

Comité technique ministériel du 19 avril 2013

Intervention d'Aurélie Filippetti Ministre de la Culture et de la Communication

Mesdames, Messieurs,

Comme je m'y étais engagée lors du premier comité technique ministériel qui a suivi mon arrivée au ministère, le 10 juillet 2012, j'ai confié, le 23 octobre dernier, à l'inspection générale des affaires culturelles, une mission sur l'évaluation des conséquences pour le MCC de la mise en œuvre de la RGPP.

Au-delà du rapport établi par les trois inspections générales à la demande du premier ministre, et qui lui a été remis le 25 septembre 2012, j'ai ainsi souhaité que le ministère de la culture et de la communication puisse faire son propre bilan de cet épisode de la vie de notre administration, dont j'ai pu mesurer en prenant mes fonctions à quel point il avait été ressenti comme particulièrement traumatisant.

Ce rapport m'a été remis en février dernier, il vous été transmis, il a été publié sur le site intranet du ministère. Il est ainsi accessible, en toute transparence, aux agents du ministère. Et j'ai souhaité, comme je l'avais indiqué dès l'origine, qu'il soit examiné et débattu au sein du comité technique ministériel.

Compte-tenu de son importance, j'ai tenu à présider personnellement la 1^{ère} partie de ce CT-M afin de vous présenter l'analyse que je fais de ce document, de vous entendre et d'échanger avec vous des conséquences qu'il nous en faut tirer.

Je voudrais d'abord souligner la qualité du rapport réalisé par l'inspection générale. Cette mission a fait l'objet d'un travail approfondi remarquable portant tant sur l'administration centrale du ministère que sur son administration déconcentrée et sur les établissements publics.

Je demande à Ann-José Arlot, chef du service de l'inspection générale des affaires culturelles de transmettre mes remerciements à tous ceux qui, au sein de l'Inspection ont contribué à son élaboration puis à sa formalisation.

Elle a entendu plus de 400 fonctionnaires du ministère, et l'on peut considérer que le tableau qu'elle dresse dans son rapport est très représentatif de l'état d'esprit dominant au sein de notre administration, et traduit bien la façon dont cette révision des politiques publiques a été conduite est ressentie au sein du service public de la culture.

Le constat établi par ce rapport est sans appel : comme nous le pressentions, comme les représentants du personnel et les agents l'avaient, de longue date, dénoncé, la RGPP a affaibli notre ministère et ses missions.

Je l'évoquais dès juillet dernier, la RGPP a « saigné à blanc » notre ministère.

C'est vrai au regard des effets que cette politique a eu sur les moyens humains du ministère.

Mais aussi et peut-être surtout par la méthode employée, l'absence de dialogue, de concertation le manque de respect des personnels qui a marqué son déploiement.

Les conditions dans lesquelles cette réorganisation a été conduite ont été ressenties par tous les fonctionnaires, par tous les agents, comme d'une grande brutalité.

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. L'inspection rappelle que les fonctionnaires du ministère qui ne sont pas hostiles à l'évolution du service public ont dans un premier temps accueilli favorablement l'idée d'une réflexion sur l'évolution des conditions dans lesquelles le service public de la culture devait être assuré, et sur ses priorités. Ils se sont rendus compte rapidement qu'il ne s'agissait pas de cela, mais d'un exercice de justification de la réduction des moyens de l'administration du ministère de la Culture et de la Communication.

Leur état d'esprit a basculé très vite du côté de l'hostilité à une démarche autoritaire, centralisée, dans laquelle les décisions étaient prises en dehors du ministère, sur la base d'une expertise extérieure confiée à des cabinets de consultants privés.

La RGPP a été d'autant plus violemment ressentie par ce ministère qu'il s'est comporté en élève modèle de cette entreprise qui concernait normalement toutes les administrations de l'État. Le ministère de la Culture et de la Communication et celui qui a poussé le plus loin la réforme de ses services centraux, en les réorganisant autour d'un secrétariat général et de trois directions générales.

La révision générale des politiques publiques a entraîné un bouleversement de l'organisation de l'administration française, qu'il s'agisse des administrations centrales ou plus encore des services déconcentrés de l'État.

Ces impacts ont été particulièrement marqués aux plans de la gouvernance et du dialogue social dans notre ministère.

Tous les agents du ministère, quels que soient leur grade et leur position, ont été affectés par une transformation administrative qu'ils ont fini par mettre profondément en cause et par refuser dans son ensemble.

