

DIAGNOSTIC TERRITORIAL DRAC BFC

Objet : complément aux « Éléments de réflexion du binôme DRAC sur la préfiguration de la réorganisation des services de l'État en BFC », 17 janvier 2015

Références : Circulaire PM n°5770-SG du 18 février 2015 ; Feuille de route des préfets aux DRAC – 18 mars 2015

Depuis la remise des « Éléments de réflexion... » le 17 janvier 2015, les DRAC ont organisé des échanges entre leurs services métiers afin de disposer de diagnostics partagés sur le nouveau territoire de la BFC et d'analyses sur les méthodes de travail.

7 réunions de travail se sont tenues alternativement en Bourgogne et en Franche-Comté (2 pour la création et l'action culturelle, 2 pour les services des CRMH, 1 pour les SRA, 1 pour les STAP et une réunion des chefs de service patrimoniaux y compris les chefs de STAP).

Elles ont permis d'effectuer un diagnostic affiné des politiques culturelles de l'État dans chacune des deux régions, d'analyser les processus de travail et de repérer les grands enjeux. Il restera à effectuer un travail plus approfondi pour caractériser la coopération avec les différents niveaux de collectivités territoriales, au premier rang desquelles les communes. Ce travail permettra ensuite la définition de priorités d'action pour les services de future direction régionale qu'il conviendra de proposer à l'administration centrale du MCC dans le cadre du dialogue de gestion.

I. Diagnostic comparé des politiques publiques : grands projets structurants au regard des spécificités du territoire BFC

Éléments de contexte

Dans le cadre de la nouvelle région, les enjeux stratégiques des politiques publiques dans les domaines de la conservation/restauration des patrimoines et du soutien à la création artistique et à sa diffusion seront fonction d'un certain nombre de déterminants.

La superficie très importante de la nouvelle région (47 784 km²) aura une incidence directe sur les déplacements et, par voie de conséquence, sur les modes d'organisation d'une direction régionale essentiellement opérationnelle. Marqué par la ruralité, la forêt et aussi par une industrialisation nettement supérieure à la moyenne, le territoire comporte trois zones plus densément peuplées :

- l'Arc urbain, le long de l'axe de la Saône entre Dijon et Mâcon, en particulier l'aire urbaine de Dijon (320 000 hab)
- l'aire urbaine de Besançon (240 000 hab)
- la conurbation ouvrière et industrielle autour de Belfort, Héricourt, Delle et Montbéliard (300 000 hab).

Au-delà de ces pôles urbains, on trouve un maillage d'aires urbaines moyennes (entre 20 et 50 000 habitants) plus marqué et plus régulier à l'est qu'à l'ouest.

Aujourd'hui, la capacité d'intervention financière des DRAC et des conseils régionaux en matière de culture n'est pas homogène. S'agissant des conseils régionaux, l'implication budgétaire est relativement comparable (la dépense culturelle par habitant est inférieure en Franche-Comté par rapport à ce qu'elle est en Bourgogne - 9 et 11 euros).

La différence est plus nette si l'on considère les dépenses de l'État – Culture (24 € en Franche-Comté et 32 € par habitant en Bourgogne). Cette différence s'explique surtout par la présence, en région Bourgogne, de

nombreux sites patrimoniaux dont l'État est propriétaire (quatre cathédrales) et de monuments qu'il soutient fortement du fait de leur caractère exceptionnel et de l'ambition des projets scientifiques et culturels (Vézelay, Cluny, Bibracte, La Charité-sur-Loire). A l'est, la relative faiblesse des dotations budgétaires a poussé à la mise en place de réseaux et de systèmes de mutualisations qui opèrent aussi bien dans le champ des patrimoines («Musées des Techniques et Cultures Comtoises», «Petites Cités Comtoises de Caractère », etc.) que dans celui de la création («Scènes du Jura», Scènes des musiques actuelles multi-sites).

Le nouveau territoire dispose donc d'atouts contrastés dont la future DRAC devra tirer parti dans l'organisation de ses politiques et de ses services.

A / Politiques en faveur de la création et de la diffusion artistiques

Les conseillers des DRAC pour le spectacle vivant, le cinéma, le livre et les arts plastiques ont produit des diagnostics conjoints pour analyser les forces et faiblesses de ce nouveau territoire et comparer leurs pratiques.

