

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

EXERCICE DE GESTION PREVISIONNELLE A L'HORIZON 2011 ET ORIENTATIONS POUR LA PERIODE 2011—2013

Actualisation de l'analyse des évolutions de la structure des effectifs et des emplois du ministère à l'horizon 2011 et orientations prévues pour la période 2011-2013

En 2010, l'analyse des caractéristiques et des évolutions de la population des agents du MCC confirme les grandes caractéristiques soulignées l'année dernière.

- poids très sensible de la catégorie C (43 % des effectifs globaux), ainsi que la part des enseignants et des scientifiques dans l'ensemble de la catégorie A (75 %).
- vieillissement de la population :
 - âge moyen des agents du ministère : 48,2 ans en 2010 ;
 - 2,8 % des agents ont moins de 30 ans ;
 - 15,7 % des agents ont entre 30 et 39 ans ;
 - 32,1 % des agents ont entre 40 et 49 ans ;
 - 38 % des agents ont 50 et 59 ans ;
 - 11,3 % des agents ont plus de 59 ans.
- variation importante de l'âge moyen selon les filières ou selon la catégorie
- nécessité d'un rééquilibrage de la proportion des catégories A, B, C, car la situation actuelle ne répond pas aux besoins (cf. la catégorie B, qui ne représente que 20 % des emplois de titulaires, est insuffisante, et la catégorie A, dont le renouvellement n'a pas été assuré ces dernières années, compte une forte proportion d'enseignants (plus du quart) dont le départ prochain nécessitera des recrutements ;
- difficultés à résoudre les problèmes de redéploiement du fait de l'émiettement des effectifs sur le territoire.

Les besoins de redéploiement en dehors du périmètre ministériel sont marginaux, dans la mesure où aucune mission n'est abandonnée et qu'il n'y a donc pas, en dehors de l'application de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, de mesures de redéploiement collectif à gérer. Ces besoins se limitent à l'accompagnement de la mobilité de personnes dont les services sont appelés, à l'occasion des réformes, à déménager ou à être transférés.

1- La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences se heurte, au ministère de la culture à l'éclatement budgétaire des périmètres d'emplois, à la diversité des statuts juridiques des personnels, à l'hétérogénéité des structures d'emplois et des métiers des agents.

A. Des périmètres budgétaires éclatés.

En 2010, l'emploi du ministère de la culture (ministère et opérateurs sous tutelle) représente 30 815 ETPT budgétés.

Ce chiffre recouvre l'emploi culturel au sens large qui se répartit sur plusieurs périmètres budgétaires :

- ▶ Les emplois supportés par le budget du ministère de la culture : 11 496 ETPT , dont :
 - 6 990 emplois répartis dans les services de l'administration centrale, les services déconcentrés (DRAC et STAP), les services à compétence nationale.
 - 4 506 emplois (affectés dans les EPA)
- ▶ Les emplois des établissements publics administratifs financés sur leurs budgets propres :
 - 12 661 ETPT (auxquels s'ajoutent 4 506 emplois financés sur le budget du ministère de la culture.)
- ▶ Les emplois des établissements publics et commerciaux financés sur leurs budgets propres :
 - 5 918 ETPT
- ▶ Les emplois financés par les associations sous contrôle, financés sur leurs budgets propres :
 - 740

Les charges de personnels des opérateurs du ministère (19 319 ETPT) sont en partie financées par les subventions pour charges de service public (titre 3).

Depuis 2003, deux faits ont marqué l'évolution des emplois du ministère de la culture :

- ▶ la mise en place de la Lolf, en 2006, a modifié la structure des emplois du ministère en élargissant le plafond d'emplois aux agents payés sur crédits ainsi qu'aux emplois des associations.
- ▶ le ministère de la culture a renforcé les effectifs des établissements publics qui portent les principales politiques publiques du ministère en transférant sur certaines de ces structures la responsabilité de la gestion de leurs emplois (Louvre, BNF, Cité de l'architecture et du patrimoine, musée du quai Branly, Cité nationale de l'histoire de l'immigration, établissement public de Chambord, Galeries nationales du grand palais).