Parallèlement, les effectifs du ministère de la Culture et de la Communication ont baissé de 8,5 % entre 2007 et 2011.

Dans le même temps, le nombre de fonctionnaires titulaires du ministère a significativement diminué, alors que celui des contractuels augmentait de façon importante. Tous les chiffres figurent dans le rapport dont nous parlons aujourd'hui. Ils en témoignent avec force.

C'est un constat inquiétant car ce qui fonde la légitimité du ministère de la Culture et de la Communication, c'est notamment l'exercice de métiers qui lui sont spécifiques, par des fonctionnaires qui disposent pour cela de compétences particulières qui sont reconnues par l'existence de corps de fonctionnaires constitués pour les exercer.

C'est parce que cette réalité a été rejetée que s'est développé le sentiment d'une négation des métiers du ministère de la Culture et de la Communication. Les agents du ministère expriment très souvent le sentiment, considérant que la RGPP a été non seulement une entreprise de réduction drastique des moyens du ministère, mais aussi une entreprise de banalisation de celui-ci.

Ce désarroi a manifestement quatre principales causes :

1 - La RGPP est rapidement apparue comme une politique publique dépourvue de toute vision stratégique positive, une politique sans autre but prioritaire que la restriction des moyens d'action et la diminution des postes, la déclinaison des seuls objectifs de baisse des effectifs qui a présidé et seule guidé son déploiement.

2 – Ainsi, la RGPP a été menée, sans l'indispensable regard sur la nature et l'exercice des missions du ministère, comme une pure question d'organigramme largement indifférente au fonctionnement même de nos services. A cet égard, le ministère de la Culture et de la Communication est allé même au-delà de ce qui lui était demandé, affaiblissant encore son action et ses missions

3- La RGPP a été conduite sans aucun principe transparent d'évaluation de ses conséquences concrètes et pourtant prévisibles, sur le travail des agents, la valeur de leurs métiers et de leurs compétences acquises, sur leur motivation.

4 -Enfin la RGPP a été menée, sans concertation réelle, à un tel rythme et au travers d'un tel déluge de transformations, que l'ensemble des agents du ministère en est ressorti exsangue et désorienté avec des capacités d'action atteintes.

Initiée au plus haut niveau de l'État à l'époque, cette gouvernance fondée sur l'injonction plutôt que sur le dialogue, s'est caractérisée par une rigidité lourdement subie, une opacité de la méthode et de la décision, de nombreuses contradictions, un éloignement des réalités quotidiennes du service public.

Comment, en effet, faire adhérer à une réforme qui exclut d'emblée et jusque dans les modalités de sa mise en œuvre, les organisations et les agents qui sont les premiers concernés par les transformations qu'elle impose? Comment recueillir assentiment et motivation si la défiance est à la base même de l'intention de réforme ?

Tout aussi graves ont été les conséquences de cette démarche sur le dialogue social dans notre ministère et sur l'engagement des agents, leur motivation.

Il faut souligner que sans la grande conscience professionnelle et le dévouement de ses agents, le ministère se serait littéralement délité en 5 années de RGPP. Pour tous, l'exercice des missions a été très difficile et, il faut le dire, peu valorisant.

La RGPP a négligé le fait que lancer d'aussi vastes chantiers dans de pareilles contraintes de temps requerrait à tout le moins un accompagnement au changement et une réflexion sur la place des ressources humaines conçues comme parties intégrantes et cruciales d'une politique de réformes. Le dialogue social dans son ensemble a été considéré comme un frein et non pas comme un possible facteur du changement ni une démarche à respecter.

Les personnels retiennent de ces cinq années avant tout la mise en cause de collectifs de travail construits avec 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. 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 de leurs travaux et aux rétributions promises.

Sur ce point, les déséquilibres les plus importants concernent les catégories «C», j'y reviendrai.

De façon plus générale, le dialogue social a été ressenti comme « en panne » au ministère pendant cinq ans.

La perception qu'ont eue les organisations syndicales du processus RGPP est celle d'une « *entreprise de démantèlement et de déstabilisation des services* » mais aussi d'un *mépris à l'endroit du dialogue social et des instances consultatives des personnels*. Mépris qui a été au cœur du ressenti que vous m'avez exprimé dès mon arrivée et qui a profondément marqué les relations entre les représentants du personnel et les précédents gouvernements entre 2007 et 2012.