Les opportunités de cette fusion ont été identifiées mais restent à confirmer sur le terrain et dans la durée :

- une plus grande efficacité du service rendu aux usagers et aux partenaires culturels,
- la possibilité, grâce à une taille critique suffisante, de renforcer les secteurs actuellement fragiles : enseignement supérieur et insertion professionnelle, développement de projets numériques, notamment dans le domaine des arts sonores, installation ou renforcement d'équipes artistiques, accès pour les artistes à de nouveaux lieux de résidence, de diffusion ou à des dispositifs d'accompagnement.

Les acteurs et les opérateurs culturels ont commencé à réfléchir ensemble et envisager des coopérations entre lieux de production et diffusion, associant également les équipes artistiques. La prise en compte de leurs projets est essentielle.

Le diagnostic partagé a donné à voir les atouts (présence artistique, professionnalisation des équipes) et faiblesses (absence de structuration, faiblesse de certaines équipes, offre insuffisante de certaines disciplines artistiques) dans chaque secteur et permis d'identifier les points de convergence qui serviront d'appui pour construire la stratégie de la DRAC.

Dans le champ du cinéma, le préalable sera de travailler à une convention commune avec le Conseil régional et le CNC, si possible dès 2016, actant la mutualisation des aides à la création et à la production. Il serait en outre opportun de réfléchir à la structuration et au rapprochement des dispositifs du secteur : en particulier, la formation des acteurs locaux, les centres de ressources, l'animation du réseau de diffusion du cinéma, à quoi pourraient s'ajouter la coordination de dispositifs d'éducation à l'image, l'accueil des tournages, voire l'instruction des aides à la production.

S'agissant des arts plastiques, on distingue deux axes de travail majeurs :

- la stratégie de rapprochement des deux FRAC sous deux angles : politiques de constitution d'une collection régionale et de diffusion des œuvres sur l'ensemble du territoire
- la structuration de l'enseignement supérieur des arts plastiques en prenant appui sur les 3 écoles supérieures d'art de Dijon, Chalon-sur-Saône et Besançon (et les deux écoles préparatoires de Belfort et Beaune).

Par ailleurs, le diagnostic laisse apparaître l'existence de structures au rayonnement variable (local, régional, national, voire international comme le Consortium à Dijon), qui nécessitent une réflexion commune pour clarifier les missions de ces lieux sur le territoire (« pôle d'art contemporain » de Dijon, FRAC(s), Centres d'art, galeries etc ...) La DRAC pourrait en outre engager un travail sur le développement des résidences de création en prenant appui, par exemple, sur les établissements scolaires (Éducation nationale ou Agriculture) ou sur des musées d'importance régionale ou nationale.

Dans le secteur du théâtre, les axes de travail majeurs sont :

- soutenir et développer la présence artistique sur le territoire régional, avec un enjeu fort sur l'émergence, en s'appuyant sur un réseau de lieux labellisés assez dense et solide : les deux CDN de Besançon et Dijon, les sept scènes nationales (4 en FC, 3 en B actuellement),
- enjeu fort sur la formation, très embryonnaire actuellement sur les deux régions : réflexion à conduire avec les CDN et les universités,
- le développement d'un axe jeune public en prenant appui sur les lieux existants (Côté Cour, scène conventionnée jeune public en Franche-Comté, Minoterie à Dijon),
- réflexion sur la filière des arts de la rue, entre les compagnies conventionnées, très implantées sur le territoire, et le CNAR et le festival de Chalon-sur-Saône.

En matière de musique, plusieurs enjeux :

- l'importance de la filière « Voix » dans les deux régions doit amener à réfléchir à sa structuration : mise en réseau et formation,
- pôle d'enseignement supérieur à l'échelle de la région ? Le lien entre formation et insertion professionnelle nécessite une réflexion particulière,
- avenir des agences régionales (Lab en Bourgogne et mission voix en FC),
- la musique symphonique peut donner lieu à une réflexion particulière pour inciter les deux orchestres à réaliser un ou plusieurs programmes communs chaque année. Le rapprochement des deux ensembles pourrait faire l'objet d'une étude préalable. Il faudra s'interroger sur la dimension régionale du concours de jeunes chefs d'orchestre,
- enjeu de structuration de l'offre lyrique sur le territoire associant l'Opéra, les scènes nationales et les ensembles lyriques.

