

N° 416

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juillet 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le rapport de la Cour des comptes relatif à la gestion des **personnels du ministère de la culture et de ses établissements publics**,*

Par M. Yann GAILLARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

**MIEUX GÉRER LES PERSONNELS DU MINISTÈRE DE LA
CULTURE ET DE SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS :**

L'indispensable révolution « culturelle »

AVANT-PROPOS

L'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que la mission d'assistance du Parlement, confiée à la Cour des comptes, comporte **la réalisation de toute enquête demandée par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle.**

Depuis le 1^{er} janvier 2002, date d'entrée en vigueur de ces dispositions, neuf communications de la Cour des comptes ont été transmises à la commission du Sénat, et ont fait l'objet d'autant de rapports d'information de votre commission des finances¹.

Au titre de l'année 2004, votre commission des finances a demandé à la Cour des comptes la réalisation de quatre nouvelles enquêtes².

Ainsi que votre commission des finances en a acté le principe, ces communications de la Cour des comptes ont vocation, après analyse par les rapporteurs spéciaux compétents, de nourrir sa réflexion et, si elle en décide la publication, conformément aux dispositions de l'article 58-2 précité, de contribuer au débat public.

Après avoir été destinataire de la communication de la Cour des comptes relative à la gestion des personnels du ministère de la culture et de ses établissements publics, **votre commission des finances a procédé, le 13 juillet 2004, à l'audition conjointe de M. Henri Paul, directeur de cabinet du ministre de la culture et de M. Guy Mayaud, conseiller-maître à la Cour des comptes,** à laquelle étaient conviés les membres de la commission des affaires culturelles.

A l'issue de cette audition dont le procès-verbal est reproduit dans le présent rapport d'information, votre commission des finances a décidé, en application des dispositions précitées de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de publier la communication de la Cour des comptes.

¹ Citons notamment le rapport « Décentralisation et déconcentration culturelles : des questions de cohérence » n° 393 (2002-2003), relatif à l'organisation et à la gestion des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP).

² Elles porteront sur les aides aux organisations non gouvernementales dans le cadre de l'aide publique au développement, la direction des constructions navales, l'établissement public Météo France et les subventions d'investissements à la recherche universitaire.

Le présent rapport d'information n'a d'autre ambition que d'éclairer les enjeux de la réforme de la gestion des personnels du ministère de la culture et de ses établissements publics.

Ce rapport d'information met ainsi en évidence la nécessité d'une évolution des méthodes et des modalités de gestion de ces personnels. Le ministère doit accomplir une « **révolution culturelle** » afin de s'adapter aux besoins du secteur culturel, aux nouveaux transferts de compétence prévus par l'acte II de la décentralisation et aux impératifs de gestion définis par la loi organique du 1^{er} août 2001 précité.

Les principales difficultés de gestion du personnel que met en évidence ce rapport d'information sont les suivantes :

- une **imparfaite connaissance statistique** des effectifs dont dispose le ministère ;

- un **recentrage insuffisant** de l'administration centrale sur ses fonctions « d'état-major », alors que la déconcentration et la décentralisation sont très importantes dans le secteur culturel ;

- une complexité, une rigidité et un **coût de la gestion par corps**, les agents du ministère de la culture appartenant à une soixantaine de corps ;

- un **recours croissant aux contractuels**, notamment au sein des établissements publics.

TRAVAUX DE LA COMMISSION :

**AUDITION CONJOINTE DU DIRECTEUR DE CABINET DU
MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION
ET DE LA COUR DES COMPTES DU 13 JUILLET 2004**

Présidence de M. Jean Arthuis, président

Séance du 13 juillet 2004

Ordre du jour

Audition de M. Henri Paul, directeur de cabinet du ministre de la culture accompagné de **Mme Martine Marigeaud**, directeur de l'administration générale au ministère de la culture, **et de M. Guy Mayaud**, conseiller maître à la Cour des comptes, en présence de **Mme Catherine Demier**, secrétaire générale adjointe de la Cour des comptes, chargée des relations avec le Parlement

M. Jean Arthuis, président - Mes chers collègues, l'audition conjointe à laquelle nous allons procéder aujourd'hui est la neuvième de ce genre, résultant de l'application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui prévoit la réalisation, par la Cour des comptes, « de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elles contrôlent ».

A ce titre, la Cour des comptes a transmis à notre commission, en janvier 2004, une « communication » relative à la gestion des personnels du ministère de la culture et de ses établissements publics. Cette communication a également été adressée par voie de référé, au ministre de la culture et de la communication, au ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ainsi que, en copie, au ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire.

Il m'a semblé, conformément à la procédure déjà suivie, qu'était nécessaire une audition conjointe de M. Henri Paul, directeur de cabinet du ministre de la culture, d'une part, et de Mme Martine Marigeaud, directeur de l'administration générale au ministère de la culture d'autre part, en présence de M. Guy Mayaud, conseiller maître, et de Mme Catherine Demier, secrétaire générale adjointe de la Cour des comptes, chargée des relations avec le Parlement, qui, à ce titre, a contribué au développement d'une coopération efficace entre la Cour des comptes et le Sénat.

La communication de la Cour des comptes souligne, comme l'avait déjà relevé notre collègue Yann Gaillard, rapporteur spécial des crédits de la culture, la difficulté d'évaluation du nombre d'agents relevant directement ou indirectement du ministère et de ses établissements publics. La Cour des

comptes analyse notamment l'adéquation entre les personnels disponibles et les besoins dans le secteur de la culture, et note qu'une très grande vigilance s'impose sur la comptabilisation des effectifs des établissements publics du ministère de la culture. Elle examine également les conséquences de la gestion par corps des personnels du ministère et souligne la lourdeur, la complexité et le coût de ce mode gestion. Enfin, elle s'interroge sur le recours croissant aux personnels contractuels de droit public et sur ses implications.

M. Guy Mayaud, conseiller maître de la Cour des comptes, présentera dans un premier temps les conclusions du rapport sur la gestion des personnels du ministère de la culture et de ses établissements publics communiqué à notre commission, puis les représentants du ministre de la culture et de la communication pourront répondre aux observations de la Cour des comptes. Enfin, je vous inviterai, mes chers collègues, à intervenir si vous le souhaitez.

Conformément à l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il nous appartiendra à la fin de cette audition de statuer sur la publication du rapport transmis et qui, sur le plan juridique, est une « communication » de la Cour des comptes.

La parole est donc à M. Guy Mayaud pour la présentation du rapport relatif à la gestion des personnels du ministère de la culture et de ses établissements publics.

M. Guy Mayaud - Deux constats principaux s'imposent. En l'état actuel des choses, il n'existe pas de document pouvant offrir une vue consolidée des emplois et des effectifs réels du ministère et de ses établissements publics. De plus, en matière de gestion prévisionnelle des emplois et d'optimisation du rapport entre les effectifs et les tâches à accomplir, le ministère de la culture en est encore aux balbutiements.

Les documents budgétaires, le projet de loi de finances ou la loi de finances, comportent des annexes relatives aux emplois. Les annexes récapitulatives traitent des emplois inscrits au budget du ministère, quelle que soit leur implantation, notamment administration centrale et services déconcentrés, mais aussi les emplois affectés dans les établissements publics à caractère administratif.

La récapitulation générale des emplois budgétaires explicite l'évolution du nombre des emplois d'un budget à l'autre, en distinguant les titulaires et les contractuels. La récapitulation détaillée fournit par chapitre et par article le nombre des emplois budgétés, en distinguant les titulaires et les contractuels. A cet égard, il faut souligner que dans cette récapitulation, dite détaillée, les emplois de l'administration centrale (selon l'intitulé de l'article 52) sont inférieurs d'environ 30 % à la réalité, du fait de l'individualisation des emplois de la filière recherche dans l'article 90. Pour

tous les ministères, les emplois de cette filière sont agglomérés pour ordre dans le BCRD.

La dernière récapitulation, qui concerne la seule loi de finances, ventile les emplois budgétaires par corps. Cependant, quelle que soit la récapitulation, il n'est pas tenu compte dans les annexes des emplois non inscrits au budget du ministère, mais dont les titulaires sont juridiquement des agents de l'Etat.

Ainsi en est-il des quelque 1.300 emplois du musée du Louvre, qui, depuis 2003, ne sont plus inscrits au budget du ministère, mais à celui de l'établissement public. Ainsi en sera-t-il prochainement des 1.600 emplois de la Bibliothèque nationale de France.

A fortiori, les annexes ne tiennent pas compte des emplois des établissements publics, qu'ils soient administratifs ou industriels et commerciaux, dont les titulaires ne sont pas des agents de l'Etat mais des agents des établissements publics.

Enfin, les annexes ne tiennent pas compte des contractuels sur crédit, par opposition aux contractuels sur emploi, auxquels le ministère, ses services déconcentrés et ses établissements publics ont recours.

On peut observer que dans la loi de finances, les articles du chapitre 36-60 (subventions aux établissements publics), correspondent aux différents établissements qui sont subventionnés par le ministère de la culture. La loi de finances indique, pour chaque établissement, en regard d'une rubrique « effectifs », la ventilation de ses emplois, selon qu'ils sont payés par l'Etat ou par l'établissement public.

Il ne faut pas se méprendre sur l'expression « emploi payé par l'établissement public », qui signifie que, matériellement, l'établissement public est l'organisme payeur, mais ne signifie nullement que cet établissement finance les traitements et salaires sur ses ressources propres. Une part plus ou moins grande de ces traitements et salaires est financée par l'Etat au travers de subventions. Ainsi, le transfert des emplois du musée du Louvre du budget de l'Etat à celui de l'établissement public a été une opération blanche sur le plan financier.

Le récolement des données, ainsi fournies pour chaque catégorie d'établissement public, permet certes de compléter celles qui figurent dans les annexes récapitulatives, mais c'est un travail très fastidieux.

Le bilan social du ministère, par ailleurs, est un document rétrospectif. Il n'est guère plus satisfaisant que les documents budgétaires. Il comporte certes un tableau récapitulatif, qui intègre les emplois propres des établissements publics administratifs, mais pas ceux des établissements à caractère industriel et commercial. L'absence d'un document permettant de

disposer d'une vue d'ensemble consolidée des emplois et des effectifs du ministère et de ses établissements publics caractérise sans doute aussi d'autres ministères. Deux raisons font que cette absence est particulièrement fâcheuse s'agissant du ministère de la culture.

Tout d'abord, le recours aux établissements publics y est très fréquent, et croissant. Au 30 juin 2004, le ministère compte environ 70 établissements publics nationaux, dont 22 écoles d'architecture. Le solde des créations et des suppressions d'établissements publics au cours des dix dernières années est très nettement positif, de l'ordre d'une quinzaine, dont six créations nettes, c'est-à-dire ne résultant pas de l'éclatement d'un établissement public préexistant, ou de la transformation d'un service à compétence nationale ou d'une association. Les effectifs des établissements publics dépendant du ministère de la culture sont près de quatre fois supérieurs à ceux des services centraux et déconcentrés du ministère.

De plus, les frontières entre les sous-ensembles considérés sont poreuses. Des services à compétence nationale deviennent des établissements publics : Musée d'Orsay, Château et Domaine de Versailles. Des associations deviennent des établissements, comme l'Association nationale pour les fouilles archéologiques (AFAN), devenue l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). Des emplois inscrits au budget de l'Etat sont transférés à des établissements publics : hier le Louvre, demain la Bibliothèque nationale de France.

Pour ces deux raisons, que ce soit dans le cadre budgétaire actuel, ou dans celui de la LOLF à venir en 2006, il me semble nécessaire qu'un document synthétique, annexé à la loi de finances, fournisse la récapitulation de l'ensemble des emplois dont disposent le ministère et ses établissements publics.

Au-delà de cette question, se pose celle, certes plus essentielle, de l'adéquation des effectifs par rapport aux besoins. En termes quantitatifs, l'augmentation des effectifs du ministère et de ses établissements publics, entre 1996 et 2003, s'est élevée à 3.500 personnes environ, dont 1.430 du fait de l'intégration des agents de l'AFAN, transformés en agents de l'INRAP, et 600 du fait de la titularisation de vacataires, dans le cadre des dispositions de résorption de l'emploi précaire.

L'année 1996 est retenue comme point de départ, car c'est l'année au cours de laquelle les services et les écoles d'architecture ont été à nouveau transférés du ministère de l'équipement au ministère de la culture. De plus, les effectifs des contractuels sur crédit, qui ne sont pas individualisés en nombres dans les documents budgétaires, n'ont pas été pris en compte dans le calcul. Selon l'administration générale du ministère, ils n'auraient pratiquement pas varié au cours de la période. Cette stabilité doit être appréciée en tenant compte de la titularisation des quelque 600 vacataires que je viens d'évoquer.

Les effectifs de l'administration centrale correspondant aux emplois budgétaires sont restés stables au cours de la période. Sans les titularisations de vacataires, ils auraient certes diminué. En termes d'effectifs réels, on peut observer qu'une partie des vacataires titularisés a été remplacée par d'autres contractuels sur crédits.

Les effectifs des DRAC ont globalement progressé de 250 unités, ceux des SDAP n'ont pas varié. Les effectifs des établissements publics à caractère administratif ont augmenté d'environ 2.500 unités, dont 1.430 du seul fait de la création de l'INRAP. Ceux des EPIC ont crû d'environ 700 personnes, dont 250 pour la réunion des musées nationaux, 170 pour l'Opéra national de Paris, et 150 pour les EPIC nouvellement créés : Centre national de la danse, Centre national des variétés et du jazz, etc...

Peut-on émettre un jugement rationnel, réellement étayé, sur l'adéquation de ces effectifs par rapport aux besoins de ces différents services ? Ce n'est pas mon avis. En revanche, il est permis de faire état d'un certain nombre d'idées reçues, qui ne sont pas pour autant inexacts. J'en citerai trois.

On s'accorde généralement à considérer que les effectifs des services territorialement déconcentrés sont insuffisants, notamment ceux des DRAC, en raison du développement considérable des actions dites de « partenariat » avec les diverses collectivités territoriales et associations et des diverses mesures de déconcentration qui sont intervenues au cours des dix dernières années, qui ont créé de nombreuses tâches supplémentaires. Par ailleurs, les effectifs réels des DRAC sont très souvent inférieurs à leurs effectifs budgétaires. Pour ce qui est des SDAP, le rapport élaboré à la demande du ministère par le cabinet Deloitte & Touche a montré qu'ils ne sont pas en mesure de faire face aux tâches qui sont les leurs en l'état actuel de la réglementation.

En corollaire, on considère généralement que les effectifs de l'administration centrale sont disproportionnés par rapport aux fonctions qui leur incombent selon la charte de déconcentration de 1992 : la conception, l'animation, l'orientation, l'évaluation et le contrôle.

Enfin, l'évolution récente de la réunion des musées nationaux et sa reprise en main, montre que l'accroissement important des effectifs ces huit dernières années, soit 250 personnes, n'était pas justifié.

Les limites de cette approche sont doubles. En premier lieu, celle-ci n'est pas fondée sur une véritable analyse critique des tâches qui incombent à chaque entité. Les deux exemples qui suivent sont frappants.

La Cour a relevé que plus du tiers des agents des services centraux sont des agents d'exécution de catégorie C. Elle s'est étonnée que l'administration centrale emploie presque autant d'agents de catégorie C que

l'ensemble des DRAC. Le ministère a répondu que le recentrage des services centraux sur les fonctions qui leur reviennent ne signifie pas la suppression de toute tâche d'exécution comptable et administrative. Il est clair que ce débat ne peut être tranché qu'à partir d'une analyse détaillée et critique des tâches d'exécution des services centraux.

Par ailleurs, la Cour s'est interrogée sur la procédure, apparemment lourde, de délivrance des licences de spectacle, à la charge des DRAC, et a évoqué l'éventualité d'une procédure déclarative. Le ministère a répondu que la procédure actuelle permet aux DRAC de suivre, dans leur circonscription, toutes les initiatives en matière culturelle. Ici encore, le débat ne pourra être tranché qu'à la suite d'une analyse rigoureuse, sans concession, de l'intérêt réel du maintien d'une telle procédure par rapport à son coût.

Sauf exception, il n'y a pas au ministère de la culture de réflexion approfondie sur les métiers, leur évolution, et sur les actions qu'il faudrait conduire pour améliorer, sur le plan qualitatif, l'adéquation entre les effectifs et les métiers. A ma connaissance, cette problématique n'a été qu'exceptionnellement abordée avant l'année 2000.

L'année 2000 a vu l'élaboration, sous l'égide de l'inspection générale du ministère, d'un rapport remarquable sur les problèmes communs de la gestion des ressources humaines dans les établissements publics du ministère de la culture. Les propositions de ce rapport mettaient notamment l'accent sur l'analyse des métiers et des compétences, et la déconcentration de la gestion des ressources humaines. Elles ont été examinées lors d'une réunion qui s'est tenue en septembre 2000 sous la présidence du directeur de cabinet, et qui a donné lieu à un relevé de décisions. Malheureusement, les décisions portant sur l'analyse des métiers et des emplois types, dont celle de création d'un observatoire des métiers pour leur gestion prévisionnelle, sont restées lettre morte. Plus récemment, l'élaboration du contrat d'objectif et de moyens conclu entre l'Etat et le musée du Louvre a donné lieu à une analyse de l'évolution des qualifications impliquées par les objectifs retenus. Mais cet exemple ne saurait faire illusion en matière de gestion prévisionnelle des emplois et d'optimisation du rapport entre les effectifs et les tâches à accomplir. Le ministère de la culture, comme la plupart des autres ministères, en est encore aux prolégomènes.

M. Jean Arthuis, président - Merci, Monsieur le conseiller maître. Nous allons maintenant entendre M. Henri Paul, directeur de cabinet du ministre de la culture et de la communication.

M. Henri Paul - Etant moi-même membre de la Cour des comptes, je suis quelque peu affligé du ton qu'emploie celle-ci pour exprimer ses constatations. Le ton est vigoureux, la critique parfois acerbe, mais la réalité mérite parfois davantage de nuance.

Néanmoins, il est vrai, selon moi, que les démarches du ministère de la culture et de la communication pour mieux connaître et mieux prévoir les emplois et les effectifs sont en gestation. Quelques progrès ont été accomplis, sur lesquels il convient de mettre l'accent.

Il est vrai qu'aucun document exhaustif ne fournit l'ensemble des effectifs du ministère de la culture. Ce constat est valable pour l'ensemble des ministères français.

Les documents budgétaires ont une forme bien établie. Il n'existe pas de modèle commun à tous. Il est nécessaire de disposer d'un modèle récapitulatif de l'ensemble des effectifs des emplois figurant sur les crédits de l'Etat d'une part, sur ceux des établissements publics d'autre part.

Nous pouvons aujourd'hui nous engager à le produire et vous le fournir dans les meilleurs délais. Nous avons également l'intention de le rééditer à l'avenir, car c'est un outil de pilotage fort utile.

M. Jean Arthuis, président - Il est, en effet, important que le ministre dispose des données qui lui permettent d'y voir clair.

M. Henri Paul - Le document existe. Il serait bon de pouvoir le fournir dans le cadre de la procédure budgétaire, où nous discutons des effectifs de chaque établissement public avec la direction du budget. Le pilotage existe, comme je l'ai dit au moment de la discussion du budget avec les différents établissements publics. Il existe non seulement à l'intérieur de l'administration, mais aussi au sein des ministères. Les documents existent. Cependant, la Cour a raison lorsqu'elle dit qu'il n'existe aucun document exhaustif public récapitulant l'ensemble des emplois.

M. Jean Arthuis, président - Le document interne dont vous parlez pourra être saisi par le rapporteur spécial.

M. Henri Paul - Absolument. Le document sur l'évolution de la répartition des effectifs existe. Nous pouvons le fournir à tous les rapporteurs. Il s'agit d'un outil de pilotage très utile, dont toute administration doit se doter.

Par ailleurs, il est vrai que les contrats d'objectif sont un outil de pilotage pluriannuel. Nous avons d'ailleurs l'intention de nous doter d'un outil de pilotage supplémentaire, entre le ministère et les différentes directions (incluant un engagement pluriannuel sur trois ans), car ces dernières ont besoin de savoir à quelle échéance elles seront dotées, de manière à entrer dans un processus de réforme. Le ministère de la culture, en particulier la direction de l'administration générale, a réalisé d'importants progrès en termes de pilotage et d'outils.

Le projet Rhapsodie est en cours de réalisation au ministère. Il s'agit d'un progiciel de gestion unifiée de l'ensemble des ressources humaines du ministère, consolidées avec celles des établissements publics. Ceci rejoint parfaitement, non seulement le sujet de la LOLF, mais aussi celui de la gestion administrative et la gestion prévisionnelle des emplois. Cet outil unique réunira la gestion des effectifs, la préparation de la paye, la préparation budgétaire, la gestion des chartes d'objectifs, les simulations budgétaires, les simulations démographiques, et les outils de passage aux logiciels de gestion des ressources humaines des établissements publics. Ce projet sera dans sa dernière phase lors du dernier trimestre 2004.

M. Jean Arthuis, président - Ce projet est-il financé par des crédits d'investissement ?

M. Henri Paul - Oui.

M. Jean Arthuis, président - Les régulations budgétaires gênent-elles vos investissements ?

M. Henri Paul - Grâce au gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin, le ministère de la culture a été exonéré de tout gel cette année, y compris pour les investissements informatiques.

M. Jean Arthuis, président - Bien souvent, les crédits informatiques sont touchés par les annulations de crédits.

M. Henri Paul - En ce qui nous concerne, nous avons été exonérés de tout gel.

M. Jean Arthuis, président - C'est justice, vous en aviez besoin.

M. Henri Paul - Nous en avons besoin. Nous avons malheureusement subi un gel des emplois, que nous nous sommes employés à lever. La sous-évaluation de la base des rémunérations au ministère de la culture s'explique notamment par l'application de critères ne tenant pas compte de la réalité des emplois. A ce titre, certaines critiques de la Cour des comptes ne peuvent pas bien s'adapter à notre ministère. En particulier, le nombre de corps représentés au ministère est de 50, dont nous ne gérons, en réalité, pas la totalité.

M. Jean Arthuis, président - Ce nombre élevé de corps ne crée-t-il pas des blocages ? Pouvez-vous identifier des polyvalences ?

M. Henri Paul - Tout d'abord, j'insiste sur le fait que leur nombre exact n'est que de 38. Au ministère de la culture, sont réunis beaucoup de spécialités différentes. De plus, 35 millions d'euros du budget de la recherche (BCRD) sont gérés par le ministère de la culture. Au ministère de la culture,

sont présents un nombre considérable de spécialistes. Ceux-ci appartiennent souvent à des corps de petite taille.

M. Jean Arthuis, président - Vous évoquez les crédits du budget de la recherche. Pouvez-vous être plus précis ?

M. Henri Paul - Ces crédits sont présentés dans le BCRD, mais nous les gérons.

En définitive, nous sommes tout à fait d'accord pour opérer des fusions de statuts. Le ministère de la culture émane du ministère des Beaux-Arts. A l'époque de ce dernier, les fonctions de gestion du personnel étaient bien séparées entre les différentes directions du ministère (musées de France, archives, danse, théâtre, etc...), qui avaient une gestion presque autonome de leur personnel.

Le regroupement n'est pas terminé. Par exemple, je ne verrais pas d'objection à ce qu'un certain nombre de corps qui existaient au ministère soient rassemblés en un même corps. Le nombre de corps gérés, à proprement parler, par le ministère est de 38. Un certain nombre de fusions ont déjà été réalisées. Je pense qu'il est possible d'en faire davantage.

M. Jean Arthuis, président - Combien de corps d'inspection le ministère possède-t-il ?

M. Henri Paul - Il en existe de très différents. Certains ne sont pas vraiment des corps d'inspection. Par exemple, l'inspection de la danse, ou celle de la musique, consistent plutôt en l'évaluation de subventions ou de compagnies par des spécialistes. Ce n'est pas le même travail que l'inspection générale des affaires culturelles. Il y a aussi l'inspection générale de l'architecture et du patrimoine.

Au sein du ministère, sont juxtaposées de nombreuses directions très verticales, qu'il est très difficile de faire travailler entre elles. Seul le cabinet peut permettre de faire la synthèse entre les différentes missions. Il est très difficile, par exemple, de faire travailler ensemble la direction des musées de France et la réunion des musées nationaux.

Des fusions de corps ne seraient pas inutiles. La création d'un seul corps d'attachés (DRAC et central) est envisagée.

Au-delà des fusions de corps, se posent des problèmes purement financiers. La masse indemnitaires du ministère de la culture est sensiblement inférieure à celle des autres ministères, y compris à celle des ministères sociaux. Le ministère de la culture est très attractif. Le travail est intéressant, mais en contrepartie, il est mal payé.

Pour que les fusions de corps soient possibles, il est nécessaire de disposer d'une marge de manœuvre sur le plan indemnitaire. Sans vouloir m'affranchir de certaines délibérations intervenues la semaine dernière avec le secrétaire d'Etat au budget, je peux vous assurer que le ministre de la culture a proposé à son collègue d'entrer dans cette mécanique, à condition qu'un effort soit fait en ce qui concerne les indemnités. C'est un ministère très syndicalisé. Tout mouvement relatif à la gestion de corps demande beaucoup d'efforts, et un peu d'argent.

En d'autres termes, si j'estime que les mesures de fusion de corps sont excellentes, deux petits obstacles demeurent. Premièrement, la masse indemnitaire est assez faible, malgré l'existence de responsabilités énormes dans le cadre de la décentralisation. Deuxièmement, le système de gestion des emplois a besoin d'être un peu amélioré, c'est-à-dire mieux « pyramidé » et basé sur la gestion de corps et une rémunération qui soit davantage liée au mérite, et non au statut.

Enfin, notre ministère est pilote sur le plan de l'application de la LOLF. De ce point de vue, je rends hommage à l'administration du ministère, car nous avons trouvé à notre arrivée une bonne architecture budgétaire, des missions bien dessinées, des objectifs de performance, et même une « ambiance LOLF », qui n'existe pas dans tous les ministères. Cela s'explique notamment parce que le ministère est de petite taille (1.550 agents, pour 27.000 agents en dépendant au total)

M. Jean Arthuis, président - Le tiers des agents sont de catégorie C.

M. Henri Paul - Leur proportion a baissé. Elle était de 36 % en 2001. Elle est aujourd'hui de 30 %. Il est clair qu'il serait souhaitable de la réduire encore. Néanmoins, nous poursuivons un processus d'intégration des contractuels, qui implique 200 à 280 personnes par an, ce qui est peu. Par exemple, lors d'un concours d'agent administratif en 2003, pour 15 postes offerts, il y avait 57 inscrits. Nous sommes obligés d'intégrer bon nombre de personnes en catégorie C. J'estime cependant que les effectifs sont stabilisés.

Sur le plan de la LOLF, l'architecture budgétaire me semble intelligente et satisfaisante. Une place a été ménagée pour le dialogue. Nous allons la développer. Cela conduit notamment à mieux définir le rôle du ministère de la culture dans le pays.

La procédure de délivrance des licences d'autorisation de spectacle a été évoquée précédemment. Ceci soulève la question de la place de l'intermittent. En effet, le statut d'entrepreneur de spectacle lié à l'obtention de cette licence donne le droit d'embaucher des intermittents. Je ne suis pas sûr qu'il soit opportun de proposer le passage d'un système d'autorisation préalable à un système de déclaration. Au contraire, il faut peut-être faire preuve de plus d'autorité que par le passé, être plus directif.

Ceci montre que la place du ministère est à redéfinir sur certains sujets. Le ministère doit s'orienter sur un certain nombre d'actions prioritaires. Dans le cadre de certaines d'entre elles, il nous faudra aussi savoir choisir, et exercer, nos missions et nos prérogatives.

Par conséquent, le ministère va probablement endosser une mission axée sur l'impulsion, l'initiative, l'ingénierie, et certainement l'accroissement des effectifs de catégorie A, et la réduction de la catégorie C. C'est l'avenir, et c'est ce vers quoi tend la LOLF. C'est pourquoi nous avons la ferme intention de développer une fonction de contrôle de gestion très puissante. Il nous faut trouver les moyens de mener à bien cette mission.

M. Jean Arthuis, président - Cela signifie-t-il que vous ne contestez pas vraiment les observations de la Cour des comptes ?

M. Henri Paul - Non. Je cherche à les nuancer. Dans certains cas, nous pouvons apporter des réponses à la Cour. Je peux prendre l'engagement de fournir le document demandé par la Cour. Concernant les créations d'établissements publics nouveaux, le ministre a déjà annoncé aux syndicats qu'elles ne pourraient avoir lieu que lorsqu'elles sont réellement utiles.

La Cour a toujours dénoncé l'Association nationale pour les fouilles archéologiques, comme une gigantesque gestion de fait. Désormais, elle est transformée en établissement public. La Cour devrait s'en réjouir, et non nous blâmer.

Dans d'autres cas, comme à Versailles, il est également utile de créer un établissement public, car ce dernier peut alors se livrer à de nombreuses activités impossibles dans le cadre d'un service à compétence nationale. De même, une audition du président-directeur du Louvre ou du président-directeur du musée d'Orsay vous montrerait que la demande de créations d'établissements publics, et les réalisations du nouvel établissement public du Louvre et celles du nouvel établissement public d'Orsay, sont sans commune mesure avec les moyens dont ils bénéficiaient précédemment.

M. Jean Arthuis, président – Tous ces établissements publics vous rendent-ils compte de leur gestion d'une façon suffisamment claire ?

M. Henri Paul – D'autant plus que nous leur accordons des crédits ! Ils ont donc intérêt à être sincères. S'ils ne le sont pas, nous aurons les moyens d'auditer les résultats de leur gestion. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit de recevoir du public, il est important de parler de fréquentation. S'agissant du Louvre, elle est en excellent état et progresse considérablement. S'agissant de Versailles, je pense que le résultat sera le même une fois que le Grand Versailles sera en place. Si certains élus locaux nous demandent la création d'établissements publics pour s'occuper de leurs musées, c'est bien qu'ils espèrent un bénéfice.

M. Jean Arthuis, président - Madame Marigeaud a-t-elle des observations quant à la gestion des ressources humaines ? Depuis quand êtes-vous directrice Madame ?

Mme Martine Marigeaud - Depuis le 14 janvier de cette année.

M. Jean Arthuis, président - Avez-vous trouvé la situation préoccupante lorsque vous avez pris vos fonctions ?

Mme Martine Marigeaud - La situation est certes marquée par des faiblesses, mais aussi par de nombreuses forces positives. Nous avons initié un certain nombre de chantiers. Certains étaient déjà en germe, notamment celui de la typologie des métiers, sur la base d'une étude de l'École des mines. Dès 2005, tous les métiers du ministère de la culture y seront détaillés, ce qui nous permettra d'élaborer des profils et des fiches, et donc de commencer notre gestion prévisionnelle des ressources humaines. Nous avons annoncé un audit de la fonction des personnels du ministère, en liaison avec les objectifs définis par la LOLF. De plus, un autre audit nous aide actuellement à mettre en place notre cahier des charges.

La répartition des tâches, les différents liens avec la DAG et la gestion des DRAC ont aussi été analysés. La LOLF nous fait sentir le besoin de nouvelles fonctions. En particulier, je tiens à souligner le travail accompli par la petite équipe qui a été constituée par mon prédécesseur en matière de contrôle de gestion. L'administration centrale possède désormais cinq contrôleurs de gestion, quasiment professionnels, et nous mettons en place un contrôleur de gestion dans chaque DRAC. Des tableaux de bord sont en cours d'élaboration.

M. Guy Mayaud - J'ai cité la titularisation des agents intervenue dans le cadre de l'INRAP, précisément pour modérer l'opinion que l'on pourrait avoir devant la progression des effectifs. J'estime qu'une progression de 3.500 agents sur huit ans n'a rien d'extravagant. En effet, 1.400 ont trait à la création de l'INRAP, et 600 ont été titularisés dans le cadre du dispositif de résorption de l'emploi précaire.

Par ailleurs, le problème des corps est très compliqué. Il est vrai que le ministère a fait des progrès, notamment pour ce qui est de la fusion des corps administratifs, dans l'administration centrale ou dans les services déconcentrés. Toutefois, l'exercice a ses limites. Cela renforce l'approche que je préconisais tout à l'heure, c'est-à-dire de parler « métier ». Les conventions collectives de l'audiovisuel public sont au moins aussi contraignantes que les dispositions du statut général de la fonction publique. L'approche par les métiers est l'un des moyens de contourner les rigidités qui sont inhérentes aux corps de fonctionnaires et aux statuts d'emplois des contractuels.

Enfin, en matière de LOLF, le ministère de la culture est exemplaire. Il est vrai qu'il est certainement confronté à moins de difficultés que ne peut l'être le ministère de l'éducation nationale. Il n'en reste pas moins que son approche et sa gestion du problème ont été exemplaires.

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial - Il est important que la Cour recadre l'ensemble des problèmes, même si c'est avec sévérité, et même si la difficulté du ministère de la culture à entrer dans des cadres prédéfinis peut s'expliquer. Le principal problème du ministère est qu'il est de petite taille et qu'il est donc difficile d'établir des règles générales. De plus, il recouvre une très grande variété d'activités : patrimoine, spectacle vivant, audiovisuel...

En d'autres termes, le fait pour la Cour des comptes de s'interroger sur l'adéquation générale des effectifs par rapport aux missions a trait à l'absence dans le ministère de « missions générales ». Les missions sont très éparpillées, très diverses, posant chacune des problèmes particuliers, et accaparant de façon « exclusive » l'attention du ministre et de ses collaborateurs, ce qui empêche peut-être un certain nombre de réformes de long terme. On notera notamment qu'une année entière a été consacrée au problème des intermittents, sans que le problème ne soit réglé. De même, le débat que nous avons en ce moment sur l'archéologie préventive montre bien qu'il n'y a pas de solution miracle, puisqu'elle n'a pas encore été trouvée.

Le ministère de la culture a un certain nombre d'excuses au fait de ne pas donner l'image d'une gestion carrée, correspondant à une rationalité totale. En effet, par essence, son domaine de compétence est quelque peu irrationnel. Le ministère a affaire à des populations très diverses, très difficiles à gérer, et très peu motivées par les questions budgétaires.

Par ailleurs, il est vrai que le ministère de la culture a très bien joué le jeu de la LOLF. Nous l'avons souligné dans nos derniers rapports budgétaires, notamment parce qu'un chef de mission remarquable s'est attaqué au problème.

Concernant le problème global de la gestion des effectifs, je trouve gênant que le ministère ait tendance à se fragmenter de plus en plus : il se balkanise, il crée de plus en plus d'établissements publics.

J'ai eu l'occasion de réaliser plusieurs audits dans le cadre de mes fonctions à l'inspection des finances. Or les conclusions, même bonnes, auxquelles ces audits arrivent ne sont pas toujours suivies d'effet. Par exemple, il a longtemps semblé préférable de ne pas accorder l'autonomie aux grands musées. Finalement, une nouvelle mission d'inspection a récemment conclu le contraire. Il n'y a pas de vérité absolue, même si, à titre personnel, je reste convaincu qu'il existe une tendance abusive à créer des établissements publics, administratifs ou autres. Par ailleurs, la condamnation à mort de la Réunion des musées nationaux (RMN) est déjà programmée, dès lors que le

Louvre, Orsay ou d'autres deviennent des établissements publics. Cela posera un problème dramatique pour trouver un grand lieu d'exposition à Paris. La volonté des directeurs de musées comme le Louvre est de réaliser des expositions sui generis, avec leur catalogue et leur propre lieu d'exposition. Les expositions ont souvent l'inconvénient d'être très difficilement repérables. Cette tendance ne paraît pas satisfaisante, mais elle est très difficile à combattre.

Par ailleurs, je suis d'accord avec la Cour sur le fait que les corps sont trop nombreux. Cela s'explique certes par la présence de nombreuses spécialités différentes. Il faut cependant faire un effort pour mieux les rassembler. De plus, les rapports entre le ministère et ses services extérieurs ne sont pas complètement dominés. Il semble que le pilotage des DRAC ne soit pas suffisant. J'ai l'impression que la situation est de plus en plus différente d'une DRAC à l'autre. Je me suis beaucoup battu, dans le cadre d'un rapport sur le patrimoine, pour arriver à rassembler dans le cadre de la CRMH l'ensemble des fonctions patrimoniales (y compris l'archéologie), mais cela prend plus de temps que prévu.

Les agents de catégorie C sont, quant à eux, trop nombreux. Le problème des vacataires n'est jamais résolu. Au fur et à mesure qu'ils sont intégrés, d'autres sont recrutés. C'est très difficile à contrôler. Cela devrait être un souci permanent pour la direction générale de l'administration du ministère.

Aujourd'hui, les gestionnaires du ministère peuvent constater que l'œil de la Cour est implacable. Nous allons essayer, modestement, de tirer profit des remarques de la Cour. Je mène, par ailleurs, une mission de contrôle préventive sur l'archéologie, avec l'assistance d'un magistrat de la Cour des comptes dans le cadre de la nouvelle procédure prévue par l'article 58-1 de la LOLF. Sa collaboration sera précieuse, notamment lors du quatrième temps de cette mission relatif aux personnels de l'Institut national des recherches archéologiques préventives.

