100%	11105	100%	10880	100%	-918	-8%

Mesures catégorielles en 2010 et 2011 (source bilans sociaux)

Nature de la mesure		Montant hors CAS Pensions (*)
Promotion de corps (repyramidage)	Attaché	14 226
	Secrétaire administratif	29 190
	Technicien des services culturels	37 577
	Ingénieur des services culturels et du patrimoine	18 655
		99 649
Promotion de grade (modification du taux promus-promouvables)	Adjoint administratif ppal 1CL	9 412
	Adjoint administratif ppal 2CL	16 456
	Adjoint technique ppal 1CL	1 542
		27 410
Reclassement des agents non titulaires	RCL 2009 - report sur 2010	977 436
	RCL 2010	113 913
		1 091 349
Indemnitare	NEANT	
		0
TOTAL 2010		1 218 408
Nature de la mesure (*)		Montant hors CAS Pensions
Effets extension en année pleine des mesures 2010	Mise en place d'un nouveau cadre de gestion pour les agents non titulaires	185 000
		185 000
Promotion de grade (modification du taux promus-promouvables)		35 534
		35 534
Transformations d'emplois (requalification)	Filières administrative et surveillance	63 009
		63 009
Indemnitare	Prime de fonctions et de résultats (part résultats) : administrateurs civils et DATE	132 721
	Prime de fonctions et de résultats (part fonctions) : attachés	382 800
	Revalorisation du régime indemnitaire des inspecteurs et conseillers de la création, des enseignements artistiques et de l'action culturelle	58 333
	Revalorisation du régime indemnitaire des architectes urbanistes de l'Etat	175 000
	Revalorisation du régime indemnitaire des corps techniques des métiers d'art et bâtiments de France	232 200
	Parts variables des agents non titulaires	234 655
	Prime Chorus	29 546
Prime Ministre	562 928	
		1 808 183
TOTAL 2011		2 091 726

(*) Ces mesures ne concernent que les agents rémunérés sur le budget de titre 2 du ministère de la culture et de la communication.

**« TRONC COMMUN » DES QUESTIONNAIRES
BILAN RGPP**

Les thèmes d'entretien sur le bilan de la mise en œuvre de la RGPP au ministère de la culture et de la communication que nous souhaitons aborder sont les suivants :

1- Comment votre hiérarchie vous a-t-elle présenté les objectifs de la RGPP au moment de sa mise en place ? Votre service a-t-il été directement ou indirectement impacté par les mesures prises? Précisez en quoi.

2- La communication sur le processus de la RGPP a-t-elle été suffisante 1) venant de votre hiérarchie et 2) en termes de communication interne ?

3- En ce qui vous concerne, avez-vous dû recandidater sur votre poste ou sur un autre poste ? Comment cela s'est-il passé ?

4- Avez-vous été consultés sur les différentes mesures de RGPP qui ont concerné votre service ? Si oui, de quelle manière ? Les équipes de consultants privés sont-elles intervenues dans votre service, et de quelle manière ?

5- Avez-vous contribué à l'élaboration des instruments permettant d'évaluer l'impact des mesures prises (indicateurs, etc.) ?

6- Comment qualifieriez-vous l'impact de la RGPP sur les conditions de votre travail : qualité et contenu du travail, moyens, organisation des tâches, rapports avec votre hiérarchie ?

7- La RGPP a-t-elle provoqué, selon vous, des transformations substantielles valorisant votre travail ? A-t-elle provoqué des transformations dans les pratiques et les styles de votre encadrement ? A-t-elle modifié les relations de travail entre collègues ? Et avec l'extérieur ?

8- Les nouvelles organisations du travail issues de la RGPP vous semblent-elles avoir permis un meilleur fonctionnement du service public culturel ?

9- Y a-t-il des sujets qui selon vous auraient pu/dû figurer dans la RGPP et n'y étaient pas ?

**« TRONC COMMUN » DES QUESTIONNAIRES
BILAN RGPP**

ENCADREMENT

1- Quels étaient, selon vous, les objectifs prioritaires de la RGPP en tant que politique publique ? Avait-elle d'autres objectifs de votre point de vue ? Quel(s) document(s) sont, à votre avis, les plus explicites à cet égard ?