Pour la danse, la fusion des régions peut constituer l'opportunité de créer un réseau danse et une vraie dynamique à partir du Centre chorégraphique national de Belfort et du Centre de développement chorégraphique de Dijon. Enfin, la nouvelle géographie poussera à envisager des projets itinérants à inventer ou à appuyer sur les dispositifs existants.

Dans le domaine du livre et de la lecture, il est essentiel de favoriser l'émergence de grands projets de dimension régionale (Besançon, Dijon) et de compléter la couverture territoriale en matière d'accès aux bibliothèques. Il convient d'avoir une attention particulière pour les quartiers péri-urbains et les zones rurales. Une telle stratégie nécessite un état des lieux, une carte des zones non pourvues et des grands projets restant à financer. Priorité sera toujours donnée aux projets intercommunaux et à forte dynamique partenariale et au renforcement du partenariat avec les départements.

Par ailleurs la DRAC devra encourager les actions de formation et redonner au livre et à la lecture toute leur place dans les dispositifs d'éducation artistique et culturelle.

B / Politiques de l'éducation artistique et du développement culturel

Le principal défi pour l'action territoriale de la future DRAC sera de maintenir et développer l'offre culturelle dans les territoires les plus éloignés (l'ouest rural et faiblement habité, l'est densément peuplé et socialement en crise). L'enjeu majeur consiste à identifier et définir une action particulière pour les zones d'intervention prioritaire.

La DRAC devra travailler à l'implantation d'artistes, à la montée en compétence d'équipes artistiques et à la contractualisation avec les collectivités en matière de développement culturel. Une identification précise de ces zones (intégrant les quartiers prioritaires de la politique de la ville) est à conduire afin que la DRAC puisse concentrer ses efforts en faveur des habitants de ces territoires.

Des réponses adaptées pourront alors être proposées au regard des spécificités de ces territoires :

- construction d'équipements mixtes (par exemple via la DGD bibliothèques pour la construction de médiathèques de nouvelle génération)
- élaboration de contrats territoriaux (par exemple à l'échelle des pays)
- mobilisation de l'outil de la résidence artistique

- appui aux lieux de pratiques artistiques
- accès au support numérique

Une première action commune et pertinente serait de confier une étude à un laboratoire universitaire, en partenariat avec l'INSEE, afin d'identifier les zones prioritaires sur la base de critères sociaux, économiques et d'action culturelle.

Dans le champ de l'éducation artistique et culturelle (EAC), l'ampliation à la nouvelle région de l'instance de pilotage régional réunissant la DRAC, le Rectorat, la DRJSCS et les collectivités territoriales, installée en Franche-Comté début 2014, est une priorité, conforme à la circulaire du 3 mai 2013. Par ailleurs, les conseillers chargés d'éducation artistique entendent agir particulièrement en faveur de la formation initiale et continue des enseignants et des intervenants en lien avec l'ESPÉ. Il s'agit également d'élaborer une politique d'étude commune et de consolider les établissements culturels missionnés pour assurer le rôle de pôles ressources pour l'éducation artistique (PREAC) dans les domaines de la danse, du patrimoine, de la lecture, de l'image. Enfin, une opération de communication sur l'ensemble du territoire serait nécessaire pour valoriser l'action des collectivités (et notamment des villes grandes et moyennes) dans ce domaine.

C/ Politiques patrimoniales

En matière patrimoniale, l'organisation en pôle préexiste dans les deux DRAC. La réunion de coordination du 8 avril 2015 a démontré la pertinence de constituer un pôle Patrimoines au sein de la nouvelle direction régionale.

Il convient de bien prendre en compte que le nouveau pôle « patrimoines » regroupera 106 agents soit presque 70 % des effectifs de la nouvelle DRAC (61 agents en UR et 45 agents dans les 8 UT). Le périmètre et le mode de fonctionnement de la coordination sont à construire.

Par ailleurs, les services ont identifié de manière convergente les chantiers prioritaires devant permettre à la DRAC de fonctionner de façon homogène :

- amélioration des relations avec les collectivités territoriales, en particulier la nouvelle administration régionale,
- détermination des territoires sur lesquels une vision croisée globale du patrimoine est nécessaire afin d'organiser le travail des services,
- structuration du porter-à-connaissance sur la base du modèle franc-comtois,
- structuration de l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans les domaines de l'archéologie, des espaces protégés et des monuments historiques,
- organisation du contrôle scientifique et technique en fonction des métiers et des territoires,
- améliorer la communication et la diffusion des informations autour des missions de l'État.