M. Philippe Marini, rapporteur général - Dans le cadre du projet de loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement, un amendement a été adopté par l'Assemblée nationale afin de réformer la redevance d'archéologie préventive.

Je suis particulièrement mécontent du mode de travail du gouvernement sur cette affaire. Ce soir, nous n'avons aucune connaissance précise des objections des administrations et des ministères, sur un dispositif voté par l'Assemblée nationale, et voté par notre commission des finances il y a près d'une semaine. Je ne sais pas quels sont les amendements qui vont nous parvenir. Je ne serai pas en mesure de les expertiser, et de ce fait, je ne donnerai aucun avis.

La semaine dernière, la commission des finances a consacré un long moment à traiter de ce sujet, en s'efforçant de trouver une base de calcul de la redevance d'archéologie préventive qui soit compréhensible. On ne cesse de tenir des réunions interministérielles, dont les résultats, variables, s'effilochent au fil des jours. Des éléments nouveaux apparaissent. Quatre ou cinq amendements pourraient ainsi être présentés par le gouvernement, sur lesquels il sera impossible de donner quelque avis que ce soit. Pourtant, le problème n'est pas nouveau. Les administrations auraient certainement pu s'en saisir plus tôt, et trouver des modalités d'examen qui soient plus satisfaisantes pour le Parlement.

M. Jean Arthuis, président - Je ne peux que m'associer à l'expression de ce mécontentement.

M. Henri Paul - Je n'ai pas de commentaire à donner sur ce sujet, car le ministère de la culture n'est pas pilote du texte, ni même du dépôt des amendements.

M. Yann Gaillard - Une grande opération d'audit de la redevance d'archéologie préventive devait être confiée à un organisme privé. Nous avons tous été pris de court par l'amendement adopté par l'Assemblée nationale.

M. Henri Paul - Nous avons été surpris par les amendements de l'Assemblée nationale. Ensuite, le Sénat s'est, lui aussi, saisi du dossier. Le ministère de la culture se trouve ballotté, au gré d'arbitrages qui ne dépendent pas que de lui, malheureusement.

M. Jean Arthuis, président - Monsieur le directeur, nous sommes devant un problème qui donne de votre ministère une image assez désastreuse. Les acteurs de terrain expriment protestation et incompréhension. S'il faut juger le ministère de la culture en fonction de sa capacité à trouver un système de redevance explicable et justifiable, alors son image est désastreuse.

M. Henri Paul - Comme vous le savez, nous ne sommes pas à l'origine du texte que nous appliquons aujourd'hui. C'est le troisième texte en trois ans sur le sujet. Pour le moment, les amendements ne peuvent pas être expertisés. Le ministère de la culture est totalement d'accord avec les critiques des parlementaires.

M. Jean Arthuis, président - Nous n'apprendrons rien de nouveau à cet égard. Revenons aux questions de M. Yann Gaillard.

M. Henri Paul - Cette année, j'assiste à la naissance de trois établissements publics. A mon arrivée, c'était celle du Jeu de Paume, qui a pour avantage de créer un établissement public à partir de trois organismes qui préexistaient. De plus, celui-ci est situé à Paris. Il est en charge de l'exposition de la photographie.

L'établissement public de la cité de l'architecture, dont le décret de création a été publié il y a peu, constitue un second exemple. Ici encore, un seul établissement public remplace trois unités. Parfois, l'établissement public est un moyen de se recentrer sur une mission principale.

Enfin, l'Opéra comique est aujourd'hui un orphelin de l'Opéra de Paris. Doit-il garder la forme d'une association loi de 1901, tout en étant subventionné par le ministère, et en ayant en réalité une activité de théâtre bien connue ? Peut-être est-il préférable pour lui de devenir un établissement public.

Par ailleurs, le trop grand nombre de corps a été évoqué. Or il y en avait cent, il y a quinze ans, et ils ne sont plus qu'une trentaine aujourd'hui. Le ministère est tout à fait d'accord pour aller plus loin. Des mesures d'accompagnement, notamment indemnitaire, doivent, elles aussi, être prévues.

Le rapport entre le ministère et ses directions régionales est un vrai sujet. Des orientations sont données aux directions régionales, peut-être trop générales. De plus, une directive nationale d'orientation est écrite chaque année par le ministre. Elle fera l'objet d'une évaluation de l'inspection générale du ministère des affaires culturelles. Nous pourrions alors vous donner un avis plus précis sur cet outil.

Par ailleurs, dans le cadre de la réforme de l'Etat, nous créons auprès des préfets de régions des pôles « culture », dont les directeurs des affaires culturelles seront les pilotes. De ce point de vue, le ministère de la culture sera en avance, car il a la chance d'avoir très peu de services départementaux. Autour de ces pôles « culture », il faudra mieux distinguer les missions et les adapter à chaque région.

Enfin, je tiens à rassurer le rapporteur spécial sur la RMN, et sur les galeries nationales du Grand Palais. Non seulement ces dernières ne fermeront pas, mais quel que soit le sort du Grand Palais, le ministre, M. Renaud Donnedieu de Vabres, a bien marqué son intention de garder ce lieu d'exposition unique. Tout récemment, j'ai présidé une réunion qui permet d'associer les grands musées, notamment les grands établissements publics, au programme d'exposition du Grand Palais. La RMN a confié à M. Guy Cogeval, le directeur du musée des Beaux-Arts de Montréal, une opération de programmation des galeries du Grand Palais, qui sera réalisée en concertation avec l'ensemble des présidents des grands établissements. A l'automne, nous serons à même de décider d'une politique de programmation pluriannuelle, avec l'ensemble des grands établissements, y compris Versailles, le centre Pompidou et le Musée d'Orsay.

M. Philippe Marini, rapporteur général - Cette audition a permis d'aborder beaucoup de questions. Toutefois, je souhaite savoir si vous

disposez d'éléments prospectifs sur l'évolution des effectifs de l'administration centrale. Je suis assez surpris de constater la proportion des agents de catégorie C en administration centrale. Quelle est la vision de l'évolution pluriannuelle qu'a le ministère des effectifs de l'administration centrale alors que de nombreuses activités culturelles sont désormais entrées dans l'orbite des collectivités territoriales. Les fonctions d'impulsion que doit remplir le ministère de la culture ne nécessitent sans doute plus 1.500 personnes.

M. Henri Paul - Le nombre de fonctionnaires de catégorie C est passé de 36 % en 2001 à 30 % en 2004. Nous souhaitons que l'administration centrale n'augmente pas cette proportion. Si nous en avons la possibilité au prochain budget, nous ne proposerions pas de création de poste nouveau, ni de suppression. Nous sommes d'accord avec l'idée que le ministère soit en charge de l'impulsion et de l'ingénierie, mais nous rencontrons quelques difficultés. La fusion des corps des agents et des adjoints implique un certain coût, et nous sommes aussi sensibles aux besoins de recrutements liés aux contractuels qui travaillent au ministère depuis très longtemps, et doivent bénéficier des effets de la loi Sapin.

M. Jean Arthuis, président - Vous avez 27.000 agents environ aujourd'hui. Pour 2005, la commission des finances attend un nombre significatif de suppressions de postes.

M. Henri Paul - Quelques établissements publics auront besoin de créations de postes, en particulier celui du Quai Branly, qui n'est pas encore en fonction aujourd'hui.

M. Jean Arthuis, président - Les suppressions de postes sont nécessaires, car en tenant compte du rôle d'impulsion joué par les DRAC, qui suscitent le développement d'associations départementales pour la promotion de la musique par exemple, le ministère de la culture a contribué à créer de nombreux emplois, largement pris en charge par les collectivités territoriales.

M. Aymeri de Montesquiou - Tout d'abord, il faut constater que tous les pays n'ont pas forcément de ministère de la culture.

Mon analyse est quelque peu contrastée. J'ai été vraiment séduit, presque impressionné, lorsque le précédent ministre, M. Aillagon, est venu présenter son budget. Il l'a fait d'une manière très bien étayée. Le ton de M. Guy Mayaud n'est pas vindicatif, et ses arguments sont tout à fait convaincants.

Je m'inquiète de l'absence de suites données au rapport prévoyant la mise en place d'un observatoire des métiers du ministère de la culture. Il ne faudrait pas s'abriter derrière la trop grande complexité du ministère. Le ministère de l'agriculture, par exemple, est tout aussi complexe.

Ne pourrait-on pas proposer une organisation type, au lieu d'essayer de trouver des adéquations ? Il faut établir un organigramme puis organiser le ministère en fonction de cet organigramme-type.

De plus, je me suis aussi inquiété d'entendre que les contrôleurs de gestion étaient « quasi professionnels »..., j'aurais souhaité qu'ils le soient totalement.

M. Guy Mayaud - Concernant la question de la spécificité du ministère de la culture, je suis frappé de constater que le regroupement prévu par la LOLF de l'ensemble des activités en trois programmes n'a rien d'artificiel. Il semble couler de source. Le programme patrimoine comporte notamment les monuments nationaux et les archives, les deux autres programmes étant le développement culturel, et les actions de formation et d'enseignement. Cela n'a rien d'artificiel. La dynamique de la LOLF peut entraîner des rationalisations dans ce domaine.

M. Henri Paul - Je précise à Monsieur de Montesquiou qu'il n'y a qu'un seul corps pour les conservateurs, mais qu'il y a des spécialités à l'intérieur du corps des conservateurs. La création de l'École du patrimoine a permis de progresser vers ce type de fusion. Cependant, nous partons de très loin : cent corps il y a quinze ans, trente aujourd'hui. Il faudra aller plus loin. Cela concerne notamment les attachés, et bien sûr les effectifs de catégorie C. Nous avons déjà bien avancé.

M. Jean Arthuis, président - Il ne faut pas hésiter à prendre appui sur des professionnels de gestion pour éclairer les gens de culture, et rendre possibles tous leurs souhaits.

Je remercie la Cour, le cabinet du ministre et la direction de l'administration centrale. Le ministère de la culture n'est pas comme les autres. Il y aurait sans doute beaucoup à dire sur l'organisation des DRAC et leur fonctionnement, et sur la difficulté qu'elles peuvent parfois éprouver à disposer de crédits à la hauteur des espérances qu'elles ont fait naître chez leurs partenaires locaux.

M. Yann Gaillard - Beaucoup de tâches sont reprises, ou peuvent être reprises, par les collectivités locales. Cependant, je suis sénateur, et je ne veux pas contribuer à un transfert de charges indésirable...

M. Jean Arthuis, président - Sur le plan des principes constitutionnels, il n'y a rien à redouter. La compensation se fait sur la base d'une stricte équivalence. La proximité est un gage d'efficacité, sous le contrôle du ministère. J'estime que M. le directeur de cabinet a beaucoup de chance : l'analyse de la situation du ministère par la Cour des comptes, qui pourrait être préoccupante, lui donne l'opportunité de démontrer la capacité d'un haut magistrat opérationnel de donner corps aux recommandations de la

Cour. En effet, il n'y a pas de contestation en ce qui concerne les observations des magistrats. J'en remercie particulièrement M. Mayaud.

La Commission est favorable à l'unanimité à la publication du rapport.

ANNEXE

**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES, DU
CONTROLE BUDGETAIRE ET DES COMPTES ECONOMIQUES DE
LA NATION**

SENAT

Article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

LA GESTION DES PERSONNELS

DU

MINISTERE DE LA CULTURE

ET DE

SES ETABLISSEMENTS PUBLICS

JANVIER 2004

A la demande de la Commission des finances du Sénat, et en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001, la Cour a réalisé une étude d'ensemble de la gestion des personnels du ministère de la culture et de ses établissements publics.

Elle a regroupé ses constatations autour de trois thèmes :

- I. L'adéquation entre les personnels disponibles et les besoins :
p. 3**

- II. La gestion des personnels par corps et ses conséquences : p.
40**

- III. Le recours croissant à des contractuels : p. 72**

I

L'adéquation entre les personnels disponibles et les besoins

1. Les effectifs globaux

2. La répartition des effectifs entre services et établissements publics

3. La conformité des effectifs aux stratégies et à l'organisation du ministère

Les besoins en personnels du ministère dépendent des stratégies et de l'organisation adoptées pour mettre en œuvre les compétences culturelles de l'Etat. L'adéquation de ces agents aux besoins se mesure donc à leur nombre, à leur répartition, à leur coût et à leurs compétences. Elle est évidemment tributaire de la précision et de la fiabilité des données disponibles sur les personnels employés par le ministère et par ses établissements publics.

Comme le reconnaît le plus récent bilan social du ministère disponible au moment du contrôle, celui de l'exercice 2001 publié en octobre 2002, l'appréciation de la réalité des moyens humains dont dispose le ministère de la culture suppose d' "intégrer la totalité des effectifs qui concourent à l'activité normale des services, c'est à dire, outre les personnels titulaires et contractuels de l'Etat, les personnels contractuels des établissements publics ainsi que les personnels rémunérés sur crédits".

Cette approche, qui englobe l'ensemble des agents de l'Etat, des établissements publics administratifs (EPA) et des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), n'a toutefois pas donné lieu jusqu'à présent à l'édition par le ministère de statistiques et d'analyses consolidées couvrant et comparant tous les emplois budgétaires et tous les effectifs réels concernés, et donnant sur tous ces agents des informations aussi diverses et détaillées que celles apportées par son bilan social sur les seuls agents de l'Etat.

Il n'est pas possible d'y suppléer en recourant aux bilans sociaux des établissements publics, puisque peu d'entre eux en établissent, le ministère ne leur ayant pas imposé, jusqu'à présent, de le faire, quand leur effectif est trop faible pour que ce soit une obligation légale. En outre, il n'est pas aisé de comparer les bilans qui existent, faute d'une présentation normalisée.

Par ailleurs, un certain nombre d'organismes qui participent au fonctionnement du service public de la culture perçoivent des subventions du ministère. Elles contribuent notamment, bien que dans des proportions variables, au financement des rémunérations de leurs personnels, qui pour autant ne sauraient être assimilés à des agents du ministère.

Enfin, malgré les progrès considérables réalisés au cours des dernières années, les statistiques d'effectifs dont dispose le ministère sont encore très fragiles, même pour les agents de l'Etat. L'Observatoire des métiers du ministère de la culture n'a jamais vu le jour, alors que le principe et le calendrier de sa création avaient été arrêtés par le directeur du cabinet le 22 septembre 2000, dans le cadre d'une réunion d'arbitrage, tenue avec les représentants de toutes les directions et des principaux établissements publics, consacrée aux propositions du rapport de l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC) sur les "problèmes communs de la gestion des ressources humaines des établissements publics du ministère de la culture", remis en mars 2000. Quant à l'Observatoire de l'emploi public créé au niveau interministériel, il a certes permis de clarifier les notions et d'unifier la méthodologie, mais son plus récent rapport, daté d'octobre 2002 et publié en mars 2003, fonde ses analyses de la fonction publique de l'Etat sur des chiffres déjà anciens, arrêtés selon les cas en 1998, 1999, ou 2000 et en donne peu qui soient spécifiques au ministère de la culture et à ses établissements.

Dans sa réponse, le ministère indique qu'il « est conscient des réserves émises par la Cour des comptes quant à la précision et l'exhaustivité » des données sur les emplois et souligne

« les difficultés (qu'il rencontre) lui-même pour obtenir des informations fiables et utilisables selon toute sorte de critère...Elles proviennent à la fois d'un système d'information ancien et peu performant (Vivaldi), et d'une organisation dans la saisie des données devenue mal adaptée aux nouvelles problématiques... Tant le système d'information actuel que l'organisation des tâches relatives à la saisie des données ont été conçues pour répondre aux besoins du ministère à un moment où le principal enjeu résidait dans la maîtrise de l'emploi des titulaires et où les autres types d'emplois ou de budgétisation d'emplois étaient marginaux...(Les) services travaillent à l'élaboration d'un système d'information adéquat qui sera partagé par l'ensemble des services du ministère » (Rhapsodie destiné à être substitué à Vivaldi).

Pour établir les tableaux synthétiques figurant ci-après, la Cour a donc été conduite à croiser différentes sources et à soumettre les résultats obtenus aux services du ministère qui les ont validés, sous réserve d'un certain nombre de corrections dont il a été tenu compte.

Ces tableaux visent à cerner successivement les effectifs correspondant aux différentes notions :

- les effectifs globaux d'emplois budgétaires et ceux de personnes physiques ;
- la répartition de ces effectifs entre les divers services et établissements du ministère ;
- la conformité des effectifs et des compétences des personnels aux stratégies et à l'organisation du ministère

1. Les effectifs globaux des agents du ministère de la culture et de ses établissements publics

Les exercices 1996 et 1997 sont des références pertinentes pour apprécier l'ampleur globale des moyens humains dont dispose le ministère, puisque c'est à compter du 1^{er} janvier 1996 que l'architecture a été transférée au ministère de la culture par le ministère de l'équipement, qui continue toutefois à gérer les nombreux agents qui ont voulu continuer à relever de lui et bénéficie dans ce but d'un transfert de crédits de la part du ministère de la culture.

1.1. Les effectifs globaux d'emplois budgétaires

Le bilan social 2001, complété par les verts budgétaires 2002 et 2003 et les informations recueillies directement auprès de la direction d'administration générale (DAG) permettent d'élaborer un tableau récapitulatif des effectifs budgétaires (sur emplois et sur crédits) en équivalent temps plein (ETP).

EMPLOIS EN ETP Résultant de la LFI du Ministère de la culture	LFI 1996	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003
Emplois des services de l'Etat	14 647	14 671	14 698	14 679	14 776	14 968	15 314	14 010
Emplois des établissements publics administratifs	2 483	2 478	2 523	2 800	3 094	3 331	4 875	6 181
SOUS-TOTAL EMPLOIS ETAT / EPA	17 130	17 149	17 221	17 479	17 870	18 299	20 189	20 191
Emplois des établissements publics industriels et commerciaux	4 516	4 514	4 500	4 793	4 872	5 067	5 182	5 079
TOTAL GENERAL DES EMPLOIS BUDGETAIRES indiqués en LFI	21 646	21 663	21 721	22 272	22 742	23 366	25 371	25 270
EMPLOIS SUR CREDITS résultant de la LFI (contractuels et vacataires)	nd	1 783	nd	Nd	1 209	1 051 permanents + environ 650 non permanents = Total 1 700 estimation	1 700 estimation	1 700 estimation
Agents en CDI	nd	Nd	nd	Nd	nd	50 estimation	50 estimation	50 estimation
TOTAL DES EMPLOIS (budgétaires ou non) EN ETP		23 446 estimation				25 116 estimation	27 121 estimation	27 020 estimation

NB : les chiffres 2003 qui avaient été fournis par la DAG pendant l'instruction, avant la parution du vert budgétaire, et ont été validés par elle en août 2003, diffèrent marginalement du vert budgétaire 2003 pour quelques EPA et quelques EPIC. Ils ont néanmoins été conservés.

Ce tableau reste approximatif, du fait des incertitudes qui affectent l'estimation en ETP des emplois de contractuels de l'Etat et des emplois budgétaires de certains établissements publics

Les emplois en ETP de contractuels de l'Etat demeurent en effet mal connus :

- D'une part, le nombre de 50 emplois en ETP d'agents contractuels à durée indéterminée (CDI) n'est qu'une estimation des agents recrutés avant 1983, dont la titularisation au titre de la loi "Le Pors" ne les intéressait pas ou a été refusée, et qui, depuis, n'ont pas, bénéficié d'autres mesures générales de titularisation : ce qui exclut les catégories B et C et ne laisse que ces quelques dizaines d'agents contractuels de catégorie A.
- D'autre part, les emplois de vacataires financés sur crédits ne sont également que des estimations, et elles n'ont été fournies que pour 3 exercices (1997, 2000 et 2001). En outre la notion qui y correspond a évolué dans le temps. Jusqu'en 2000, il ne s'agissait que des contractuels

sur contrats à durée déterminée (CDD) ayant plus de 10 mois d'ancienneté, dits "vacataires permanents". Depuis, la notion retenue par le bilan social du ministère vise seulement les vacataires remplissant les conditions de principe pour demander une titularisation au titre de la loi Sapin. Ils étaient 1 051 en 2001 et 950 devaient pouvoir l'obtenir. De ce fait, pour connaître le nombre réel d'emplois de contractuels sur crédits en ETP relevant des services du ministère ou de ses établissements publics, il convient d'y ajouter les autres CDD. La DAG estime que le nombre total des emplois à temps plein sur crédits est stabilisé à environ 1 700. C'est donc ce dernier chiffre qui a été inscrit dans le tableau.

Les emplois budgétaires des établissements publics ne devraient poser aucun problème d'évaluation, puisqu'ils sont indiqués, sans faire l'objet d'une totalisation, pour chaque EPA et chaque EPIC dans le vert budgétaire. La LFI précise ainsi les emplois dont les EPIC et les EPA supportent directement les rémunérations et qui résultent des décisions prises par leurs conseils d'administration. Elle y ajoute, pour les EPA, les emplois qui restent pris en charge par le ministère.

Mais, la Cour a pu constater, en contrôlant le personnel de la Réunion des musées nationaux (RMN), que les indications figurant dans les verts budgétaires ne rendent que partiellement compte de la réalité des emplois budgétaires. Par exemple, les 1 244 "emplois payés" par cet EPIC en 2002 selon le vert budgétaire, ne concernent que les CDI en ETP, sans que cela soit précisé, et alors que doivent y être ajoutés, comme cela est indiqué dans les documents de la RMN, les 130 CDD en ETP, qui portent à 1 374 les effectifs budgétaires au 31 décembre 2002.

Sous ces réserves, le tableau des effectifs budgétaires de titulaires et de contractuels (sur emplois et sur crédits) montre que le ministère et ses établissements sous tutelle disposaient d'environ 23 500 emplois en ETP en 1997, de 25 100 en 2001, et de 27 100 en 2002, nombre ramené à 27 000 en 2003. Ces effectifs sont principalement affectés aux activités dont le ministère de la culture fait depuis toujours assurer la réalisation par ses propres services et établissements publics sous tutelle, c'est à dire les activités culturelles patrimoniales (monuments, musées, archives, bibliothèques) et les activités de gestion.

Mais, sur ces 27 000 emplois en 2003, seulement 14 000 environ sont inscrits comme agents de l'Etat en LFI, ce qui, d'ailleurs, peut à tort conduire à penser qu'ils constituent la totalité des effectifs auxquels a recours le ministère, alors qu'ils ne correspondent qu'aux emplois des services centraux, des services territoriaux, des services à compétence nationale et aux agents de l'Etat affectés dans les EPA. Leur nombre a lentement progressé entre 1996 et 2000, passant de 14 647 à 14 776. Puis il a fortement augmenté à 14 968 en 2001 et 15 314 en 2002, avant de se

réduire à 14 010 en 2003, quasi uniquement par l'effet du transfert au budget de l'établissement public du musée du Louvre des emplois des agents de l'Etat qui étaient jusque là inscrits au titre III du budget du ministère. Une nouvelle réduction de même nature à 13 819 emplois est prévue à ce jour pour l'exercice 2004.

Les EPA disposent sur leur budget d'un nombre d'emplois, qui, d'abord stable à 2 483 en 1996 et 2 478 en 1997, a ensuite régulièrement augmenté de une ou deux centaines par an pour atteindre 3 331 en 2001. Depuis, cette croissance s'est fortement accélérée portant ce nombre à 4 875 en 2002, puis à 6 181 en 2003, en application de la stratégie de décentralisation fonctionnelle adoptée par le ministère.

Les EPIC emploient un nombre d'agents, qui, resté stable de 1996 à 1998 (à environ 4 500), a progressé régulièrement ensuite, pour atteindre 5 182 en 2002, et se réduire à 5 079 en 2003.

Ensemble, les emplois relevant des budgets des EPA et des EPIC sont donc passés de 7 000 en 1996 à presque 8 000 en 2000, puis 8 400 en 2001, 10 057 en 2002 et 11 260 en 2003. Cette croissance constante porte donc sur des effectifs beaucoup plus importants que le nombre d'emplois de titulaires et de contractuels qui leur a été transféré du budget du ministère de la culture et qui est à l'origine de la réduction optique du nombre d'agents de l'Etat, stricto sensu, constatée à partir de 2003. **Le ministère le reconnaît en ces termes : cette progression nette résulte d' « une diminution du nombre des emplois inscrits sur le budget de l'Etat – les agents concernés ... conservant toutefois leur statut – et (d') une augmentation de ceux des établissements ».**

Enfin, quelque 1 700 contractuels de l'Etat et des EPA (en ETP) sont rémunérés sur crédits. Ils comptent pour plus de 6 % dans l'effectif total de 27 000 emplois en ETP. Pourtant, parce qu'ils n'occupent pas des emplois budgétaires, ils ne sont généralement pas considérés comme faisant partie des personnels du ministère et de ses établissements et ne sont donc que **rarement incorporés dans les statistiques, alors qu'il est évidemment nécessaire de le faire**, pour apprécier la gestion d'ensemble des personnels en charge de la politique culturelle de l'Etat.

Au-delà, il faut rappeler que, traditionnellement, dans les domaines de la musique, de la danse, du théâtre, des spectacles, des arts plastiques, et de l'enseignement artistique, le ministère de la culture n'intervient pas directement, hormis pour les activités d'excellence, avec ses agents ou ceux de ses établissements publics, mais en subventionnant les initiatives prises par plus de 7 000 organismes et associations relevant des collectivités territoriales ou du secteur privé. Certes leurs agents ne sont pas les salariés du ministère et ces organismes et associations ne lui sont pas juridiquement subordonnés, ce

qui conduit le ministère à considérer « *peu pertinent d'intégrer l'emploi dans le domaine culturel relevant d'entités agissant en partenariat avec le ministère – associations, établissements culturels territoriaux, etc ... - (puisque), outre le caractère contestable du point de vue juridique et organisationnel d'une telle agrégation, cette comptabilisation ... se heurterait inévitablement à l'impossibilité de définir un périmètre non équivoque* ».

On observe néanmoins qu'en 2002, la décision a été prise de régulariser la situation juridique de l'association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN) en la transformant en établissement public administratif, sous la dénomination d'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et que corrélativement 1 357 de ses agents sont soudain devenus des agents publics sous contrats de droit public à durée indéterminée, alors qu'ils étaient jusque là des salariés de droit privé. De façon comparable, le ministère envisagerait actuellement de reconnaître la réalité de ses liens avec l'institut français d'architecture (IFA) en transformant cette association en établissement public industriel et commercial, ce qui permettrait toutefois de maintenir ses agents sous le régime du droit du travail. Il existe encore d'autres exemples d'associations profondément insérées dans le dispositif culturel du ministère, qui leur délègue certaines de ses missions de service public, participe à leurs prises de décision, les contrôle et leur apporte une part essentielle de leurs moyens et de leurs ressources, jusqu'à parfois stipuler explicitement que la subvention qu'il leur alloue sera prioritairement affectée à la couverture de l'ensemble des dépenses de personnel. Tel est le cas pour les quelque 300 agents de l'Union centrale des arts décoratifs (UCAD) en charge des activités conventionnées.

Ainsi, il faut garder à l'esprit que **parallèlement aux 27 000 agents des services et des établissements publics du ministère de la culture, au moins plusieurs centaines d'autres relèvent d'un certain nombre d'organismes qui lui sont étroitement liés.**

1.2. Les effectifs globaux réels en ETP et en personnes physiques

Faute de données suffisantes, la Cour n'est pas parvenue à établir une présentation d'ensemble des effectifs réels exprimés en ETP et en personnes physiques, symétrique de celle des effectifs budgétaires, permettant de les comparer, et le ministère n'a pas pu y suppléer. La DAG a admis les carences des données en la matière au cours de l'instruction, expliquant qu'elles sont notamment dues à ce qu' "*aucun ...document synthétique couvrant tous les EPA et tous les EPIC ... (n'existe) à ce jour, sinon les données retranscrites dans le bilan social du ministère*". Mais, même les données figurant dans le bilan social ne correspondent pas aux effectifs réels des EPA et des EPIC, mais seulement à leurs emplois budgétaires (2 523 emplois inscrits aux budgets propres des EPA et 4 500 à ceux des EPIC, pour l'exercice 1998),

comme l'a finalement admis le ministère dans sa réponse au relevé de constatations provisoires.

Le ministère explique que, dans l'attente de pouvoir utiliser le système d'information « Rhapsodie » en cours de mise au point, le recensement des effectifs réels est effectué selon deux méthodes successives :

- La première est fondée sur l'exploitation de la base de données VIVALDI, qui ne comptabilise que les titulaires et les contractuels « assis sur des emplois inscrits au budget de l'Etat » et dont les insuffisances sont nombreuses. Ces données sont complétées par celles recueillies auprès de la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA), de la direction du livre et de la lecture (DLL) et des établissements publics, pour les personnels que ces deux directions et ces établissements gèrent directement. Les résultats obtenus sont repris dans le bilan social annuel et dans les tableaux mensuels de suivi des effectifs du ministère, mais ont la fragilité des conditions de leur saisie.
- La seconde est plus fiable, mais lourde, puisqu'elle consiste à contrôler annuellement, service par service, les résultats obtenus par la méthode précédente. Elle est mise en œuvre chaque année dans le cadre de l'élaboration des chartes d'objectifs.

L'Observatoire interministériel de l'emploi public n'est pas à ce jour d'un meilleur secours. Comme la DAG, il ne fournit qu'épisodiquement des indications sur les effectifs réels employés directement par les EPA et par les EPIC et elles ne sont pas toujours cohérentes. Ainsi à propos de 1998, seul exercice pour lequel l'Observatoire mentionne des effectifs réels de personnels propres aux EPA, dans son rapport annuel 2002, les chiffres sont à l'évidence erronés : les 7 707 agents qu'il présente comme recrutés directement par les EPA sont en réalité les agents de l'Etat qui y sont affectés et sont déjà comptabilisés parmi les agents du ministère (en fait 7 759 selon la DAG). De même, les effectifs réels d'agents du ministère financés sur crédits (environ 1 700 agents selon la DAG) ne sont que rarement pris en compte.

Malgré les améliorations apportées par le bilan social 2001, des données précises sur les effectifs réels au 31 décembre ne sont donc disponibles que sur les seuls agents de l'Etat, c'est à dire ceux des services centraux, des services déconcentrés et des services à compétence nationale et ceux que le ministère affecte dans des EPA en continuant à les gérer directement.

AGENTS DE L'ETAT RELEVANT DU MINISTERE DE LA CULTURE	Effectifs au 31.12.1997	Effectifs au 31.12.1998	Effectifs au 31.12.1999	Effectifs au 31.12.2000	Effectifs au 31.12.2001
Rappel des emplois budgétaires de l'Etat affectés en LFI	14 671	14 698	14 679	14 776	14 698
<i>EFFECTIFS REELS exprimés en personnes physiques : Titulaires et contractuels</i>	13 839	14 130	14 212	14 313	14 330
<i>Dont, entre parenthèses, le nombre d'agents annuellement transférés ou affectés aux archives, bibliothèques et musées classés des collectivités locales indiqués dans les bilans sociaux de ces exercices</i>	(533)	(506)	(505)	(496)	(502)

Source : bilans sociaux annuels du ministère de la culture

Même à leur égard, les données ne sont pas de lecture et d'interprétation faciles.

A titre d'exemple, le résumé synthétique que la Cour avait pu établir au cours de l'instruction à partir des nombreuses pages du "tableau de contrôle des effectifs au 31 décembre 2002", que la DAG lui avait transmis, faisait apparaître un total des effectifs réels exprimés en personnes physiques (13 735) qui était inférieur à celui exprimé en ETP (14 383,1), ce qui par construction était impossible. Après vérification, le ministère a pu indiquer que les chiffres indiqués en ETP incluaient les enseignants des écoles d'architecture, qui sont gérés directement par la DAPA (1 006 en ETP), alors que ceux exprimés en personnes physiques ne les prenaient pas en compte (1 032 en personnes physiques). Un tel manque d'homogénéité des périmètres statistiques connu des seuls initiés ne facilite évidemment pas une claire connaissance et compréhension des moyens humains dont dispose le ministère.

Compte tenu de ces remarques, **les agents de l'Etat, qui relèvent directement du budget du ministère de la culture, étaient donc au 31 décembre 2002 :**

- **15 302 en emplois budgétaires ETP ;**
- **14 383 en effectifs réels ETP, dont 494 gérés par le ministère de l'équipement ;**
- **14 749 en personnes physiques, certains agents exerçant à temps partiel.**

2. La répartition des effectifs entre les services et les établissements du ministère de la culture

Faute de pouvoir utiliser des tableaux synthétiques pluriannuels existants, ventilant par grandes catégories de services et d'établissements publics l'ensemble de leurs effectifs réels exprimés, d'une part, en personnes physiques, et, d'autre part, en ETP, la Cour a dû construire un tableau regroupant des données au 31 décembre collectées dans différents documents et couvrant les exercices 1991, et 1995 à 2001, dont elle a demandé au ministère de la culture de valider ou corriger les éléments, en raison des contradictions et des insuffisances de données qu'elle avait relevées dans le bilan social 2001.

Celui-ci a répondu qu'il ne pouvait pas « valider le tableau... car les différentes sources citées par la Cour des comptes – chartes d'objectifs des services du ministère, bilans sociaux du ministère, rapport 2002 de l'Observatoire de l'emploi public, ... - et agrégées en un seul tableau, sont alimentées selon des modes de collecte ou de comptage différents ». Il y a substitué un tableau « construit à partir du comptage annuel exhaustif et rigoureux des effectifs des services effectué pour les besoins des chartes d'objectifs du ministère », couvrant les exercices 1991 à 2000 au 31 décembre.

En réalité, la comparaison ligne à ligne du tableau mis au point par la Cour avec les tableaux adressés en réponse par le ministère montrent que les chiffres sont :

- identiques s'agissant de l'administration centrale ;
- identiques s'agissant des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) ;
- identiques à deux ou trois dizaines d'agents de l'Etat près s'agissant des services à compétence nationale (SCN) et assimilés, sous réserve de décaler d'un an tous les chiffres du tableau de la Cour ;
- identiques à deux ou trois dizaines d'agents de l'Etat près pour deux exercices s'agissant des établissements publics administratifs

Une seule différence, mais majeure, sépare le tableau provisoire de la Cour et les tableaux transmis par le ministère : ceux-ci ne recensent que les effectifs réels d'agents de l'Etat rémunérés sur emplois budgétaires et leur répartition entre l'administration centrale, les services à compétence nationale et les établissements publics administratifs. Ils laissent donc entièrement de côté les agents de l'Etat rémunérés sur crédits et les personnels recrutés directement par les établissements publics administratifs et par les établissements industriels et commerciaux, alors même que le ministère reconnaît qu'il est indispensable de les inclure. Confrontée à cette carence de données sur les effectifs réels concernés, la Cour considère qu'il convient au moins de prendre en compte les effectifs budgétaires puisqu'ils sont connus : ils figurent dans les documents budgétaires ou dans des notes transmises par le ministère, soit, environ 8 000 agents contractuels des établissements publics et quelque 1 700 agents de l'Etat rémunérés sur crédits, en 2000.

Par ailleurs, il faut conclure des tableaux transmis par le ministère, qu'au 29 septembre 2003, ce dernier ne disposait pas d'informations « exhaustives et rigoureuses » sur les effectifs réels d'agents de l'Etat au 31 décembre 2001 et a fortiori 2002, puisqu'il ne les a pas fournis. C'est pourquoi, tout en reconnaissant les limites du tableau élaboré, puisqu'il additionne à des effectifs réels d'agents certains emplois budgétaires, il figure ci-après (en ayant toutefois opéré toutes les corrections signalées par le ministère). Car, il paraît **essentiel de disposer d'ordres de grandeur synthétiques couvrant l'ensemble des agents employés par le ministère et par tous ses établissements publics**, et que le ministère de la culture prenne conscience de l'absolue nécessité de se doter d'un tableau de bord de ce type, dont il puisse garantir l'exhaustivité et la fiabilité et qui soit disponible dans les trois mois qui suivent la fin de chaque exercice.