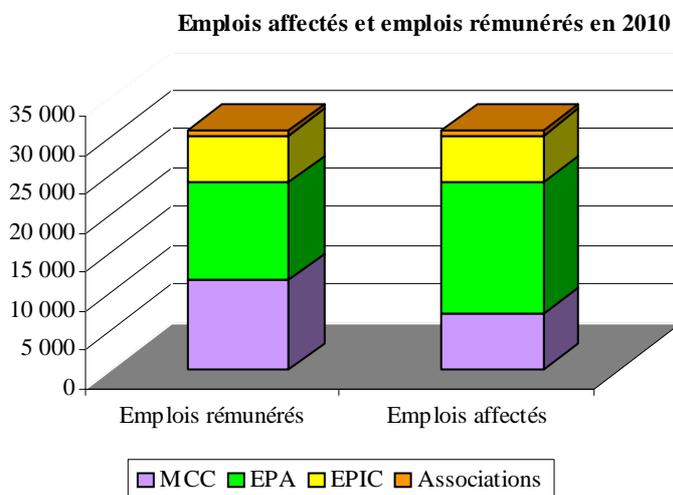
Aujourd'hui, les opérateurs :

- portent budgétairement 63% des emplois,
- représentent, compte tenu des emplois affectés, 77% de l'emploi global du ministère
- ont la maîtrise budgétaire de 81% de leurs emplois.

Parallèlement, outre l'ouverture de nouveaux établissements (le dernier étant la cité nationale de l'histoire de l'immigration en 2007), des services ont rejoint la sphère « culture » : le Palais de la découverte qui a rejoint la Cité des sciences et de l'industrie en 2008, et la direction des médias en 2009 qui a rejoint l'administration centrale du ministère en 2009.

Globalement, les emplois « culture » sont passés de 30 467 en 2006, à 30 815 en 2010. Dans le même temps, les emplois inscrits sur le budget du ministère ont diminué de près de 18%, passant de 13 966 à 11 496.

Périmètre Lolf en ETPT	2006	2007	2008	2009	2010	
TOTAL	30 467	30 630	30 825	30 928	30 815	100%
Emplois de l'Etat	13 966	12 138	11 741	11 731	11 496	37%
<i>dont affectés aux EPA</i>	5 708	4 238	4 150	4 240	4 506	15%
Emplois inscrits sur budget des opérateurs	16 501	18 492	19 084	19 197	19 319	63%
Emplois inscrits sur budget des EPA	10 003	12 022	12 591	12 519	12 661	66%
Emplois inscrits sur budget des EPIC	5 842	5 713	5 752	5 918	5 918	31%
Emplois inscrits sur budget des associations	656	757	741	760	740	4%
Emplois affectés ministère	8 258	7 900	7 591	7 491	6 990	23%
Emplois affectés opérateurs	22 209	22 730	23 234	23 437	23 825	77%



La multiplicité des structures d'emploi qui, au-delà du périmètre de l'Etat se répartissent entre les EPA de droit public, les EPA dérogatoires, les EPIC et les associations, pose d'évidentes difficultés de coordination et de pilotage des ressources humaines.

B. Une structure RH dispersée, des métiers peu substituables

Avec une force de travail qui ne représente que les effectifs d'une académie moyenne de l'Education nationale, le ministère doit faire vivre un réseau déconcentré et un grand nombre d'opérateurs et de services à compétence nationale. Il participe également à plusieurs réseaux décentralisés telles les archives départementales et les bibliothèques municipales classées.

En termes de structure d'emplois, le ministère présente une situation contrastée :

- ▶ Les 11 principaux opérateurs du ministère regroupent 50% de l'emploi : Versailles Orsay, Louvre, CNACGP, RMN, BNF, INRAP, CMN, Comédie française, Opéra de Paris, cité des sciences et de l'industrie. Ces grands opérateurs se caractérisent par :
 - une forte concentration en région Ile-de-France
 - une envergure nationale, voire mondiale
 - des ressources propres ayant permis une forte dynamique des emplois.
- ▶ 52% des emplois éparpillés sur environ 500 sites :

- Ces points de contact sont disséminés sur tout le territoire
- 400 sites ont moins de 10 agents,
- Ces sites ont subi les suppressions d'emplois des années passées.

Le ministère assure ainsi une présence sur plus de 500 points de contacts avec le public, qu'il s'agisse du grand public ou de publics spécialisés. Près de 85% des emplois sont dans les musées, les monuments, les bibliothèques, les archives, les écoles, les conservatoires etc.

Les grands secteurs d'activité du ministère peuvent en effet se décliner comme suit :

Définition, gestion et pilotage des politiques culturelles en administration centrale

- peu de contact avec le public,
- dimension nationale,
- élaboration de la politique culturelle et pilotage de sa mise en œuvre (tutelle des établissements etc.),
- 6% des emplois du MCC.