2- Comment s'articulait la structure de pilotage interministérielle de la RGPP et celle propre au MCC? De quelle manière les DRAC, sous l'autorité des Préfets, y ont été associées ? Comment se concrétisait votre participation à cette structure d'ensemble?

3- Lors du lancement de la RGPP, les équipes d'auditeurs ont proposé au CMPP des mesures à appliquer au MCC. Ces mesures ont-elles fait l'objet d'études d'impact et si oui comme en évaluez-vous la pertinence?

4- Des équipes d'auditeurs privés sont intervenues dans le processus RGPP au ministère. Comment évaluez-vous leurs apports?

5- En tant que politique publique, le processus RGPP devait prévoir sa propre évaluation en termes d'impact. Est-ce que les outils prévus à cet effet (indicateurs, tableaux de bord, etc.) ont-ils été mis en place ?

6- En tenant compte des principes généraux explicites de la RGPP (efficacité de l'action publique, réalisations de qualité, valorisation du travail des agents, etc.), pouvez-vous décrire un exemple réussi d' « opération RGPP »?

7- Dans le cadre de la réorganisation du ministère, les différents niveaux d'encadrement disposaient-ils de marges de manœuvre quant à l'application des mesures Rgpp?

8- Pendant la mise en place de la RGPP, pensez-vous que l'information ait bien circulé le long des chaînes hiérarchiques et que la communication en direction des agents ait été suffisante ?

9- Y a-t-il des sujets qui selon vous auraient pu/dû figurer dans la RGPP et n'y étaient pas ? Ou d'autres que vous auriez souhaité développer et qui n'ont pas été menés à terme ?

10- En tenant compte des objectifs de la RGPP que vous avez cités au début de cet entretien, comment qualifieriez-vous l'effet global de cette politique : *1) sur les équipes de travail ; 2) sur le dialogue social et la motivation des agents ; 3) sur le service public rendu par le MCC et les EP ?*

11- En ce qui vous concerne, avez-vous dû recandidater sur votre poste ou sur un autre poste ? Comment cela s'est-il passé ?

**« TRONC COMMUN » DES QUESTIONNAIRES
BILAN RGPP**

ORGANISATIONS SYNDICALES

- 1- Lors du lancement de la RGPP, est-ce que votre syndicat a été associé, au niveau national ou au niveau du MCC, à la démarche, et si oui, de quelle manière ?
- 2- Au fil du processus, avez vous eu l'impression que vos propositions aient été entendues, sinon prises en compte ?
- 3 -Des équipes d'auditeurs privés sont intervenues dans le processus RGPP au ministère. Les avez-vous rencontrées ? Comment évaluez-vous leurs apports?
- 4 - Selon votre expérience, le processus RGPP au MCC a-t-il donné lieu à des points d'information et de débat particuliers au sein des instances paritaires du ministère ?
Détaillez si possible.
- 5 - D'après vous, les principes généraux explicites de la RGPP (efficience de l'action publique, réalisations de qualité, valorisation du travail des agents, etc.), ont-ils trouvé application dans un exemple d' « opération Rgpp » au MCC ?
- 6- Dans le cadre de la réorganisation du ministère, les différents niveaux d'encadrement disposaient-ils de marges de manœuvre quant à l'application des mesures RGPP?
- 7- Pendant la mise en place de la RGPP, pensez-vous que l'information ait bien circulé le long des chaînes hiérarchiques et que la communication en direction des agents ait été suffisante ?
- 8- Comment qualifieriez-vous l'impact de la RGPP sur les conditions de travail des agents : qualité et contenu du travail, moyens, organisation des tâches, rapports avec la hiérarchie ?
- 9 - Et quel impact voyez-vous sur : 1/ le dialogue social et la motivation des agents ; 2/ le service public rendu par le MCC et les EP ?
- 10 - D'après vous, les nouvelles instances de dialogue social mises en place à l'issue de la RGPP permettent-elles d'aborder de manière utile les questions concernant l'évolution de l'administration ?