Enjeux

Aménagement du territoire et porter-à-connaissance

Tel que pratiqué en Franche-Comté, le système d'une réponse commune des services patrimoniaux s'avère un processus à maintenir, dans la mesure où il concourt à une meilleure coordination des services de l'Etat. Deux écueils doivent toutefois être surmontés en raison du changement d'échelle :

- le nombre de documents à produire sera multiplié par trois (1/3 de communes des deux régions actuelles sont en cours de renouvellement de leur document de planification urbaine). Dès lors, le système élaboré en FC, autour d'un seul agent, doit être renforcé et structuré. Il conviendra de doter cette cellule en fonction des nouveaux besoins, avec, notamment l'ajout nécessaire d'un cartographe rattaché au nouveau pôle ;
- hiérarchisation des enjeux : des choix et des priorités devront être dégagés sur des critères scientifiques et/ou économiques, territoriaux. Chaque service devra lister ses priorités dans une base et le croisement

des données fournira le cadre des interventions privilégiées de la nouvelle DRAC. Dans les deux régions, ce travail est en cours.

Structuration de l'AMO

Dans une grande région, sans métropole, comportant un patrimoine très riche et très également réparti sur le territoire, particulièrement en zone rurale, l'assistance à maîtrise d'ouvrage doit être pensée et organisée. Trop d'élus ruraux sont désemparés face à des chantiers patrimoniaux, à forte spécificité technique et scientifique ; **l'AMO concernera les monuments historiques, mais aussi l'archéologie préventive et les espaces protégés.** Depuis plusieurs années, la Franche-Comté réalise de l'AMO de façon informelle en matière de monuments historiques, ce qui permet de finaliser les dossiers et de lancer les opérations.

Organisation du CST

Le contrôle scientifique et technique est une mission partagée par l'ensemble des services patrimoniaux. Sur un vaste territoire, l'organisation du CST devient une priorité qui redonne du sens aux missions des agents. À des degrés divers, 65 agents sont appelés à exercer le CST, ce qui nécessite la mise au point d'une définition commune et de procédures communes tout au long de la chaîne opératoire patrimoniale. Le CST nécessite une harmonisation des systèmes informatiques en DRAC et une organisation structurée des missions de chaque service.

L'animation des réseaux et lieux ressources dans le champ du patrimoine est un axe important de déploiement de la politique du ministère de la Culture.

Les CAUE

Les CAUE constituent une ressource importante. En Franche-Comté, la conseillère architecture a mis en place un réseau des acteurs de l'architecture (CAUE, maison de l'architecture, CROA, animateurs des VPAH, architecte conseil, DREAL, etc.) qui fonctionne de manière efficace. Néanmoins, on peut craindre que la crise que traversent les CAUE minimise leur rôle actuel. Hormis le Territoire de Belfort, tous les départements de la nouvelle région disposent d'un CAUE.

Les Villes et pays d'art et d'histoire (VPAH)

En tissant un réseau qui irrigue le territoire, les VPAH représentent pour les deux régions une ressource intéressante, en particulier en matière de valorisation mais aussi d'éducation artistique et culturelle.

Les musées

Les musées des deux régions constituent également un réseau important d'une centaine d'établissement qui associe les collectivités territoriales et l'État. On constate une convergence de certaines thématiques (beaux-arts, musées techniques, arts et traditions populaires) qui peut favoriser la mise en réseau et la synergie de leurs actions.

Les petites cités comtoises de caractère

Le réseau des « petites cités comtoises de caractère » existe en Franche-Comté. On pourra étudier la possibilité de son extension en Bourgogne.

Les universités de Bourgogne et de Franche-Comté

Les universités de Bourgogne et de Franche-Comté forment de nombreux professionnels dans les métiers du patrimoine. Des liens très étroits existent déjà avec les DRAC. Certains agents participent aux enseignements et aux conseils d'UFR, et siègent dans les CA des CROUS et le COSP des ESPE.

Les centres de conservation et d'études (CCE)

Les centres de conservation et d'études, créés par la Direction générale des patrimoines, ont une mission de conservation de l'ensemble du mobilier archéologique et patrimonial et d'accueil du public, bénévoles comme professionnels, pour mettre à disposition des chercheurs les collections recueillies. La grande région en compte un à Bibracte (58), un deuxième en cours de transformation à Sens (89) dans les locaux du musée et un troisième à Lons-le-Saunier (39) géré par la ville.