Réseaux et publics

- contact important avec le grand public
- dimension locale, nationale voire mondiale
- mise en œuvre opérationnelle des politiques culturelles
- 61% des emplois du MCC

Enseignement

- contact avec un public spécialisé,
- dimension nationale pour les plus gros établissements, régionale pour les autres,
- mise en œuvre opérationnelle des politiques culturelles,
- 15% des emplois du ministère.

Protection du patrimoine

- contact avec un public spécialisé,
- dimension plutôt locale,
- mise en valeur du patrimoine culturel au niveau des STAP,
- 10% des emplois du MCC.

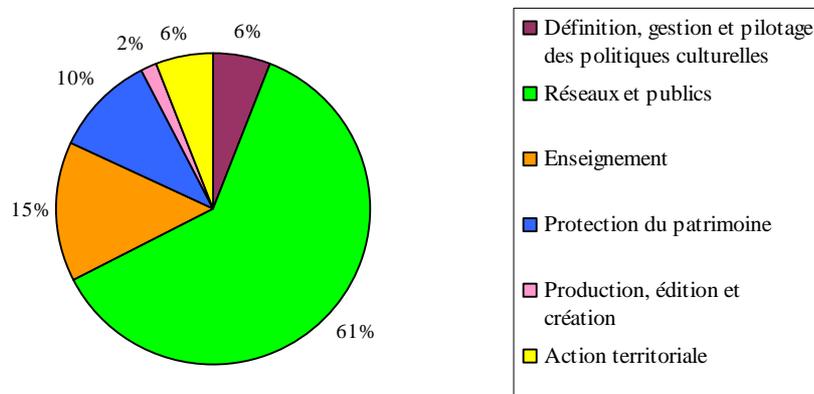
Production, édition et création

- contact avec le grand public,
- dimension nationale,
- création et inscription dans une tradition culturelle (édition, mobilier, tapisseries, céramique etc.),
- 2% des emplois du MCC.

Action territoriale

- contacts avec les collectivités locales,
- dimension régionale,
- déclinaison au niveau local de la politique culturelle nationale,
- 6% des emplois du MCC.

Répartition des emplois par secteur d'activité



Par ailleurs, les effectifs du ministère sont dispersés sur un grand nombre de métiers : conservateur, architecte, archéologue, enseignant, archiviste, bibliothécaire, chercheur, artiste, lissier, doreur, jardinier d'art, agent d'accueil et de surveillance, agent des services technique etc.

La multitude de ces métiers peu substituables et répartis sur tout le territoire rend particulièrement difficiles les redéploiements d'effectifs. Les réformes touchant à la mobilité professionnelle ou géographique nécessitent des mesures d'accompagnement sur le plan des effectifs.

2- La mise en œuvre de la LOLF, une approche démographique globale et des démarches métiers particulières a permis de faire des progrès dans la gestion des effectifs.

A/ La LOLF structure les effectifs du ministère par programme et par filière.

Les emplois inscrits au périmètre « budget de l'Etat » sont déclinées en filières.

Programmes	Catégorie 1 : administrative	Catégorie 2 : technique et d'enseignement	Catégorie 3 : surveillance	Catégorie 4 : scientifique	Totaux
Mission culture					
Patrimoines	823	450	1 378	498	3 149
Création	398	364	37	192	991
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	3 427	1 632	740	1 067	6 867
Mission recherche					
Recherche culturelle et culture scientifique	29	0	0	460	489
Totaux	4 677	2 447	2 156	2 216	11 496

Unité : ETPT

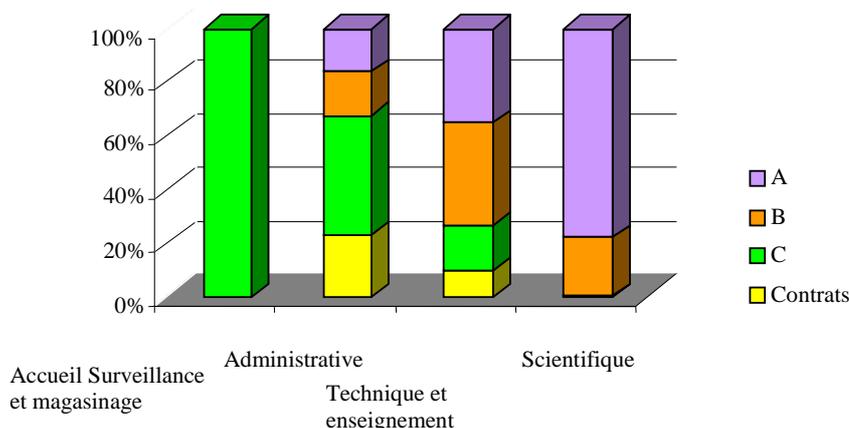
Ce choix permet de donner plus de sens à la représentation et à l'évolution des effectifs. Toutefois, dans un souci de cohérence, ces filières composites sont modifiées dans le cadre de la gestion.