Mais au-delà la question posée a bien été quel avenir pour notre ministère.

Sans doute manquait-il ainsi un projet politique au ministère pour fixer un cap à ses missions et à l'organisation et aux moyens qui en découlent.

La somme des déficits énoncés donne la mesure du chemin à parcourir pour le succès des réformes à venir.

Cette situation appelle des mesures concrètes à court et à moyen terme.

En 2012 les recrutements de fonctionnaires ont été supérieurs aux recrutements de contractuels, marquant une inflexion que j'entends bien poursuivre. La défense du rôle des corps techniques et scientifiques du ministère dans son existence sera, soyez-en certains, une de mes préoccupations constantes. C'est en effet la condition pour renforcer les capacités d'expertise du ministère qui assurent sa reconnaissance auprès de tous ses interlocuteurs des milieux culturels, économiques, administratifs ou politiques.

Le rapport de l'inspection générale met également en évidence que les DRAC ont été les principales victimes de la RGPP. Le seul point positif a été le maintien de leur existence comme services déconcentrés du ministère de la Culture, dans un contexte de profonds remaniements de l'administration territoriale de l'État qui aurait pu conduire à leur disparition pure et simple. Vous savez à quel point je suis attachée à l'existence de nos directions régionales.

Si leur existence a été préservée, elles n'en ont pas moins payé un lourd tribut en termes de réduction d'emplois. Je considère que nous sommes arrivés à un étiage en dessous duquel il ne faut pas aller pour maintenir la capacité d'expertise et d'action des DRAC.

Les agents de catégorie C ont été les principales victimes de la RGPP. Les agents de catégorie C ont été particulièrement exposés aux conséquences de ces réformes, qui ont introduit une modification de l'organisation administrative dans laquelle ils travaillaient, en même temps que de nouveaux systèmes d'information, une modification des tâches qui leur étaient demandées, le plus souvent sans accompagnement.

J'ai décidé de prendre deux mesures à très court terme :

- d'abord la suppression de la règle de la mobilité imposée pour les agents de catégorie C promus ou reçus à un concours
- ensuite l'accélération du chantier de revalorisation de la situation des agents de catégorie C dont je souhaite qu'il passe par des mesures en matière de rémunération. Des démarches ont été engagées en ce sens vis-à-vis du ministère chargé de la fonction publique.

Le rapport met aussi en évidence les problèmes d'organisation et de fonctionnement des services qui sont nés de la réorganisation.

Les niveaux supérieurs d'encadrement se sont étoffés avec le regroupement de directions qui posait la question de l'avenir des cadres supérieurs de cette administration. L'encadrement intermédiaire a, lui, baissé de 21 % sur la même période. Les chaînes de décision ont été allongées. Les processus de travail qui existaient auparavant ont été bouleversés, sans que le partage des tâches et des responsabilités soit véritablement bien redéfini et stabilisé. Je considère que nous ne sommes pas complètement sortis de cette situation.

Ce rapport doit nous aider dans notre réflexion sur le fonctionnement actuel du ministère et sur les adaptations qui doivent lui être apportées pour en améliorer les conditions et permettre à chacun de ceux qui travaillent de reprendre confiance dans le sens de ce qu'ils font. Je ne souhaite pas rouvrir un chantier global sur l'organisation du ministère.

Une énième réorganisation serait chronophage alors que nous avons tant d'autres priorités à conduire dans le cadre de nos missions. Mais je ne peux pas non plus me satisfaire des dysfonctionnements qui me sont signalés, de l'excessive verticalité des prises de décision, de l'étanchéité entre des entités qui devraient échanger entre elles plutôt que de défendre je ne sais quel pré carré. Cette pratique doit cesser.

J'ai donc demandé au secrétaire général du ministère, Jean-François Collin, d'identifier les points d'organisation qui soulèvent aujourd'hui le plus de difficultés dans notre fonctionnement et de me proposer d'ici à l'été des améliorations après avoir échangé avec les directeurs généraux et entendu les partenaires sociaux

Au-delà de ces actions à court terme, la question qui nous est posée est de savoir quelles conclusions nous tirerons de ce rapport pour l'avenir dans un contexte, ne nous le cachons pas, de grave crise économique, de grande tension budgétaire. Dans une période où, je l'assume, l'Etat a décidé de réduire les déficits publics afin de rendre des marges économiques à un pays que l'excessif endettement laissé par nos prédécesseurs a laissé entre les mains des marchés financiers avec tous les risques que d'expérience nous connaissons désormais.