La création de la grande région sera l'occasion de réfléchir à la création d'un CCE qui regroupe l'ensemble des collections actuellement conservées par l'État en Franche-Comté et qui offre une possibilité supplémentaire pour le mobilier bourguignon.

Le centre régional de restauration et conservation des œuvres d'art de Vesoul

Le centre régional de restauration et conservation des œuvres d'art de Vesoul (70) est à une période charnière de son histoire. Il pourrait, par le biais d'une modification de ses statuts, devenir une ressource importante pour la grande région (plate-forme technique, conservation préventive, etc.)

Plus ponctuellement, certaines institutions sont de véritables ressources et aident à la structuration des interventions des DRAC, comme c'est le cas de l'EPCC Bibracte ou de la Cité du Mot à La Charité-sur-Loire.

II - Des outils et des méthodes de travail à inventer et à réorganiser

Dans toutes les disciplines, il est rappelé le caractère essentiel de la co-construction des politiques culturelles avec les collectivités territoriales, en premier avec le niveau communal qui porte l'essentiel des dépenses culturelles, mais aussi avec les conseils départementaux et le conseil régional dont les capacités à se doter de compétences en matière culturelle devraient être confirmées par la Loi NOTRe.

Comme cela a été évoqué, la nouvelle région présente des spécificités : le caractère à la fois rural et industriel, la présence de zones de montagne et de forêt peu peuplées et un tissu urbain relativement équilibré.

Un réseau de « structures-ressources » régionales

Les DRAC ont identifié des structures relais disciplinaires ou interdisciplinaires qui assurent des missions d'animation de réseaux professionnels, de formation professionnelle, d'information aux professionnels et aux amateurs, d'études, de collecte de données, d'animation de réseaux. Telles sont les missions des pôles ressource pour l'éducation artistique (les 4 PREAC de Bourgogne, l'association CANOPE pour la danse en Franche-Comté, le LAB en Bourgogne pour toutes les disciplines, les «missions voix », l'APARR). Dans le domaine du livre, la Franche-Comté dispose de plusieurs structures d'appui : l'ACCOLAD pour le patrimoine écrit, le Centre régional du livre pour l'économie du livre, et CROQ livre pour le livre jeunesse, tandis que la Bourgogne ne prend appui que sur le Centre régional du livre. Dans le domaine du patrimoine enfin, plusieurs réseaux ou structures spécialisées constituent des points d'appui scientifique et technique essentiels à la conduite des missions de la DRAC.

Il s'agira de réfléchir aux rôles que la future DRAC entendra faire jouer à ces structures-ressources, dans le but de lancer une concertation avec le futur conseil régional pour clarifier leurs missions à l'échelle du nouveau territoire et signer des conventions tripartites (DRAC/conseil régional/association).

Une nouvelle organisation des services de la DRAC

Les services dédiés aux monuments historiques ou au développement culturel et territorial ainsi que les pôles création et patrimoines ne sont pas organisés de manière strictement identique dans les deux DRAC. Il conviendra donc d'ouvrir la réflexion sur les choix à opérer en matière d'organisation à court, moyen et long terme.

Avec l'existence potentielle de binômes de conseillers sur un même domaine, il est nécessaire de réfléchir aux modalités de répartition des dossiers : dossiers transversaux, suivi de structures ou d'équipes artistiques et suivi de territoires (dont les frontières pourraient être redéfinies : est/ouest, nord/sud, urbain/rural, etc.). Il s'agit de réduire l'éloignement. Le binôme favorise la synergie et la complémentarité des expertises.

La fonction de coordinateur ou de chef de pôle nécessite d'être éclaircie dans la nouvelle organisation. Dans une région plus vaste, cette fonction apparaît difficilement cumulable avec une fonction de conseiller, pour des raisons de disponibilité mais également de légitimité managériale. Cette fonction devra être clairement définie : animation du service par l'organisation de réunions thématiques, coordination financière, etc.

La nécessité d'une observation cartographiée à jour pour chacun des secteurs :

Une première analyse permet de constater que les DRAC ont perdu, aux fils des ans et des restructurations, la maîtrise et la restitution de données dans les différents secteurs culturels : lecture publique, enseignement de la musique et de la danse, éducation artistique et culturelle.