Le suivi et la présentation des emplois en quatre filières ont été actés par la Direction du budget en 2006 lors de l'entrée en vigueur de la Lolf.

En raison de l'évolution de la structure de l'emploi au ministère, le suivi en gestion a été reformaté en trois filières : administrative (incluant la majorité des contrats), technique (correspondant aux métiers d'accueil, de surveillance et de magasinage, ainsi qu'aux ingénieurs et techniciens des services culturels) et scientifique (intégrant notamment les métiers de l'enseignement).

Ce nouveau découpage qui nous permet d'avoir une visibilité plus sincère avec la réalité de l'emploi, a déjà fait l'objet d'un accord de principe de la direction du budget quant à son application dans les documents budgétaires soumis au vote du Parlement.

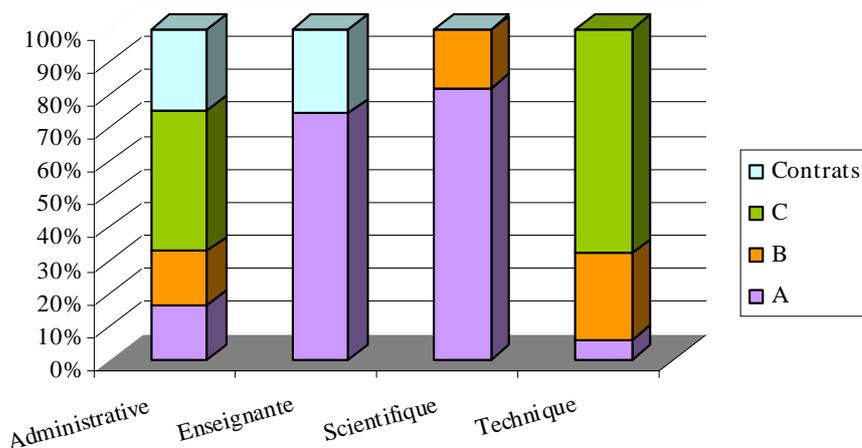
Répartition des effectifs dans la configuration Lolf (filières : administrative, scientifique, accueil, surveillance et magasinage et Technique et enseignement):



Dans la représentation ci-dessous, où les enseignants ont été identifiés séparément, la répartition des catégories montre le poids très sensible de la catégorie C (43 % des effectifs globaux), ainsi que la part des enseignants et des scientifiques dans l'ensemble de la catégorie A (75 %).

Les contractuels représentent 12 % des agents du ministère (sous plafond d'emplois). Ils sont présents dans la filière administrative et parmi les enseignants où ils représentent environ un tiers de l'effectif.

Répartition des effectifs par filière et catégorie ou statut en 2010



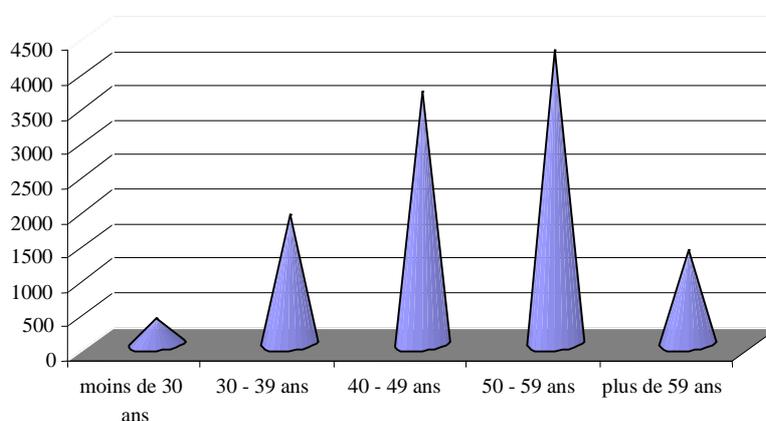
B/ Eléments démographiques.