Dans ce contexte, je sais que beaucoup d'entre vous se disent et maintenant ? Après la RGPP, la modernisation de l'action publique n'est-elle pas la même chose sous un autre nom.

Je ne le pense pas et je m'attacherai de toutes mes forces à ce que nous ne retombions pas dans les mêmes ornières.

Je veux d'abord vous dire que ma mobilisation pour défendre l'emploi au ministère de la Culture et de la Communication reste entière. Je n'ai pas changé d'opinion depuis mon installation au contraire. On nous annonçait en 2012 pour 2013, 750 suppressions d'emplois dans notre ministère. Je me suis battu et ai pu obtenir que ce chiffre soit ramené à 100.

Certains considéreront que c'est encore trop, je le sais. Je peux les entendre. Mais reconnaissons que notre effort a ainsi pu être maîtrisé.

Pour 2014, même si je ne dispose évidemment pas encore de tous les éléments, l'effort en emplois qui nous serait demandé par le ministère du budget, sans revenir à l'hypothèse des 2,5% soit 750 emplois, pourrait être sensiblement plus important à celui retenu pour 2013.

Je veux vous dire que je vais à nouveau me battre pour en limiter la portée.

Même si cela ne signifie pas que nous n’aurons pas à réfléchir ensemble, quels que soient les efforts qui nous seront demandés, sur le périmètre et la priorisation de nos missions. Sur nos modes de fonctionnement aussi parfois.

A ce titre, la fameuse modernisation de l’action publique que certains considèrent comme une menace peut s’avérer un atout.

Contrairement à la RGPP, la MAP n’est pas fondée sur la réduction des effectifs publics. Ce n’est ni son objectif, ni son ambition. Et surtout pas au ministère de la Culture et de la Communication.

Vous le savez le gouvernement souhaite évaluer les politiques publiques pour en mesurer l’efficacité, l’adéquation des moyens mis en œuvre avec les buts poursuivis, et apporter les modifications qui s’imposent le cas échéant.

Pour y parvenir il nous faut revenir à la question essentielle : quelles sont nos missions, quelles politiques entendons-nous poursuivre ou prioriser ?

Je veux d’abord redire ici combien je suis attachée aux missions de service public que nous avons ensemble en charge.

C’est autour d’elles que je définis le projet politique pour la culture que je porte avec le gouvernement.

Notre ministère s’est construit dans les siècles, en plusieurs couches qui ont toute leur importance et leur valeur : la politique des beaux arts depuis le XIXe siècle et l’attention au patrimoine, les écoles qui forment l’élite de nos créateurs ; l’apport de Malraux pour redonner du souffle à cette politique sur tous les territoires et affirmer l’importance de la Culture dans la vie de chaque homme ; l’élan pour la culture porté avec François Mitterrand et Jack Lang, des nouveaux réseaux aux grands travaux ; l’éducation artistique et culturelle avec Catherine Trautman et Catherine Tasca...

Il me semble nécessaire aujourd’hui de refonder ces couches vitales du ministère, en revisitant nos politiques traditionnelles, patrimoine et création particulièrement, pour leur donner tout leur ancrage dans ce nouveau siècle : la loi d’orientation sur la création et la loi patrimoine auront notamment cette vocation. Cette dernière, par exemple, aura, nous y reviendrons ensemble, pour objectif de consolider l’Etat dans ses fonctions patrimoniales régaliennes.

Mais il est aussi nécessaire, à l’ère du numérique, de faire émerger de nouvelles politiques et régulations pour garantir la vitalité de nos créateurs et de nos industries culturelles et audiovisuelles : c’est la vocation de la Mission Lescure, de l’action en faveur de la numérisation des salles, de la politique numérique publique du ministère qui reste à développer.

Il nous faut aussi retrouver les bases d’une démocratisation culturelle, et même d’une démocratie culturelle : outre les mesures déjà prises pour faciliter l’accès de tous aux

musées et à la culture, c'est l'objectif de l'action conduite en faveur de l'éducation artistique et culturelle dont les modalités restent à préciser ou de la mission que j'ai confiée à Alain Seban sur la politique de diffusion de nos œuvres « hors les murs ».