Les premiers échanges entre DRAC soulignent la nécessité de repenser l'observation culturelle en région, outil essentiel de connaissance du territoire et de pilotage des politiques publiques. Les données sont éclatées entre plusieurs lieux et collectivités. Il faudrait une concertation entre collectivités (État, Région, Département et communes) pour redéfinir les rôles respectifs quant à la collecte des données.

La fusion des bases de données des deux DRAC doit permettre de disposer d'outils cartographiques :

- cartes des lieux « structurants » rayonnant sur leur territoire (scènes nationales, scènes conventionnées, compagnies, scènes de musiques actuelles, opéras, FRAC, centres d'art, bibliothèques têtes de réseaux)
- cartes des pôles de ressources
- en complément : carte des lieux de proximité (autres bibliothèques, cinémas)
- en complément : carte des contrats éducatifs (CLEA), CTL et contrats de territoires

Les moyens informatiques

Les services sont dotés de logiciels métiers, essentiellement dans le domaine du patrimoine : AGREGEE, PATRIARCHE, ARP, GESTAURAN.

- point fort : Les institutions ressources sont clairement identifiées et les habitudes de travail existent déjà.
- point faible : vétusté des logiciels métiers

Les moyens informatiques, notamment à l'échelle d'une région plus vaste, devront prendre en compte la nécessité d'outils performants pour faciliter la communication entre les services et les échanges de données entre services et avec les autres administrations.

Communication et charte graphique

L'amélioration de la communication autour des missions des services et du rôle de la Drac représente un enjeu important. Face à des collectivités territoriales qui s'affirment dans ce domaine, il est primordial d'informer le public sur les actions de l'État.

Par exemple, dans le domaine des patrimoines, la création d'une charte graphique commune pour les opérations soutenues par le BOP 175 et, en particulier, les chantiers de restauration MH, contribuerait à mieux identifier l'intervention des services de la DRAC.

III - Répartition des missions opérationnelles par rapport aux missions de pilotage et de contrôle au sein des DRAC

L'enjeu porte sur la montée en puissance des compétences de pilotage de la future DRAC. Avec une DRAC siège, une DRAC antenne dans l'ancien chef-lieu et 8 UT, il sera nécessaire de définir la chaîne de décision et la gouvernance de la DRAC, en intégrant bien le site antenne et les STAP. Dans ce schéma, l'antenne demeure purement opérationnelle, d'où la nécessité de définir précisément la chaîne de commandement et les délégations.

La charte de déconcentration annoncée nécessite aussi une nouvelle répartition des missions. L'équipe de direction (directeur, directeur adjoint, secrétaire général et chefs de pôles) sera chargée du pilotage, des stratégies métiers et des stratégies territoriales. Cette mission intègre aussi les fonctions suivantes : observation, évaluation des politiques publiques, gestion des données et cartographie, communication, contrôle de gestion.

Toutes les fonctions d'appui au pilotage se situent au siège avec la présence physique des cadres. Un renfort de cette fonction pilotage sera nécessaire au DR dont les services seront répartis sur 8 sites. Le DR devra assurer la stratégie budgétaire et sa déclinaison organisationnelle et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour tous les sites. La majeure partie des effectifs de la DRAC et de ses UT composeront le pôle patrimoine (avec 106 ETP sur les 150).

Les fonctions opérationnelles (conseil et contrôle principalement) relèvent des services dédiés à la conservation des monuments historiques (CRMH), à l'archéologie (SRA), à l'architecture et l'urbanisme (STAP), au développement culturel dans les secteurs de la musique, de la danse, des arts plastiques, de la lecture, de l'éducation artistique et culturelle, au développement des industries culturelles dans le secteur du cinéma et du livre.

Les conditions de réussite de la mise en place d'une nouvelle organisation reposent sur le renforcement des fonctions de chef de pôle. Ces derniers devraient pouvoir se consacrer exclusivement, pour des raisons de disponibilité et pour asseoir leur légitimité managériale, à cette fonction d'encadrement et de pilotage.

La qualification des personnes chargées de missions transversales et la composition des équipes actuelles des deux DRAC sont hétérogènes. Des lacunes importantes sont constatées notamment dans les domaines suivants :

- absence d'outils ou de compétences pour l'aide au pilotage notamment sur les missions d'observation, d'évaluation et de cartographie générale, pour assurer la mise en œuvre d'une stratégie territoriale
- en termes d'information et de communication: insuffisance de la formalisation concernant l'action et la doctrine de l'État (critères commun d'intervention, etc.)
- le contrôle de gestion lacunaire, insuffisamment intégré dans les processus de programmation et d'arbitrage;
- les outils et méthodologies de programmation budgétaire différents entre les deux DRAC seront à harmoniser.