L'âge moyen des agents du ministère est de 48,1 ans en février 2010.

Si le ministère vieillit rapidement et si la moyenne d'âge de ses agents est élevée, c'est largement le fait de la faiblesse des primo-recrutements de ces dernières années. Les titularisations Sapin des années 2000 et les accueils en détachement pour combler la vacance au fil de l'eau ont souvent concerné des agents de plus de 40 ans et n'ont pas permis le renouvellement des effectifs : il convient de souligner que seulement 2,8 % des agents ont moins de 30 ans.

L'essentiel des effectifs (70 %) est composé des agents qui ont entre 40 et 59 ans. Ces effectifs ne sont, pour la plupart, pas directement concernés par un départ en retraite et ne peuvent que difficilement envisager de mobilité professionnelle sans une incitation forte.

Répartition des effectifs par tranche d'âge

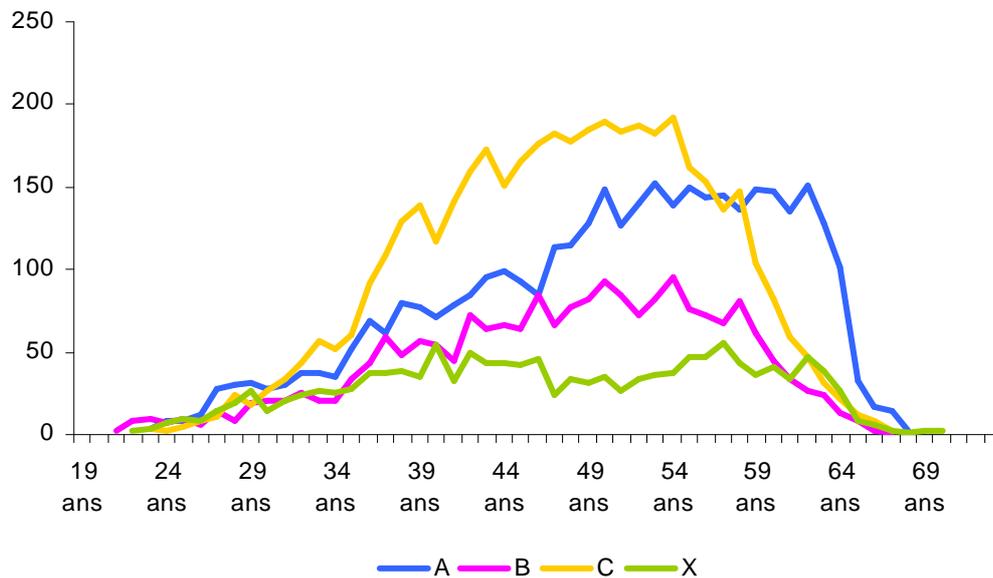


L'âge moyen varie de façon importante selon la filière (la plus âgée est la filière scientifique, avec une moyenne d'âge de 49,9 ans) ou selon la catégorie :

- âge moyen dans la catégorie A : 50,1 ans
- âge moyen dans la catégorie B : 47,4 ans
- âge moyen dans la catégorie C : 47,5 ans.

Parmi les contractuels, la moyenne d'âge est de 47 ans.

Pyramide des âges du ministère de la culture et de la communication



Ces pyramides très différenciées en fonction des catégories traduisent bien les grandes vagues de recrutement du ministère dans les années 60 et dans les années 80 ainsi que l'absence de recrutement et les réductions d'emplois des dernières années qui ont empêché le ministère de reconstituer les effectifs.

Elles montrent également le déséquilibre démographique de la catégorie A dont 17 % des agents ont plus de 60 ans.

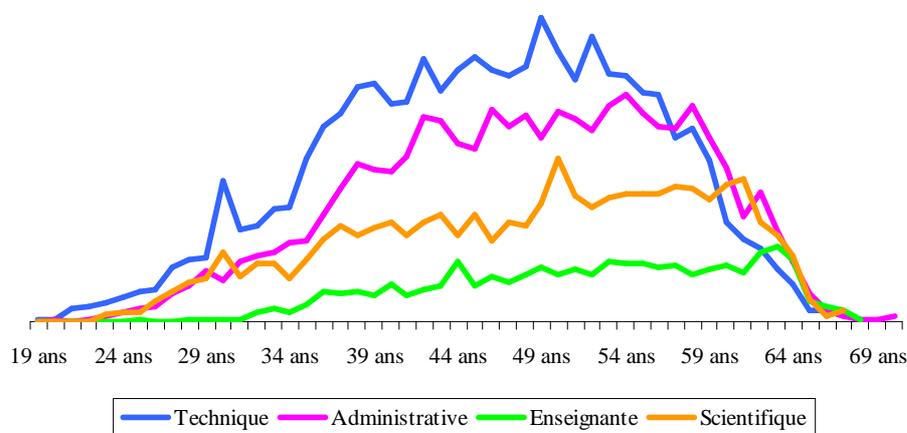
En 2009, 268 agents sont partis à la retraite (titulaires et contractuels). 44% de ces départs ont concerné la catégorie A alors qu'elle représente 37% des effectifs.