EFFECTIFS REELS EN PERSONNES PHYSIQUES	Effectifs au 31.12.1991	Effectifs au 31.12.1995	Effectifs au 31.12.1996	Effectifs au 31.12.1997	Effectifs au 31.12.1998	Effectifs au 31.12.1999	Effectifs au 31.12.2000	Effectifs au 31.12.2001	
Cabinet et services rattachés	168	126	126	141	115	122	121	125	
DDF puis Délégation au développement et à l'action territoriale	49	46	48	45	37	31	29	31	
Direction de l'administration générale	513	502	505	503	539	503	544	513	
Direction des archives de France	42	50	50	55	56	57	58	60	
Direction de l'architecture et du patrimoine (DP + DA (dont MICQP) à partir de 1996)	225 DP seule	220 DP seule	220 + 78 = 298	189 + 80 = 269	252 + 11 = 263	293 + 7 = 300	278 + 7 = 285	292	
Direction du livre et de la lecture	51	60	58	54	52	57	59	60	
Direction des musées de France	128	133	133	139	141	128	127	127	
Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (depuis 1998)	95 + 46 = 141	96 + 42 = 138	93 + 44 = 137	92 + 44 = 136	141	141	138	139	
Délégation aux arts plastiques	108	98	98	89	88	94	94	94	
Délégation générale à la langue franç.	-	-	14	11	10	12	13	16	
Total ADMINISTRATION CENTRALE	1 425	1 373	1 467	1 442	1 442	1 445	1 468	1 457	
Total DRAC	1 475	1 658	1 745	1 793	1 775	1 807	1 857	1 963	
B. TOTAL SDAP	0	0	760	741	745	749	756	761	
SCN + autres services extérieurs									
SNT (DAG)	54	56	58	58	58	63	62	<i>Non communiqué</i>	
AN (DAF)	383	386	401	405	407	414	428		
Joie par les livres (DLL)	0	0	12	11	13	13	15		
Patrimoine monuments et domaines (DAPA)	75	126	129	125	135	202	146		
Fonds national d'art contemporain FNAC (DAP)	9	11	11		<i>C. 18</i>	<i>D. 17</i>	<i>E. 17</i>		<i>F. 17</i>
IFB (DLL)	9	7	8	8	0	0	0		
Musées nationaux (DMF)	106	144	140	139	151	1 466	1 571		
<i>Sous / Total SCN (auparavant services extérieurs nationaux)</i>	<i>636</i>	<i>730</i>	<i>759</i>	<i>764</i>	<i>781</i>	<i>2 175</i>	<i>2 239</i>		
Patrimoine monuments et domaines (DAPA)	713	286	240	243	244	165	243		
Musées nationaux (DMF)	1 318	1 256	1 262	1 281	1 320	0	0		
<i>Sous/ Total : Autres services extérieurs</i>	<i>2 031</i>	<i>1 542</i>	<i>1 502</i>	<i>1 524</i>	<i>1 564</i>	<i>165</i>	<i>243</i>		
Sous Total SCN + autres services extérieurs	2 667	2 272	2 261	2 264	2 345	2 340	2 482		
<i>Agents de l'Etat transférés ou affectés à des Services décentralisés</i>									
Archives départementales	<i>Non communiqué.</i>	<i>Non communiqué.</i>	337	333	323	321	307	294	
Musées classés et contrôlés			34	33	27	29	27	28	
Bibliothèques territoriales			168	161	156	155	162	180	
Sous Total agents transférés ou affectés à des Services décentralisés			539	527	506	505	496	502	
Total SCN et assimilés avec agents de l'Etat dans les services décentralisés	2 667 sans serv. déc.	2 272 sans serv. décent	2 800	2 791	2 851	2 845	2 978	<i>Non communiqué</i>	
Total effectifs réels d'agents de l'Etat affectés aux EPA	3 867	4 996	7 081	7 112	7 397	7 258	7 381	7 182	
TOTAL GENERAL DES EFFECTIFS REELS D'AGENTS DE L'ETAT	9 434 sans serv. déc.	10 299 sans serv. déc.	13 853 ou 13 314 sans services décentral.	13 903 ou 13 376 sans services décentral.	14 210 ou 13 704 sans services décentral.	14 104 ou 13 599 sans services décentral.	14 440 ou 13 944 sans services décentral.		
EMPLOIS BUDGETAIRES ADDITIONNELS DE CONTRACTUELS RELEVANT DES EPA, DES EPIC, OU DU MINISTERE									
Total des effectifs budgétaires propres aux EPA			2 483	2 478	2 523	2 800	3 100	3 331	

Total des effectifs budgétaires propres aux EPIC			4 516	4 514	4 500	4 793	4 871	5 067
Effectifs additionnels estimés sur crédits			Estimés à 1 700 ?	1 783	Estimés à 1 700	Estimés à 1 700	Estimés à 1 700	Estimés à 1 700
TOTAL GENERAL APPROXIMATIF MELANT REELS ET BUDGETAIRES DES AGENTS DU MINISTERE ET DE SES ETABLISSEMENTS PUBLICS			22 552	22 678	22 933	23 397	24 111	

(NB) Les tableaux d'affectations des titulaires et des contractuels relevant du ministère ou de ses établissements publics administratifs établis par la DAG dans le cadre du suivi des chartes d'objectifs de 1991 à 2000 ; les indications figurant dans la réponse que cette direction a faite à la Cour le 29 janvier 2002, à l'occasion du contrôle des services territoriaux du ministère ; les bilans sociaux des années 1996 à 2000, le bilan social 2001 et le tableau précité relatif aux agents rémunérés sur emplois budgétaires de l'Etat au 31 décembre 2002 ; le rapport 2002 de l'Observatoire de l'emploi public, s'agissant de l'exercice 2000.

Ceci étant, c'est évidemment sur la base des chiffres figurant dans les tableaux transmis par le ministère que la Cour fonde les constatations services par services qui suivent, sauf indication contraire.

2.1. Les agents de l'administration centrale

Globalement les effectifs réels de l'administration centrale (titulaires et contractuels sur emplois budgétaires, ce qui n'exclut que les contractuels occupant les 158 emplois sur crédits) n'ont pratiquement pas été modifiés, après qu'elle ait absorbé en 1996 les quelque 80 agents en charge de l'architecture et les 14 agents responsables de la langue française qui exerçaient à ce niveau. Il y avait 1 425 agents en administration centrale en 1991, puis 1 467 en 1996 et ils étaient 1 457 au 31 décembre 2001.

Une analyse par direction révèle certes des inflexions ou apporte certaines justifications :

- les regroupements opérés en 1998 entre, d'une part, la direction de la musique et de la danse et celle des théâtres et des spectacles, au sein d'une direction qui les associe dans son nom (DMDTS) et en restructure l'organisation et, d'autre part, la direction de l'architecture et celle du patrimoine au sein d'une DAPA qui les juxtapose plus qu'elle ne les fusionne ;
- les redéfinitions permanentes qui ont affecté les compétences respectives et en partie concurrentes de ce que sont encore aujourd'hui la DAG et la délégation au développement et à l'action territoriale (DDAT).

En revanche, on cherche en vain, en matière d'effectifs, les réductions susceptibles d'exprimer la remise en cause des missions :

- L'ensemble constitué par le cabinet du ministre, les services rattachés et la DAG disposait de 681 personnes en 1991. Entre 1995 à 2001, il a évolué entre deux extrêmes : 625 (en 1999) et 665 (en 2000). En 2001, il avait encore 638 agents, l'existence d'un cabinet spécifique au secrétaire d'Etat à la décentralisation du patrimoine y contribuant pour quelques unités.

- Depuis qu'elle a été créée en février 1999, la DDAT fonctionne avec 31 agents au lieu des 49 à 37 personnes dont ont bénéficié ses devancières aux compétences plus larges.
- La délégation générale à la langue française, dont une partie importante du personnel est mis à disposition par l'éducation nationale, a d'abord réduit de 14 à 10 (en 1998) le nombre de ses agents, puis l'a fait passer à 16 trois ans plus tard.
- La délégation aux arts plastiques avait progressivement réduit son personnel de 108 en 1991 à 88 en 1998. Mais depuis il atteint à nouveau 94 agents au 31 décembre 2001, comme pendant les deux années précédentes. A partir du 1^{er} janvier 2003 et en vertu du décret du 23 décembre 2002, il n'y aura plus d'agents exerçant simultanément des fonctions pour le compte de cette délégation et pour celui du Centre national des arts plastiques (CNAP).
- La direction des archives de France et la direction du livre et de la lecture ont conservé en administration centrale un personnel en augmentation globale sur la période, au point d'atteindre 60 agents pour chacune d'elles en décembre 2001. Pourtant, leurs compétences sont depuis près de vingt ans largement décentralisées territorialement et fonctionnellement au profit, respectivement, des collectivités territoriales et de services à compétence nationale et établissements publics aux effectifs croissants. Le ministère, dans sa réponse, paraît au contraire considérer comme une performance de gestion que *« les effectifs de ces deux directions n'(aient) jamais retrouvé le niveau atteint avant 1986 »*, compte tenu de ce que :
 - *« Les transferts de compétences dans le domaine des archives et des bibliothèques de 1986 (ne pouvaient pas alléger les missions et donc les besoins en personnels de l'administration centrale du ministère de la culture) ... puisque les 3/4 des agents concernés par ces transferts « étaient (à l'époque) gérés par le ministère de l'enseignement supérieur (et non par celui de la culture) ».*
 - *« Les missions de contrôle et d'évaluation et de conseil se sont trouvées renforcées, notamment avec la loi sur la circulation des œuvres d'art ».*
 - *« Des missions nouvelles sont venues s'ajouter, par exemple dans le domaine du livre – création et suivi de la BNF, lois sur le « photocopillage », sur le droit de prêt – qui nécessitent le maintien d'une expertise en administration centrale ».*
- La DAPA a quasiment retrouvé en 2001, avec 292 agents, l'effectif qui avait été globalement celui des deux directions qui l'avaient précédée (298 agents), lors de l'adjonction des services de l'architecture à ceux du patrimoine en 1996, effaçant ainsi la réduction à 268, puis à 263 agents qui avait suivi cette adjonction, respectivement en 1997 puis en 1998, et que le ministère qualifie de *« creux (correspondant) ...à la période de remise à la vacance des emplois de (cette) direction, suite à la réorganisation »*.

- Le personnel de la DMDTS, dans sa structuration actuelle comme pour l'ensemble des deux directions avant la fusion, continue de compter selon les années entre 141 agents (1991, 1998, 1999) et 136 (1997). Au 31 décembre 2001, ils étaient 139. Le ministère fournit la même explication de ce « creux » que pour la DAPA.
- La direction des musées de France retrouve depuis 1999 un nombre d'agents (127 ou 128) qui est équivalent à celui de 1991, après avoir atteint 141 en 1998.

Les quelques arguments factuels avancés par le ministère pour justifier la stabilité sinon la croissance des effectifs de son administration centrale sur une décennie, omettent de rappeler que la circulaire de 1996 avait demandé une réduction de 10 % des effectifs centraux, qui s'est d'ailleurs traduite par une inflexion momentanée entre 1996 et 1998. Surtout, elles ne parviennent pas à dissimuler les vraies causes que sont le maintien d'une organisation verticale et la perpétuation de modes de gestion incompatibles avec la charte de déconcentration de 1992 et les mesures de décentralisation de 1986, et, pour l'avenir, avec la relance de ces stratégies (cf. infra).

2.2. Les agents des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) et des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP)

Globalement, le nombre d'agents des services territoriaux du ministère (titulaires et contractuels sur emplois budgétaires, ce qui n'exclut que les contractuels occupant les 38 emplois sur crédits des services déconcentrés) est passé de 1 658 en 1995, lorsqu'ils ne comportaient que les DRAC, à 2 505 l'année suivante après l'adjonction des SDAP. Il atteint 2 724 agents au 31 décembre 2001, malgré la quasi stabilité du personnel des SDAP (761) et donc du seul fait de la croissance de celui des DRAC (1 963).

La progression de l'effectif des SDAP, entre 1997 et 2001 a seulement permis de retrouver au cours de cet exercice le niveau de 1996 (760), alors que les constatations faites par la Cour à l'occasion de son récent contrôle des services territoriaux du ministère de la culture comme les enquêtes que celui-ci a menées démontrent que des missions essentielles, notamment régaliennes, ne sont pas assumées faute de moyens humains.

En revanche, les effectifs des DRAC se sont fortement accrus passant donc de 1 475 agents physiquement présents en 1991 à 1 963 au 31 décembre 2001. La charte d'objectifs 2003 fixe à 2 183 le nombre d'emplois des DRAC.

Deux tableaux, extraits du bilan social du ministère pour l'exercice 2001, donnent la ventilation de l'évolution des effectifs réels par DRAC, puis par SDAP, au 31 décembre, pour les années 1997 à 2001. Ils figurent en annexes 1 et 2 au présent relevé. S'agissant de personnes physiques, un écart non négligeable en résulte avec les effectifs exprimés en ETP. Ainsi,

en 2000, les 1 857 agents des DRAC n'étaient plus que 1 773 exprimés en ETP, du fait du développement du temps partiel.

La Cour considère que les besoins en personnels d'Etat, au niveau central comme au niveau déconcentré, sont logiquement appelés à diminuer, si les compétences respectives des collectivités publiques sont redéfinies au profit des collectivités territoriales, si les rôles des agents des DRAC et des SDAP sont repensés, et si les réglementations sont simplifiées.

Le ministère répond que « le processus de déconcentration qu'il lui revenait de mettre en œuvre en application de la charte de déconcentration ... a porté sur les procédures administratives, et notamment sur les décisions administratives à caractère individuel, ...et (sur) la déconcentration des crédits, en particulier du titre IV, assortie d'un processus de globalisation des crédits qui a donné une réelle marge de manœuvre aux directeurs régionaux des affaires culturelles ». Il reconnaît que ce processus « n'a pas concerné la gestion du personnel », mais il justifie cette carence par deux arguments :

- **la gestion du personnel « a fait l'objet d'autres mesures de modernisation » ;**
- **« la déconcentration des procédures n'a pas nécessairement un effet mécanique de transfert d'emplois, d'autant que sa contrepartie est le développement de nouvelles fonctions de pilotage, de suivi et d'évaluation ».**

Des mesures non négligeables de déconcentration des crédits et des procédures administratives ont certes été prises. Mais, la déconcentration de la gestion des personnels et les redéploiements d'agents ne peuvent pas résulter d'un effet mécanique, mais, bien au contraire, ils exigent une volonté ferme et continue.

2.3. Les agents des services à compétence nationale (SCN) et assimilés

Parallèlement à l'objectif de déconcentrer territorialement l'exécution de ses tâches de gestion, le ministère a développé la déconcentration de certaines fonctions au profit de services extérieurs nationaux autonomes mais demeurant sous l'autorité hiérarchique des directions centrales. Dénommés désormais "SCN et services assimilés", leur effectifs réels ont globalement progressé de 220 agents (+ 9,7 %) en 5 ans, passant de 2 261 en 1996 à 2 482 en 2000, ou de 178 agents (+ 6,4 %) passant de 2 800 à 2 978, si l'on inclut les agents de l'Etat transférés ou affectés à des services décentralisés de collectivités territoriales.

La création du statut de SCN et le placement sous ce statut d'une trentaine de musées nationaux ont entraîné le gonflement, à partir de 1999/2000, des effectifs de cette catégorie de services passés de 781 agents

en 1998 à 2 239 en 2000, et la réduction à 243, cette même année, des effectifs de la catégorie des "autres services extérieurs", qui en comptaient 1 564 en 1998.

Quant aux personnels de l'Etat affectés dans les services des archives, des musées classés et contrôlés et des bibliothèques des collectivités territoriales, auxquels sont confiées des responsabilités scientifiques ou de direction, leur nombre est resté à peu près stable : 539 en 1996, 506 en 1998 et 502 en 2001.

A ces effectifs réels de titulaires et de contractuels sur emplois budgétaires s'ajoutent les contractuels des SCN et des services assimilés occupant des emplois sur crédits, qui étaient 93 en 2001.

2.4. Les effectifs des établissements publics administratifs

Les raisons du choix entre le statut d'EPA et celui d'EPIC ne se déduisent pas de façon évidente des caractéristiques des établissements publics du ministère. Le ministère répond que si « *quantitativement, le nombre des établissements publics à caractère administratif dépasse sensiblement celui des établissements à caractère industriel et commercial, cela ne vient pas d'une préférence donnée à cette catégorie, mais de l'application des principes fondamentaux qui permettent de distinguer ces deux catégories. La distinction entre EPA et EPIC est opérée en fonction des missions de l'établissement, de la nature de ses recettes et du mode de gestion approprié à l'activité* ».

Les exemples récents du choix du statut d'EPA pour l'institut national de recherche archéologique préventive (INRAP), ou de celui d'EPIC pour le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz ne plaident pas en ce sens.

Il est sûr, quoi qu'il en soit, que la multiplication du nombre d'établissements publics et de celui de leurs agents, certains affectés par le ministère et d'autres recrutés directement, est le fruit d'une véritable stratégie, comme l'est plus particulièrement l'accroissement des effectifs d'agents employés juridiquement par les EPA, sous l'effet de l'augmentation du nombre de ces établissements et d'une tendance lourde à inscrire dorénavant les emplois des grands établissements à leur budget plutôt qu'à celui de l'Etat.

EFFECTIFS AUTORISES EN LFI	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Total emplois budgétaires d'agents de l'Etat affectés aux EPA</i>	7 489	7 736	7 759	7 807	7 900	7 937 <i>mais 7 649 au 31 décembre</i>	8 102 <i>mais 7 841 au 31 décembre</i>	6 806 <i>mais 5 570 au 31 juillet</i>
<i>Total des emplois inscrits aux budgets des EPA</i>	2 483	2 478	2 523	2 800	3 094	3 331	4 875	6 181
Total des emplois des EPA	9 972	10 214	10 282	10 607	10 994	11 268 mais 10 980 au 31 décembre	12 977 mais 12 716 au 31 décembre	12 987 mais 11 751 au 31 juillet

C'est ce que confirment, à ce triple égard, la liste des EPA, le nombre et l'évolution de l'ensemble de leurs emplois, et celui de leurs effectifs propres au fil des ans.

2.4.1. La liste des EPA du ministère de la culture

Elle s'est modifiée, puisque, de 1996 à 2003 :

- Deux EPA ont disparu, l'Etablissement public du Grand Louvre, qui, au cours de son dernier exercice, en 1997, disposait encore de 79 agents, tous employés directement sur son budget et l'établissement public du parc de la Villette en 2000.
- Quatre ont été créés et un nouvel ensemble a été constitué à partir d'établissements existants :
 - ◇ A compter de 1998, l'Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels (appelé aussi EPMOTC et maintenant EMOC) a accueilli une partie des anciens agents de l'Etablissement public du Grand Louvre, puis de l'Etablissement public constructeur de la grande halle et du parc de la Villette. Il est l'employeur de tous ses agents. Les emplois figurant à son budget indiqués dans la LFI s'élevaient à 31 en 2001 et ils sont 64 en 2003.
 - ◇ A partir de 2000, l'Etablissement public du musée du Quai Branly a commencé à se doter d'agents, tous employés directement sur le budget de l'établissement. Les emplois inscrits à son budget ont progressé de 24 à l'origine à 89 en 2003.
 - ◇ En 2002, deux établissements ont été créés : l'Institut national d'histoire de l'art (INHA), qui ne dispose que de peu d'agents en propre (3 en 2002, puis 5 en 2003) au sein d'un effectif budgétaire total passé respectivement de 38 à 40 et donc constitué pour l'essentiel d'agents de l'Etat affectés ; l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), créé de toute pièce en février 2002 à partir du personnel de l'AFAN, qui dispose de 1 428 emplois, tous inscrits à son budget.
 - ◇ En 2003, dans le cadre de la réforme du Centre national des arts plastiques (CNAP), les six écoles nationales supérieures d'art ont été érigées en Ecoles d'art au statut d'établissements publics nationaux. Tout le personnel est constitué d'agents de l'Etat affectés sur des emplois inscrits au budget du ministère, soit 255 en 2003. Parallèlement le ministère précise que le

CNAP, pour lequel il est encore indiqué 882 emplois affectés par l'Etat en LFI 2003, ne va désormais conserver que les personnels de « *son secrétariat général, du fonds national d'art contemporain, du service du soutien à la création, et de la cellule affectée aux actions en faveur des métiers d'art* ».

2.4.2. Le nombre et l'évolution de l'ensemble des emplois des EPA

Tous les domaines d'activités culturelles sont concernés par la croissance des effectifs d'agents (affectés et recrutés directement) relevant d'EPA. Même les effectifs des établissements constructeurs, qui ont baissé en 2001 par rapport à 1996, ont recommencé à croître ensuite.

	1996	2001	2001/1996 en nombre d'agents	2001/1996 en % d'agents
Livre et lecture	2 684	2 767	+ 83	+ 3,1 %
Monuments et domaines	1 194	1 673	+ 479	+ 40,1 %
Musées	2 017	2 596	+ 579	+ 27,5 %
Enseignement	3 477	3 643	+ 166	+ 4,8 %
Cinéma	454	457	+ 3	+ 0,7 %
Etablissements constructeurs	119	105	- 14	- 11,8 %
TOTAL	9 945	11 241	+ 1 296	+ 13,0 %

Du fait de décisions de transferts d'emplois ou de révision des objectifs d'emplois prises au cours de chacun des trois derniers exercices, les effectifs globaux au 31 décembre 2001 (10 980), au 31 décembre 2002 (12 716), et au 31 juillet 2003 (11 751), communiqués en réponse par le ministère, sont finalement un peu ou nettement plus faibles que ceux indiqués dans les verts budgétaires. Les écarts restent néanmoins suffisamment limités pour justifier d'analyser les effectifs par EPA, à partir du seul ensemble disponible de chiffres ventilés entre établissements, celui figurant dans les verts budgétaires, dont la totalisation aboutit à : 9 972 en 1996, puis 10 214, 10 282, 10 607 respectivement en 1997, 1998, et 1999, puis 10 994 en 2000, 11 268 en 2001, 13 051 en 2002 (1) et 12 511 en 2003 (2)

(1) et non 12 977 du fait de doublons en imputations

(2) le montant homogène avec les 6 181 emplois propres aux EPA indiqués par la DAG est 12 987, mais il n'était que provisoire .

<i>Emplois des EPA inscrits directement au budget de ces établissements / rapportés à l'ensemble des emplois utilisés</i>	LFI 1996	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003
Bibliothèque publique d'information	0/241	0/241	0/241	0/241	0/241	18/241	19/242	19/242
Bibliothèque nationale de France	490/2 406	506/2 422	506/2 426	506/2 426	514/2 450	533/2 481	533/2 552	539/2 552
Centre national du livre	29/37	29/37	25/41	25/43	26/44	26/45	27/46	32/51
Centre des monuments nationaux	308/658	311/671	341/732	474/886	503/1 002	539/1 043	576/1 121	616/1 161
Institut national d'histoire de l'art	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	3/38	7/96
Institut national de recherches archéologiques	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	1 428/1 428	1 428/1 428

préventives									
Musée et domaine de Versailles	25/536	28/539	43/550	48/555	60/611	63/630	71/668	82/676	
Musée du Louvre	153/1 095	153/1 299	176/1 307	225/1 363	229/1 486	231/1 563	234/1 607	244/1 484	
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	837/837	842/842	850/850	900/900	907/907	941/941	955/955	959/959	
Musées Rodin, Henner et Moreau	48/85	48/85	48/89	48/89	47/92	47/92	49/95	48/93	
Académie de France à Rome	27/27	27/27	27/27	27/27	27/27	27/27	27/27	28/28	
Centre national des arts plastiques (CNAP)	0/840	0/840	0/840	0/845	0/863	0/874	0/882	0/41	
Ecoles d'art	Etablissements publics nationaux créés en 2003 dans le cadre de la réforme du CNAP : Ecoles nationales supérieures d'art de Bourges, Cergy, Limoges-Aubusson, Nancy, Nice, Dijon								0/255
Institut national du patrimoine (dont ex IFROA)	32/51	34/53	36/55	36/53	45/62	45/62	45/63	48/66	
Ecole nationale supérieure des beaux-arts	2/205	2/205	2/205	2/201	40/201	49/201	50/201	66/202	
Ecole nationale sup. des arts décoratifs	0/177	0/177	0/176	17/192	62/192	97/197	98/197	126/197	
Conservatoire nat sup. d'art dramatique	0/46	0/47	0/48	1/48	23/49	26/49	27/50	30/50	
Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris	9/265	11/279	14/290	33/309	124/309	153/315	159/318	180/316	
Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon	127/144	124/144	124/144	128/148	128/148	128/148	128/149	129/152	
Ecoles d'architecture	22/1 679	22/1 679	22/1 679	16/1 694	16/1 694	34/1 717	45/1 736	75/1 766	
Ecole du Louvre	30/70	12/69	17/74	22/79	22/79	23/80	24/81	24/81	
Centre national de la cinématographie	225/454	225/454	237/453	237/453	239/455	246/457	240/458	233/458	
Etablissement public du Grand Louvre	89/89	79/79	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	
Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels	Sans objet	Sans objet	55/55	55/55	58/58	74/74	89/89	91/91	
Etablissement public du musée du Quai Branly	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	24/24	31/31	48/48	66/66	
AFTRP (grands travaux d'archi. et d'urbanisme ne relevant pas de la tutelle ministère de la culture)	30/30	25/25	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	
TOTAL	2 483/9 972	2 478/10 214	2 523/10 282	2 800/10 607	3 094/10 994	3 331/11 268	4 875/13 051	5 070/12 511	

N.B. Certains emplois d'agents de l'Etat sont payés par les établissements publics. Les agents concernés restent des agents de l'Etat affectés dans des établissements publics. Les différences entre les chiffres provisoires de la DAG et ceux définitifs de la LFI pour 2003 retenus ici résultent essentiellement d'imputations différentes au Louvre (244/1484) et au CNAP (0/41), Voir p. 72.

Parmi les EPA du ministère de la culture, ceux qui disposent du plus grand nombre d'emplois budgétisés (emplois de l'Etat affectés et emplois propres) sont par ordre décroissant, sur la

base des budgets de l'exercice 2003 indiqués en LFI : la BNF (2 552), l'ensemble constitué par les écoles d'architecture (1 766), le musée du Louvre (1 484), l'INRAP (1 428), le centre des monuments nationaux (CMN - 1 161), le centre Georges Pompidou (CNAC - 959), le CNAP (passé de 882 en 2002 à 41 en 2003 par réimputations d'emplois notamment aux Ecoles d'art (255)), le musée et domaine de Versailles (668), le Centre national de la cinématographie (CNC - 458). Ces établissements bénéficient ensemble de 10 772 emplois, soit 86 % de la totalité des emplois utilisés par les EPA.

Pour certains établissements la progression des effectifs a été particulièrement marquée depuis 2000. C'est logique pour les établissements nouvellement

créés, même si, pour plusieurs d'entre eux, les besoins d'emplois se révèlent nettement plus élevés que ce qu'ils avaient annoncé : l'EPMOTC atteint maintenant 91 agents ; l'INRAP à peine créé a demandé un accroissement de ses moyens humains, ce à quoi le Parlement a réagi en réduisant son budget 2003 de 25 %, afin d'obliger à un réexamen d'ensemble du rôle, du financement, et de l'organisation de cet établissement.

Mais, l'augmentation est également très sensible pour quelques autres établissements :

- Les emplois du CMN qui avaient progressé déjà de 658 à 732 en 3 ans entre 1996 et 1998, ont ensuite fortement et régulièrement augmenté, passant de 886 en 1999 à 1 121 en 2002, exercice au cours duquel il a enfin été décidé de mettre fin aux dysfonctionnements de cet établissement. Mais la LFI 2003 prévoyait encore 1 161 emplois.
- Au musée du Louvre la progression du nombre d'emplois aura été de 47 % entre 1996 et 2002, passant de 1 095 à 1 607. En 2003, la LFI indique un total de 1 484 emplois, mais il reste à savoir si cette baisse de 123 emplois résulte d'une modification du périmètre de compétences du musée du Louvre ou d'une réduction réelle du nombre de ses emplois.
- Le Centre Pompidou a accru de 14,6 % le nombre de ses emplois (122) entre 1996 et 2003, exercice au cours duquel, il s'élève à 959, et cette progression a été à peu près constante au fil des ans.
- Alors qu'entre 1996 et 2003, le Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon a bénéficié de l'adjonction de 8 emplois, soit une progression de 5,6 % (8/144), celui de Paris a ajouté 51 emplois supplémentaires à son effectif de 1996 (265), soit + 19,2%.
- Enfin, également entre 1996 et 2003, l'Ecole du Louvre et l'Institut national du patrimoine ont vu le nombre de leurs emplois passer respectivement de 70 à 81 (+15,7 %) et de 51 à 66 (+29,4 %).

2.4.3. Les agents de l'Etat affectés dans les établissements publics administratifs

	Effectifs au 31.12.1996	Effectifs au 31.12.1997	Effectifs au 31.12.1998	Effectifs au 31.12.1999	Effectifs au 31.12.2000	Effectifs au 31.12.2001	Effectifs au 31.12.2002	Effectifs au 31.07.2003
EFFECTIFS REELS DE PERSONNES PHYSIQUES AGENTS DE L'ETAT AFFECTES AUX EPA	7 081	7 112	7 398	7 288	7 411	7 182	6 592	5 617
EMPLOIS BUDGETAIRES D'AGENTS DE L'ETAT AFFECTES AUX EPA	7 489	7 736	7 759	7 807	7 900	7 649	7 841	5 570

La décentralisation fonctionnelle pratiquée de façon accrue par le ministère au cours de ces dernières années, au profit d'établissements publics administratifs placés sous sa tutelle, marque sa volonté de mieux identifier les centres de gestion. Elle a donné lieu dans un premier temps à l'affectation d'un nombre croissant d'agents de l'Etat en EPA, puis, à partir de 2001 et surtout de 2003, à une inversion de tendance, désormais

caractérisée par le transfert des emplois d'agents de l'Etat aux budgets des plus importants établissements, en commençant par le Louvre. Aux effectifs occupant des emplois budgétaires s'ajoutent, toutefois, les agents de l'Etat rémunérés sur crédits et affectés dans les EPA, qui étaient 762 en 2001.

Exprimés en effectifs réels (personnes physiques), les effectifs d'agents de l'Etat affectés en EPA sont ainsi passés de 3 867 en 1994 à 4 996 en 1995 et 7 081 en 1996. Puis ils ont progressé plus lentement jusqu'à 7 411 en 2000. Depuis, ils baissent régulièrement, revenant à 7 182 en 2001, puis 6 592 en 2002 et 5 617 au 31 juillet 2003.

Cette récente réduction n'est donc que le résultat d'une modification comptable du rattachement des emplois, puisque malgré les deux mesures suivantes qui ont entraîné une diminution de 1 771 du nombre d'agents de l'Etat affectés en EPA en 2002 et 2003, leur nombre total ne s'est réduit que de 1 565 par rapport à 2001 :

- La substitution du statut de SCN au statut d'EPA, pour le Mobilier nationale et la Manufacture de Sèvres, devenus le Mobilier national et les Manufactures nationales des Gobelins, de Beauvais et de la Savonnerie, a fait passer leurs 528 agents (personnes physiques) des effectifs des EPA à ceux des SCN en 2002.
- Le transfert au budget du musée du Louvre des emplois d'agents de l'Etat, qui étaient jusque là inscrits au budget du ministère, a donné lieu en 2003 à la suppression de 1 243 agents de l'Etat (personnes physiques) au sein des effectifs des EPA et évidemment à leur inscription parmi les agents des EPA.

Les effectifs réels d'agents de l'Etat affectés dans des EPA (exprimés en ETP, mais aussi, sauf une exception en 2003, en personnes physiques) sont toujours inférieurs de plusieurs centaines aux emplois budgétaires qui leur sont destinés. C'est essentiellement, selon le ministère, la conséquence de la difficulté de recruter des agents de catégorie C pour la filière accueil, surveillance et magasinage.

EMPLOIS ET AGENTS DE L'ETAT AFFECTES DANS LES EPA EN 2001	Emplois budgétaires de l'Etat affectés aux EPA en LFI 2001, source : bilan social 2001	Effectifs réels ETP d'agents de l'Etat affectés en EPA en 2001, Source : Vert budgétaire 2003
Bibliothèque publique d'information	223	223
Bibliothèque nationale de France	1 948	1 587,3
Centre national du livre	19	18,6
Centre des monuments nationaux	504	499
Institut national d'histoire de l'art	Omis dans le bilan social 2001	35
Musée et domaine de Versailles	567	466
Musée du Louvre	1 332	1 065,5
Centre national d'art et de culture Georges Pompidou	0	0

Musées Rodin, Henner et Moreau	45	32,2 + 2,8 + 10 = 45
Académie de France à Rome		0
Centre national des arts plastiques (CNAP)	874	799,9
Ecole nationale supérieure des beaux-arts	152	142,2
Ecole nationale sup. des arts décoratifs	100	104
Conservatoire nat sup. d'art dramatique	23	21
Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris	162	129,6
Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon	20	15,9
Ecoles d'architecture	1 683	1 686,4
Ecole du Louvre	57	55,1
Institut national du patrimoine	17	16
Centre national de la cinématographie	211	112,7
Agence foncière et technique de la région parisienne (gds travaux d'archi. et d'urb.)	0	0
Etablissement public du Grand Louvre	0	0
Etablissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels	0	0
Etablissement public du musée du Quai Branly	0	0
TOTAL	7 937	7 022,2

(1) Ainsi, au 31 décembre 2001, sur 7 937 emplois budgétaires (ETP) d'agents de l'Etat affectés à des EPA seulement 7 022,2 (ETP) étaient réellement occupés par 7 182 personnes physiques. Cela tenait à ce que :

- Au musée et domaine de Versailles, les 466 (en ETP) ou 484 (en personnes physiques) agents de l'Etat n'occupaient qu'une partie des 567 emplois budgétaires,
- A la Bibliothèque nationale de France, sur 1 948 emplois de l'Etat affectés, il n'y avait réellement que 1 587,3 agents (en ETP) ou 1638 (en personnes physiques) ;
- Au Musée du Louvre, sur 1 332 emplois de l'Etat, il n'y avait réellement que 1 065,5 agents (en ETP) ;
- Au Centre national des arts plastiques (CNAP), sur 874 emplois de l'Etat, réellement 799,9 agents (en ETP) ;
- Au Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris, sur 162 emplois de l'Etat, réellement 129,6 agents (en ETP) ;
- Au Centre national de la cinématographie, sur 211 emplois de l'Etat, réellement 112,7 agents (en ETP) ;
- etc.

2.4.4. Les effectifs propres des EPA

En fonction de l'inscription des emplois des EPA à leur budget ou à celui de l'Etat, les établissements se répartissent actuellement entre quatre groupes, sur la base de la LFI 2003 :

- Il y a les EPA pour lesquels le choix a été fait d'emblée de les doter d'emplois inscrits à leur budget, ce qui concerne surtout les plus récents : l'Etablissement public du musée du quai Branly, l'EPMOTC, l'INRAP, mais aussi le CNAC - Georges Pompidou et l'Académie de France à Rome. Ce pourrait être également le cas pour les musées d'Orsay et Guimet, en passant du statut de SCN à celui d'EPA.
- Il y a ceux, pour lesquels le choix inverse de l'inscription de tous les emplois au budget de l'Etat a été fait à l'origine et a été maintenu : CNAP, Ecoles d'art.
- Il y a ceux pour lesquels le ministère a décidé de rattacher dès qu'il le pourra la totalité de leurs agents à leur budget : Musée du Louvre pour lequel cela vient d'être fait (1 484 emplois après que le contrat d'objectifs et de moyens ait réexaminé en 2003 l'objectif de 1 607 personnes physiques qui figurait dans la charte de 2002), et prochainement la BNF, puis le musée et domaine de Versailles.
- Tous les autres EPA, enfin, mêlent dans des proportions variables les emplois propres et les emplois de l'Etat affectés.

En dépit de cette diversité de situation, il ne fait pas de doute que la tendance lourde est d'inscrire **une proportion toujours plus importante d'emplois au**

budget des EPA, puisqu'elle est passée globalement de 24,9 % (2 483 / 9 972) en 1996 à **52,6 % (6 181 / 11 751) en juillet 2003**. C'est ce qu'illustre notamment l'évolution des proportions d'emplois constatée (en LFI) entre ces deux exercices pour : l'Ecole nationale supérieure des beaux-arts (respectivement 2/205 puis 66/202), l'Ecole nationale supérieure des arts décoratifs (0/177 puis 126/197), le Conservatoire national supérieur d'art dramatique (0/46 puis 30/50), le Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris (9/265 puis 180/309).

Il reste que toutes ces analyses ne valent que ce que valent les données qui les fondent. Or, une grande vigilance s'impose, essentiellement en raison de l'adjonction très mal connue d'effectifs rémunérés sur crédits, qui modifie de façon importante le personnel de plusieurs EPA. L'administration centrale n'en a connaissance que tous les deux ans par enquête, laquelle, en outre, ne retient que les contractuels dits "permanents". La plus récente a estimé à 1 507, pour l'exercice 2000, les emplois permanents en ETP de l'ensemble des EPA du ministère de la culture, selon les chiffres qu'il a communiqués à l'Observatoire de l'emploi public.