Un plan de formation pour les cadres (conduite de projet, management) et autres collaborateurs et une méthodologie de gestion prévisionnelle des emplois et compétences seront à définir rapidement pour pallier ces difficultés.

Pour assurer le pilotage des services, le DRAC aura à définir des méthodes et des instances de travail. (CODIR, réunion de services, comités, collèges etc.)

IV - Analyse comparée des principaux processus internes métiers et supports

Les processus essentiels pour le ministère de la culture sont, pour les patrimoines, le porter-à-connaissance dans une logique d'inscription dans une politique interministérielle d'aménagement du territoire et le contrôle scientifique et technique, le ministère de la Culture garantissant la qualité des travaux engagés sous sa responsabilité. Le porter-à-connaissance conduit à faire connaître toutes les contraintes liées à l'existence de secteurs et monuments protégés ou de sites archéologiques mais aussi le rayonnement de ses équipements culturels (ex SCOT). Dans le domaine de la création, le soutien au réseau des établissements labellisés et conventionnés par le Ministère va de pair avec une attention portée à l'émergence de nouvelles équipes artistiques ancrées dans les territoires. Enfin l'impératif de démocratisation culturelle est une priorité ministérielle qui se manifeste en particulier à travers le développement en partenariat de l'éducation artistique et culturelle.

Au regard de ces missions fondamentales, qui mobilisent la majeure partie des équipes, les DRAC ont sélectionné 8 processus métiers et ont procédé avec l'aide du SGMAP à leur analyse comparée (forces et faiblesses) afin de dégager des pistes d'harmonisation et de convergence et d'identifier les bonnes pratiques :

- 1 Attribution d'une subvention sur monuments historiques
- 2 Délivrance d'une autorisation de travaux en espaces protégés
- 3 Procédure de protection monuments historiques
- 4 Porter-à-connaissance dans le champ de l'urbanisme notamment
- 5 Élaboration et signature de conventions territoriales de développement culturel
- 6 Conventionnement (contrats d'objectifs) des établissements labellisés
- 7 Attribution d'une subvention dans le secteur de la diffusion/création
- 8 Attribution d'une subvention d'investissement aux médiathèques – DGD

Cf. Annexes : fiches processus

V - Approfondissement des opportunités de transferts de compétence aux UT

Si l'hypothèse d'un DRAC unique est maintenue, elle implique une réflexion sur l'organisation des UT. Le schéma serait alors le suivant :

- DRAC siège : pilotage et services opérationnels (monuments historiques, archéologie, développement culturel et création, éducation artistique)
- DRAC antenne : services opérationnels (monuments historiques, archéologie, développement culturel et création, éducation artistique) en fonction du rayonnement territorial du service, a priori tourné vers les zones ouest de la nouvelle région.
- UT simple : service opérationnel pour l'architecture et l'urbanisme
- UT renforcée : service opérationnel pour l'architecture et l'urbanisme avec le renfort d'un conseiller territorial pour le développement culturel

Concernant les STAP dont le rayon d'intervention correspond actuellement au territoire départemental (à l'exception du territoire de Belfort), les pistes de réflexion et d'expérimentation, (mais non engagées à ce stade) portent sur une redéfinition possible des zones d'intervention.

Une possibilité de renforcement du rôle territorial des UT STAP repose sur l'intégration d'une dimension de développement culturel, notamment en direction de certains territoires identifiés comme prioritaires : Haute-Saône, Territoire de Belfort, Yonne et Nièvre. L'affectation de conseillers pour l'éducation artistique et culturelle ou le développement territorial serait un moyen d'apporter un appui plus grand aux collectivités de ces territoires.

De même, une expérimentation pourrait être engagée pour une mise en réseau des UT d'une part et l'organisation de la présence ponctuelle au sein des STAP d'autres secteurs culturels (conseillers musée, lecture, cinéma, ou éducation artistique) notamment à l'occasion des permanences assurées par les ABF dans les communes.

Le lien des UT avec les pôles nécessite une réflexion approfondie lors de la phase de préfiguration.