L'âge des départs est actuellement de :

- 64 ans dans la catégorie A
- 60,9 ans dans la catégorie B
- 60,1 ans dans la catégorie C.

La représentation démographique par filière pointe également le déséquilibre sur les personnels enseignants et sur la filière scientifique (personnels de recherche, de conservation et de documentation).

Pyramide des âges par filière



Les perspectives d'évolution :

L'émiettement des effectifs sur le territoire, notamment en raison de la structure du ministère et de ses missions à l'égard du public, rendent les possibilités de redéploiement extrêmement faibles.

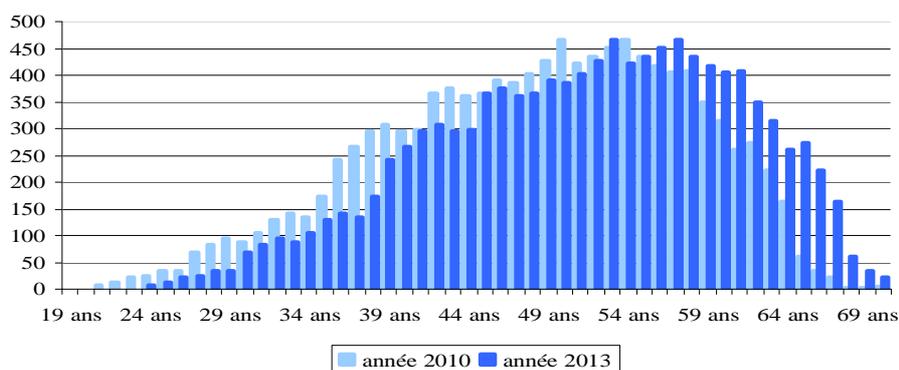
Dans le même temps, la part de chaque catégorie dans les effectifs ne répond pas aux besoins et nécessite un rééquilibrage.

La catégorie B, qui ne représente que 20% des emplois de titulaires, est insuffisante, et la catégorie A, dont le renouvellement n'a pas été assuré ces dernières années, compte une forte proportion d'enseignants (plus du quart de la catégorie A) dont le départ prochain nécessitera des recrutements.

- **La réforme des retraites a eu pour effet de retarder les départs notamment dans la catégorie A.**

Toutes catégories confondues, le nombre de départs en retraite a été de 268 en 2009, parmi lesquels la catégorie A a représenté la plus large proportion (48% des départs d'agents titulaires). Le pic des départs à la retraite du ministère de la culture devrait avoir lieu en 2012-2013.

Pyramide des âges 2010 - 2013



- *Le pic de départs des catégories A se situe avant celui des catégories B et C.*

A partir de 2012, la proportion des catégories B et C dans les départs devrait augmenter.

Par conséquent, la perspective d'un recentrage des effectifs sur les catégories A en ne jouant que sur les départs non renouvelés de la catégorie C ne pourra être atteinte avant 2016. En effet, les comportements de départs à la retraite plus tardifs en catégorie A qu'en catégorie C ne parviennent pas à compenser l'importance des classes d'âges de plus de 53 ans chez les cadres.

Pour le ministère de la culture, la seule manière d'atteindre cet objectif dans les 6 ans à venir reste donc de favoriser les recrutements en catégorie A. Cela devrait être d'autant plus bénéfique pour le ministère que l'importance, à court terme, des départs des catégories A pourrait permettre de renouveler à moindre coût cette catégorie (GVT négatif).

De plus, les départs importants d'agents de catégorie A concernent principalement ceux qui sont le plus impliqués dans le cœur de l'activité du ministère, notamment les personnels de conservation, les personnels enseignants (écoles d'architecture). L'absence de recrutements sur ces domaines mettra en situation difficile le ministère qui se retrouvera dans l'impossibilité d'assurer les missions fondamentales qui sont les siennes.