Le Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris fournit un bon exemple des erreurs graves d'interprétation que l'on peut faire en raison de la mauvaise information donnée par le ministère sur le nombre d'agents rémunérés sur crédits. Ainsi, la comparaison des chiffres relevés dans le rapport récemment publié par l'Observatoire de l'emploi public avec ceux indiqués dans les LFI 2000 et 2002 pour l'exercice 2000 révèle un écart de 118 postes en ETP entre les emplois budgétaires propres à cet EPA et la réalité des agents qu'il emploie directement exprimée en ETP, du fait de recrutements sur crédits :

Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris

	EMPLOIS BUDGETISES			EFFECTIFS REELS en ETP				
	Au budget du ministère et affectés à l'EPA	Au budget de l'EPA	Total des emplois budgétisés	Employés par l'Etat et affectés à l'EPA	Employés par l'EPA	Total En ETP sur emplois	Total des effectifs rémunérés sur crédits	TOTAL GENERAL des AGENTS de l'EPA en ETP
<i>(i) EXERCICE 2000</i>								
Source LFI 2000	185	124	309					
Source LFI 2002				170,3	124	294,3		
Enquête ministérielle sur l'exercice 2000 ayant fondé les travaux de l'Observatoire de l'emploi public	185	124	309	170,3	133	303,3	123,7	427

L'INRAP apporte un exemple de nature différente, puisque les 1 428 agents qui sont présentés en LFI comme constituant son personnel ne sont que ceux recrutés en CDI. Ils n'incluent donc pas les agents en CDD, alors que plus de 350 subsistaient encore avant les réductions budgétaires appliquées par le

Parlement. On relève que dans sa réponse à la Cour, le ministère ne fait état que de « 1 357 emplois pour l'INRAP ...inscrits précédemment sur le budget de l'AFAN ».

Il ne fait pas de doute, comme le dit le ministère que *« l'autonomie juridique conférée aux établissements publics leur donne ...la maîtrise et la responsabilité des recrutements de leur personnel contractuel »*.

Mais, on ne saurait accepter qu'en soit déduit un quasi-constat d'impuissance juridique. Or, c'est ce que semble faire le ministère lorsqu'il évoque le cas des EPA qui fonctionnent sur ressources propres, et prend l'exemple d'un établissement dont les graves et longues dérives n'ont été que récemment arrêtées : *« dans le cas du Centre des monuments nationaux, la latitude de l'établissement a été d'autant plus grande que, depuis 2001, l'établissement ne reçoit plus de subvention de fonctionnement – titre III – du ministère : les emplois financés par les ressources propres de l'établissement ne font dès lors pas l'objet d'une autorisation en loi de finances, comme c'est le cas pour la plupart des emplois non budgétaires »*.

Un EPA est placé sous la responsabilité d'un président, mais aussi d'un conseil d'administration chargé de faire respecter les règles de bonne gestion, et au sein duquel les autorités de tutelle sont largement représentées et confortées par l'exercice du contrôle financier. **La maîtrise des recrutements peut donc être assurée tout autant dans le cadre du contrôle de gestion que dans celui de l'autorisation budgétaire des créations d'emplois.** Qu'un établissement autofinance ou non ses dépenses courantes par ses produits d'exploitation ne modifie en rien cette évidence.

2.5. Les effectifs des EPIC

En 2001, les emplois inscrits aux budgets des EPIC (5 067) étaient encore plus nombreux que ceux inscrits aux budgets des EPA (3 331). **En LFI 2003, leur nombre total a encore progressé pour atteindre 5 207,75 (en ETP)**, et la quasi-totalité des agents des EPIC sont rémunérés sur ces emplois budgétisés. En raison du double accroissement du nombre et des effectifs des EPA au cours de la dernière période, l'importance relative des personnels directement employés s'est toutefois inversée en faveur des EPA, puisqu'en 2003 leurs emplois propres s'élèvent à 6 181.

L'Opéra de Paris, la RMN, l'ensemble constitué par la Cité des sciences et de l'industrie, la Cité de la musique, l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette, et la Comédie Française disposent en 2003 de l'essentiel (88 %) des effectifs budgétisés des EPIC du ministère, soit 4 558 emplois sur un total de 5 207, respectivement : 1 584 (30 %), 1 226 (24 %), 945 + 198 + 206 (26 %), et 399 (8 %).

G. EMPLOIS DES EPIC	LFI 1996	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	H. L F I 2 0 0 1	LFI 2002	I. L F I 2 0 0 3
Réunion des musées nationaux	966	966	932	1094	1152	1223	1 244	1 226
Comédie française	389	389	389	389	389	399	399	399
Théâtre national de Chaillot	123	123	123	123	129	137	137	137
Théâtre national de l'Odéon	112	112	112	112	117	122	124	124
Théâtre national de la Colline	85	85	85	85	85	97,5	97,5	97,5
Théâtre national de Strasbourg	86	86	88	89	89	94	96	99
Opéra national de Paris & École de Danse de Nanterre	1 414	1 438	1 461	1498	1499	1538,5	1 574 (dont 43)	1 584 (dont 47)
Cité de la musique	178	178	178	175	178	198	193	198
Centre national de la danse	Sans objet	Sans objet	Sans objet	42	44	55	60	64
École nationale supérieure de création industrielle	53	53	53	53	53	55	55	55
École nationale sup. des métiers de l'image et du son	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	53	54	56
Cité des sciences et de l'industrie	911	893	893	893	893	893	945	945
Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette	199	191	186	190	194	202	204	206
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	17,25
Total EPIC	4 516	4 514	4 500	4 793	4 872	5 067	5 182,5	5 207,75

Deux EPIC ont été créés au cours de ces dernières années : l'École nationale supérieure des métiers de l'image et du son, en 2001, qui dispose de 53 agents et le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz, en 2003, qui bénéficie de l'affectation de 17,25 emplois budgétaires (ETP) inscrits au budget de l'Etat.

Tous les autres sont plus anciens et ils disposent aujourd'hui d'un nombre d'agents plus important qu'en 1996, à la suite d'une croissance globale moyenne des effectifs de plus de 15%. Elle résulte d'une progression :

- Modeste, de quelques %, pour trois d'entre eux (Comédie Française, Ecole nationale supérieure de création industrielle, Etablissement public du parc et de la grande halle de la Villette, Cité des sciences et de l'industrie),
- Significative, d'environ 9 à 16 % pour six autres (Théâtre national de l'Odéon, Théâtre national de Strasbourg, Théâtre national de Chaillot, Théâtre national de la Colline, Opéra national de Paris-Ecole de danse de Nanterre, Cité de la musique),
- Importante, enfin pour les deux derniers : 27 %, malgré une légère baisse en 2003, pour la Réunion des musées nationaux, et 52 % pour le Centre national de la danse.

Tous les domaines d'activités culturelles disposent d'un nombre significatif d'emplois relevant d'EPIC.

EMPLOIS	1996	2001
Musées	966	1223
Théâtres nationaux	795	850
Musique et danse	1 592	1 792
Site de la Villette (CSI, EPPGHV)	1 110	1 095
Enseignement	53	108
TOTAL	4 516	5067

Quant aux effectifs réels exprimés en ETP, les chiffres relatifs à l'exercice 2001 indiqués dans la LFI pour 2003, montrent qu'ils sont finalement

inférieurs de 3,9 % aux emplois qui avaient été prévus et budgétisés dans la LFI pour 2001.

EPIC	J. LFI 2001 EMPLOIS BUDGETISES SOURCE : VERT BUDGETAIRE 2003	EFFECTIFS REELS ETP EN 2001 SOURCE : VERT BUDGETAIRE 2003	K. E C A R T S
Réunion des musées nationaux	1223	1 111,9	- 111,1
Comédie française	399	384	- 15
Théâtre national de Chaillot	137	130	- 7
Théâtre national de l'Odéon	122	118,5	- 3,5
Théâtre national de la Colline	97,5	83	- 14,5
Théâtre national de Strasbourg	94	88,5	- 5,5
Opéra national de Paris & École de Danse de Nanterre	1538,5	1 456 + 42 = 1 498	- 40,5
Cité de la musique	198	198	0
Centre national de la danse	55	51	- 4
École nationale supérieure de création industrielle	55	53,2	- 1,8
École nationale sup. des métiers de l'image et du son	53	53	0
Cité des sciences et de l'industrie	893	912	+ 19
Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette	202	187,3	- 14,7
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	Sans objet	Sans objet	Sans objet
Total EPIC	5 067	4 868,40	- 198,60

Cet écart de - 198,6 agents ne saurait ni étonner, ni avoir une grande signification, puisque les conseils d'administration des EPIC autorisent des masses salariales maximales spécifiques pour les agents en CDI et pour ceux en CDD, mais pas des nombres d'emplois. En conséquence ceux indiqués en LFI ne sont que des prévisions, qui ne sont pas même nécessairement connues des directions des ressources humaines des établissements, comme cela a été constaté lors du contrôle sur place de la RMN.

Or, l'exemple de cet EPIC, comme cela a déjà été indiqué, permet de relever que les chiffres figurant dans les verts budgétaires laissent de côté, sans le préciser, l'intégralité des agents recrutés en CDD. On ne peut donc pas se fier aux emplois budgétisés (1 152 en 2000, 1 223 en 2001, 1 244 en 2003). Par exemple, au 31 décembre 2001, le personnel de la RMN (en ETP) s'élevait réellement, non pas à 1 152 agents, mais à 1 398,51, car 286,61 agents en CDD (ETP) s'ajoutaient aux 1 111,90 agents en CDI (ETP) ; plus précisément encore, afin d'éliminer l'effet de la saisonnalité des effectifs au 31 décembre, renforcés pour les expositions et les commercialisations de fin d'année, il atteignait en moyenne mensuelle sur l'année : 1 305,43 agents, dont 1 117,17 en CDI et 188,26 en CDD ;

2.6. Les personnels des organismes subventionnés par le ministère de la culture

Il ne saurait évidemment être question de traiter de la même façon et d'incorporer dans un unique ensemble les agents du ministère et de ses établissements publics et les personnels employés par les organismes subventionnés qu'il s'agisse d'associations, de collectivités territoriales ou de leur émanation (régies municipales, syndicats mixtes, etc.) ou maintenant de la nouvelle catégorie des établissements publics de coopération culturelle (EPCC), parce que ces organismes reçoivent des financements importants du ministère de la culture,.

Pour autant, les exemples déjà donnés de l'AFAN devenu l'INRAP, et du Fonds de soutien pour la variété et le jazz devenu le Centre national de la chanson, des variétés et du jazz, ou encore la prise en charge intégrale des salaires du personnel de l'Union centrale des arts décoratifs (UCAD) en charge de missions de service public ajoutée aux autres moyens que le ministère met, par convention, à la disposition de cette association, montrent qu'une appréciation des ressources humaines dont dispose le ministère de la culture ne peut se désintéresser des organismes dont il finance et soutient l'existence et les activités de façon déterminante ou importante. Ils interviennent essentiellement dans les domaines de la musique, de la danse, du théâtre, des spectacles, des arts plastiques, et de l'enseignement artistique, tous domaines où traditionnellement le ministère de la culture appuie, oriente et contrôle les activités en n'assumant lui-même directement, avec ses propres agents, que la responsabilité des activités d'excellence. C'est ainsi que la direction de la musique, de la danse, des théâtres et des spectacles (DMDTS) veille au développement de l'enseignement musical par le moyen de subventions allouées aux 36 conservatoires nationaux de région, aux 105 écoles nationales de musique, aux 250 écoles de musique agréées, ainsi qu'aux 3 000 écoles associatives à base essentiellement municipale. Elle n'intervient directement qu'au niveau de l'élite à travers ses deux établissements publics d'enseignement supérieur : les conservatoires nationaux supérieurs de Paris et de Lyon.

Conscient de cette situation, le Parlement demande d'ailleurs chaque année au ministère de la culture de lui fournir des indications sur les organismes subventionnés, lorsqu'il procède à l'actualisation des subventions dans les projets de lois de finances (PLF). Les documents qui lui ont été fournis pour 2002 et 2003 ont permis à la Cour d'établir le tableau ci-après, dont la portée est limitée par le degré de fiabilité de ces sources (1). Les chiffres qu'il contient ont été corrigés pour tenir compte de toutes les rectifications apportées par le ministère en réponse au relevé de constatations provisoires, ce qui permet de le considérer comme validé.

Dans sa réponse, le ministère de la culture a exprimé les réserves majeures que lui inspire une démarche consistant à prendre en compte, peu ou prou, l'appoint en personnel que lui apportent les organismes qu'il subventionne. Il a notamment souligné que :

- *« Cet ensemble d'organismes ne doit pas être considéré comme un simple prolongement de l'action du ministère : celui-ci n'a pas le monopole de l'action culturelle, au contraire... Il ne lui revient pas, en dehors des cas où la loi et la situation juridique des institutions – monuments et musées nationaux par exemple – lui en font obligation, d'agir lui-même. Sauf cas très particuliers et limités, comme c'était par exemple en effet le cas de l'association pour les fouilles archéologiques nationales ou du fonds de soutien pour la variété et le jazz, les structures de diffusion culturelle subventionnées et leurs moyens en personnel ne doivent aucunement être confondus avec le ministère et ses établissements publics ».*
- *« L'Etat engage une relation conventionnelle aussi bien avec ces structures qu'avec les collectivités territoriales partenaires ».*
- *« D'autre part, rien ne permet de lier le montant des subventions accordées par le ministère avec la masse salariale des structures en question ; sauf exceptions très limitées – par exemple l'école de l'image de Poitiers-Angoulême pour laquelle l'Etat assure par convention un coût représentatif de la charge de personnel -, les subventions du ministère ont pour objet de soutenir, avec les autres partenaires publics – ou privés – l'action de ces organismes tout autant en ce qui concerne leur projet culturel que leur fonctionnement... Ces dernières années, l'accent a été mis sur le nécessaire développement des marges artistiques dans les budgets de ces structures ».*
- *En matière de spectacle vivant, la situation de plusieurs types de structures est différente :*
 - *« Concernant les structures de création et de production : certaines sont constituées en réseau (pour lesquelles) ... la mise en place de contrats est prioritaire (centres dramatiques nationaux, centres chorégraphiques nationaux, orchestres permanents, opéras nationaux de région, scènes nationales). D'autres ... correspondent à des structures dont l'Etat souhaite accompagner le projet artistique, souvent par le biais de conventions pluriannuelles (compagnies dramatiques et chorégraphiques, ensembles musicaux et vocaux, scènes conventionnées) ». Dans un cas comme dans l'autre, « l'engagement et l'accompagnement de l'Etat ... se fait bien entendu en collaboration étroite avec les collectivités territoriales concernées ».*
 - *« Concernant les structures d'enseignement et de formation (le tableau ne reprend que) ... le réseau des établissements d'enseignement spécialisé. (Il faudrait y ajouter) ... l'enseignement supérieur et la formation professionnelle : 6 écoles d'enseignement professionnel d'art dramatique installées en région, (3 établissements d'enseignement supérieur et 6 écoles préparatoires pour le cirque), 10 centres de formation des enseignants de la danse et de la musique (CEFEDM) ».*

- « Les centres d'art et les fonds régionaux d'art contemporain ... relèvent au moins autant des collectivités territoriales que de l'Etat ; ... (les écoles d'art en région sont des établissements publics de l'Etat depuis le 1^{er} janvier 2003) dont les effectifs sont déjà pris en compte, comme il se doit dans les tableaux récapitulant les emplois du ministère ; ... les écoles territoriales (d'art) sont des régies municipales dont les personnels relèvent en tout et pour tout des collectivités qui les emploient ».

(1) Le tableau établi par la Cour doit donc être retenu comme indiquant des ordres de grandeur, puisqu'il est fondé sur des documents, qui ne fournissent le plus souvent que des estimations et n'utilisent pas toujours des notions homogènes.

En euros	2001	Budgets consolidés de ces organismes concernant Soit 2001 (en gras) , Soit 2000 (en maigre) <i>Montants arrondis en euros</i>			Nombre d'agents permanents en ETP		
		Dépenses totales	Dépenses salariales	Subventions par l'Etat et ses établissements publics et pourcentage par rapport aux dépenses totales	2001	2000	1999
	Nombre d'organismes subventionnés par le ministère de la culture						
Centres chorégraphiques nationaux	19	35 800 000	16 500 000	11 600 000 = 32,4 %	463	452	445
Centres dramatiques : (1) Nationaux (CDN) (2) Régionaux (CDR)	43	124 000 000	39 400 000	52 900 000 = 60 %	1 020	1 010	928
Compagnies chorégraphiques	196	20 600 000	1 800 000	4 300 000 = 20 %	95	90	75
Compagnies dramatiques	669	88 000 000	20 400 000	28 300 000 = 32,2 %	900	860	855
Orchestres permanents	24	134 800 000	94 700 000	33 000 000 = 24,5 %	1 801	1 830	1 818
Théâtres lyriques	13	145 000 000	76 000 000	21 400 000 = 18 %	1 977	n.d.	2 298
Scènes conventionnées	56	n.d.	n.d.	5 400 000 = 10,5 %	n.d.	n.d.	n.d.
Scènes nationales (anciennes maisons de la culture)	69	178 300 000	62 900 000	43 200 000 = 32 %	n.d.	1 430	1 390
Scènes de musiques actuelles	150 dont 47 structurantes	n.d.	n.d.	5 300 000 dont 3 300 000 = 17 %	n.d.	n.d.	n.d.
Ensembles musicaux et vocaux non permanents	83	26 800 000	8 400 000	4 800 000 = 17,9 %	n.d.	250	n.d.
Lieux et théâtres parisiens non déconcentrés	9	12 600 000	4 200 000	7 900 000 = 62 %	n.d.	103	98
Ecoles de musique, danse et art dramatique (outre 250 Ecoles municipales agrées non subventionnées, Conservatoires nationaux régionaux, Ecoles nationales de musique et de danse)	104 ENMD 35 CNR = 138	300 000 000.	n.d.	28 000 000 = 9,3 %	9 368	9 172	9 132
Centres d'art contemporain (dont Jeu de Pau, CNP et Tokyo)	38 + 3 centres nationaux	n.d.	7 600 000 + 3 600 000	5 187 764 + 4 780 801=89 %	242	238	210

Fonds régionaux d'art contemporain		23	n.d.	4 100 000	4 430 646 environ 1/2	141	122	115
Ecoles d'art	Nationales EP	3	23 162 000.	n.d.	18 013 000 = 77,8 %	s.o.	s.o.	s.o.
	Associations	2	5 491 000.	n.d.	3 064 000 = 55,8 %	5 enseignants + 46 autres personnels	6 enseignants + 42 autres personnels	6 enseignants + 44 autres personnels
	Municipales et régionales	45	n.d.	n.d.	14 %	630 enseignants + 699 autres personnels relevant tous des coll. territoriales	687 enseignants + 694 autres personnels relevant tous des coll. Territoriale	661 enseignants + 700 autres personnels relevant tous des coll. territoriale
TOTAL		1 549	1 094 553 000	339 600 000	281 577 000 = 25,7 %	17 387	16 986	18 775
Pour mémoire écoles nationales en régions (au sein du CNAP) non prises en compte dans le total		6 établissements publics de l'Etat depuis le 1/1/2003	5 829 155 logiquement hors salaires, puisque < dépenses salariales	8 909 400	4 728 000 = 42,12 % par rapport aux dépenses salariales	156 enseignants déjà pris en compte dans les emplois du ministère	152 enseignants déjà pris en compte dans les emplois du ministère	145 enseignants déjà pris en compte dans les emplois du ministère

Il faut d'abord observer que sont rassemblés dans ce tableau les éléments d'information que le ministère fournit lui-même au Parlement pour lui indiquer les subventions qu'il accorde à des organismes de tous statuts. Ensuite, le fait que les agents figurent parmi les personnels des collectivités territoriales ne crée pas une différence de nature par rapport à ceux qui relèvent d'associations, lorsqu'il s'agit d'analyser les compléments en ressources humaines dont le ministère bénéficie ainsi indirectement pour l'accomplissement de ses missions. Seule compte vraiment la proportion des financements alloués par le ministère, la part qu'il prend indirectement à la rémunération de leurs agents, et l' étroitesse des liens, comme c'est le cas pour tous les organismes subventionnés évoqués dans les documents remis au Parlement.

Le tableau ci-dessus répond à cet objectif de mise en perspective et il permet effectivement de constater que :

- Le ministère de la culture ne dispose d'informations consolidées que sur 1 550 organismes auxquels il alloue des subventions, alors qu'il y en a près de 7 000.
- Parmi ces organismes, quelques associations parisiennes sont très fortement soutenues par le ministère et lui sont particulièrement proches au point que la question de leur statut est évoquée de façon récurrente : Union centrale des arts décoratifs, IRCAM, IFA, Fonds de soutien du théâtre privé.
- Les personnels permanents de ces 1 550 organismes peuvent être estimés (en ETP) aujourd'hui à plus de 17 000, soit un nombre d'agents qui équivaut aux 2/3 du nombre total de ceux du ministère et de ses établissements.
- La part réelle du financement de la rémunération de ces agents assurée par les subventions du ministère est certes difficile à apprécier, et varie d'un organisme à l'autre. Mais le tableau montre que si le financement accordé par le ministère de la culture était intégralement affecté à la rémunération

des agents, il permettrait de couvrir plus de 80 % des dépenses salariales des quelque 1 550 organismes subventionnés de toute nature examinés : $281\,577\,000 / 339\,600\,000 = 82,9 \%$ (1). Mais, il est évident que les subventions du ministère servent, sauf convention spéciale, à financer les différentes dépenses de ces organismes et pas seulement les salaires.

*
* *

./.

(1) Sous ces réserves, il apparaît que :

- ◇ Les dépenses totales de ces 1 550 organismes doivent s'élever à quelque 1 100 millions d'euros ;
- ◇ La masse salariale doit représenter environ 1/3 de leurs dépenses, soit quelque 340 millions d'euros ;
- ◇ Le ministère de la culture leur accorde plus de 280 millions d'euros de subventions, ce qui équivaut à financer globalement environ 1/4 de leurs dépenses totales, ou encore 4/5 de leurs dépenses salariales.

Au terme de ces différentes observations consacrées à la connaissance des effectifs du ministère et de ses établissements publics, la Cour constate que les documents actuellement publiés ne permettent pas de disposer d'une information complète et exacte **sur leur nombre, tant budgétaire que réel, par la simple lecture de ces documents et qu'au contraire**, un long travail de compilation et d'échanges d'information, auquel s'est efficacement prêté le ministère, a été nécessaire pour cerner de plus près la réalité, sans pouvoir y parvenir totalement.

Car malgré toutes les améliorations déjà apportées, des incertitudes importantes subsistent concernant la fiabilité d'une partie des données en raison de leurs conditions de saisie et des notions différentes de personnels qui sont simultanément utilisées sans être explicitées, ce qui conduit à de multiples incohérences et informations erronées.

3. La conformité des effectifs et des compétences des personnels aux stratégies et à l'organisation du ministère de la culture

Dans le bilan social 2001, le ministère précise la méthode qu'il a utilisée jusqu'en 2001 pour déterminer ses besoins en personnels et y ajuster, en gestion, les effectifs finalement disponibles.

"Les emplois inscrits au budget du ministère de la culture sont ventilés entre ses différents services au moyen de chartes d'objectifs. Ces outils répartissaient jusqu'en 2001, en personnes physiques, un effectif théorique de référence calculé de la façon suivante : effectifs budgétaires, augmentés des rompus de temps partiel et diminués des effectifs en instance d'affectation, mis à disposition, en scolarité à l'Ecole nationale du patrimoine ou en position de décharges syndicales".

"Ainsi, au total, cet effectif de référence libellé en personnes physiques était, pour chaque exercice considéré, quelque peu supérieur à l'effectif budgétaire autorisé du ministère : les chartes répartissaient un effectif total supérieur en

moyenne de 40 unités aux emplois inscrits au budget, ce qui représentait, toujours en moyenne, 0,3 % des emplois budgétaires".

Puis il indique la réforme qui y a été apportée en 2002 en vue d'en faire un outil de gestion prévisionnelle :

"Le ministère a entrepris en 2002 de réformer les chartes d'objectifs afin d'en faire un réel outil de gestion prévisionnelle : négociées sur le moyen terme, elles devraient notamment intégrer la totalité des effectifs qui concourent à l'activité normale des services, c'est à dire, outre les personnels titulaires et contractuels de l'Etat, les personnels contractuels des établissements publics ainsi que les personnels rémunérés sur crédits".

Deux novations importantes devraient donc apparaître, sinon dans le bilan social de 2002, au moins dans celui de 2003 :

- L'inscription des objectifs dans une perspective pluriannuelle sur 3 ans ;
- La prise en compte de l'ensemble des quelque 27 000 agents de tout statut employés par les services de l'Etat et par les établissements publics, et plus seulement des personnes physiques rémunérées sur des emplois budgétisés d'agents de l'Etat, soit 14 ou 15 000 selon les années.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère de la culture indique que « *les chartes d'objectifs devraient désormais constituer l'outil de mise en œuvre d'une vraie politique de gestion prévisionnelle des emplois effectifs et des compétences, ainsi que de la gestion courante ...(et tenir) compte des modalités de gestion du personnel découlant des mécanismes induits par la ...LOLF ...Ainsi, la répartition des effectifs et emplois obéira à la structuration en programmes et en actions qui constituera l'architecture du budget ministériel à partir de 2006* ».

Pour les années passées, le tableau suivant, qui ne concerne que les agents de l'Etat, montre que les effectifs réels de personnes physiques ont été chaque année nettement inférieurs globalement à ceux qui étaient fixés dans les chartes d'objectifs, avec des situations différentes selon les affectations :

- En administration centrale, les effectifs réels ont toujours été nettement supérieurs aux objectifs hormis en 2001 où ils leur étaient à peu près conformes.
- En DRAC les effectifs réels se sont progressivement rapprochés des objectifs, qu'ils ont quasiment atteints en 2001.
- En SDAP, l'insuffisance d'effectifs est permanente par rapport aux objectifs.
- En établissements publics administratifs, il manque chaque année plusieurs centaines d'agents de l'Etat par rapport aux objectifs des chartes.
- En SCN les effectifs les ont progressivement rejoints.

EMPLOIS ET AGENTS DE L'ETAT (excluant donc ceux propres aux EPA et EPIC)	1997		1998		1999		2000		2001	
	Objectif 1997	Effectifs réels 31/12	Objectif 1998	Effectifs réels 31/12	Objectif 1999	Effectifs réels 31/12	Objectif 2000	Effectifs réels 31/12	Objectif 2001	Effectifs réels 31/12
ADMINISTRATION CENTRALE	1 388	1 442	1 383	1 442	1 392	1 445	1 394	1 468	1 477	1 457
1. Filière administrative	1 046		1 044		1 048		1 040		1 105	1 109
<i>Filière scientifique</i>	234		233		235		243		246	244
<i>Filière ouvrière et technique</i>	79		77		80		80		80	68
<i>Filière accueil surveillance et magasinage</i>	29		29		29		31		46	36
DRAC	1 385	1 773	1 850	1 775	1 850	1 807	1 932	1 857	1 988	1 963
<i>Filière administrative</i>	991		1 006		1 005		1 057		1 076	1 108
<i>Filière scientifique</i>	696		696		696		716		752	699
<i>Filière ouvrière et technique</i>	132		132		133		138		138	126
<i>Filière accueil surveillance et magasinage</i>	16		16		16		21		22	30
SDAP	788	743	788	745	789	749	791	756	791	761
<i>Filière administrative</i>	467		467		465		467		467	455
<i>Filière scientifique</i>	196		196		196		196		196	174
<i>Filière ouvrière et technique</i>	125		125		128		128		128	132
<i>Filière accueil surveillance et magasinage</i>	0		0		0		0		0	0
ETABLISSEMENTS PUBLICS	7 647	7 112	7 701	7 398	7 728	7 288	7 788	7 411	7 833	7 182
<i>Filière administrative</i>	1 326		1 326		1 341		1 379		1 377	1 184
<i>Filière scientifique</i>	2 759		2 759		2 752		2 557		2 532	2 437
<i>Filière ouvrière et technique</i>	1 209		1 222		1 211		1 212		1 212	1 010
<i>Filière accueil surveillance et magasinage</i>	2 353		2 394		2 424		2 640		2 712	2 551
SCN ET ASSIMILES	2 887	2 769	2 878	2 770	2 845	2 833	2 911	2 821	2 919	2 967
<i>Filière administrative</i>	390		390		372		375		381	394
<i>Filière scientifique</i>	946		946		939		949		949	958
<i>Filière ouvrière et technique</i>	447		447		441		445		445	356
<i>Filière accueil surveillance et magasinage</i>	1 104		1 095		1 093		1 142		1 144	1 259
TOTAL	14 545	13 839	14 600	14 130	14 604	14 122	14 816	14 313	15 008	14 330
		- 4,8 %		- 3,2 %		- 3,3 %		- 3,4 %		- 4,5 %

Les stratégies et l'organisation du ministère s'inscrivent depuis une vingtaine d'années dans un contexte de décentralisation des compétences de l'Etat au profit des collectivités territoriales et de déconcentration de sa gestion au profit de ses services territoriaux et de ses services et établissements publics nationaux. **Ce contexte a été renforcé au cours des trois dernières années, par plusieurs initiatives en matière de décentralisation en Corse et ailleurs, et l'est maintenant par le projet gouvernemental de grande ampleur en cours de mise au point.**

Pour ce qui est du passé, l'analyse des effectifs et de la répartition des agents du ministère et de ses établissements publics ne conduit pas à conclure que le ministère de la culture en ait tiré les conséquences :

- **Les effectifs ne cessent de croître, les réponses aux nouveaux besoins se faisant par augmentation du nombre des agents et non par**

restructuration des services et redéploiement des personnels du centre vers les services territoriaux. Ainsi, les transferts à leur profit ont été limités à 200 emplois d'administration centrale en 4 ans, sans pour autant que les effectifs de l'administration centrale aient corrélativement baissé. Quant aux transferts aux établissements publics des emplois des agents de l'Etat qui leur sont affectés, ils correspondent à une logique juridique et budgétaire et non de redéploiement des affectations en fonction des besoins. Ils n'ont, jusqu'à présent, concerné que des établissements d'enseignement et le Louvre et la poursuite de ces transferts paraît prévue pour la BNF et le musée et domaine de Versailles.

- **La fonction d'état-major qui revient à l'administration centrale, c'est à dire de conception, animation, orientation, évaluation, et contrôle, demeure confiée à un centre de 1 500 agents, dont le nombre n'a pas varié,** malgré la décision de principe de transférer toutes les tâches de gestion et d'exécution aux services territoriaux, aux SCN, et aux établissements publics.
- On ne constate **pas non plus de réorganisation majeure des directions centrales pour en faire un véritable état-major.** Cette nécessité n'a donné lieu qu'à deux fusions de directions centrales (direction de l'architecture et du patrimoine - DAPA -, et direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles - DMDTS -), et au moins au sein de l'une d'elles, les anciens services n'ont guère été fusionnés.

A partir de plusieurs tableaux du bilan social 2001 et de quelques autres éléments la Cour a établi un tableau de synthèse concernant la répartition en 2001 des agents de l'Etat en effectifs réels et en emplois budgétaires, par filière, catégorie et structure d'affectation (1).

(1) Divers retraitements des sources précitées ont dû être effectués pour renforcer la cohérence des données et corriger quelques erreurs matérielles que cet examen a permis de déceler :

- S'agissant des emplois budgétaires, il a fallu, d'une part, répartir les contractuels sur emplois au sein des filières lorsque cela n'avait pas été fait et, d'autre part, faire apparaître que parmi les 92 conseillers sectoriels contractuels sur emplois, 17 avaient été comptabilisés au sein de la filière administrative et 75 dans la filière scientifique.
- S'agissant des effectifs réels, exprimés en personnes physiques, les sources disponibles ne permettaient pas d'aboutir à une parfaite cohérence, ce qui a conduit à faire figurer ici deux séries de chiffres d'effectifs réels correspondant à des ventilations différentes :
- ◇ Les effectifs réels d'agents de l'Etat, ventilés par filières et par catégories A, B et C, ne sont indiqués que de façon globale (titulaires + contractuels sur emplois) lorsqu'ils sont ventilés par structures, sans que l'on puisse faire apparaître la répartition entre eux.
- ◇ Dans la ventilation par structures, la filière enseignement est fondue dans la filière scientifique, alors que dans la présentation excluant les structures, elle est traitée comme une filière spécifique ; ce qui ne facilite pas la compréhension des chiffres.
- ◇ Par commodité, la DAG regroupe dans la filière administrative tous ou presque tous les effectifs réels de contractuels, hormis ceux relevant de la filière enseignement et donc aussi de la filière scientifique.
- ◇ Il subsiste encore d'autres anomalies dues au manque de rigueur de la tenue des statistiques, mais elles ne sont pas suffisamment importantes pour empêcher de les utiliser (ex: les 689 titulaires de catégorie B de la filière scientifique sont plus nombreux que le total (678) des titulaires et des contractuels de cette catégorie dans cette filière. Selon toute vraisemblance, les problèmes viennent de mauvaises ventilations mais pas des totalisations par filière).

*(i) EFFECTIFS REELS ET BUDGETAIRES DES PERSONNELS TITULAIRES
ET CONTRACTUELS SUR EMPLOIS DE L'ETAT EN 2001*

FILIERES	CATEGORIES	Effectifs réels par catégorie et filière au 31 décembre 2001						LFI2001	
		et service ou EPA d'affectation						Autre ventilation avec	Effectifs budgétaires
		AdCen	DRAC	SDAP	EPA	SCN	TOTAL	enseign.	
Filière administrative	A						505	505	491
	B						604	604	639
	C						2 204	2 204	2 317
	Total Titulaires						3 313	3 313	3 447
	A								503 + 17 = 520
	B								159
	C								0
	Total Contractuels						937	692	679
	A	490	301	34	277	120	1 222		1 011
	B	180	218	52	261	66	777		798
	C	439	589	369	646	208	2 251		2 317
	Tot. Titul + cont.	1 109	1 108	455	1 184	394	4 250	4 005	4 126
	Filière scientifique	A					2 481	2 481	2 653

	B						689	689	795
	C						0	0	0
	Total Titulaires						3 170	3 170	3 348
	A								75
	B								0
	C								0
	Total Contractuels						1 342	94+ 15= 109	75
	A	219	559	174	2 096	786	3 834		2 728
	B	25	140	0	341	172	678		795
	C	0	0	0	0	0	0		0
	Tot. Titul + cont.	244	699	174	2 437	958	4 512	3 279	3 523
Enseignement	A							947	1 117
	Total Titulaires						0	947	1 117
	A								177
	Total Contractuels						0	370	177
	Tot. Titul + cont.						0	1 317	1 294
Filière ouvrière et technique	A	4	50	27	71	22	174	177	202
	B	8	47	101	462	101	719	699	749
	C	56	29	4	477	233	799	816	844
	Total Titulaires	68	126	132	1 010	356	1 692	1 692	1 795
	A								91
	B								39
	C								17
	Total Contractuels						0	161	147
	A	4	50	27	71	22	174		293
	B	8	47	101	462	101	719		788
C	56	29	4	477	233	799		861	
Tot. Titul + cont.	68	126	132	1 010	356	1 692	1 853	1 942	
Filière accueil, surveillance et magasinage	A	0	0	0	3	3	6	6	6
	B	3	8	0	139	86	236	258	236
	C	33	22	0	2 409	1 170	3 634	3 612	3 841
	Total Titulaires	36	30	0	2 551	1 259	3 876	3 876	4 083
	Total Contractuels	0	0	0	0	0	0	0	0
	Tot. Titul + cont.	36	30	0	2 551	1 259	3 876	3 876	4 083
TOTAL PERSONNEL DE L'ETAT AFFECTE	A						4 116	4 116	4 469
	B						2 250	2 250	2 419
	C						6 632	6 632	7 002
	Total Titulaires						12 998	12 998	13 890
	A								863
	B								198
	C								17
	Total Contractuels						1 332	1 332	1 078
	A	713	910	235	2 447	931	5 236		5 332
	B	216	413	153	1 203	425	2 410		2 617
C	528	640	373	3 532	1 611	6 684		7 019	
Tot. Titul + cont.	1 457	1 963	761	7 182	2 967	14 330	14 330	14 968	

NB : hors agents contractuels rémunérés sur crédits

L'examen de ce tableau permet plusieurs constatations importantes relatives à la répartition des agents de l'Etat, par filière, par catégorie, et par service.

Par filière, les effectifs réels de titulaires et de contractuels de l'Etat (hors contractuels rémunérés sur crédits) s'élevaient donc au total, en 2001, à 14 330 (14 968 emplois budgétaires) et se répartissaient comme suit :

- Filières scientifique et enseignement : 4 512 (4 596 emplois budgétaires) ;
- Filière administrative : 4 250 (4 005 emplois budgétaires) ;
- Filière accueil, surveillance et magasinage : 3 876 (3 876 emplois budgétaires) ;
- Filière ouvrière et technique : 1 692 (1 853 emplois budgétaires).

L'examen des effectifs des filières, exprimés en emplois budgétaires, au cours de la période 1996 à 2001 montre que la filière scientifique (hors enseignement) a conservé à peu près la même proportion d'emplois (23%), leur nombre progressant au même rythme que le total des emplois des services du ministère, et que la filière administrative et la filière accueil, surveillance et magasinage ont respectivement accru de 216 et 430 le nombre de leurs emplois, au point de concerner, en 2001, 29 % et 27 % des emplois d'agents de l'Etat relevant du ministère. Les deux autres filières, pour des raisons essentiellement optiques, ont vu leurs effectifs se réduire:

- ◇ de 226 emplois en filière enseignement, principalement par le transfert des emplois d'enseignants contractuels des écoles nationales d'art et des conservatoires sur les budgets de ces établissements ;
- ◇ de 210 emplois en filière ouvrière et technique, en raison, de redéploiements d'emplois au profit de la filière accueil, surveillance et magasinage, afin de contribuer à résorber l'emploi précaire, et du transfert des emplois de préposés téléphonistes à la filière administrative.