VI - Présentation de mutualisations déjà réalisées

Un certain nombre de missions induisent d'ores et déjà des collaborations entre services et agents des deux DRAC :

- commissions scientifiques d'acquisition et de restauration pour les musées : 6 réunions chaque année alternativement en Franche-Comté et en Bourgogne, animées par les conseillers musées qui disposent d'une déontologie et de critères communs
- participation des conseillers sectoriels aux comités d'experts d'autres régions dans un périmètre qui ne correspond pas toujours à la Bourgogne/Franche-Comté (exemple comité danse : Bourgogne, Rhône-Alpes, Auvergne)
- conseiller pour le cinéma et l'audiovisuel affecté sur les deux DRAC

- Commission interrégionale d'archéologie (CIRA) qui concerne au-delà de la BFC l'Alsace, la Lorraine et la Champagne-Ardenne, présidée par le Préfet de la Région Bourgogne, et qui dispose d'une déontologie commune.

VII - Analyse des opportunités et risques au regard du projet de fusion

Au-delà de l'enjeu d'efficacité de l'action de l'État, déjà évoqué dans le diagnostic des DRAC, qui implique une proximité géographique entre les fonctionnaires de l'Etat et leurs interlocuteurs, l'enjeu principal porte sur les ressources humaines.

La fusion nécessite un accompagnement renforcé des équipes : dispositifs d'écoute, accès à des formations, appui financier aux collaborateurs amenés à déménager.

L'opportunité de cette fusion réside dans une autorité de l'État renforcée avec un pilotage plus efficient, une parole plus claire et l'harmonisation des processus de travail. Le risque porte sur les difficultés à mettre en place une gouvernance efficace de la DRAC dans ses différentes composantes et à faire fonctionner les collaborateurs en mode projet. Le risque d'un éloignement des centres de décision des territoires les plus éloignés (Ouest de la Région BFC) n'est pas à écarter et des modalités de travail avec ces zones géographiques devront être déterminées.

Pour réussir la préfiguration il conviendra de se mobiliser sur la conduite de changement et d'être spécialement attentif aux enjeux du management. Un appui fort en interne (par la désignation d'un responsable RH par exemple) est essentiel mais doit s'accompagner d'une démarche, d'une méthode et de moyens spécifiques pour définir un nouveau projet de service (animation d'une équipe projet, animation du dialogue social, appui méthodologique, etc.)

La fusion induit aussi la nécessité de définir les nouvelles modalités de collaboration avec les collectivités locales qui sont elles-mêmes en cours de réorganisation.

Proposition pour la phase de préfiguration :

Il paraît essentiel de mettre en place auprès du préfet préfigurateur et de son équipe-projet une cellule RH exclusivement dédiée à la réforme de l'État, qui sera en capacité, avec la neutralité de son caractère externe aux services, et le professionnalisme de ses membres, d'accompagner et de conseiller les agents et de fournir aux équipes de direction une aide à la décision.

VIII - Dialogue social

Le dialogue social institutionnel est assuré par les comités CT et CHSCT (qui sont convoqués tous les deux mois dans chaque Drac) qui ont pu être mis en place très rapidement en 2015, les organisations syndicales élues n'ayant pas rencontré de difficultés à désigner des représentants.

Par ailleurs, des réunions générales d'information des directeurs vers les personnels sont organisées (à un rythme mensuel en Franche-Comté, bimestriel en Bourgogne), sur les sujets de la fusion des régions et des réformes en cours, depuis novembre 2014.

Il n'existe pas d'autres instances substitutives. Il n'y a pas d'autres espaces de dialogue social avec les OS de type réunions de service, CODIR élargi, bilatérales.

Quant à l'expression directe des agents, en Franche-Comté les OS n'ont pas retenu la proposition de l'administration de création d'un blog dédié aux échanges sur la question des réformes. Ils ont souhaité la mise en place d'une boîte à idées au centre de documentation. Le recensement des suggestions a été transmis à la direction en assemblée générale.

En Bourgogne, les OS communiquent par messagerie (deux communications suite aux réunions d'information de la DRAC).

En phase de fusion, il est préconisé de renforcer le dialogue social aux travers des instances de dialogue social classiques. Des groupes de travail réunissant les agents des différents services pourront être organisés pour apporter des contributions et des propositions sur les projets à mener, la réorganisation ou les modalités de travail.

Le 20-04-2015

Christelle CREFF-WALRAVENS

Bernard FALGA