Nous devons aussi retrouver les bases d'une gestion maîtrisée de nos projets : nous ne pouvons plus financer de grands chantiers qui épuisent notre capacité d'intervention et nos marges de manœuvres, nous devons d'abord faire vivre ce qui existe, aux mieux de nos capacités, avec les agents du ministère, explorer les moyens de mieux mettre en valeur ce que nous faisons déjà et qui est parfois méconnu.

Enfin, je souhaite que nous puissions renouer un pacte culturel avec les collectivités, dans le dialogue et la confiance, car la culture est non seulement facteur de cohésion et de dialogue citoyen, mais aussi d'attractivité des territoires, de compétitivité et un levier pour la croissance et l'emploi qu'il nous faut ensemble développer.

C'est sur ces bases, en fonction de ces priorités, que je souhaite que nous réfléchissions aux mesures de modernisation de l'action publique que nous pourrions mettre en œuvre. Non pas pour réduire la voilure mais pour mieux prioriser nos moyens au service de nos missions.

Je souhaite le faire avec vous, dans le dialogue, dans le respect de nos différences d'appréciation, dans la confrontation de nos approches et en toute transparence.

La première étape doit, bien sûr, être celle de l'évaluation. Une évaluation partagée avec les agents et leurs représentants, aux antipodes donc de la démarche conduite dans le cadre de la RGPP. Il ne s'agit pas de définir verticalement, des directions vers les agents, de Paris vers les régions, ce qui serait bon pour le ministère, mais au contraire d'analyser ensemble la situation, les missions, les fonctionnements, pour mieux construire des solutions communes afin d'améliorer notre fonctionnement. Ainsi, les chantiers à ouvrir seront directement issus des propositions des services et non venus d'ailleurs, plaqués, imposés.

Les politiques qui seront soumises à ces évaluations, la méthode retenue pour conduire ces évaluations relève du choix fait par chacun des ministères, elles ne sont pas décidées par le secrétaire général de l'Élysée. Ces évaluations seront conduites par les services du ministère, dans des délais assez longs puisqu'il est prévu d'y consacrer à chaque fois six mois. Nous avons initié l'évaluation des résultats de la réforme de l'organisation de la maîtrise d'ouvrage des monuments historiques. C'est le directeur général des patrimoines qui en est chargé. Michel Orier continuera avec les politiques d'aide à la création. Le même travail sera fait, à partir du mois de juin, pour les politiques de numérisation et d'archivage numérique.

Dans le même temps, nous travaillerons à l'élaboration d'un programme ministériel de modernisation et de simplification qui doit permettre d'améliorer nos relations avec les usagers des services du ministère, et de réfléchir aux adaptations nous permettant de corriger les défauts de notre organisation actuelle mis en évidence par le rapport de l'inspection.

Les documents relatifs à ce programme ont été mis en ligne sur le site intranet du ministère, et vous ont été communiqués.

J'entends que les instances représentatives du personnel soient associées de façon continue à ce travail, de façon à pouvoir faire valoir leur point de vue dans les orientations qui lui sont données, ainsi que dans la façon dont il est conduit.

Je sais que nous cheminons sur une voie étroite et difficile, dans un contexte dont chacun mesure à quel point il est contraignant. Mais je peux vous assurer que les objectifs que je poursuis en tant que responsable de la modernisation de l'action de ce ministère n'ont rien à voir avec la RGPP, ni dans la méthode ni dans les objectifs poursuivis.

Je serais d'ailleurs très attentive, au-delà des conclusions que vous tirerez du bilan de la mise en œuvre de la RGPP, à toutes les propositions que vous pourrez faire aujourd'hui quant à la conduite de ce travail et de cette réflexion. Car il me semble que, dans l'intérêt même de notre ministère, de ses missions et de ses agents, nul ne doit rester extérieur, spectateur de la démarche. Et que chacun, au contraire, à sa place, dans son rôle bien sûr, doit s'y impliquer.

Cette démarche doit évidemment se déployer dans le même esprit dans chaque direction générale et je serai vigilante à ce que les principes de la démarche que je viens de rappeler soient strictement respectés.

Car je suis persuadée que contrairement à ce qui a été fait avec la RGPP, ce n'est pas contre mais au contraire avec les agents, avec leurs représentants, dans un dialogue constructif et respectueux que nous construirons le ministère de la Culture et de la Communication du XXIème siècle, c'est-à-dire un ministère fier de son histoire, attaché à ses missions, mais aussi capable de se moderniser pour faire face aux défis technologiques et à l'évolution de notre société.