La répartition des effectifs entre les trois catégories, A, B, C, exprimés en emplois budgétaires, au cours des années 1996 à 2001 se caractérise par :

- la création de 347 emplois de catégorie C, au titre, pour l'essentiel, de la résorption de l'emploi précaire (mesures transitoires prévues par le nouveau statut des personnels d'accueil, de surveillance et de magasinage, application de la loi du 16 décembre 1996 sur l'emploi dans la fonction publique, et, depuis 2001, dispositif "Sapin") ;
- l'adjonction de 93 emplois de catégorie B due à la requalification d'emplois de catégorie C de la filière ouvrière et technique et, depuis 2001, à des créations de postes sur la base du plan Sapin ;
- la réduction nette de 119 emplois de catégorie A, du fait de l'inscription des emplois d'enseignants aux budgets des écoles nationales et des conservatoires et non plus au budget des services du ministère, que n'ont pas pleinement compensé les créations de postes opérées dans les secteurs de l'architecture et de la recherche et au titre des plans de résorption des emplois précaires (agents associatifs, agents en charge de la carte archéologique, agents relevant depuis 2001 du dispositif Sapin).

A la suite de ces évolutions, et exprimée en effectifs réels, la situation par catégories est devenue la suivante en 2001 :

La proportion d'agents (titulaires et contractuels) de catégorie A s'élève à 36,5 % (5 236 / 14 330), celle de catégorie B à 16,8 % (2 410 / 14 330), et celle de catégorie C à 46,7 % (6 884 / 14 330). Ces pourcentages, qui concernent les personnes physiques, sont similaires à la répartition des emplois budgétaires entre les trois catégories au cours du même exercice, respectivement : 35,6 %, 17,5 % et 46,9 %.

Du fait que ces proportions ne concernent que les agents de l'Etat et laissent donc en dehors un nombre à peu près équivalent d'agents relevant directement des établissements publics du ministère sur lesquels on ne sait rien de façon consolidée, les conclusions qui peuvent en être tirées sont nécessairement fragilisées. Néanmoins, elles méritent de retenir l'attention.

D'un côté, la répartition des agents de l'Etat de catégorie A au sein de chaque structure d'affectation va dans le sens de la logique, puisqu'elle est forte au sein de l'administration centrale (48,9 % = 713 / 1 457) et des DRAC (46,4 % = 910 / 1 963) et plus faible au sein des SDAP (30,9 % = 235 / 761), des EPA (34,1 % = 2 447 / 7 182) et des SCN (31,4 % = 931 / 2 967). Mais est-ce suffisant, dès lors que, parallèlement, 36,2 % des agents des services centraux sont encore des agents d'exécution de catégorie C, et que l'on constate que l'administration centrale, aux fonctions d'état-major, emploie presque autant d'agents de catégorie C que les directions régionales des affaires culturelles, seules normalement chargées de la gestion directe (528 / 640 = 82,5 % en catégorie C), et une proportion élevée bien que moindre des agents de catégorie B (216 / 413 = 52,3 %).

D'une façon générale et **toutes catégories confondues, les effectifs des services centraux qui s'élèvent à 1 457 agents apparaissent manifestement disproportionnés par rapport aux 2 724 agents des services déconcentrés territoriaux du ministère (1 963 en DRAC et 761 en SDAP), eu égard à la répartition des tâches voulue par la charte de déconcentration territoriale de 1992. Cette disproportion est d'autant plus évidente, que les tâches de gestion qui pourraient subsister au niveau central devraient logiquement se trouver encore allégées par la multiplication des dispositifs de déconcentration (services à compétence nationale) et de décentralisation (établissements publics) fonctionnelles que développe le ministère de la culture.**

Dans le relevé de constatations provisoires, la Cour avait donc interrogé le ministère sur ces différentes observations et sur le fait qu'à ce jour, aucune indication n'avait encore été donnée sur l'évaluation des besoins du ministère en effectifs et en compétences et sur l'organisation de ses services et de ses établissements publics en application des mesures de décentralisation annoncées. Elle avait également questionné le ministère sur les conséquences que la redistribution des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales pourrait avoir sur la politique de subventions du ministère aux organismes qui, parmi les 7 000 qu'il soutient actuellement, ne présentent pas un intérêt national et donc sur son rôle dans le financement indirect de leurs agents, notamment en matière d'enseignement musical.

Le ministère a répondu en substance à la Cour, qu'il avait déjà beaucoup fait et qu'il poursuivrait ses réformes :

- « *Le recentrage de l'administration centrale sur les fonctions qui sont les siennes en application de la charte de déconcentration ne signifie pas la suppression de toute tâche d'exécution comptable et administrative : ces tâches ont évolué, passant de la gestion de dossiers ponctuels au maniement des outils de suivi de la déconcentration financière et juridique, mais nécessitent toujours un personnel de catégorie C* ». Le ministère s'abstient toutefois de justifier précisément son besoin en personnel de catégorie C pour accomplir ces nouvelles tâches et de le comparer à celui qui correspondait aux anciennes.
- « *Quelle qu'ait pu être l'ampleur du mouvement de déconcentration, il reste nécessairement en centrale des tâches de gestion pour les besoins de l'administration centrale elle-même... Cette situation évoluera avec le regroupement des services centraux qui doit avoir lieu (rue des Bons enfants) fin 2004. C'est le cas également avec la gestion du personnel* ». La Cour observe qu'aucune estimation chiffrée n'est à nouveau fournie à l'appui de cette perspective d'évolution, et que cette formulation ne paraît pas annoncer une importante réduction des besoins en personnel.
- « *La loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse n'aura que peu de conséquences en matière d'emplois et d'organisation. Sur 26 emplois affectés à la (DRAC) de Corse, 15 emplois seront transférés à la Collectivité territoriale de Corse. La DRAC restera un service déconcentré ... sous le nom de délégation régionale aux affaires culturelles de Corse. La nouvelle délégation doit redéfinir son organisation autour des missions qui restent de la compétence de l'Etat notamment dans le domaine du patrimoine – classement et inscription sur l'inventaire, autorisation de fouilles archéologiques et retraits, ... - ou dans le domaine de la création et de la diffusion artistique – délivrance des licences d'entrepreneur de spectacles -... Cette loi n'aura pas de conséquences au niveau central* ». « *La prochaine loi de décentralisation concernera quatre domaines ... :* »
- « *Le transfert de la conduite des opérations d'inventaire aux régions devrait conduire au transfert de plus de 200 emplois environ affectés dans les DRAC... Une réflexion est en cours pour évaluer quels seront le rôle des DRAC et celui de l'administration centrale vis-à-vis des collectivités territoriales* ».
- « *Le transfert de propriété de monuments à certaines collectivités territoriales (dépendra de la liste finale arrêtée)... 150 emplois de l'Etat – en majorité du personnel d'accueil et de surveillance – et autant du Centre des monuments nationaux seraient susceptibles d'être transférés* ».
- « *(Pour) l'expérimentation du transfert aux collectivités territoriales qui en feront la demande, de la gestion des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat ... les services des (DRAC) seraient mis en tant que de besoin à disposition de la collectivité territoriale candidate. Cette mise à disposition n'entraîne pas de conséquence dans l'immédiat sur la situation de ces personnels et dans l'organisation des DRAC, ces mêmes services continuant à gérer les crédits relatifs aux monuments de l'Etat* ».

- *« Le(s) transfert(s) par convention aux départements et aux régions des concours financiers accordés actuellement par l'Etat aux communes pour le fonctionnement des écoles nationales de musique, de danse et d'art dramatique et des conservatoires nationaux de région ... interviendront deux ans après la promulgation de la loi (de décentralisation et) ...devraient essentiellement alléger le travail des DRAC dans la gestion des crédits d'intervention ».*
- *« Il est encore trop tôt pour répondre très précisément sur les conséquences induites par le projet de loi de décentralisation. Néanmoins, il est certain que la répartition du rôle de l'administration centrale et des DRAC en matière patrimoniale s'en trouvera transformée. De plus, les passerelles devraient être assouplies entre la fonction publique territoriale et celle de l'Etat dans les domaines où les compétences ont été transférées ».*
- *« En ce qui concerne l'administration centrale et son évolution vers les fonctions d'état-major, la période considérée a vu le nombre de directions et délégations passer de onze à neuf ...Un projet consistant à réunir au sein d'une même direction les archives, le livre et la langue française a été étudié, mais abandonné en 1998, en raison du caractère artificiel de ce regroupement. Le ministère définit actuellement une réorganisation portant sur les fonctions transversales – fonctions d'administration, de coordination des politiques, de communication - ; ce projet devrait être mis en œuvre au début de 2004. une réflexion sur l'organisation des fonctions sectorielles sera alors entreprise, en tenant compte bien évidemment des modes de fonctionnement et de pilotage qui seront induits par la répartition du budget du ministère de la culture en programmes en application de la LOLF ».*

Il ne fait pas de doute que **le ministère de la culture est l'une des administrations qui a pris le plus d'initiatives en matière de déconcentration et de décentralisation.**

Pour autant, sa réponse à la Cour démontre la modestie des résultats obtenus, du fait de:

- **l'absence de véritables mesures préalables de simplification administrative, qui pourraient supprimer les tâches bureaucratiques inutiles :** par exemple, la délivrance des licences d'entrepreneur de spectacle est citée par le ministère pour justifier, parmi d'autres missions, le maintien en Corse de l'intégralité des agents de l'Etat qui n'auront pas été transférés à la collectivité territoriale, alors que l'adoption sur l'ensemble du territoire de la solution de la déclaration préalable apporterait un allègement considérable de la charge de travail pour un résultat identique sinon plus efficace ;
- **la faible disposition des services centraux verticaux à abandonner leurs compétences de gestion, et à transférer aux collectivités territoriales de vrais blocs de compétences,** préférant toujours proposer

des solutions de partage des tâches, dites de partenariat, pour mieux rester impliqués ;

- **la conception extensive que les directions centrales ont de leur mission de conception, coordination, animation et contrôle**, afin de continuer à gérer de longue main, sinon directement, et de préserver l'essentiel de leurs moyens, notamment humains.

Depuis de nombreuses années, les études se sont en effet succédé, sans vraiment remettre en cause l'organisation verticale du ministère, ni favoriser le redéploiement et la réduction des effectifs centraux, ce qui est certainement à l'origine de la poursuite d'une excessive gestion directe centralisée en dépit des mesures de déconcentration formellement adoptées.

La réponse du ministère ne comporte aucune estimation des besoins réels en personnels des services centraux et déconcentrés qui résulteront des réformes décidées ou prévues. Les rares chiffres évoqués ne concernent que la prise en compte nombre pour nombre des 200 emplois des DRAC qui seraient concernés par les mesures relatives à l'inventaire, et les 300 emplois, essentiellement d'accueil et de surveillance, qui seraient liés à celles relatives aux monuments de l'Etat passant éventuellement sous la responsabilité des collectivités territoriales.

4. Les dépenses de personnel

Faute de pouvoir connaître et distinguer les différentes catégories de frais de personnel imputées sur les budgets respectifs du ministère de la culture, des EPA, des EPIC, voire des organismes dont le ministère rémunère intégralement les agents par ses subventions, la Cour a été contrainte de limiter l'examen des dépenses de personnel aux agents de l'Etat dont la rémunération relève directement du budget propre au ministère. Dans sa réponse, le ministère a validé les chiffres des tableaux qui lui avaient été transmis, mais n'a pas été en mesure d'apporter les éléments d'information complémentaires qui auraient permis de remédier à ces carences.

(b) LFI / AGENTS DE L'ETAT	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Emplois budgétaires autorisés sur le 31-01</i>	14 671	14 698	14 679	14 776	14 968	15 314	14 010
Rémunérations principales (31-01)	321 511 347	326 508 796	335 765 540	345 535 842	351 451 314	366 796 153	350 905 814
Indemnités (31-03)	41 504 930	44 189 429	46 436 519	49 070 363	50 590 350	54 372 003	54 934 395
Sous-total des rémunérations et indemnités des agents rémunérés sur emplois	363 016 277	370 698 225	382 202 059	394 606 205	402 041 664	421 168 156	405 840 209
Crédits de vacances (31-90) destinés aux agents rémunérés sur crédits	13 995 914	13 745 897	15 378 391	12 992 536	11 461 646	11 644 374	12 508 674
TOTAL DES REMUNERATIONS DES AGENTS DE L'ETAT EN ACTIVITE	377 012 191	384 444 122	397 580 450	407 598 741	413 503 310	432 812 530	418 348 883
Cotisations sociales (33-90), Prestations sociales (33-91)	18 193 118	18 188 326	24 975 319	24 321 713	50 387 395	51 553 069	48 565 410
TOTAL DES CHARGES SOCIALES DES AGENTS DE L'ETAT EN ACTIVITE	30 266 715	30 385 654	37 638 246	35 447 250	62 007 872	63 075 730	58 684 947
TOTAL DES REMUNERATIONS ET DES CHARGES SOCIALES DES AGENTS DE L'ETAT EN ACTIVITE	407 278 906	414 829 776	435 218 696	443 045 991	475 511 182	495 888 260	477 033 830
Autres dépenses d'action sociale (33-92) pour agents en activité et en retraite	3 073 997	3 531 344	3 531 344	3 662 755	3 738 979	3 815 204	3 843 947
PENSIONS DE RETRAITE (32-97)	41 923 478	43 905 317	45 810 930	47 792 767	49 088 584	52 000 000	53 900 000
TOTAL DES FRAIS DE PERSONNEL DE L'ETAT EN ACTIVITE ET EN RETRAITE	452 276 381	462 266 437	484 560 970	494 501 513	528 338 745	551 703 464	534 777 777
BUDGET TOTAL DU MINISTERE	2 305 983 520	2 300 927 945	2 394 992 207	2 451 640 997	2 549 178 344	2 609 989 424	2 496 800 544

Tableau établi à partir des éléments d'information annexés aux verts budgétaires

Ce tableau permet de tirer les conclusions suivantes (en 2003) :

- Les dépenses de personnel s'élèvent à environ 535 millions d'euros pour l'ensemble des agents de l'Etat en activité (14 010 emplois budgétaires + 1 700 vacataires) et en retraite, soit 21 % du budget total du ministère.
- Près de 419 millions sont consacrés aux rémunérations et indemnités, dont 406 millions d'euros pour les agents de l'Etat sur emplois et 13 millions d'euros pour ceux rémunérés sur crédits. La baisse de 14,5 millions d'euros (-3,3 %) par rapport à 2002 s'explique par la réduction de 1 304 emplois due aux transferts opérés au profit des établissements publics et à la prise en charge par leur budget de ces rémunérations.
- Près de 59 millions d'euros de charges sociales sont supportés par l'Etat pour ces agents, soit 14 % de charges "patronales"(hors pensions de retraite). Elles baissent dans une proportion supérieure (- 6,9 %) par rapport à 2002.

- Près de 54 millions d'euros sont consacrés aux pensions de retraite, en hausse de 3,7 % par rapport à 2002. Alors que dans la plupart des ministères, il est prévu qu'environ 35 à 40% des agents auront pris leur retraite d'ici à 2 010, et que dans la fonction publique territoriale ce sera 35 %, au ministère de la culture seulement 12 % des agents seront retraités à cette date, 17 autres % partant en retraite dans les 5 années suivantes.

Les perspectives d'évolution des effectifs liées aux départs en retraite (agents de l'Etat)

	EFFECTIFS EN POSTE AU 31/12/2001	PREVISIONS DE DEPART EN RETRAITE A 65 ANS DES AGENTS DE L'ETAT PRESENTS AU 31/12/2001				
		2002 à 2005	2005 à 2010	2011 à 2015	2016 à 2020	Au delà de 2020
FILIERE ADMINISTRATIVE	4 260	3%	8%	18%	20%	51%
FILIERE SCIENTIFIQUE	4 502	6%	15%	23%	19%	37%
FILIERE OUVRIERE ET TECHNIQUE	1 934	1%	5%	16%	19%	59%
FILIERE ACCUEIL, SURVEILLANCE ET MAGASINAGE	3 634	1%	5%	10%	15%	68%
TOTAL	14 330	3%	9%	17%	18%	53%

Source : Bilan social pour 2001

En crédits consommés, les chiffres, bien que plus faibles, restent cohérents, à condition de ne pas s'en tenir aux seuls crédits du ministère de la culture (premier tableau), mais d'y ajouter les crédits transférés au ministère de l'équipement pour les emplois dont il a conservé la gestion (deuxième tableau). Les derniers écarts sont dus également pour l'essentiel à des transferts de crédits entre ministères gestionnaires des agents.

	1998	1999	2000	2001
(c) CREDITS CONSOMMES DESTINES AUX AGENTS DE L'ETAT				
<i>Effectifs rémunérés sur le 31-01 en ETP moyenne lissée sur l'année</i>			14 038 agents rémunérés en principal	13 624 agents rémunérés en principal et 12 120 en indemnités
Rémunérations principales (31-01)	310 362 956	320 391 466	324 646 589	330 975 677
Indemnités (31-03)	42 309 521	44 186 368	46 861 316	49 183 239
Sous-total des rémunérations et indemnités des agents rémunérés sur emplois	352 672 477	364 577 834	371 507 905	380 158 916
Crédits de vacations (31-90) destinés aux agents rémunérés sur crédits	12 733 148	14 322 110	14 062 881	13 669 577
TOTAL DES REMUNERATIONS DES AGENTS DE L'ETAT EN ACTIVITE	365 405 625	378 899 944	385 570 786	393 828 493
Cotisations sociales (33-90),	46 367 990	48 391 356	48 380 558	48 989 511
Prestations sociales (33-91)	8 983 518	9 813 696	9 683 865	10 470 361
TOTAL DES CHARGES SOCIALES DES AGENTS DE L'ETAT EN ACTIVITE	55 351 508	58 205 052	58 064 423	59 459 872
TOTAL DES REMUNERATIONS ET DES CHARGES SOCIALES DES AGENTS DE L'ETAT EN ACTIVITE	420 757 133	437 104 996	443 635 209	453 288 366
Autres dépenses d'action sociale (33-92) pour agents en activité et en retraite	3 095 525	3 244 167	3 418 758	3 622 342
PENSIONS DE RETRAITE (32-97)	43 905 317	45 810 930	47 792 767	49 088 584
TOTAL DES FRAIS DE PERSONNEL DE L'ETAT EN ACTIVITE	467 757 975	486 160	494 846 734	528 338 745

ET EN RETRAITE		093	
-----------------------	--	------------	--

Tableau établi à partir des éléments d'information sur l'exécution des deux exercices budgétaires précédents (n et n+1) figurant dans les verts budgétaires depuis l'exercice 2000

	1999	2000	2001
(d) REMUNERATIONS VERSEES AUX AGENTS DE L'ETAT GERES PAR LA CULTURE ET PAR L'EQUIPEMENT			
<i>Effectifs réels d'agents de l'Etat rémunérés sur emplois gérés par la culture ou transférés par le ministère de la culture à celui de l'équipement (31-01et 31-03)</i>	14 061	14 038	14 179
Rémunérations principales (31-01)	334 409 239	337 470 373	343 362 753
Indemnités (31-03)	45 110 525	47 747 842	50 574 794
Sous-total des rémunérations et indemnités des agents rémunérés sur emplois	379 519 764	385 218 215	393 937 547
<i>Effectifs réels d'agents de l'Etat rémunérés sur crédits par le ministère de la culture (31-90)</i>		838	933
Crédits de vacances (31-90) destinés aux agents rémunérés sur crédits		14 062 881	13 669 577
TOTAL DES REMUNERATIONS DES AGENTS DE L'ETAT EN ACTIVITE		399 281 096	407 607 124
Rémunération annuelle moyenne versée aux agents payés sur emplois	26 991	27 441	27 783
Rémunération moyenne versée aux agents payés sur crédits		16 781	14 651

Tableau établi à partir du Bilan social pour l'exercice 2001

Ces évaluations présentent un intérêt comptable, mais ne suffisent donc pas pour apprécier les coûts de revient des personnels, puisqu'elles ne concernent guère que la moitié des effectifs auxquels le ministère a recours pour assumer ses missions.

./.

II

La gestion des personnels par corps et ses conséquences

- 1. Le rattachement des agents à une soixantaine de corps**
- 2. Les problèmes et les contradictions de la gestion simultanée mais dispersée des corps et des personnes**

Dans son rapport annuel publié en mars 2003, consacré à la fonction publique, le Conseil d'Etat résume ainsi la situation des corps de fonctionnaires en France : "On a pu en 1996 estimer le nombre de corps entre 1 500 et 1 700 pour l'Etat, dont environ 900 corps vivants, ... 190 en voie d'extinction, ...300 statuts d'emplois et 300 corps d'établissements publics". Il précise qu'au ministère de la culture, malgré ses effectifs limités, il y a ainsi "une quarantaine de corps pour 18 000 agents".

La Cour a établi une série de tableaux présentant la répartition par corps et par catégorie des agents titulaires et des agents contractuels de l'Etat rémunérés sur emplois, en 2002. Ils peuvent être considérés comme validés par le ministère, toutes les corrections qu'il a formulées ayant été prises en compte.

Ces tableaux révèlent un foisonnement de corps encore plus important que ne l'indique le Conseil d'Etat, ainsi que la diversité de leur rattachement en gestion.

Ils montrent également que **les effectifs d'agents de l'Etat relevant de corps** sont encore plus modestes que ne le pense le Conseil d'Etat, puisqu'ils représentent **15 314 emplois budgétaires et 14 297 agents réellement présents**, soit seulement **un peu plus de la moitié des personnels du ministère et de ses établissements publics.**

Ils aident ainsi à prendre la mesure des problèmes et des contradictions que suscite la gestion simultanée mais dispersée de corps nombreux chargés de répondre aux besoins du service public. En cela, toutefois, **comme le ministère le souligne à juste titre dans sa réponse, « les raisonnements adoptés dans le relevé font le plus souvent référence à un cadre qui dépasse celui du ministère de la culture, notamment pour tout ce qui concerne la structuration de la fonction publique d'Etat en statuts particuliers de corps ».**

1. Le rattachement à plusieurs dizaines de corps des agents exerçant au ministère de la culture

L'appréciation de la place des corps au ministère de la culture, et de la diversité des administrations qui ont la responsabilité de les gérer, nécessite de procéder à plusieurs analyses successives : d'abord globale, puis propre à chacune des trois catégories (A, B et C) de corps de fonctionnaires, enfin centrée sur la politique de fusion et de création de corps du ministère.

1.1. Globalement

Ce premier tableau regroupe, toutes catégories de statuts confondues, l'ensemble des corps de fonctionnaires titulaires et l'ensemble des contractuels sur emplois de l'Etat relevant du ministère de la culture, ainsi que le nombre d'emplois autorisés (B) et leurs effectifs réels (R) en 2002. Sont donc exclus de l'analyse, faute de données, la douzaine de milliers d'agents dont les

rémunérations ne correspondent pas à des emplois budgétaires d'agents de l'Etat rémunérés sur le budget du ministère de la culture (contractuels sur crédits et contractuels des établissements publics).

L. EMPLOIS BUDGÉTAIRES (B = LFI) ET EFFECTIFS RÉELS PRÉSENTS (R = 31 OCTOBRE), AU MINISTÈRE DE LA CULTURE, EN 2002

TITULAIRES ET CONTRACTUELS EN 2002 (Budget en LFI et Réel au 31 octobre 2002)	(i) T C T A L	
	Effectifs	
a) TITULAIRES TOTAL GENERAL	14 287	12 986
I. Corps propres à l'administration de la culture	7 609	6 849
1° Tous personnels affectés à et gérés par le ministère de la culture	6 141	5 480
2° Tous personnels pouvant être affectés ailleurs mais gérés par la culture	1 492	1 387
II. Corps communs à plusieurs ministères mais tous gérés par la culture	349	335
III. Corps communs à plusieurs ministères la culture ne gérant que les agents qui lui sont affectés	3 779	3 408
V. Corps interministériels gérés par la culture	268	255
IV. Corps communs à plusieurs administrations gérés par un autre ministère	1 851	1 694
A. Filière bibliothèque gestion par éducation nationale, paiement par culture	1 837	1 684
B. Corps dont les agents sont gérés par les affaires sociales et payés par la culture	14	10
VI. Corps relevant d'autres ministères qui en gèrent tous les agents	8	4
Corps dont les agents sont gérés par l'éducation nationale et payés par la culture	5	1
Corps dont les agents sont gérés et payés par les finances (après transfert en gestion par la culture)	3	3
VII. Personnels gérés et payés par le ministère de l'équipement	311	352
Corps propres à l'équipement	170	124
Corps communs à plusieurs ministères dont les agents sont gérés par l'équipement	141	228
VIII. Emplois de direction des administrations centrales et des services déconcentrés	65	58
A la discrétion du gouvernement	9	9
Emplois fonctionnels	56	49
IX. Emplois fonctionnels de direction des établissements publics administratifs avec ou sans statut d'emploi	16	8
X. autres emplois fonctionnels	29	22
XI. Autres emplois	2	2
CONTRACTUELS TOTAL GENERAL	1027	1 311
I. Agents gérés et payés par la culture	914	1 184
A. Personnels enseignants	174	311
B. Personnels administratifs	722	837
C. Personnels scientifiques et techniques	18	36
II. Agents gérés et payés par le ministère de l'équipement (après transfert en gestion par la culture)	113	127
TITULAIRES ET CONTRACTUELS TOTAL GENERAL	15 314	14 297

N.B. : Les emplois recensés comme fonctionnels varient selon les sources et les années. La DAG adopte une démarche restrictive, puisqu'elle ne classe sous cette appellation en 2002 que 88 emplois : 9 à la discrétion du gouvernement, 56 de directions d'administration centrale et des services déconcentrés, 16 de direction des EPA, 5 de chefs de service intérieur et 2 d'ouvriers de parcs et ateliers. En revanche, l'annexe à la LFI ne prend pas en compte exactement les mêmes emplois parmi les emplois fonctionnels, bien qu'elle aboutisse à des nombres globaux similaires. Surtout, elle ajoute à ces emplois fonctionnels ceux qu'elle qualifie de "autres emplois", que la DAG considère au contraire comme relevant de corps de titulaires. Leur nombre est croissant et s'élève à : 257 en LFI 2001 ; 273 en LFI 2002 ; 2 896 en LFI

2003. Ce nombre particulièrement élevé s'explique principalement par l'apparition dans le budget 2003 des emplois relevant de 2 corps communs créés à la suite de plusieurs fusions de corps au cours de l'exercice 2002, et qui sont donc recensés parmi les "autres emplois" : 2 062 emplois d'adjoints administratifs de corps commun répartis en 6 classes ou échelles, et 513 emplois de secrétaires administratifs de corps commun répartis en 3 classes.

Ce tableau permet d'importantes constatations concernant la gestion par corps.

Pour les titulaires :

- Environ **la moitié des agents titulaires de l'Etat employés par le ministère de la culture relèvent de corps propres à ce ministère** : $7\ 609 / 14\ 287 = 53,3\ %$ en emplois et $6\ 849 / 12\ 986 = 52,7\ %$ en effectifs réels.
- Sont **également gérés par le ministère de la culture près d'un tiers des agents titulaires qu'il emploie, bien qu'ils appartiennent à des corps communs à plusieurs ministères** : $349 + 3\ 779 + 268 / 14\ 287 = 30,8\ %$ en emplois et $335 + 3\ 408 + 255 / 12\ 986 = 30,8\ %$ en effectifs.
- **Un peu moins d'un sixième** d'entre eux relèvent de corps communs ou propres à **d'autres ministères, qui les gèrent** : $1\ 851 + 8 + 311 / 14\ 287 = 15,2\ %$ en emplois et $1\ 694 + 4 + 352 / 12\ 986 = 15,8\ %$ en effectifs.
- **Les autres fonctionnaires titulaires relèvent d'emplois fonctionnels** et non de corps et représentent **moins de 1 %** : $65 + 16 + 29 + 2 / 14\ 287 = 0,8\ %$ en emplois et $58 + 8 + 22 + 2 / 12\ 986 = 0,7\ %$ en effectifs.

Pour les contractuels sur emplois :

- Environ **90 % des agents contractuels de l'Etat employés par le ministère de la culture sont gérés par lui**. Il s'agit principalement de personnels administratifs (722 emplois et 837 agents) et d'enseignants (respectivement 174 et 311).
- Les quelque 10 % restant sont constitués par des agents contractuels de l'Etat qui continuent à être gérés par le ministère de l'équipement, après transfert en gestion, par le ministère de la culture, des emplois et des crédits correspondants : 11 % en emplois (113 / 1 027) et 9,7 % en effectifs (127 / 1 311). On observe qu'ajoutés aux titulaires employés par le ministère de la culture, mais que continue de gérer le ministère de l'équipement (311 emplois et 352 agents), c'est un total de 424 emplois et de 479 agents de ce ministère, qui affectés au ministère de la culture continuent à échapper à la gestion qui lui a été confiée en 1996, soit, respectivement 2,8 % de tous les emplois qui sont budgétairement alloués au ministère de la culture (424 / 15 314) et 3,4 % de tous les agents qu'il emploie (479 / 14 297).

Le rappel préalable des effectifs des corps de chaque catégorie permet de relativiser le nombre d'emplois et d'agents respectifs des trois catégories de fonctionnaires. Sur la base des chiffres à la fin 2002, l'ensemble de ces 15 314 emplois et de ces 14 297 agents se répartit comme suit:

M. EMPLOIS BUDGÉTAIRES (B =LFI) ET EFFECTIFS RÉELS PRÉSENTS (R = 31 OCTOBRE)AU MINISTÈRE DE LA CULTURE, EN 2002

TITULAIRES ET CONTRACTUELS EN 2002 (Budget en LFI et Réel au 31 octobre 2002)	(i) Effectifs	
	2. B	3. R
<i>a) TITULAIRES TOTAL GENERAL</i>	14 287	12 986
CATEGORIE A	4 598	4 115
CATEGORIE B	2 509	2 288
CATEGORIE C	7 180	6 583
CONTRACTUELS TOTAL GENERAL	1027	1 311
CATEGORIE A	820	1 095
CATEGORIE B	190	196
CATEGORIE C	17	20
TITULAIRES ET CONTRACTUELS TOTAL GENERAL	15 314	14 297
CATEGORIE A	5 418	5 210
CATEGORIE B	2 699	2 484
CATEGORIE C	7 197	6 603

Les trois catégories disposent respectivement de : en A, 35,4 % des emplois budgétaires (5 418 / 15 314) et 36,4% des effectifs (5 210 / 14 297) (1), en B, 17,6 % des emplois budgétaires (2 699 / 15 314) et 17,4% des effectifs (2 484 / 14 297) (2), en C, 47 % des emplois budgétaires (7 197 / 15 314) et 46,2 % des effectifs (6 603 / 14 297) (3).

(1) à raison de 32,2 % (4 598 / 14 287) des emplois de titulaires et de 79,8 % (820 / 1 027) des emplois de contractuels et de 31,7 % (4 115 / 12 986) des agents titulaires et de 83,5 % (1 095 / 1 311) des agents contractuels.

(2) à raison de 17,6 % (2 509 / 14 287) des emplois de titulaires et de 18,5 % (190 / 1 027) des emplois de contractuels et de 17,6 % (2 288 / 12 986) des agents titulaires et de 15 % (196 / 1 311) des agents contractuels.

(3) à raison de 50,2 % (7 180 / 14 287) des emplois de titulaires et de 1,7 % (17 / 1 027) des emplois de contractuels et de 50,7 % (6 583 / 12 986) des agents titulaires et de 1,5 % (20 / 1 311) des agents contractuels.

1.2. Les titulaires et contractuels sur emplois de catégorie A

N. EMPLOIS BUDGÉTAIRES (B =LFI) ET EFFECTIFS RÉELS PRÉSENTS (R = 31 OCTOBRE)AU MINISTÈRE DE LA CULTURE, EN 2002

TITULAIRES ET CONTRACTUELS EN 2002 (Budget en LFI et Réel au 31 octobre 2002)	1. CATEGORIE A	
	2.	3.
a) TITULAIRES TOTAL GENERAL		4 598 4 115
I. Corps propres à l'administration de la culture		2 864 2 512
<i>1° Tous personnels affectés à et gérés par le ministère de la culture</i>		<i>1946 1 632</i>
	IGAAC	18 15
	Inspecteurs de la création et des enseignements artistiques	80 46
	Attachés des services déconcentrés	169 171
	Professeurs des écoles nationales d'art	155 150

2 corps	Enseignants des écoles d'architecture	936	733
3 corps	Corps de recherche : Ingénieurs de recherche, Ingénieurs d'études, Assistants ingénieurs	484	431
	Ingénieurs des services culturels et du patrimoine	104	87
2° Tous personnels pouvant être affectés ailleurs mais gérés par la culture		918	879
2 corps	Conservateurs et conservateurs généraux du patrimoine	826	730
	Chefs de travaux d'art	92	86
II. Corps communs à plusieurs ministères mais tous gérés par la culture	Chargés d'études documentaires (culture et éducation nationale)	349	335
III. Corps communs à plusieurs ministères, la culture ne gérant que les agents qui lui sont affectés		141	142
	Attachés d'administration centrale	139	140
	Conseillers techniques de service social	2	2
V. Corps interministériels gérés par la culture		268	255
	Administrateurs civils	36	45
	Architectes et urbanistes de l'Etat	232	210
NOMBRE TOTAL DE CORPS GERES PAR LA CULTURE : 18	S / T EFFECTIFS GERES PAR LA CULTURE	3 646	3 244
IV. Corps communs à plusieurs administrations gérés par un autre ministère		802	747
A. Filière bibliothèque gestion par éducation nationale, paiement par culture		802	747
2 corps	Conservateurs et conservateurs généraux des bibliothèques	669	618
1 corps	Bibliothécaires	133	129
B. Corps dont les agents sont gérés par les affaires sociales et payés par la culture		0	0
VI. Corps relevant d'autres ministères qui en gèrent tous les agents		8	5
Corps dont les agents sont gérés par l'éducation nationale et payés par la culture		5	1
	Attachés d'administration scolaire et universitaire	1	0
	Conseillers d'administration scolaire et universitaire	1	1
	Professeurs agrégés du second degré	1	0
	Professeurs des universités	2	1 ?
Corps dont les agents sont gérés et payés par les finances (après transfert en gestion par la culture)	Attachés de l'INSEE	3	3
VII. Personnels gérés et payés par le ministère de l'équipement		61	35
Corps propres à l'équipement		61	31
(agents des services de l'architecture ayant refusé, lors de leur transfert en 1996, d'opter pour leur intégration dans des corps du ministère de la culture et appelés à rejoindre le ministère de l'équipement)	Attachés administratifs des services déconcentrés de l'équipement	39	18
	Ingénieurs des PC	3	1
	Ingénieurs des TPE	18	11

	IGREF	1	1
Corps communs à plusieurs ministères dont les agents sont gérés par l'équipement		0	4
	Attachés d'administration centrale	0	4
NOMBRE TOTAL DE CORPS GERES PAR D'AUTRES : 12	S /T EFFECTIFS GERES PAR D'AUTRES	871	787
VIII. Emplois de direction des administrations centrales et des services déconcentrés		65	58
A la discrétion du gouvernement	Directeurs et Délégués d'administration centrale	9	9
Emplois fonctionnels		56	49
	Chefs de service d'administration centrale	4	4
	Directeurs adjoints et sous-directeurs	15	11
	Chef de l'IGAAC	1	1
	Directeurs des DRAC	26	24
	Directeurs de projet	2	2
	Chefs de mission du ministère de la culture	8	7
IX. Emplois fonctionnels de direction des établissements publics administratifs avec ou sans statut d'emploi	Avec statut d'emploi : Louvre, Orsay, Versailles, Sèvres, BNF, BPI, Sans statut d'emploi : ENSAD, ENSBA, CNSAD, CNSMP, Ecole du Louvre	16	8
X. autres emplois fonctionnels	Professeurs Conservatoires nationaux supérieurs Musique	24	18
XI. Autres emplois		0	0
CONTRACTUELS TOTAL GENERAL		820	1 095
I. Agents gérés et payés par la culture		730	981
A. Personnels enseignants		174	311
	ENSBA	22	15
	ENSAD	31	28
	ENSA	10	14
	CNSAD	4	3
	CNSMDP	13	16
	DAP	3	2
	Villa Arson	1	1
	Directeurs des écoles d'architecture	22	18
	Professeurs des écoles d'architecture	51	51
	Chefs de travaux pratiques des écoles d'architecture	17	32
	Enseignants associés	0	131
B. Personnels administratifs		556	652
	Conseillers sectoriels	68	89
	Contrats hors catégorie	291	286
	Contrats de 1 ^{ère} catégorie	185	179
	Contrats de 2 ^{ème} catégorie	12	11
	Contrats sur points cabinet	0	32

	Contrats sur postes de titulaires	0	55
C. Personnels scientifiques et techniques		0	18
	ABF	0	10
	Ingénieurs de recherche	0	8
II. Contractuels gérés et payés par le ministère de l'équipement (après transfert en gestion par la culture)		90	114
	Contrats du règlement intérieur national	74	85
	Personnels techniques et administratifs chargés d'études de haut niveau (A1, A2, A3)	8	19
	Personnels à statut spécifique A	8	10
TITULAIRES ET CONTRACTUELS TOTAL GENERAL		5 418	5 210

Le ministère, dans sa réponse à la Cour, indique que : «les 5 418 emplois et 5 210 agents de catégorie A du ministère de la culture se répartissent, au 31 décembre entre 21 corps de fonctionnaires titulaires ... 18 (qu'il) ... gère directement ... (et) 3 ... gérés par le ministère de l'éducation nationale ».

En réalité, comme le montre le tableau, à ces 21 corps de fonctionnaires titulaires de catégorie A ne correspondent que 4 424 emplois (3 622 gérés par la culture et 802 gérés par l'éducation nationale) et 3 991 agents (3 244 gérés par la culture et 747 gérés par l'éducation nationale).

Cette formulation cursive laisse donc de côté d'abord 174 emplois et 124 fonctionnaires titulaires de catégorie A, qui, soit relèvent de 10 autres corps que ne gère pas le ministère de la culture (69 emplois et 40 agents), dont 5 du ministère de l'équipement, soit occupent des emplois fonctionnels et de direction du ministère de la culture (105 emplois et 84 agents). Par ailleurs, elle passe sous silence l'existence de tous les emplois et agents placés sous des régimes contractuels, dont certains ont une forte connotation statutaire (820 emplois et 1 095 agents), ce qui n'est toutefois probablement que le résultat d'une erreur matérielle.

Ainsi, les 5 418 emplois et 5 210 agents de catégorie A du ministère de la culture se répartissent, dans des proportions évidemment très variables, entre les 31 corps de fonctionnaires titulaires, la centaine d'emplois fonctionnels et de direction et les quelque 800 emplois de contractuels occupés par près de 1 100 agents.

Encore ne serait-il pas sans fondement de prendre en compte les subdivisions de certains corps en spécialités qui conservent une forte spécificité dans la gestion de leurs membres, comme les conservateurs du patrimoine : musées, monuments historiques, inventaire, archives, ...

A l'inverse, ce sont des problèmes différents de la gestion par corps que posent les agents qui relèvent d'une quinzaine de groupes d'emplois fonctionnels et de direction, dotés ou non de statuts d'emplois, et les contractuels régis par une vingtaine de types de contrats de droit public.

Le ministère de la culture gère donc lui-même les agents relevant des 18 corps de catégorie A, qui sont dotés d'un total de 3 622 emplois, soit 78,8 % des titulaires de cette catégorie et une moyenne de 201 agents par corps. **Treize corps lui sont propres, deux sont interministériels, et trois sont communs à d'autres ministères. Pour ces derniers, il gère tous les emplois de l'un (les chargés d'études documentaires, dont 349 qu'il utilise), mais seulement ceux des deux autres qui lui sont affectés (139 attachés d'administration centrale et 2 conseillers techniques de service social).**

Parmi tous ces corps gérés par le ministère de la culture, plusieurs ont de très faibles effectifs : l'IGAAC (18 emplois), les inspecteurs de la création et des enseignements artistiques (80), ou les chefs de travaux d'art (92). On pourrait y ajouter deux corps qui ne sont jamais pris en compte parce que leurs fonctionnaires sont rémunérés sur des crédits d'investissement et non de personnels : les architectes en chef des monuments historiques - ACMH (qui sont 50) et les vérificateurs des monuments historiques - VMH (qui sont 18), portant à 20 le nombre total des corps de catégorie A gérés par le ministère de la culture. La plupart des autres corps ne comptent que 100 à 200 emplois : 169 pour les attachés des services déconcentrés, 155 pour les professeurs des écoles nationales d'art, 104 pour les ingénieurs des services culturels et du patrimoine. Les plus importants n'atteignent pas 800 emplois (1)

Le ministère de la culture gère également les 36 emplois d'administrateurs civils et les 232 emplois d'architectes urbanistes de l'Etat, relevant de corps interministériels.

Enfin, il dispose de 863 emplois qui appartiennent à 13 corps de catégorie A, qu'il ne gère pas : les 802 emplois des corps des bibliothécaires et des conservateurs et conservateurs généraux des bibliothèques sont gérés par le ministère de l'éducation nationale et les 61 emplois relevant de cinq corps du ministère de l'équipement le sont par cette administration. A ce dernier égard le ministère précise, qu'il s'agit d'agents des services de l'architecture qui ont refusé, lors de leur transfert en 1996, d'opter pour leur intégration dans des corps du ministère de la culture et dont le nombre est appelé à se réduire au fur et à mesure de leur retour au ministère de l'équipement.

(1)

- Dans le domaine de la conservation du patrimoine, les 826 emplois de catégorie A se répartissent entre 2 corps, celui des 118 conservateurs généraux et celui des 708 conservateurs, subdivisé en 3 grades : 204 de 2^{ème} classe, 161 de 1^{ère} classe et 343 conservateurs en chef.
- Les 936 enseignants des écoles d'architecture relèvent de 2 corps (outre 6 emplois non mentionnés ici) :
 - le corps des professeurs des écoles d'architecture qui dispose de 156 emplois répartis en 3 grades : 113 de 2^{ème} classe, 38 de 1^{ère} classe et 5 de classe exceptionnelle ;
 - le corps des maîtres assistants des écoles d'architecture qui, doté de 766 emplois est réparti en 3 grades : 356 de 2^{ème} classe, 350 de 1^{ère} classe et 60 de classe exceptionnelle.
- Les 484 emplois de recherche sont répartis entre 3 corps, dont deux sont subdivisés en grades :
 - les 104 emplois du corps des ingénieurs de recherche, répartis en 65 de 2^{ème} classe, 34 de 1^{ère} classe et 5 hors classe,
 - les 293 emplois du corps des ingénieurs d'études, répartis en 229 de 2^{ème} classe, 51 de 1^{ère} classe et 13 hors classe,
 - les 87 emplois du corps des assistants ingénieurs de la mission de la recherche du ministère de la culture.

Presque tous les emplois qualifiés de fonctionnels relèvent de la catégorie A, puisqu'ils en représentent 105 sur 112 en 2002 (1).

Sur les 820 emplois de contractuels de catégorie A (2), 730 étaient gérés en 2002 par le ministère de la culture (3). Les 90 autres emplois sur contrats étaient gérés par le ministère de l'équipement (4). Ces emplois sur contrats de droit public de catégorie A étaient occupés par des effectifs réels significativement plus nombreux (1 095 contractuels) : 981 contractuels étaient gérés par le ministère de la culture et 114 l'étaient par celui de l'équipement. (5)

1.3. Les titulaires et contractuels sur emplois de catégorie B

Les 2 686 emplois de catégorie B du ministère de la culture se répartissent entre 11 corps de fonctionnaires titulaires, qui représentent un total de 2 509 emplois, et 177 emplois de contractuels de droit public.

Le ministère de la culture gère lui-même 7 de ces corps de catégorie B. Ils regroupent un total de 1 965 emplois de fonctionnaires, soit 78,3 % des titulaires de cette catégorie :

- 4 corps lui sont propres et représentent 1 438 emplois (6).
- 3 autres corps sont communs à plusieurs administrations, le ministère gérant les 527 emplois qui lui sont ainsi affectés (7).

Par ailleurs, le ministère de la culture dispose de 544 emplois qui relèvent de 4 corps de catégorie B gérés par d'autres administrations : **les deux premiers par le ministère de l'éducation nationale : 278 bibliothécaires spécialisés et 96 assistants des bibliothèques ; et les deux autres par le ministère de l'équipement : 29 techniciens supérieurs des TPE et 141 secrétaires administratifs des services déconcentrés du ministère de l'équipement.**

Il n'y avait **aucun emploi fonctionnel** en catégorie B en 2002. Enfin, sur les **177 emplois de contractuels** de droit public, 154 sont gérés par le ministère de la culture et concernent principalement des personnels administratifs (151) et 23, tous à statut spécifique, le sont par le ministère de l'équipement.

(1) dont :

- 9 emplois de directeurs et délégués d'administration centrale à la discrétion du gouvernement
- 56 emplois de cadres des services centraux et territoriaux du ministère, dont 15 directeurs adjoints et sous-directeurs, 26 directeurs de DRAC, 8 chefs de mission,
- 16 emplois de Président ou directeurs d'établissements publics, avec ou sans statut d'emploi,
- 24 emplois de professeur de Conservatoire national supérieur de musique, considérés désormais comme relevant d'emplois fonctionnels et non d'un corps.

(2) Pour mémoire, 13 emplois de photographes contractuels et 11 agents en effectif réel ont été omis parmi les contractuels scientifiques et techniques de catégorie A, qui portent donc le véritable total des emplois de contractuels à 833 et celui des agents à 1 106.

(3) dont :

- 174 étaient des personnels enseignants sous contrats avec des établissements publics de ce ministère et notamment 22 directeurs, 51 professeurs et 17 chefs de travaux pratiques des écoles d'architecture ;
- 556 étaient des emplois de personnels administratifs :: 68 conseillers sectoriels et 488 emplois sous contrats de 3 catégories : 12 de 2^{ème} catégorie, 185 de 1^{ère} catégorie, 291 hors catégorie.

(4) dont :

- 74 contrats du règlement intérieur national,
- 8 contrats pour des personnels techniques et administratifs chargés d'études de haut niveau (A1, A2, A3),
- 8 contrats pour des personnels à statut spécifique A

(5) dont :

- Ceux gérés par le ministère de la culture comprenaient 311 enseignants et 652 personnels administratifs, dont 32 contrats sur points cabinet et 55 contrats sur postes de titulaires. S'y ajoutaient 18 personnels scientifiques et techniques, dont 10 architectes des bâtiments de France et 8 ingénieurs de recherche.
- Ceux gérés par le ministère de l'équipement couvraient 85 contrats du règlement intérieur national, 19 personnels techniques et administratifs chargés d'études de haut niveau, et 10 personnels à statut spécifique.

(6) dont: 273 secrétaires de documentation, 160 techniciens de recherche du ministère de la culture, 431 techniciens des services culturels et des bâtiments de France, 574 techniciens d'art.

(7) dont : 510 secrétaires administratifs d'administration centrale et des services déconcentrés, 3 assistants de service social et 14 infirmiers.

O. EMPLOIS BUDGÉTAIRES (B =LFI) ET EFFECTIFS RÉELS PRÉSENTS (R = 31 OCTOBRE) AU MINISTÈRE DE LA CULTURE EN 2002

TITULAIRES ET CONTRACTUELS EN 2002 (Budget en LFI et Réel au 31 octobre 2002)	(i) CATEGORIE B	
a) TITULAIRES TOTAL GENERAL	2 509	2 288
I. Corps propres à l'administration de la culture	1 438	1 264
1° Tous personnels affectés à et gérés par le ministère de la culture	864	756
	Secrétaires de documentation	273 224
	Techniciens des services culturels et des bâtiments de France	431 389
	Techniciens de recherche du ministère de la culture	160 143
2° Tous personnels pouvant être affectés ailleurs mais gérés par la culture	574	508
	Techniciens d'art	574 508
II. Corps communs à plusieurs ministères mais tous gérés par la culture	0	0

III. Corps communs à plusieurs ministères la culture ne gérant que les agents qui lui sont affectés		527	570
	Secrétaires administratifs d'administration centrale et des services déconcentrés	510	558
	Assistants de service social	3	2
	Infirmiers et infirmières	14	10
V. Corps interministériels		0	0
NOMBRE TOTAL DE CORPS GERES PAR LA CULTURE : 7	S /T EFFECTIFS GERES PAR LA CULTURE	1 965	1 834
IV. Corps communs à plusieurs administrations gérés par un autre ministère		374	362
A. Filière bibliothèque gestion par éducation nationale, paiement par culture		374	362
	Bibliothécaires adjoints spécialisés	278	256
	Assistants des bibliothèques	96	106
B. Corps dont les agents sont gérés par les affaires sociales et payés par la culture		0	0
VI. Corps relevant d' autres ministères qui en gèrent tous les agents		0	0
Corps dont les agents sont gérés par l'éducation nationale et payés par la culture		0	0
Corps dont les agents sont gérés et payés par les finances (après transfert en gestion par la culture)		0	0
VII. Personnels gérés et payés par le ministère de l'équipement		170	92
Corps propres à l'équipement		29	37
	Techniciens supérieurs des TPE	29	37
Corps communs à plusieurs ministères dont les agents sont gérés par l'équipement		141	55
	Secrétaires administratifs des services déconcentrés	141	55
NOMBRE TOTAL DE CORPS GERES PAR D'AUTRES : 4	S /T EFFECTIFS GERES PAR D'AUTRES	544	454
VIII. Emplois de direction des administrations centrales et des services déconcentrés		0	0
A la discrétion du gouvernement			
Emplois fonctionnels		0	0
IX. Emplois fonctionnels de direction des établissements publics administratifs avec ou sans statut d'emploi			
X. autres emplois fonctionnels		0	0
XI. Autres emplois		0	0
		177	185
(1) CONTRACTUELS			
TOTAL GENERAL			
I. Agents gérés et payés par la culture		154	172

A. Personnels enseignants		0	0
B. Personnels administratifs		151	165
	Contrats de 2 ^{ème} catégorie	133	131
	Contrats de 3 ^{ème} catégorie	18	18
	Contrats sur postes de titulaires	0	16
C. Personnels scientifiques et techniques		3	7
	Techniciens de recherche	0	5
	Techniciens de sécurité	3	2
II. Agents gérés et payés par le ministère de l'équipement (après transfert en gestion par la culture)		23	13
	Personnels à statut spécifique B	23	13
TITULAIRES ET CONTRACTUELS TOTAL GENERAL		2 686	2 473

1.4. Les titulaires et contractuels sur emplois de catégorie C

P. EMPLOIS BUDGÉTAIRES (B =LFI) ET EFFECTIFS RÉELS PRÉSENTS (R = 31 OCTOBRE) AU MINISTÈRE DE LA CULTURE EN 2002

TITULAIRES ET CONTRACTUELS EN 2002 (Budget en LFI et Réel au 31 octobre 2002)	(i) CATEGORIE C		
	Effectifs		
a) TITULAIRES TOTAL GENERAL	7 185	6 592	
I. Corps propres à l'administration de la culture	3 307	3 074	
<i>1° Tous personnels affectés à et gérés par le ministère de la culture</i>	3 307	3 074	
2 corps	Corps d'accueil, surveillance, magasinage : agents techniques adjoints techniques,	3 307 = 1 636 1 671	3 074
<i>2° Tous personnels pouvant être affectés ailleurs mais gérés par la culture</i>		0	0
II. Corps communs à plusieurs ministères mais tous gérés par la culture		0	0

III. Corps communs à plusieurs ministères la culture ne gérant que les agents qui lui sont affectés	Tous d'administration centrale et des services déconcentrés	3 125	2 706
Après fusion des 2 corps propres l'un à l'administration centrale, l'autre aux services déconcentrés	Adjoints administratifs : 330+1397	1 727	1581
Après fusion des 2 corps propres l'un à l'administration centrale, l'autre aux services déconcentrés	Agents administratifs : 27 + 377	404	310
Après fusion des 2 corps propres l'un à l'administration centrale, l'autre aux services déconcentrés	Agents des services techniques : 32 + 181	213	131
2 corps	Ouvriers professionnels et maîtres ouvriers : 146 + 591	737	645
2 corps	Conducteurs automobiles et chefs de garage : 40 + 4	44	39
X. autres emplois fonctionnels		10	10
1 corps	chef des services intérieurs	4	4
1 corps	Inspecteurs de service intérieur et du matériel	6	6
NOMBRE TOTAL DE CORPS GERES PAR LA CULTURE : 11	S /T EFFECTIFS GERES PAR LA CULTURE	6442	5 790
IV. Corps communs à plusieurs administrations gérés par un autre ministère		661	575
A. Filière bibliothèque gestion par éducation nationale, paiement par culture		661	575
1 corps	Magasiniers spécialisés et magasiniers en chef spécialisés	661	575
B. Corps dont les agents sont gérés par les affaires sociales et payés par la culture		0	0
V. Corps interministériels		0	0
VI. Corps relevant d' autres ministères qui en gèrent tous les agents		0	0
Corps dont les agents sont gérés par l'éducation nationale et payés par la culture		0	0
Corps dont les agents sont gérés et payés par les finances (après transfert en gestion par la culture)		0	0
VII. Personnels gérés et payés par le ministère de l'équipement		80	225
Corps propres à l'équipement		80	56
	Agents d'exploitation des TPE	1	0
	Dessinateurs	79	56
Corps communs à plusieurs ministères dont les agents sont gérés par l'équipement		0	169
	Adjoints administratifs d'administration centrale et des services déconcentrés de l'équipement	0	136
	Agents administratifs des services déconcentrés de l'équipement	0	2
	Agents des services techniques des services déconcentrés de l'équipement	0	20

	Ouvriers professionnels et maîtres ouvriers des services déconcentrés de l'équipement	0	11
<i>XI. Autres emplois : 1 corps</i>	Ouvriers des parcs et ateliers	2	2
NOMBRE TOTAL DE CORPS GERES PAR D'AUTRES : 4	S/T EFFECTIFS GERES PAR D'AUTRES	743	802
VIII. Emplois de direction des administrations centrales et des services déconcentrés		0	0
A la discrétion du gouvernement			
Emplois fonctionnels		0	0
IX. Emplois fonctionnels de direction des établissements publics administratifs avec ou sans statut d'emploi			

CONTRACTUELS TOTAL GENERAL		12	11
I. Agents gérés et payés par la culture		12	11
A. Personnels enseignants		0	0
B. Personnels administratifs		10	11
	Agents de service	6	0
	Contrats de 3 ^{ème} catégorie	4	0
	Agents de service sur postes de titulaires (jurisprudence Berkany)	0	11
C. Personnels scientifiques et techniques		2	0
	Conducteurs automobiles	2	0
II. Agents gérés et payés par le ministère de l'équipement (après transfert en gestion par la culture)		0	0
TITULAIRES ET CONTRACTUELS TOTAL GENERAL		719	6603
		7	

N.B. : un écart de 5 emplois et 9 agents étant apparu dans les effectifs de contractuels par rapport aux chiffres du ministère, dont l'origine n'a pas pu être déterminée, il a été arbitrairement soustrait 5 emplois de la ligne des contractuels de 3^{ème} catégorie et 9 agents du total des personnels contractuels administratifs

Sur les 7 197 emplois de catégorie C du ministère de la culture, 7 173 emplois de fonctionnaires titulaires se répartissent entre 15 corps et **non plus 18, depuis la fusion deux à deux de corps d'administration centrale et de services déconcentrés exerçant des compétences similaires.**

Le ministère de la culture gère lui-même 11 corps de catégorie C. Ils rassemblent 6 442 emplois (1).

Les 743 autres emplois de fonctionnaires de catégorie C relèvent de 4 corps gérés par d'autres ministères (2).

C'est en catégorie C que les écarts sont les plus importants entre les corps pour lesquels des emplois sont autorisés et ceux auxquels appartiennent les agents effectivement en poste. Ainsi, les 3 307 emplois relevant de corps propres à l'administration de la culture ne sont occupés que par 3 074 agents de ces corps. Inversement, alors que 80 emplois gérés par le ministère de l'équipement ont été autorisés, laissant notamment sans emploi autorisé 4 corps de catégorie C communs à plusieurs ministères, les agents des corps concernés sont 225 à occuper des fonctions au ministère de la culture, tout en restant gérés par le ministère de l'équipement : 56 dessinateurs, 136 adjoints administratifs d'administration centrale et des services déconcentrés de l'équipement, 2 agents administratifs des services déconcentrés de l'équipement, 20 agents des services techniques des services déconcentrés de l'équipement, 11 ouvriers professionnels et maîtres ouvriers des services déconcentrés de l'équipement.

Les contractuels de catégorie C sont désormais très peu nombreux du fait des plans de résorption de l'emploi précaire (12 emplois).

*

* *

(1) dont :

- 3 307 au sein des deux corps d'accueil, surveillance, magasinage : les 1 636 agents techniques (E2 et E3) et les 1 671 adjoints techniques (E4, E5, NEI) ;
- 404 agents administratifs d'administration centrale (27) et des services déconcentrés (377), aux échelles 2 et 3 ;
- 1 727 adjoints administratifs d'administration centrale (330) et des services déconcentrés (1 397), aux échelles 3, 4, 5 et NEI ;
- 213 agents des services techniques d'administration centrale (32) et des services déconcentrés (181) ;
- 737 ouvriers professionnels (146) et maîtres ouvriers (591) en deux corps d'administration centrale et des services déconcentrés ;
- 44 conducteurs d'automobiles (40) et chefs de garage (4) en deux corps d'administration centrale et des services déconcentrés.
- 4 chefs des services intérieurs
- 6 inspecteurs des services intérieurs et du matériel

(2) dont :

- 661 magasiniers spécialisés et magasiniers en chef spécialisés répartis en deux corps gérés par le ministère de l'éducation nationale ;
- 79 dessinateurs et 1 adjoint des TPE relevant de 2 corps du ministère de l'équipement ;
- 2 ouvriers des parcs et jardins.

Cette simple énumération des corps, des administrations gestionnaires, des emplois et des effectifs qui y correspondent suffit à illustrer la lourdeur, la complexité, et corrélativement le coût, auxquels conduit inéluctablement un tel mode de gestion du personnel aujourd'hui.

Le ministère lui-même paraît ne pas prendre toute la mesure de ce foisonnement de corps, malgré l'examen approfondi qu'il a effectué des tableaux que lui a transmis la Cour et qu'il a corrigés, puisqu'il affirme dans sa réponse que « *le chiffre d'une soixantaine de corps au ministère de la culture ne correspond pas à la réalité* ».

Force est pourtant de constater que **les agents de l'Etat, qui eux-mêmes ne représentent qu'une partie des effectifs directs et indirects du ministère de la culture, relèvent de 59 corps de fonctionnaires titulaires (dont les 2 corps d'ACMH et de VMH), avec, certes, des effectifs fort variables et parfois seulement un ou quelques agents, à raison de :**

- 36 corps (+ 2 pour les ACMH et les VMH) gérés par le ministère de la culture (18 (+ 2) en catégorie A, 7 en B, 11 en C), qui représentent 12 029 emplois (+ 68) ;
- 7 corps (+ 4 en catégorie A, dont les effectifs sont insignifiants) gérés par le ministère de l'éducation nationale (7 en A, 2 en B et 2 en C), qui totalisent 1 842 emplois ;
- 9 corps gérés par le ministère de l'équipement (5 en A, 2 en B, 2 en C), qui comptent 311 emplois, auxquels s'ajoutent 18 emplois relevant d'autres ministères ;
- sans oublier le corps des parcs et ateliers (2 agents) et les 112 fonctionnaires titulaires relevant de divers corps, mais sur des emplois fonctionnels et 1 027 agents contractuels.

1.5. Les fusions de corps et leurs limites

Au cours de l'instruction, la DAG a dressé la liste des fusions de corps qui ont été effectuées depuis la fin des années 80 "*tant par des raisons d'économies que de meilleure gestion des corps, sans oublier la nécessaire mobilité des agents*" :

- Dès 1988, la fusion des corps de la surveillance et du magasinage,
- En 1990, la fusion des corps de conservation et des inspecteurs des monuments historiques,
- En 1990 également, la fusion des corps d'ouvriers et de maîtres ouvriers,
- En 1992, la création d'un corps de chefs de travaux d'art et d'un corps de techniciens d'art, par fusion des corps de restaurations,
- En 1993, la fusion des corps d'inspecteurs de la surveillance et du corps des contrôleurs des bâtiments de France,

- En 1998, la fusion des corps de documentalistes et des chargés d'études documentaires, par création d'un corps de chargés d'études documentaires commun au ministère de l'éducation nationale et à celui de la culture,
- En 1998 toujours, la fusion des corps de vérificateurs et de réviseurs dans un corps d'ingénieurs des services culturels et du patrimoine qui intègre de plus une spécialité nouvelle "services culturels",
- En 2003, la fusion effective des corps des services déconcentrés et d'administration centrale de secrétaires administratifs, adjoints administratifs, agents administratifs et agents des services techniques, décidée en avril 2002.
- En 2003, également "le ministère devrait mettre en œuvre la fusion des corps d'attachés d'administration centrale et des services déconcentrés".

La note indique que *"le ministère de la culture n'a, pour l'instant, pas d'autre mesure de fusion en perspective, sinon éventuellement, l'intégration dans le corps des conservateurs du patrimoine, (du) corps des conservateurs des musées scientifiques géré par le ministère de l'éducation nationale"* et elle précise la conception du ministère :

- *"la polyvalence n'est ... pas l'objectif recherché par le ministère, par le biais de la fusion des corps, mais celui de la mobilité dans un cadre d'une gestion par métiers"*.
- *"La fusion des corps n'est pas la négation de la spécialisation ou la professionnalisation, qui se retrouve :*
 - ◇ *"au niveau statutaire, dans la création de spécialités à l'intérieur des corps,*
 - ◇ *"au niveau des concours, par le biais de recrutement par options et la professionnalisation des épreuves (conformément aux directives du CIRE)*
 - ◇ *"au niveau de la politique du personnel, par une politique de formation appropriée et le développement d'une gestion par métiers"*.

Parallèlement, la note souligne que *"le ministère a recouru à la création de nouveaux corps ou spécialités afin d'intégrer des agents contractuels dont les missions répondaient à un besoin permanent de l'administration ou pour répondre à de nouveaux besoins"*.

"C'est ainsi qu'en 1993, a été créé le corps des Inspecteurs de la création et des enseignements artistiques, dans lequel ont été intégrés les conseillers régionaux à l'action culturelle en 2002, par création d'un nouveau corps des Inspecteurs et conseillers de la création, des enseignements artistiques et de l'action culturelle".

"Peuvent être également cités la création de la spécialité "services culturels" dans le corps des ingénieurs des services culturels et du patrimoine, ou le recrutement sur option "régie d'œuvres" dans le corps des chargés d'études documentaires".

Mais le ministère rappelle que *"la direction générale de l'administration et de la fonction publique n'est pas favorable à la création de nouveaux corps, même par homothétie avec la filière culturelle de la fonction publique territoriale. Il conviendra donc de rechercher comment répondre statutairement aux nouveaux besoins de médiation des établissements culturels"*.

En réponse au relevé de constatations provisoires transmis par la Cour, le ministère a développé son analyse et souligné l'importance des mesures de fusions déjà mises en œuvre :

« L'ensemble des filières a été profondément marqué par les importantes modifications portées à l'architecture statutaire du ministère » :

- *« Dans le domaine de la surveillance, il n'existe plus que 2 corps en catégorie C – contre 5 auparavant - ...pour un effectif supérieur à 3 000 agents, ce qui présente les avantages d'allègement notable de la gestion, et de possibilités réelles ...de mobilité géographique et fonctionnelle ... (et) de débouchés en catégorie B et A, dynamisant ainsi les carrières ».*
- *« Regroupé en 1990, le corps des conservateurs du patrimoine comprend aujourd'hui plus de 700 agents, auparavant répartis en 4 corps fonctionnant de façon totalement cloisonnée, gérés par 3 directions différentes et sans communauté de carrière. Outre les avantages apportés en gestion, la création de ce corps unique a constitué une étape majeure dans la modernisation du ministère de la culture, en favorisant une approche transversale des politiques patrimoniales, en dotant le ministère d'un corps de catégorie A supérieure appelé à structurer profondément l'administration de la culture et en permettant une vraie diversification des carrières ».*
- *La poursuite en 2004, par la catégorie A, de la fusion de deux corps d'administration centrale et de services déconcentrés - les deux corps d'attachés - , permet de supprimer « les procédures de détachement au sein de la même administration ... (et met) fin à une situation de quasi infériorité des corps de services déconcentrés ».*

Le ministère répète que « il ne saurait aller tellement plus loin en matière de fusion des corps. Tant que ceux-ci resteront le cadre à l'intérieur duquel se recrutent et se gèrent des agents relevant d'une même catégorie, possédant les mêmes bases professionnelles de qualification en vue d'exercer un certain nombre de métiers proches les uns des autres, il sera difficile au ministère de la culture de poursuivre un processus de fusion. Une telle démarche est sans doute concevable ...mais (elle) ...sort de la conception des statuts particuliers ... (Pour autant,) le processus de fusion des corps ne signifie pas que les agents sont interchangeables...L'évolution d'un agent de l'une vers l'autre (des) ...spécialités (doit être) possible, mais elle doit s'accompagner d'une procédure visant à l'acquisition des compétences nécessaires au nouveau métier de l'agent...Il faut précisément se garder de voir dans le

métier le substitut possible au corps ...(puisque) ...le nombre de métiers est très supérieur à celui des corps ».

Incontestablement les fusions opérées ont réduit le nombre de corps et permis de regrouper dans 5 ou 6 corps une majorité des fonctionnaires de l'Etat employés par le ministère de la culture, au lieu d'une douzaine auparavant.

Il est toutefois justifié de relativiser ces fusions à plusieurs égards :

- Même en éliminant les corps qui ne sont représentés au ministère de la culture que par un très faible nombre d'agents, plus de 45 corps s'y côtoient encore et il en gère 36, pour seulement quelque 14 200 emplois de fonctionnaires titulaires.
- Les principaux effectifs fusionnés ont jusqu'à présent concerné, d'une part, la catégorie C, avec les 3 307 emplois des deux corps d'accueil, de surveillance, et de magasinage (agents techniques et adjoints techniques) et les 2 131 emplois des deux corps d'adjoints et d'agents administratifs et d'autre part, en catégorie A, les conservateurs et conservateurs généraux du patrimoine, qui ont permis au total de regrouper 826 emplois. Mais ces deux derniers corps sont subdivisés en spécialités, qui se révèlent de sérieux obstacles à une fongibilité des évolutions de carrière au sein de ces corps et à leur gestion globalisée.
- En raison de la disproportion de leurs effectifs, les corps aux ressorts territoriaux différents (administration centrale et services déconcentrés) fusionnés deux à deux visent surtout à mettre fin à des iniquités évidentes. Tel est le cas du regroupement des adjoints administratifs (330+1397), des agents administratifs (27 + 377), des agents des services techniques (32 + 181), et bientôt, avec un meilleur équilibre démographique, des attachés d'administration (139 +169).
- Les corps les plus nombreux issus des fusions ont encore des effectifs trop modestes pour que, en général, leurs agents répartis sur tout le territoire dans des structures différentes soient en nombre suffisant pour atteindre localement les seuils exigés pour la déconcentration effective de l'application de certaines règles essentielles des statuts particuliers.

Des explications données par le ministère sur sa politique de fusions de corps se déduisent autant, et a contrario, les blocages spécifiques produits par la gestion par corps, que les solutions qu'il attend de leur fusion, notamment :

- alléger la gestion administrative ;
- décloisonner la gestion des agents ;
- faciliter leur mobilité géographique et fonctionnelle ;
- élargir et améliorer les perspectives et les débouchés de carrière et les possibilités de réorientation professionnelle ;
- revaloriser les fonctions exercées en service déconcentré, par rapport à celles assurées en administration centrale.

Il est donc préoccupant de constater que le ministère reconnaît que tous les blocages suscités par la multiplicité des statuts particuliers appliqués à des effectifs peu nombreux sont loin d'avoir disparu, mais que pour autant, il ne lui est pas possible de mener plus loin ce processus de fusion des corps, dans le cadre actuel du statut de la fonction publique.

2. Les problèmes et les contradictions de la gestion simultanée mais dispersée des corps et des personnes

La multiplicité des corps et donc de leurs statuts particuliers soulève, en effet, de nombreux problèmes dans la gestion des agents, qui ne sont certes pas propres au ministère de la culture, mais qui y prennent une dimension accrue en raison de la faiblesse des effectifs de la plupart des corps et de la proportion élevée de ceux dont la gestion continue de relever en totalité ou en partie d'autres administrations : logique des corps et logique des métiers et de la performance ; règles des corps et règles de bonne gestion; intérêts des corps et intérêt du service.

2.1. Logique des corps et logique des métiers et de la performance

Bien que l'Observatoire des métiers propre au ministère n'ait pas été créé, celui-ci a lancé une étude sur les métiers avec l'aide du Laboratoire de l'Ecole des mines de Paris, avant même l'adoption de la LOLF. Dans ce cadre une fiche a été élaborée par le Groupe de travail n°4 sur *"les perspectives de la démarche métiers comme instrument de gestion"*, dont un exemplaire a été remis au cours de l'instruction.

A partir d'analyses de cas développées dans cette fiche, le groupe de travail formule des observations d'ordre général auxquelles la Cour a été particulièrement attentive et notamment:

"Pour répondre aux besoins quantitatifs mais aussi qualitatifs des services, mettre en place une politique prévisionnelle des recrutements, prendre en compte des définitions de politique par programmes et objectifs, concevoir des plans de formation adaptés, développer la prise de responsabilité des agents et répondre à leurs attentes en terme de mobilité, de formation, de parcours professionnel, doivent être prises en compte les notions d'emploi et de compétence qui échappent à la gestion statutaire classique. Sans remettre en cause le système de carrière, il est aujourd'hui indispensable de disposer de cette approche complémentaire qu'offre la gestion des postes, des emplois et des compétences et particulièrement la démarche métiers".

"La démarche métiers ajoute une dimension qualitative à la gestion classique qui devra ensuite être complétée par un rattachement des agents aux programmes et actions pour permettre de croiser tous les points de vue (statutaire, métiers, structurel, budgétaire) et préoccupations (prévision, gestion, contrôle de gestion)".

Dans sa réponse au relevé de constatations provisoires, le ministère insiste « sur le fait que, dans l'état actuel du droit de la fonction publique, la gestion par métiers ne vise pas à se substituer à la gestion par corps qui reste juridiquement déterminante ».

Cette réaffirmation de l'orthodoxie juridique ne lève pas pour **autant les contradictions de fond, à juste titre soulignées par le groupe de travail du ministère, entre une gestion par corps et une gestion par métiers et les lourdeurs supplémentaires auxquelles conduira inéluctablement la superposition des deux logiques de gestion, si une réduction fondamentale du nombre et du rôle des corps n'est pas effectuée parallèlement.**

2.2. Règles des corps et règles de bonne gestion

La gestion par corps comprend toutes les tâches qui reviennent naturellement à un service de gestion des personnels, c'est à dire, principalement, assurer l'adéquation entre les besoins et les disponibilités en compétences et en nombre d'agents, et accomplir les actes propres à garantir la satisfaction respective de l'employeur et des salariés dans l'exécution de leurs missions.

Mais elle oblige à y ajouter la gestion de la vie autonome et complexe de ces micro sociétés que constituent les corps et leurs relations imbriquées. Cette dernière tâche est d'autant plus lourde qu'elle nécessite presque toujours une coordination étroite du gestionnaire direct avec la direction d'administration générale et une ou plusieurs directions verticales du ministère concerné, mais aussi avec le ministère de la fonction publique, le ministère des finances, et même d'autres ministères si les corps sont communs, ou, qui plus est, gérés par eux.

Cette particularité de la gestion publique des ressources humaines se traduit par une multiplication des réglementations et des instances consultatives. Elle rend particulièrement complexes et lentes les procédures et les décisions. Elle nécessite de mobiliser à cette fin des moyens humains et techniques, et par conséquent immobiliers et financiers, qui s'ajoutent à ceux de la gestion de base des ressources humaines, et gonflent les coûts des services qui en ont la responsabilité.

Le ministère de la culture n'échappe évidemment pas à ce constat. Ses services gestionnaires doivent donc assurer seuls ou en partage avec les services gestionnaires des corps relevant d'autres administrations, le suivi et l'application d'une cinquantaine de statuts particuliers, qui s'ajoutent aux activités normales qui reviennent à toute direction des ressources humaines et les compliquent. En outre, ils doivent appliquer les règles propres aux diverses catégories d'emplois fonctionnels, ainsi que les "quasi statuts" des contractuels de droit public lorsqu'il en existe, comme c'est fréquemment le cas.

Encore ne faut-il pas sous estimer l'attention que le ministère doit porter aux régimes que gèrent les organismes auxquels il verse des subventions qui assurent en partie ou en totalité la rémunération de leurs agents.

2.2.1. Une gestion rigide, lourde et coûteuse

Le groupe de travail n° 4 sur le référentiel des métiers a analysé la réalité des fonctions exercées par les gestionnaires du personnel. Son rapport met bien en évidence les différences qui opposent la gestion des personnels par corps et la gestion des ressources humaines par individus :

"En premier lieu, ... la gestion par corps et la centralisation des actes de gestion a conduit les bureaux de gestion et les gestionnaires du personnel des directions techniques à développer une connaissance des agents avant tout en termes de « population ». Il s'agit ... de gérer des grandes masses et la connaissance, sauf cas problématiques, ne peut être individuelle. Un des enjeux de cette gestion centrale consiste en outre, dans le cadre d'une gestion paritaire, à préserver au maximum l'homogénéité des corps".

"A contrario, dans les institutions de petite ou moyenne taille, leurs correspondants sont le plus souvent des agents polyvalents, secrétaires généraux par exemple, amenés à exercer quelques fonctions de gestion du personnel mais en contact direct avec les agents et développant par conséquent un autre type de connaissance".

"L'articulation de ces deux champs de compétences ne se fait pas sans difficultés. Les occasions de les articuler sont d'ailleurs limitées à quelques « grands moments » de la GRH (gestion des ressources humaines) : publication des avis de vacance, fiches de notation, CAP (commissions administratives paritaires), etc. Dans ces occasions, les gestionnaires de personnel locaux ont de plus le sentiment que la gestion de leurs personnels leur échappe. C'est notamment le cas pour ce qui concerne les sanctions disciplinaires où le gestionnaire local ne fait que proposer un type de sanction, la CAP pouvant finalement décider d'aller au-delà, plaçant alors le gestionnaire local en porte-à-faux".

"Au total, les compétences de GRH restent semble-t-il dans un grand nombre de cas à construire, constat qui se traduit d'ailleurs par l'inquiétude exprimée par les gestionnaires locaux face à la déconcentration de certains actes de gestion".

Cette gestion par grandes masses, imposée par l'existence des corps, a de multiples conséquences.

Elle oblige pour toute décision à tenir compte d'un ensemble considérable de personnels relevant non seulement du corps directement concerné, mais aussi de tous ceux qui peuvent l'être directement ou indirectement en raison de la parenté des fonctions exercées ou des similitudes de statuts, qui sont caractéristiques de l'organisation pyramidale au sein des corps et entre eux, et des barrières comme des passerelles qu'ils entretiennent. Lorsque la gestion du corps relève d'une autre administration, la complexité s'accroît encore.

Ainsi, dans le secteur des bibliothèques, important pour le ministère de la culture, mais également pour celui de l'éducation nationale, qui gère les corps concernés, les 1 176 emplois autorisés au profit du ministère de la culture se répartissent hiérarchiquement en 5 corps, subdivisés en plusieurs grades :

- En catégorie A :

◇ Les 669 conservateurs des bibliothèques sont répartis entre :

▪ Le corps des 98 conservateurs généraux,

- Le corps des 571 conservateurs, subdivisé en 3 grades : 155 de 2^{ème} classe, 137 de 1^{ère} classe, et 279 conservateurs en chef ;
- ◇ S'y ajoute le corps des 133 bibliothécaires ;
 - En catégorie B :
- ◇ Le corps des 278 bibliothécaires adjoints spécialisés, subdivisé en 3 grades : 151 de 2^{ème} classe, 56 de 1^{ère} classe, et 71 hors classe ;
- ◇ Le corps des 96 assistants des bibliothèques, également subdivisé en 3 grades : 36 de classe normale, 9 de classe supérieure et 51 de classe exceptionnelle.

Tous ces agents sont en outre répartis sur l'ensemble du territoire et exercent au sein de services du ministère de la culture ou de ses établissements publics, ou des bibliothèques départementales.

C'est dans un tel contexte, que doivent être prises les décisions individuelles quotidiennes permettant aux services de disposer des agents dont ils ont besoin et aux agents de développer leurs activités et leurs carrières.

En outre, à chaque fois que sur un site interviennent plusieurs corps relevant de directions centrales différentes, se trouve posé le problème de l'harmonie des conditions appliquées aux agents et des interférences entre les détenteurs de l'autorité à leur égard. Ce problème se pose aussi lorsque les agents relèvent d'un même corps mais sont affectés à des services différents d'un même établissement.

Comme l'indique le ministère, « *le regroupement de la gestion juridique et statutaire de l'ensemble des agents au sein de la seule direction de l'administration générale ... au début des années 1990 ... (a au moins mis un terme à la gestion par) chaque direction patrimoniale (de) ...ses propres agents, sans homogénéité de règles statutaires et de gestion* ».

Interrogé sur la façon dont se fera dans le cadre de la LOLF la répartition des responsabilités de gestion des ressources humaines entre la DAG et les directions centrales sectorielles, le ministère a indiqué qu'il n'a pas encore directement traité de cette question d'organisation, « *la priorité étant d'étudier les notions fondamentales ...fongibilité asymétrique, plafond d'emploi, etc. ...Les réflexions ...devront déboucher, fin 2003 – début 2004, sur des propositions concrètes* ».

Par ailleurs, la gestion par corps se révèle également gênante pour une utilisation optimale des agents et leur mobilité. Le rapport de l'IGAAC de mars 2000 sur la gestion des ressources humaines par les établissements publics reconnaît que "*certaines cloisonnements corporatistes (sont) source de sureffectif*", et il en donne pour exemple, la "*division du travail des techniciens de plateau dans certains théâtres nationaux*".

Des corps nombreux à faibles effectifs rendent difficile la mobilité géographique comme la mobilité professionnelle des agents et "*ne permettent pas d'avoir des carrières attractives pour les agents qui se trouvent rapidement bloqués*".

Le bilan social pour l'exercice 2001 révèle ainsi que chaque année sur quelque 14 000 à 15 000 agents de l'Etat, ils sont environ 300 à 400 à changer de services, mais, à cette occasion, seuls quelques dizaines d'entre eux changent de localisation géographique.

Sur 3 ans, entre 1999 et 2001, les services à compétence nationale sont les seuls pour lesquels ces mutations se sont traduites par un apport net d'agents provenant d'autres services. Elles leur ont en effet apporté 32 agents, alors que dans le même temps 17 quittaient l'administration centrale, 10 des EPA, 4 des DRAC et 1 des SDAP.

Enfin, les soldes de mouvements géographiques se sont traduits en 3 ans par le départ net de 57 agents de l'île de France vers la province, 35 ayant quitté Paris et 22 le reste de la région. On observe qu'en 2001, les mutations géographiques ont été plus importantes que le total de celles des 2 exercices précédents.

SOLDES DE MUTATIONS GEOGRAPHIQUES	1999	2000	2001	Total
Paris	- 6	- 8	- 21	- 35
Autres départements d'île de France	- 8	- 2	- 12	- 22
Hors Ile de France	14	10	33	57

Ces problèmes de mobilité dans le cadre d'une gestion par corps ne se limitent pas aux fonctionnaires, mais s'étendent aux quasi-statuts de droit public des agents contractuels que le ministère et ses établissements publics administratifs emploient sur leur budget. Ainsi, le rapport de l'IGAAC de mars 2000 précité reconnaît que *"la mobilité des contractuels sur fonctions permanentes ... devient un problème essentiel. (Car) ...la diversité des contrats, des rémunérations, des statuts juridiques des employeurs, constituent autant de verrous à la mobilité"*.

Enfin, comme l'indique également la réponse reçue en avril dernier de la DAG, *"la multiplication des corps concourant aux mêmes fonctions ou à des fonctions similaires, multiplie tout autant le nombre des gestionnaires que de CAP"*. La gestion par corps a en effet de lourdes conséquences à ces deux égards.

La nécessité de réunir la commission administrative paritaire (CAP) du corps concerné, préalablement à l'adoption d'un grand nombre de décisions relatives aux agents qui en relèvent, ralentit considérablement la gestion et crée un contexte ambigu de codécision, notamment en matière disciplinaire. Elle rend quasiment impossible une vraie déconcentration de la gestion, faute de pouvoir créer des CAP locales par corps, si un effectif minimum de 50 agents de ce corps n'est pas affecté sur le site concerné, ce qui n'est quasiment jamais le cas, sauf pour un petit nombre de corps et dans quelques rares établissements publics importants.

Enfin, la Cour aurait souhaité connaître les ratios et critères de gestion que la DAG utilise pour apprécier ses **besoins en personnels chargés des ressources humaines** et la connaissance qu'elle a des effectifs d'agents des directions centrales sectorielles en charge de la gestion des personnels.

Le ministère n'a pas été en mesure de transmettre un décompte d'ensemble des agents de tous ses services, spécialisés ou non en gestion de personnel, qui exercent des tâches de gestion des agents, en administration centrale et en services territoriaux, et a fortiori dans ses établissements publics.

Il a par ailleurs indiqué qu' « *il est exact que le ministère ne dispose pas d'une évaluation précise de la charge que représente sur l'ensemble de ses services l'exercice de la fonction personnel ; l'enquête qui a été menée à ce sujet portait exclusivement sur les DRAC, et il convient que ce travail soit élargi à l'ensemble des services où s'exerce un niveau de gestion du personnel... Un des indicateurs prioritaires ... est celui du nombre d'agents (ETP) gestionnaires par rapport au nombre d'agents gérés... L'évaluation des moyens nécessaires en gestion revêt une importance particulière dans la perspective de la gestion du personnel que souhaite engager le ministère* ».

Confrontée à cette carence, hormis pour les DRAC, la Cour ne peut faire que quelques constatations.

Grâce à l'enquête réalisée par la DAG il apparaît que les DRAC gèrent directement une proportion d'agents de l'Etat très significative, mais qu'elles n'assument pas les mêmes tâches à l'égard de tous les services et établissements, les différences de rattachement mais aussi de statut des agents en étant la cause principale. Selon cette enquête, les 22 DRAC concernées disposent de 1 887 agents, mais en gèrent le double, précisément, 3 776. Le nombre de ceux qui se consacrent à la gestion des personnels s'élève à 81, mais à 59 exprimés en ETP. En moyenne :

- Un service de gestion du personnel en DRAC compte 3,9 agents ou 2,8 en ETP.
- Un gestionnaire a simultanément en charge 33 agents de la DRAC et 30 agents d'autres services.
- Le responsable des ressources humaines n'est à plein temps que dans 3 DRAC et à 80% ou 90% de temps dans 4 autres.

Les autres agents de l'Etat (1 889) répartis sur le territoire et que gèrent donc également ces 22 DRAC relèvent pour l'essentiel des SDAP, puis viennent à peu près à égalité : ceux affectés dans les monuments historiques et aux archives départementales ; puis ceux exerçant dans les musées nationaux et les écoles d'art ; enfin ceux affectés dans les services municipaux, les bibliothèques départementales, et une série d'autres affectations ("autres" = architectes conseil, architectes consultants, CAUE, experts CRMH, personnel associatifs, mis à disposition).

DRAC	SDAP	Domaines et MH	Musées nationaux	Ecoles d'art	Ecoles d'archi	Bibliothèques département.	Archives départem	Services municip	Autres	TOTAL
TOTAL	464	279	208	194	0	47	264	95	167	1 718 + 171 (Centre) = 1 889

L'enquête a permis d'identifier les fonctions que les gestionnaires de personnel des DRAC assument dans leur région à l'égard des agents de l'Etat, d'abord ceux exerçant au sein des DRAC, puis ceux relevant des SDAP, et enfin ceux des autres services et établissements.

Seize fonctions de gestion des personnels ont été identifiées : rémunération des agents, gestion de proximité, formation, action sociale, aide médicale, conseils statutaires, coordination avec l'administration centrale, validation des services, gestion des effectifs, réflexion sur l'organisation des services, organisation du travail, gestion de la mobilité, concours, situations individuelles, dialogue social, autres fonctions (communication interne-jurys-inspections).

A quelques exceptions près, les gestionnaires du personnel des 20 DRAC qui ont répondu, assument à l'égard des agents de l'Etat : la totalité de ces 16 fonctions s'il s'agit d'agents exerçant en DRAC ; seulement la moitié d'entre elles pour les agents exerçant dans les SDAP comme pour ceux présents dans les autres services ou établissements (1).

(1) Plus précisément :

- ◇ Sont presque toujours assurées : la rémunération, la formation, l'action sociale, l'aide médicale, les conseils statutaires,
- ◇ Le sont souvent mais pas toujours : la coordination avec l'administration centrale, la validation des services, les concours, les situations individuelles,
- ◇ Ne le sont pratiquement jamais : la gestion de proximité, la gestion des effectifs, la réflexion sur l'organisation des services, l'organisation du travail, la gestion de la mobilité, le dialogue social, les autres fonctions (communication interne-jurys-inspections).

La Cour en déduit, et le ministère n'a pas contesté, que :

- Les gestionnaires de personnels d'une DRAC ne devraient pas avoir besoin de consacrer à un agent de l'Etat qui y est extérieur plus d'un 1/3 du temps qui leur est nécessaire pour gérer un agent travaillant à la DRAC.
- En conséquence, la charge moyenne de gestion du personnel pour les DRAC devrait représenter l'addition de 33 agents de la DRAC + 30/3 agents d'autres services, soit environ 43 agents par gestionnaire.
- Ce dernier ratio mériterait donc d'être analysé au regard de critères habituels de productivité des services de ressources humaines et des moyens mis en œuvre, et bien sûr de l'alourdissement des tâches imputable à la gestion par corps.

Par ailleurs, au sein de la DAG, on observe que le service du personnel et des affaires sociales compte environ 221 personnes (1).

En conclusion, il semble hautement probable que cette gestion des personnels et des corps mobilise des effectifs excessivement nombreux au regard d'une gestion efficiente des ressources humaines, mais aucun instrument de contrôle de gestion n'existe pour en établir l'ampleur et éclairer sur la façon d'y remédier.

2.2.2. Une gestion structurellement centralisatrice

L'outil de gestion de l'administration centrale est, depuis 15 ans, Vivaldi. Conçu pour une gestion centralisée, il devrait être remplacé, en 2004, par le logiciel plus performant, Rh@psodie, qui concernera les services relevant du ministère et les EPA et couvrira les titulaires ainsi que les non titulaires. Le ministère paraît considérer qu'en raison des complexités résultant de la gestion par corps, la disposition d'un tel instrument est la condition préalable à la mise en place d'une réelle décentralisation et déconcentration de certains actes de gestion et d'un accès plus commode à l'information.

Mais il n'est pas sûr que ce soit suffisant, en raison de **la difficulté qu'il y a à établir un "juste équilibre entre les mesures de déconcentration susceptibles de garantir une réelle amélioration dans la gestion du personnel et ... l'unité de gestion des corps qui doit être préservée"**, comme l'a rappelé le ministre de la culture dans sa réponse à l'insertion au rapport public 2001 relative à l'établissement public du musée du Louvre.

Ni la gestion actuelle des fonctionnaires affectés dans les établissements publics administratifs du ministère de la culture, ni la portée des transferts d'emplois effectués ou envisagés au profit de certains d'entre eux, ni la version remise à la Cour du projet de décret relatif à la délégation de certains actes de gestion à leurs présidents n'apportent de démenti à cette affirmation.

(1) Elles sont ainsi réparties (sur la base de l'annuaire de 2002) :

- Au près du chef de service : 20
- Bureau des affaires sociales : 33
- Bureau des personnels administratifs : 19
- Bureau des personnels de conservation, documentation, de recherche, d'enseignement : 12
- Bureau des personnels de surveillance et de magasinage : 16
- Bureau des personnels ouvriers et techniciens : 13
- Bureau des concours : 19
- Bureau de la formation : 38
- Bureau des traitements : 39
- Bureau des pensions : 12

Dans le rapport précité de mars 2000, l'IGAAC a analysé la situation des fonctionnaires titulaires affectés dans les établissements publics du ministère de la culture. Elle peut être ainsi résumée :

- La déconcentration de la gestion de ces agents qui représentent la moitié des fonctionnaires du ministère porte sur la gestion fonctionnelle : *"autorité, organisation du travail, conditions de travail et formation"*.
- Les actes de gestion qui n'impliquent pas d'appréciation des mérites respectifs des agents d'un même corps sont ceux qui sont les plus faciles à déconcentrer : congés, passage au temps partiel.
- La déconcentration des actes touchant à la gestion statutaire pose en revanche problème, de même que l'exercice du pouvoir disciplinaire (1).

Pour les agents dont les emplois sont inscrits au budget de l'établissement, le rapport de l'IGAAC relève que peuvent être déconcentrées les décisions relatives à l'attribution de primes et indemnités, aux emplois éligibles à la NBI, aux heures supplémentaires, au pouvoir disciplinaire pour les sanctions du 1^{er} groupe, aux sanctions du 2^{ème} groupe *"pour les corps dont l'effectif affecté dans l'établissement permet l'institution d'une CAP locale siégeant en conseil de discipline"*, voire à *"certains actes relatifs à leur déroulement de carrière... révision de notation, bonifications d'ancienneté, promotions d'échelon et de grade"*, si peuvent être constituées des *"CAP locales dotées de compétences propres"*.

Mais outre que cette obligation de constituer des CAP locales crée une condition la plus souvent insurmontable, la DAG a précisé au cours de l'instruction les limites des conséquences de l'inscription des emplois au budget des établissements publics administratifs à la suite de leur transfert du budget de l'Etat :

"Il n'y a pas de conséquence directe entre le maintien des emplois de fonctionnaires sur le budget de l'État ou leur transfert sur le budget des établissements publics et la gestion, sauf en ce qui concerne le traitement. Les actes de gestion peuvent être délégués sans pour autant qu'il y ait transfert des emplois budgétaires. Inversement l'inscription de certains emplois de fonctionnaires sur le budget du CNL, du CNC ou du musée Rodin n'a jamais induit le transfert des actes de gestion. En revanche, la gestion de la paye dépend de l'inscription des emplois au budget des établissements.(En revanche) pour les agents non titulaires, le transfert des emplois entraîne un changement d'employeur et donc de gestionnaire".

Elle a par ailleurs rappelé l'ampleur exacte des transferts d'emplois de fonctionnaires qui ont été engagés modestement en 1999, fortement accentué depuis 2002 et déjà programmé jusqu'en 2004 :

"Les établissements publics administratifs ont bénéficié entre 1999 et 2002 du transfert de 312 emplois d'agents contractuels qui étaient auparavant rémunérés sur le budget de l'État. Ces emplois concernent essentiellement des personnels enseignants des conservatoires et des écoles supérieures d'enseignement artistique, mais aussi les personnels administratifs ou techniques (BPI) ou photographes (BNF).

- (1) Le Conseil d'Etat considère toutefois que le ministre peut déléguer à un président d'établissement des actes de gestion des fonctionnaire placés sous son autorité. Car, bien que non soumis au pouvoir hiérarchique du ministre, il est une autorité subordonnée dès lors que le gouvernement le nomme et le révoque. Encore faut-il que les statuts de l'établissement public prévoient au profit du président ou du directeur le pouvoir d'agir par délégation du ministre.

"En 2003, 1 297 emplois ont été transférés au budget des EP : 1 233 vers le musée du Louvre, dont 1 231 emplois de fonctionnaires, et 64 vers les budgets des conservatoires et les écoles supérieures d'enseignement artistique.

"En 2004, cette politique pourrait se poursuivre par les transferts aux budgets : de la Bibliothèque nationale de France de 1 611 emplois dont 14

emplois d'agents non titulaires, et de l'Institut national du patrimoine (4 emplois d'agents contractuels), du Conservatoire national d'art dramatique (1 emploi) et du Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris (3 emplois de contractuels enseignants).

"Les emplois d'enseignants titulaires sont au fur et à mesure des départs en retraite transformés en emplois d'agents non titulaires et transférés aux établissements supérieurs d'enseignement artistiques".

S'agissant de **la délégation de certains pouvoirs de gestion au profit de quelques établissements publics, l'essentiel des décisions reste encore à prendre, à ce jour. Mais les travaux préparatoires sont achevés et des conclusions peuvent être tirées** du dossier remis au cours de l'instruction, relatif au projets de décret et d'arrêté portant "délégation, pour certains corps de fonctionnaires du ministère de la culture et de la communication, d'actes de gestion au profit du président de l'établissement public du musée du Louvre", ainsi que de la note interne en date du 22 janvier 2002, qui, à titre de document de travail, en expose la problématique et les principaux aspects pour le Louvre et la BNF, et de la réponse du ministère aux constatations provisoires.

Plusieurs objectifs sont affichés dans la note et dans l'exposé des motifs du projet de décret et notamment que *"une nouvelle répartition des tâches entre services centraux et établissements publics devrait ... permettre :*

- *"d'améliorer la gestion de proximité,*
- *"tout en conservant la fiabilité de la gestion statutaire,*
- *"et de mieux impliquer les établissements dans les démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences conduites par le ministère".*
- *d'assurer une "plus grande maîtrise de leurs moyens de fonctionnement par les établissements publics",*
- *d'envisager "des mesures similaires (à celles concernant le Louvre) ... pour d'autres grands établissements".*

Comme le reconnaît le ministère, les limites des mesures prévues montrent toutefois que **d'autres objectifs non mentionnés sont pris en compte, qui sont la conséquence directe de la gestion par corps :**

- **Ecarter toute déconcentration des actes impliquant l'appréciation des mérites respectifs des fonctionnaires,** puisqu'il est dit qu'*"il ne serait pas raisonnable de déconcentrer les actes impliquant une appréciation des mérites respectifs des agents d'un même corps lorsque l'effectif de ce corps au niveau local est inférieur à 50 agents".* A cet égard le ministère ajoute que *« il ne peut y avoir de CAP locale au sein d'un établissement public pour un corps ministériel (puisque) ... la création d'une CAP locale n'est possible qu'auprès d'un chef de service déconcentré, qualité que n'a pas le directeur d'un établissement public ».*

- **Eviter les complications de principe et de gestion que pourrait rapidement entraîner l'émergence de pratiques spécifiques aux établissements bénéficiant d'une délégation, mettant en cause l'unité des règles applicables à tout corps national ;**
- **Maintenir au niveau central le moyen d'orienter la mobilité fonctionnelle et géographique de l'ensemble des fonctionnaires, qu'ils soient affectés dans les services du ministère ou dans ceux de ses établissements publics ;**
- **Conserver au niveau central le monopole du dialogue avec les représentants du personnel s'agissant des sujets relevant des CAP, ce qui n'empêche pas le fonctionnement « d'instances de concertation et (un) dialogue social ... tout à fait actif » dans les EPA ;**
- **Exclure tout contentieux sur ces sujets avec les organisations syndicales de fonctionnaires.**

En effet, la déconcentration qui accompagne les transferts d'emplois de fonctionnaires du budget de l'Etat vers le budget de ces établissements (Louvre et BNF) est circonscrite :

- à la gestion financière qui y est afférente, approfondissant donc ce qui fonctionne déjà pour eux depuis le 1^{er} janvier 2002 : la préparation de la paye des agents titulaires - rémunérations principales et accessoires - ;
- à la formation et à la prise en charge sociale des agents, y compris les logements sociaux ;
- à la délégation des opérations de recrutement des fonctionnaires relevant de corps dont les effectifs sont suffisamment nombreux : organisation des concours en échelle IV pour les adjoints de surveillance et recrutement direct en échelle II pour les agents de surveillance ;
- aux actes de gestion les plus courants, comme « la possibilité d'octroyer un temps partiel », ce qui n'est pas sans importance pour l'exercice de leurs responsabilités par les chefs de service ou d'établissement.

En outre, dans sa communication au conseil des ministres, le 4 juin 2003, le ministre de la culture a annoncé que deux assouplissements supplémentaires seraient apportés au statut de l'établissement public du musée du Louvre et par analogie aux statuts des futurs établissements publics des musées d'Orsay et Guimet :

- « *La possibilité pour l'établissement de définir des règles particulières d'emploi et de rémunération, c'est-à-dire statutaires, pour les personnels contractuels qu'il gère* » ;
- *La possibilité « de recruter des personnels contractuels (pour assumer) des emplois correspondant aux fonctions des corps de la conservation du patrimoine, de la surveillance, de la documentation ou des métiers d'art ».*

L'administration centrale se réserve en revanche tous les actes de gestion concernant la gestion d'ensemble du corps : les tableaux d'avancement ; l'octroi de réductions d'ancienneté; les actes individuels relatifs à l'entrée et à

la sortie d'un fonctionnaire de son corps ; la tenue du dossier individuel du fonctionnaire (principe du dossier unique posé à l'article 18 du titre Ier du statut général) et donc les actes de nomination et les sanctions disciplinaires des 3^{ème} et 4^{ème} groupes liées au pouvoir de nomination ; les actes nécessitant une analyse juridique approfondie ; les actes soumis à contresignature de plusieurs ministères, telles les ouvertures de concours contresignées par le ministère du budget et le ministère de la fonction publique.

Elle invoque quatre arguments : l'intérêt de conserver les CAP au niveau national et ministériel ; l'inopportunité d'isoler la gestion d'agents, tels les conservateurs du patrimoine du Louvre, qui appartiennent à la catégorie A supérieure dont *"la mobilité fonctionnelle et géographique ... est aujourd'hui notablement insuffisante"* ; le risque fort, s'agissant des agents et adjoints de surveillance du Louvre qu'une délégation de l'avancement suscite *"l'opposition des organisations syndicales et des agents eux-mêmes au nom du principe d'égalité de traitement"* ; la nécessité *"que les avancements de grade soient gérés au niveau central ... pour une bonne gestion des carrières de l'ensemble des agents affectés dans ces établissements et surtout ceux appartenant à des corps à faible effectif"*.

L'administration centrale se réserve également la maîtrise de la gestion des effectifs. Comme l'a expliqué très directement la DAG à la Cour : *"le maintien d'une gestion centralisée des corps de fonctionnaires permet d'apporter une plus grande souplesse au redéploiement des effectifs en gestion sans attendre les conséquences de décisions budgétaires. Une appréciation globale des priorités du ministère est ainsi possible et ne pourra plus l'être à partir du moment où chaque établissement utilisera selon ses objectifs propres les emplois inscrits à son budget. La gestion des recrutements en sera rendue d'autant plus difficile"*.

De ces positions de principe résulte la liste des actes de gestion maintenus en administration centrale, celle des actes de gestion partagés, et la liste des actes de gestion explicitement délégués au président de l'EPA du musée du Louvre.

De l'examen de ces listes, on ne peut certes pas conclure que les actes transférés sont insignifiants. Mais, **la priorité qui reste accordée à la gestion par corps, demeure bien l'obstacle insurmontable à l'attribution au président d'un EPA des moyens qui lui permettraient de conduire une véritable politique des ressources humaines, cohérente avec l'autonomie de son établissement, sous le contrôle de son conseil d'administration et de sa tutelle, à l'intérieur d'un cadre budgétaire prédéfini.**

2.3. Intérêts des corps et intérêt du service

La gestion par corps favorise la recherche cumulée d'avantages catégoriels par les corps et individuels par les agents, parfois au détriment de l'intérêt du service. Cette constatation, faite par le Conseil d'Etat dans de nombreux ministères et relevée dans son rapport annuel 2003, peut être faite au ministère de la culture comme ailleurs, notamment en matière d'obligations de service, de rémunérations, d'avantages divers, et d'exercice du pouvoir hiérarchique et disciplinaire

2.3.1. Les obligations de service

Tant à l'occasion du présent contrôle qu'à celle de l'examen des comptes et de la gestion de plusieurs établissements publics (notamment l'ENSAD et le Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris) la Cour a relevé à quel point la négociation et la mise en place des mesures d'application des dispositions relatives à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) ont révélé l'ampleur des facilités acceptées en matière de définition, respect et contrôle des horaires et du temps de travail dans un très grand nombre de services et d'établissements du ministère de la culture.

L'ARTT a certes permis de mettre un terme à certaines d'entre elles particulièrement graves, notamment dans des établissements d'enseignement, mais il a aussi conduit le plus souvent à la consolidation des autres. En effet, confrontées à des grèves importantes en 2001, les autorités politiques ont eu pour objectif de cantonner les excès là où ils existaient et d'éviter qu'ils ne s'étendent, en donnant instruction de négocier par direction et établissement et non pour l'ensemble du ministère. En contrepartie, les négociateurs ont été habilités, site par site, à accepter si c'était nécessaire la solution d'étendre à tous les agents d'un site les avantages dont bénéficiaient sur ce site les agents les plus privilégiés.

Le bilan social 2001 du ministère décrit l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'ARTT. La réponse faite à l'Assemblée nationale lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2003 en a repris l'essentiel :

« Trois cycles ont été proposés à l'ensemble des services du ministère :

Cycle n° 1 : un cycle hebdomadaire de travail compris entre 35h et 38h30, sur 5 jours travaillés de durée fixe, permettant l'attribution de 0 à 13 jours de RTT par an ;

Cycle n° 2 : un cycle hebdomadaire de 36h15 comportant 4,5 jours travaillés de durée fixe permettant aux agents de bénéficier d'une demi-journée libérée par semaine ;

Cycle n° 3 : un cycle sur trois semaines de 36h15 en moyenne, organisé en deux semaines travaillées de 5 jours et une semaine de 4 jours travaillés de durée fixe, permettant aux agents de bénéficier d'une journée libérée toutes les trois semaines ». (1)

La Cour ayant fait remarquer que la réalité du temps de travail demeure, sur de nombreux sites et pour certaines activités, fort éloignée des 1 600 heures obligatoires, du fait notamment de l'interprétation donnée aux temps de pause, aux temps de repas, aux récupérations, etc., le ministère a répondu que : *« après 18 mois de mise en œuvre, il semble que les nouvelles dispositions sont dans l'ensemble bien appliquées, et s'il n'est pas possible d'affirmer qu'aucun manquement aux obligations de service ne peut être observé dans aucun service, rien ne permet non plus d'affirmer que le non respect des horaires est une pratique très répandue. La mise en place de dispositifs de contrôle automatisé du temps de travail a commencé de se développer... (Elle) est particulièrement lié(e) au travail posté ainsi qu'aux horaires variables, et*

... (elle) est nécessaire pour le paiement des heures supplémentaires réelles – décret du 14 janvier 2002 ».

Si les efforts de remise en ordre sont indiscutables, la réalité du temps de travail peut néanmoins demeurer fort différente des apparences. Ainsi, à l'occasion du contrôle des contrats à durée déterminée de la RMN, il a été constaté que cet établissement public industriel et commercial fait exception, puisque, à ce jour, il n'a toujours pas signé d'accord sur l'ARTT et que les discussions devaient s'engager à l'automne 2003. Car, confrontée à de graves choix stratégiques pour l'avenir de cet établissement, l'actuelle direction estime en effet vital de remettre à plat l'ensemble de l'accord d'entreprise conclu en 1991 lors du passage du statut d'EPA à celui d'EPIC, et elle refuse de traiter l'ARTT en dehors de ce cadre

(1) « En administration centrale, la totalité des directions ont adopté une organisation fondée sur une seule unité fonctionnelle (à l'exception de la direction de l'administration générale qui comprend trois unités : ensemble des services, accueil et standard, sécurité de nuit). Le cycle n° 1 a été systématiquement adopté avec un horaire de 36h15 à la Direction des Archives de France, 37h30 à la Direction de la Musique, de la Danse, du Théâtre et des Spectacles, 38h à la Délégation aux Arts Plastiques et 38h30 dans les autres directions, la DAG ayant adopté l'horaire de 38h30 pour l'ensemble des services et de 36h15 pour l'unité fonctionnelle accueil et standard. Toutes les directions ont mis en place des tableaux de service ».

En DRAC, une seule unité fonctionnelle a été retenue par seize d'entre elles. Toutes ont fait le choix du cycle n°1, avec en général l'horaire hebdomadaire de 38h30 ou de 37h30. Les autres ont choisi de définir 2, et parfois 3 ou 4 unités fonctionnelles. Le cycle n°1 a été retenu dans chaque direction régionale. Le cycle n°2 y a été ajouté par six d'entre elles. Le cycle n°3 n'a jamais été retenu.

Environ la moitié des services départementaux de l'architecture et du patrimoine ont défini 2 unités fonctionnelles. Les cycles n°1 ou n°2 ont été adoptés par tous les SDAP sauf celui qui a opté à la fois pour le cycle n°3 et une seule unité fonctionnelle.

« Les services à compétence nationale et les établissements publics présentent une très grande variété d'organisation des schémas ARTT en fonction de la taille de l'établissement, de la diversité des catégories de personnels et de celle des missions... Les organisations retenues se fondent sur une et jusqu'à plusieurs dizaines d'unités fonctionnelles pour un même établissement. Le cycle n°3 n'a été retenu qu'à de très rares occasions (département formation et service de la communication du Louvre). Et pour l'essentiel, environ 75%, les unités fonctionnelles s'articulent autour de la déclinaison horaire du cycle n°1 avec une prédominance de trois horaires: 36h15, 37h30, 38h30 et, plus marginalement, 38h ».

« Les établissements d'enseignement ont adopté des durées de congés conformes à la situation la plus courante dégagée lors de l'état des lieux, soit 11 semaines. Le conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris a opté pour 12 semaines, l'école du Louvre pour 10 semaines et deux écoles d'architecture pour une durée de congés comprise entre 11,4 et 11,6 semaines. La journée continue a été adoptée dans environ la moitié des établissements ».

Sur la base de cet accord d'entreprise qui cumule les deux logiques de relations sociales, celles qui se pratiquaient du temps où la RMN était un EPA et celles nouvelles de négociation collective propres au secteur privé, les personnels de la RMN en CDI ont en effet obtenu, en une dizaine d'années un ensemble d'avantages sociaux et salariaux particulièrement favorables. Ainsi, l'horaire officiellement appliqué à la RMN est-il d'ores et déjà réduit à 36 h 15 par semaine sans ARTT, et de multiples dispositifs de récupération particulièrement souples aboutissent depuis longtemps, pour certaines activités, à des horaires réels de travail bien inférieurs à cette durée théorique, grâce notamment aux jours de congés gagnés par l'habile combinaison de ces modalités généreuses de récupération et de la gestion des plannings. La tâche de remise en ordre est d'autant plus difficile pour la direction, que lui sont opposés des exemples similaires ailleurs, notamment au Louvre et à Orsay, certes régis par d'autres statuts.

Par ailleurs, nombre d'établissements publics mais aussi de services du ministère sont confrontés à **l'aggravation de l'absentéisme dans certains corps ou certaines activités spécifiques.**

L'exemple de la RMN montre également qu'un taux moyen d'absentéisme élevé de 6,5 %, comparé à une moyenne habituelle de 3 % dans les activités de service du secteur privé, traduit pourtant encore mal la réalité. Car ce pourcentage résulte de la compensation entre des taux assez faibles constatés dans certains services et des taux exceptionnellement élevés relevés pour certains personnels, tels ceux de conférences, de vestiaires, de surveillance, d'accueil et de vente, qui peuvent atteindre des pics momentanés de 15 % (conférenciers en juin 2002). Ces taux sont donc une cause essentielle de la désorganisation des plannings, et ils figurent parmi les raisons de la multiplication des recrutements de contractuels en CDD, puisqu'il faut combler les trous dans les emplois du temps causés par l'absentéisme de ces agents en CDI.

En outre un autre phénomène tend à se développer parmi certains personnels, dans les établissements publics comme dans les services du ministère, consistant à faire reconnaître médicalement, souvent par complaisance, l'inaptitude au poste de travail assigné, afin d'imposer à l'administration un changement d'activité : des vendeurs veulent devenir caissiers pour s'asseoir ; des agents de vestiaires veulent passer à l'accueil parce qu'ils ont mal au dos ; etc.

A la RMN, qui n'est qu'un exemple, ces errements aboutissent à des dérapages de plus en plus graves. Les efforts de la direction commencent toutefois à produire des effets depuis l'été 2002.

"Taux moyen d'absentéisme"

31 décembre	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Taux d'absentéisme = jours d'absence/ nombre de jours théoriques travaillés	6,47 %	5,88 %	5,73 %	5,97 %	5,10 %	4,82 %
<i>Dont en classe 1</i>	9,31 %	8,61 %	7,08 %	6,84 %	5,01 %	4,84 %
Nombre de journées d'absence pour maladie	19 734	16 495	16 679	15 937	12 909	11 690
Nombre total de journées d'absence : maladie + accidents travail et trajet	21 063	19 090	18 121	16 578	12 909	11 690
Nombre correspondant d'arrêts de travail	2 483	2 510	959	893	736	Non remis

"Travailleurs estimés partiellement ou totalement inaptes"

Au 31 décembre	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Aptes avec restrictions	86	41	58	32	47	29
Aptes avec aménagement de poste	18	10	12	4	21	0
Sous total Aptitude partielle	104	51	70	36	68	29
Inaptes au poste, mais aptes à un autre poste	8	3	0	1	1	0
Inaptes temporairement	16	6	6	5	2	8
Inaptes à tout poste dans l'entreprise	4	6	9	6	3	2

Sous total inaptitude temporaire ou définitive	28	15	15	12	6	10
TOTAL	132	66	85	48	74	39

La lutte contre l'absentéisme appuyé par des certificats médicaux de complaisance suppose que les directions des ressources humaines qui y sont prêtes, soient autorisées par l'administration centrale à prendre des sanctions sévères lorsque des contrôles médicaux répétés démontrent l'absence réelle de maladie. Le ministère a répondu à la Cour, qu'il « n'oppose aucune objection, au contraire, à ce que les chefs de service exercent un contrôle rigoureux ».

2.3.2. Les rémunérations

Le tableau des traitements et indemnités des principaux corps du ministère de la culture, que les chiffres figurant dans le bilan social 2001 permettent d'établir, montre l'écrasement de l'échelle des rémunérations annuelles (rémunération principale + primes et indemnités, hormis celles résultant des conditions de travail spécifiques à l'agent et non au corps auquel il appartient) :

- L'échelle annuelle des salaires réels va en effet :
 - ◇ en début de carrière, de 14 211 euros (agent administratif) à 32 314 euros (administrateur civil), soit 2,3 fois plus ;
 - ◇ en fin de carrière, de 20 070 euros (agent administratif) à 78 282 euros (administrateur civil), soit 3,9 fois plus.
- La plus forte rémunération en fin de carrière est allouée aux conservateurs généraux du patrimoine qui atteignent 79 485 euros ;
- L'écart entre agents des services centraux et agents des services déconcentrés est toutefois significatif, pour des corps équivalents : en fin de carrière un secrétaire administratif en administration centrale gagne 34 726 euros et en service déconcentré 29 459 ; de même un maître ouvrier perçoit 28 630 ou 24 789 euros, selon qu'il relève de l'administration centrale ou des services déconcentrés.

2001		TOTAL ANNUEL BRUT DE LA REMUNERATION PRINCIPALE ET DES PRIMES ET INDEMNITES MINIMALES ET MAXIMALES REGLEMENTAIRES		
		DEBUT DE CARRIERE Avec primes et indemnités minimales	FIN DE CARRIERE Avec primes et indemnités maximales	

arrivants, qui bénéficient du taux d'entrée, tous ont des niveaux de primes différents ».

« Cette individualisation se fait à deux niveaux :

- à partir des taux annuels de référence individuels propres à chaque agent (le chef de service communiquant et justifiant sa demande de valorisation d'un agent auprès du service central du personnel qui décide) ;*
- lors de l'exercice de modulation pour la répartition (du) ...reliquat (résultat de la multiplication d'un montant individuel par le nombre d'agents du service, qui est laissé annuellement à la disposition de chaque chef de service, pour qu'il le répartisse) ».*

« Le ministère cherche aujourd'hui à approfondir son effort en faveur de la logique d'individualisation en faisant porter l'exercice, non plus sur le seul élément de modulation, mais sur le taux de référence des agents, ce qui suppose d'attribuer à chaque service une enveloppe annuelle de primes ».

La logique de la grille indiciaire de la gestion par corps, laisse naturellement l'essentiel, c'est-à-dire le traitement de base des agents, à l'écart de toute possibilité d'individualisation, hormis par le biais des promotions et des mutations, ou par l'octroi d'avantages accessoires en nature.

2.3.3. Les avantages divers

Une partie des fonctionnaires du ministère de la culture bénéficient d'avantages particuliers, conditionnés en général par leur appartenance à certains corps, qui ne sont pas toujours attribués dans l'intérêt du service.

A l'occasion de contrôles antérieurs la Cour a notamment relevé de nombreuses anomalies en matière de logements de fonction ou encore en matière de cumul de rémunérations des architectes des bâtiments de France intervenant à titre libéral. Les réponses qu'elle a recueillies au cours de la présente instruction ont fait apparaître des redressements très significatifs, et la perspective de les voir poursuivis jusqu'à leur terme.

S'agissant des logements de fonction, les réponses reçues de la DAG et de la DAPA le 25 avril 2003 et celles obtenues de la direction générale des impôts (DGI) conduisent ainsi à quelques conclusions :

- Les services compétents des deux ministères n'ont pas ménagé leurs efforts pour mettre un terme, pour l'avenir, aux irrégularités et recouvrer rétroactivement, les sommes dues concernant tous les cas les plus graves d'irrégularités.
- Les présidents des établissements publics les plus concernés manifestent également leur détermination à remettre de l'ordre, pour l'avenir. Toutefois, s'agissant du musée et domaine de Versailles, le président de l'établissement qui était en fonction il y a encore quelques mois et qui est

l'autorité compétente en matière de fixation des redevances sous le contrôle des services fonciers, s'est opposé, malgré les demandes réitérées de la DAG, à ce que les agents concernés subissent des redressements rétroactifs ; ces demandes méritent donc d'être réitérées et il est permis d'espérer qu'il y soit enfin répondu du fait du changement de président. Quant au nouveau président du Centre des monuments nationaux (CMN), il a découvert à son arrivée que ni son établissement ni les services fiscaux ne disposaient de listes crédibles des logements attribués et il remet donc actuellement de l'ordre dans tout le dispositif.

- Une nouvelle circulaire serait actuellement à la signature du ministre et elle ferait suite à celle qui avait été envoyée dès le 30 avril 2002 à plusieurs présidents d'établissements publics et aux préfets concernant le cas particulier des locaux domaniaux occupés par des ACMH et des ABF.
- Certains occupants sans titre ont saisi le juge administratif des redressements qui leur sont infligés et l'un d'eux continue à s'opposer à son expulsion des 300 m² qu'il occupe au Château de Versailles, pourtant décidée par le juge des référés.
- L'importance des redressements obtenus et en cours apparaît déjà significative et montre la nécessité de maintenir les efforts engagés en matière de logements de fonction.

2.3.4. L'exercice du pouvoir hiérarchique et disciplinaire

Les limites déjà évoquées des délégations des actes de gestion, y compris disciplinaires (sanctions du 1^{er} groupe) que prévoit le projet de décret et la réalité de l'exercice du pouvoir disciplinaire sont, parmi d'autres, des critères pertinents pour apprécier les conditions d'exercice du pouvoir hiérarchique et du pouvoir disciplinaire et l'importance prise par la recherche du consensus au sein des commissions administratives paritaires (CAP).

S'agissant de ce second critère, on relève que le bilan social 2001 du ministère indique un quasi doublement des sanctions disciplinaires prises à l'encontre d'agents de l'Etat, par rapport aux deux années précédentes. Elles passent, en effet, de 18 à 34 et la part de celles qui relèvent des 3^{ème} et 4^{ème} groupes (respectivement 1 et 5 cas) s'accroît fortement. Pourtant, leur analyse amène à nuancer cette apparente et nouvelle sévérité, qui s'applique donc à 34 agents soit 0,24 % des 14 330 agents concernés : Les absences irrégulières (2) ont donné lieu à des blâmes ; les actes d'indiscipline et les fautes professionnelles (17) à 6 avertissements, 6 blâmes, 2 exclusions temporaires, 2 déplacements d'office et 1 révocation ; les vols de matériel de l'administration (3) ont conduit à 2 blâmes et 1 révocation ; des affaires de mœurs (3) se sont traduites par 1 blâme, 1 déplacement d'office et 1 mise à la retraite d'office ; les condamnations pénales (2) ont entraîné 1 mise à la retraite d'office et 1 révocation ; les incorrections et violences (5) ont conduit à 3 blâmes, 1

déplacement d'office et 1 exclusion temporaire de 3^{ème} groupe ; 2 autres cas ont débouché sur des blâmes.

En réponse aux demandes de la Cour, le ministère n'a pas été en mesure de transmettre des états recensant, pour les plus récents exercices, le nombre de dossiers disciplinaires qui ont été soumis à ses services et à ses établissements publics et le nombre de ceux qui ont été effectivement instruits, afin de les comparer aux sanctions auxquelles ils ont conduit.

Mais, il a donné des précisions sur les 23 cas qui ont été examinés par des conseils de discipline tenus au cours d'une vingtaine de mois, depuis janvier 2002, pour étayer sa conviction de ce que le régime disciplinaire fonctionne correctement ; ce qu'il exprime dans ces termes : « *La saisine des CAP, siégeant en conseil de discipline n'est pas qu'une formalité précédant la prise de sanction... Les membres de la CAP s'efforcent, avec sincérité, de mesurer la gravité de la faute et de décider de la sanction adaptée. Il est naturel que les représentants du personnel soient souvent portés à manifester une attitude plus compréhensive que les représentants de l'administration... De leur côté (ceux-ci) s'efforcent de convaincre leurs partenaires de leur analyse et de leurs conclusions. Cela ne va pas jusqu'à rechercher systématiquement un consensus, celui-ci pouvant cependant être obtenu jusqu'aux sanctions les plus lourdes. L'analyse des conseils de discipline tenus depuis janvier 2002 le montre* ».

Les informations transmises sur ces 23 fonctionnaires montrent que :

- Les représentants du personnel ont voté 8 sanctions, dont les 4 plus faibles.
- 14 fonctionnaires, soit n'ont pas été sanctionnés (2), soit ont subi des sanctions du 1^{er} ou du 2^{ème} groupe (12). Parmi eux, on relève : quatre cas de défaillances et manquements professionnels graves et de désobéissances hiérarchiques, doublées pour d'entre eux d'activités privées sur les lieux et avec les moyens de travail ; deux cas de violences contre des collègues ; trois cas d'insolences, d'injures et de menaces verbales contre le supérieur hiérarchique, complétées pour l'un d'eux par des actes de sabotage de matériel professionnel ; un cas de multiples traitements de faveur accordés à des entreprises et à des architectes en chef des monuments historiques, ceux-ci n'ayant d'ailleurs fait l'objet d'aucune poursuite disciplinaire ; une affaire de mœurs.
- Sur les 9 fonctionnaires plus fortement sanctionnés, 3 restent dans les services du ministère : un cas de « falsification d'arrêtés » par un adjoint administratif d'administration centrale, ce qui juridiquement est un faux en écriture publique de nature criminelle (exclusion temporaire de 1 an ferme + 1 an avec sursis) ; un agent sanctionné pour « *manquements à ses obligations professionnelles en sa qualité de chef de service, manquements à l'obligation de réserve et agissements personnels portant atteinte à la dignité des fonctions exercées, dont certains ont fait l'objet de poursuites judiciaires* » (exclusion temporaire de 6 mois + 6 mois avec sursis) ; un cas

d'« *agression physique d'un supérieur hiérarchique* » (exclusion temporaire de 6 mois + 6 mois avec sursis).

III

Le recours croissant aux contractuels et ses conséquences

- 1. Un nombre élevé et désormais croissant de contractuels**
- 2. Les conséquences du recours aux contractuels**

Les blocages suscités par la gestion par corps apparaissent directement à l'origine de l'expansion des recrutements d'agents contractuels au ministère de la culture, plus encore peut être que dans d'autres administrations.

1. Un nombre élevé et désormais croissant de contractuels

A côté d'agents contractuels de l'Etat recrutés et payés sur des emplois ou sur des crédits inscrits au budget du ministère de la culture, un nombre croissant d'agents assument une partie des missions dévolues au ministère de la culture comme contractuels des EPA soumis au droit public ou contractuels des EPIC soumis au droit du travail.

1.0. Les effectifs de contractuels de l'Etat sur emplois et sur crédits

Ils demeurent nombreux malgré les programmes récurrents de titularisation .

1.0.0. Les contractuels sur emplois

Les chiffres concernant les contractuels sur emplois ont déjà été présentés précédemment. Il suffit donc ici de faire figurer le tableau récapitulatif des effectifs budgétaires et réels en 2002, après avoir rappelé l'évolution du nombre total de contractuels de l'Etat sur emplois depuis 1996 :

1996 : 1 504	2000 : 1 223
1997 : 1 391	2001 : 1 078
1998 : 1 397	2002 : 1 027
1999 : 1 389	

. EMPLOIS BUDGÉTAIRES (B = LFI) ET EFFECTIFS RÉELS PRÉSENTS (R = 31 OCTOBRE), AU MINISTÈRE DE LA CULTURE, EN 2002

TITULAIRES ET CONTRACTUELS EN 2002 (Budget en LFI et Réel au 31 octobre 2002)	() Effectifs	
	0. B	4. R
) TITULAIRES TOTAL GENERAL	14 287	12 986
CONTRACTUELS TOTAL GENERAL	1027	1 311
CATEGORIE A	820	1 095
CATEGORIE B	190	196
CATEGORIE C	17	20
TITULAIRES ET CONTRACTUELS TOTAL GENERAL	15 314	14 297

1.0.0. Les contractuels sur crédits (en ETP)

Ces effectifs ne sont identifiés par le ministère de la culture de façon, sinon consolidée au moins cumulée, qu'à l'issue de recensements effectués plus ou moins périodiquement :

- Ceux réalisés en 1997 et 2000 ne concernaient que les vacataires justifiant de plus de 10 mois d'ancienneté, dits "vacataires permanents"
- Celui effectué chaque année, depuis 2001, pour l'application du dispositif de stabilisation de l'emploi précaire de la loi du 3 janvier 2001 concerne tous les agents non titulaires rémunérés sur emplois ou sur crédits. Pour ceux-ci, qui seuls sont indiqués ci-dessous, il s'agit de tous les contractuels sur crédits qui ont été présents au moins 2 mois entre juillet 1999 et juillet 2000 dans les services du ministère ou de ses EPA et qui, à l'échéance du dispositif Sapin, pourraient justifier de 3 ans (en ETP) de services publics. En sont exclus les contractuels recrutés sur CDI et les contractuels enseignants.

Ces effectifs complémentaires de contractuels rémunérés sur crédits « vacataires » représentent un total d'emplois qui s'est réduit de 1 783 en 1997 à 1 209 en 2000 et à nouveau à 1 051 en 2001.

Entre 1997 et 2000, la diminution des contractuels sur crédits a ainsi été de 574 emplois. Mais, parallèlement 712 contractuels, qui faisaient partie de cet ensemble de personnels à intégrer dans des corps de titulaires, l'ont été à la suite de la création du nouveau statut des personnels d'accueil, de surveillance et de magasinage et de la loi du 16 décembre 1996. Il en résulte donc arithmétiquement que de nouveaux recrutements de contractuels sur crédits se sont poursuivis, malgré l'objectif annoncé d'y mettre un terme pour lutter contre la précarité de l'emploi. Le ministère ne le conteste pas, mais souligne que la modestie de cette augmentation prouve bien sa volonté de résorber l'emploi précaire, eu égard aux besoins importants en personnels qui sont apparus au cours de ces dernières années du fait de « *l'ouverture de nouveaux équipements culturels, (de) l'extension des surfaces ouvertes au public dans les équipements existants et (de) l'augmentation des amplitudes horaires d'ouverture ou encore la multiplication des expositions temporaires* ».

L'analyse des 1 051 agents contractuels sur crédits présents en 2001 montre que :

- Pour l'essentiel, ces agents sont en catégorie C (725 soit 69 %). Ceux-ci sont principalement utilisés par les établissements publics administratifs (541), puis par l'administration centrale (94), les services à compétence nationale (72) et les services déconcentrés (18).
- Les 188 agents contractuels en catégorie B sont également pour l'essentiel au service des établissements publics administratifs (139) et des SCN (12). L'administration centrale en utilise toutefois 22 et les services déconcentrés 15.

- En catégorie A, la prépondérance des établissements publics administratifs dans le recours aux contractuels sur crédits reste réelle, avec 82 agents sur 138. Mais l'administration centrale dispose de 42 de ces agents, les SCN en ont 9 et les services déconcentrés 5.
- Pour l'ensemble des trois catégories, les établissements publics administratifs sont les employeurs de 73 % des contractuels sur crédits (762), l'administration centrale suit avec 158 agents (15 %), les SCN avec 93 agents et les services déconcentrés avec 38.

1 – EVOLUTION DES EMPLOIS SUR CREDITS DE CONTRACTUELS DES SERVICES DU MINISTERE ET DE SES EPA PAR CATEGORIES						
	LFI 1996	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001
EMPLOIS DE CATEGORIE A		242			88	138
EMPLOIS DE CATEGORIE B		163			237	188
EMPLOIS DE CATEGORIE C		1 378			884	725
TOTAL		1 783			1 209	1 051

2 – EVOLUTION DU POIDS RELATIF DE CHAQUE CATEGORIE						
	LFI 1996	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001
EMPLOIS DE CATEGORIE A		14%			7%	13%
EMPLOIS DE CATEGORIE B		9%			20%	18%
EMPLOIS DE CATEGORIE C		77%			73%	69%
TOTAL		100%			100%	100%

2001	TOTAL	Administration centrale	Services déconcentrés	Services à compétence nationale et assimilés	Etablissements publics
Personnels de catégorie A	138	42	5	9	82
Personnels de catégorie B	188	22	15	12	139
Personnels de catégorie C	725	94	18	72	541
TOTAL	1 051	158	38	93	762
% / TOTAL DES SERVICES	100 %	15 %	4 %	9 %	73 %

1.1.3. Les programmes récurrents de titularisation et de stabilisation

Au ministère de la culture, la résorption de l'emploi précaire s'est inscrite dans le cadre général législatif et réglementaire prévu à cet effet, mais des dispositions d'application spécifiques s'y sont ajoutées. L'importance de la population de non titulaires a contraint pendant 20 ans à multiplier les dispositifs de titularisation des uns comme fonctionnaires, et de recrutement des autres en CDI, selon des procédures dites exceptionnelles.

Comme dans les autres administrations, le lancement des titularisations a commencé à des dates différentes pour les trois catégories de fonctionnaires :

- 1985 pour les corps de catégorie C et D.
- 1994 pour les corps de catégorie B.
- 1998 (décret du 19 mars), 1999 (décret du 2 juin) pour les corps de catégorie A :

- ◇ Le décret du 19 mars 1998 a permis la titularisation dans le corps des chargés d'études documentaires d'agents non titulaires qui en exerçaient jusque là les fonctions, qui se portaient candidats à un examen professionnel avant le 20 mars 1999 et qui l'ayant réussi acceptaient la proposition d'intégration dans le délai maximum d'un an.
- ◇ Le décret du 2 juin 1999 a permis la titularisation dans des corps de fonctionnaires de catégorie A des agents non titulaires relevant de services du ministère de la culture ou de ses établissements publics administratifs, qui se portaient candidats à un examen professionnel et qui l'ayant réussi acceptaient la proposition d'intégration avant l'écoulement d'un délai d'un an.

L'intérêt que les contractuels portent à leur titularisation (carrière améliorée, retraite des fonctionnaires) dépend toutefois des modalités de reclassement :

- Niveau des avantages financiers obtenus jusque là, dans le cadre des contrats ;
- Structure et règles propres au corps de titularisation ;
- Corps ou grades de débouchés en fin de carrière ;
- Ampleur de la prise en compte de l'ancienneté, pour leur niveau d'intégration ;
- Coût de rachat du différentiel de cotisation pour la pension.

Donc, plus la titularisation tarde, moins elle est attractive pour les contractuels à intégrer. Ainsi nombre de conseillers culturels contractuels en DRAC ne seraient pas actuellement tentés de se faire titulariser dans le corps d'inspection qui vient de leur être ouvert.

Quant aux dispositifs propres au ministère de la culture, dits de stabilisation des agents vacataires employés par ses services ou par ses EPA, ils ont été mis en place à partir de 1995 :

- Dispositif dit "Toubon", en 1995 : nouveau statut des personnels techniques d'accueil, de surveillance et de magasinage.
- Dispositif dit "Perben" de la loi du 16 décembre 1996 sur l'emploi dans la fonction publique, appliqué à partir de 1998 à certains corps du ministère de la culture.
- Dispositif de création entre 1997 et 2 002 de 177 emplois budgétaires sur les budgets de certains EPA, pour stabiliser un nombre équivalent de leurs agents vacataires exerçant des fonctions de catégorie A, des fonctions spécifiques ne correspondant pas à des corps de titulaires de la fonction publique ou encore des fonctions à temps incomplet.
- Dispositif dit "Sapin" mis en place par la loi du 3 janvier 2001

En application de ces textes, sur 1 104 agents des services du ministère éligibles au 31 décembre 1996, 712 (soit 64 %) ont été stabilisés en transformant en LFI des emplois ou des crédits (373) ou en utilisant des emplois vacants (339), au cours de la période 1997 à 2000. En 2001, sur 109 agents reçus aux examens professionnels, 69, soit 63 %, ont accepté d'être

intégrés au titre des décrets de 1998 et 1999. Ces 69 titularisations ont été effectuées en transformant 61 emplois en loi de finances initiale (41 en 2001 et 2002 et 20 en 2003) et en utilisant 8 emplois vacants. Parallèlement, sur les budgets de certains EPA, 139 emplois budgétaires de contractuels ont été créés pour stabiliser des agents vacataires entre 1997 et 2000.

Le ministère précise que *« sur la base du « protocole d'accord fonction publique du 10 juillet 2000, ...il a demandé et obtenu sur les exercices budgétaires 2001 et 2002 la création de 448 emplois à son budget au titre du dispositif de stabilisation prévu par la loi ...dite « Sapin ». Cet effort s'est poursuivi en loi de finances 2003 par la création de 150 emplois supplémentaires »*, pour 150 contractuels déjà en fonction.

C'est dans ce contexte général, que depuis plusieurs années, le ministère développe une politique active de réservation de postes mis au recrutement au profit des agents contractuels passant des concours ou des examens professionnels spécifiques.

Parallèlement, le ministère a tenté de limiter et encadrer les nouveaux recrutements sur emplois précaires par des instructions réitérées (11 avril 1994, 9 mai 1995, 7 août 1998, 6 janvier, 18 mars et 15 octobre 1999 (celle-ci en substitution de celles de janvier et mars), dont la seule réitération démontre toutefois autant la volonté indiscutable du ministère que les limites de leur efficacité.

1.0. Les effectifs de contractuels des établissements publics

1.0.0. Les contractuels des EPA

Les emplois permanents des EPA doivent, sauf exceptions définies par la loi ou des décrets d'application, être occupés par des fonctionnaires titulaires sur lesquels ils sont donc affectés. En conséquence, pendant longtemps la plupart des emplois propres aux EPA ont été circonscrits aux emplois de contractuels de ces établissements et lorsque la création de ces emplois provenait de leur transfert à partir du budget du ministère, cette mesure s'accompagnait en général de l'extinction progressive des corps de fonctionnaires concernés.

Depuis peu d'années, la conjonction de différentes mesures législatives modifie de plus en plus cette situation :

- **La transformation d'associations existantes en EPA, tel l'INRAP, s'accompagne du recrutement par contrats à durée indéterminée de droit public de leur personnel auparavant soumis au droit du travail.**

- Egalement il est prévu de transformer prochainement les musées d'ORSAY et GUIMET de SCN en EPA et de les autoriser à recruter leur personnel par CDI de droit public.
- Enfin, les emplois d'agents de l'Etat affectés aux principaux établissements publics du ministère de la culture sont en train d'être massivement transférés aux budgets de ces établissements : après le Louvre en 2003, la BNF devrait suivre, puis Versailles.

De ce fait, les emplois budgétaires utilisés par les EPA sont désormais de trois types, indiqués pour chacun en commentaire de l'article du chapitre 36-60 de la loi de finances qui concerne la rémunération des agents qu'il utilise, seul le dernier type étant destiné à des contractuels de l'établissement :

- Les « emplois de l'Etat payés par l'Etat » : ce sont des emplois d'agents de l'Etat inscrits au budget du ministère de la culture (ou parfois d'autres ministères), qui continue à gérer et à payer ses agents qu'il affecte dans l'EPA ;
- Les « emplois de l'Etat payés par l'EPA » : ce sont des emplois d'agents de l'Etat inscrits au budget de l'EPA, qui paye ainsi les agents de l'Etat qui sont affectés sur ces emplois et les gère dans la limite des compétences qui lui ont été déléguées, le ministère conservant la gestion d'ensemble des corps et la gestion de tous les actes non délégués ;
- Les « emplois payés par l'EPA » : ce sont des emplois d'agents de l'EPA inscrits au budget de l'EPA, qui les paye et les gère librement, dans le cadre, le cas échéant des quasi-statuts de droit public propres à cet EPA. Seuls ces emplois et les agents qui les occupent sont des contractuels de l'EPA sur emplois.

La complexité est donc extrême puisque, déjà dans le cadre d'un budget global, mais bientôt encore plus avec la LOLF, les établissements concernés cherchent à adapter leurs emplois et leurs effectifs réels à l'évolution de leurs besoins en les gageant sur les emplois d'agents de l'Etat qui leur ont été transférés, alors que, de son côté, le ministère doit continuer à gérer, la carrière des agents relevant des corps qui correspondent à ces emplois et sur lesquels ils ont vocation à être affectés.

Alors que, jusqu'en 2002, l'essentiel des emplois propres des EPA étaient des emplois de contractuels, les modifications apportées depuis 2003 par les transferts d'emplois au Louvre et qui vont se poursuivre dans d'autres établissements vont donc, dans un premier temps, modifier arithmétiquement les proportions entre contractuels et fonctionnaires occupant des emplois d'EPA (parallèlement à la réduction nombre pour nombre des fonctionnaires occupant des emplois du ministère de la culture). Pour autant, elle ne mettront pas en cause la tendance lourde que l'on constate à la multiplication des contractuels en CDI de droit

public, en raison notamment du droit donné à ces établissements publics de recruter des contractuels sur des emplois de catégorie A.

EMPLOIS EN ETP Résultant de la LFI du Ministère de la culture	LFI 1996	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003 projet
Emplois des établissements publics administratifs	2 483	2 478	2 523	2 800	3 094	3 331	4 875	6 181

Sur la base des chiffres définitifs figurant dans la LFI 2003, les emplois propres aux EPA s'élèvent à 5 070 au sein des 12 511 emplois budgétisés qu'ils utilisent.

On observe notamment que, à juste titre, les emplois d'agents de l'Etat transférés en 2003 du budget du ministère à celui du musée du Louvre ne sont pas pour autant considérés par la LFI 2003 comme des emplois propres à cet EPA, contrairement au document intermédiaire transmis par la DAG : ils ne sont donc plus que 244/1 484 au lieu de 1 477/1 477.

1.0.0. Les contractuels des EPIC

Tous les agents des EPIC, hormis le directeur et l'agent comptable, sont soumis au droit du travail. Ils sont donc tous des contractuels de droit privé de ces établissements. Leurs effectifs ont également été déjà indiqués et ne sont rappelés ici que pour mémoire.

EMPLOIS EN ETP Résultant de la LFI du Ministère de la culture	LFI 1996	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003
Emplois des établissements publics industriels et commerciaux	4 516	4 514	4 500	4 793	4 872	5 067	5 182	5 079

*

* *

Ainsi, les contractuels des services et des établissements publics du ministère de la culture sont globalement aujourd'hui environ 13 000 et **ce recours persistant et massif aux contractuels conduit à ce que, au sein des services du ministère de la culture et de ses établissements publics, à peu près autant d'agents interviennent sous le statut de fonctionnaires que sous celui de contractuels.** Or, bien que soumis à des régimes juridiques variés, le plus grand nombre d'entre eux ne sauraient être considérés comme occupant des emplois précaires.

S'ils sont si nombreux, c'est selon la Cour, du fait du cumul d'une série de raisons :

1) La substitution d'emplois de contractuels d'établissements publics à des emplois d'agents de l'Etat affectés à ces établissements

Le ministère reconnaît que *« dans certains cas – conservatoire de Paris, Ecole nationale supérieure des beaux-arts – (il poursuit) une politique de mise en extinction du recrutement de (fonctionnaires) titulaires au profit (du recrutement par les établissements) de contractuels, (ce qui lui paraît) plus adapté aux particularités des profils recherchés, s'agissant le plus souvent d'artistes praticiens »* tout en soulignant que dans les autres cas *« le transfert de contractuels du budget de l'Etat sur celui d'établissements publics n'a bien sûr aucune conséquence quant à l'effectif total*

2) La transformation du statut d'organismes subventionnés de droit privé en établissements publics administratifs ou industriels et commerciaux et l'augmentation de leur nombre

3) La croissance quasi naturelle des effectifs des établissements existants

Le ministère répond que *« aucun emploi ne peut être créé s'il n'est justifié fonctionnellement et financé »* et que *« dans l'exercice annuel de préparation des projets de budget des établissements publics la tutelle du ministère de la culture comme celle du ministère chargé du budget s'exerce bien évidemment avec vigilance sur ce point »*. La Cour constate que les effectifs augmentent régulièrement et renvoie à la réponse nettement plus restrictive sur la marge de manœuvre dont disposent les tutelles que le ministère a faite et qui est citée aux pages 20 et 21 du présent relevé.

4) Les besoins en compétences spécifiques

Le ministère confirme que *« l'évolution du service public rend de plus en plus souvent nécessaire le recrutement de personnes possédant une compétence pointue... (mais il estime que) ce phénomène n'est cependant pas massif, et ne porte que sur quelques unités »*.

5) L'absence de gestion prévisionnelle des effectifs

Le ministère préfère parler *« plutôt d'une absence de gestion prévisionnelle des compétences, en ce sens que l'administration n'aura pas su anticiper l'évolution des besoins. Le cas des informaticiens en est l'illustration »*.

6) La volonté de ne pas fonctionnariser des agents dont la durée de présence et la rémunération doivent être liées au service effectivement rendu (à l'exemple jusqu'à ces derniers temps des conseillers culturels des DRAC)

Le ministère souligne que cette contrainte résulte de ce qu'il *« se situe, encore une fois, dans le cadre de gestion imposé par le statut général ; cela vaut aussi bien pour le recrutement des contractuels »*.

7) Le mauvais fonctionnement des recrutements, notamment du aux problèmes posés par l'organisation des concours

Le ministère l'admet : *« Il est exact qu'un concours de recrutement constitue un processus souvent long et toujours délicat compte tenu des règles à respecter – impartialité, égalité d'accès, etc. qui sont le fondement même du recrutement par concours. C'est une des raisons pour lesquelles le ministère a décidé, il y a déjà plusieurs années, de déconcentrer les recrutements de catégorie B dans la filière administrative »*.

1. Les conséquences du recours aux contractuels

1.0. Le recours aux contractuels et la justification du statut de fonctionnaire

II. L'IMPORTANCE ET LES CONDITIONS DU RECOURS PAR LE MINISTÈRE DE LA CULTURE AUX CONTRACTUELS DE DROIT PUBLIC ET DE DROIT PRIVÉ FINISSENT PAR METTRE EN CAUSE DEUX DES FONDEMENTS ESSENTIELS DE LA FONCTION PUBLIQUE : LE BESOIN DE DISPOSER DU STATUT PROTECTEUR DE FONCTIONNAIRE POUR POUVOIR SERVIR EN TOUTE SÉCURITÉ L'INTÉRÊT PUBLIC ET LA NÉCESSITÉ DE PROCÉDER AUX RECRUTEMENTS PAR LA SEULE VOIE DES CONCOURS, SAUF DANS DES CAS TRÈS PARTICULIERS.

III. C'EST PRÉCISÉMENT DANS LA FILIÈRE ADMINISTRATIVE ET PARMIL LES AGENTS DE CONCEPTION, DE CONTRÔLE ET D'ENCADREMENT DE CATÉGORIE A, CEUX QUI PAR PRIORITÉ DEVRAIENT BÉNÉFICIER DU STATUT DE FONCTIONNAIRE, QUE L'ON TROUVE LA PLUS FORTE PROPORTION DE CONTRACTUELS. UN NOUVEL EXEMPLE DE CETTE TENDANCE LOURDE EST FOURNI PAR LE DÉCRET DU 4 JUIN 2003 QUI A MODIFIÉ LE STATUT DU LOUVRE ET VA SERVIR DE RÉFÉRENCE POUR D'AUTRES ÉTABLISSEMENTS, PUISQUE, COMME LE MINISTÈRE LE SOULIGNE, CE DÉCRET «SUPPRIME L'IMPOSSIBILITÉ DE RECRUTER DES PERSONNELS ASSUMANT DES EMPLOIS ... DE FONCTIONNAIRES EN CATÉGORIE A ».

De façon générale, on constate en effet, un élargissement constant des autorisations données, au besoin par la loi, de recruter des contractuels non seulement en CDD mais aussi en CDI.

Au-delà, **d'autres exceptions sont apportées de façon croissante au principe du recrutement exclusif par concours des agents du ministère**, du fait de la multiplication des dispositifs spéciaux mis en place pour réserver des conditions privilégiées de titularisation à certaines catégories d'agents.

Enfin, cette dernière tendance se trouve encore renforcée par les facilités d'accès à la fonction publique qui ont été mises en place récemment au niveau interministériel :

- **soit dans le contexte de l'Union européenne : "les concours sur titres désormais permis dans tous les corps de fonctionnaires qui nécessitent une expérience ou une formation préalables" (Rapport du Conseil d'Etat) ;**
- soit pour alléger les exigences des concours : *"la simplification des épreuves "*.
- soit pour purement et simplement les supprimer : ainsi, la loi du 3 janvier 2001 écarte, pendant 5 ans, l'obligation de recruter sur concours *"dans les*

corps de fonctionnaires de catégorie C dont le grade de début est doté de l'échelle de rémunération la moins élevée de cette catégorie".

1.0. Le recrutement des contractuels : une solution transitoire

Parce qu'elle contredit le principe de l'occupation des emplois permanents de l'Etat par des fonctionnaires, on peut toutefois douter que la poursuite du recrutement de contractuels de droit public, puisse être la réponse définitive aux problèmes évoqués dans le présent relevé de constatations, même si le ministère prend des mesures pour gérer plus sagement le recrutement de ses agents contractuels.

Il a certes précisé à la Cour que « s'agissant des agents contractuels du ministère de la culture et de la communication, le service du personnel et des affaires sociales et le contrôle financier élaborent, dans le cadre de la mise en place de la LOLF, un dispositif de gestion globalisée, qui pourrait être adopté dès 2004 ; en effet, le budget 2004 regroupera les emplois de contractuels sur un seul article d'exécution, que les agents soient en administration centrale ou en service déconcentré. Cette gestion se basera sur deux principes budgétaires : un nombre plafond d'emplois contractuels (et) un nombre plafond de gages d'emplois de titulaires, qui permettront de constituer une masse indiciaire – ou masse salariale - globale. Le niveau de rémunération des agents sera fixé au moment du recrutement et pour la durée du contrat. La référence aux catégories de contrats sera ainsi abandonnée... Le blocage budgétaire actuel sur le type de contrat (lors de chaque recrutement) n'existera plus ».

Quant aux EPA, seuls certains sont autorisés à recruter à titre dérogatoire des contractuels sur CDI, soit pour toutes les fonctions (Centre des monuments nationaux, Centre national d'art et de culture – Georges Pompidou, Institut national de la recherche archéologique préventive, Etablissement public du musée du quai Branly jusqu'à son ouverture), soit seulement pour certaines fonctions (Bibliothèque nationale de France, musée Rodin, musée du Louvre, Etablissement public du musée et du domaine national de Versailles).

Toutefois, les mesures adoptées au cours de ces dernières années montrent que l'autorisation de recruter en CDI de droit public pour des emplois permanents, qui contredit le monopole des fonctionnaires prévu par le statut général, tend à s'imposer aussi bien lors de la création de nouveaux établissements publics administratifs (INRAP), que pour la stabilisation d'agents contractuels de l'Etat lorsqu'ils ne sont pas titularisés.

En outre, le ministère reconnaît que *« le régime spécifique de la fonction publique en matière d'emplois des contractuels est susceptible d'évoluer en raison de sa non concordance avec le droit européen. A la connaissance du ministère de la culture, le ministre de la fonction publique prépare actuellement un projet de loi sur ce sujet ».*

A ce stade, deux constatations s'imposent qui soulignent la fragilité et donc le caractère transitoire des régimes contractuels : d'une part, dans les cas où les emplois de contractuels s'analysent comme des emplois précaires, l'expérience montre qu'il n'est guère possible de résister longtemps aux revendications de titularisation de ceux qui le souhaitent ; d'autre part, le recours aux régimes de contrats de droit public suscite rapidement deux sortes de dérives, qui excluent d'y voir la solution aux blocages suscités par la gestion par corps :

La première est la revendication par les agents en CDI de la pérennisation de droits protecteurs inspirés des règles statutaires de la fonction publique. Le Conseil d'Etat souligne à cet égard, que les quasi-statuts qui en résultent se révèlent presque toujours aussi rigides pour la gestion que celui applicable aux fonctionnaires.

Le ministère de la culture l'admet : *« parmi les établissements publics autorisés par voie législative ou réglementaire à recruter des CDI, certains ont adopté des régimes ... quasi-statutaires ... de gestion de ces agents. C'est le cas de l'INRAP, du CNAC – GP, du musée Rodin, du CMN. Les statuts de ces établissements visent en général les dispositions du décret du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat, qu'ils complètent de dispositions qui s'inspirent de celles qui sont instituées par les textes qui régissent les corps de titulaires : c'est le cas notamment des mécanismes d'avancement et de classement, ... (des) recrutements ... (selon) des modes ... externe ... et interne ... (et des) sanctions disciplinaires ... en y ajoutant le plus souvent quelques sanctions complémentaires ».*

La seconde est qu'une excessive protection des contractuels en CDI peut finir par ne pas laisser d'autres choix aux établissements qui les emploient, que de recruter massivement des agents en CDD, pour redonner à leur gestion des effectifs la souplesse minimale indispensable qu'ils ont perdue à l'égard de leurs agents en CDI.

C'est une situation que la Cour a pu constater en contrôlant les contrats à durée déterminée passés au cours des dernières années par la Réunion des monuments nationaux, de même qu'elle a relevé les difficultés que rencontrent ses dirigeants pour y remédier.

Certes la RMN est un EPIC, dont tous les agents sont naturellement des contractuels de droit privé. Mais, les agents en CDI de cet établissement exercent leurs activités sur des sites relevant de SCN et d'EPA du ministère de la culture, où ils côtoient en permanence leurs fonctionnaires et leurs contractuels, et ils bénéficient d'un régime de droit du travail qui ressemble par plus d'un trait à ceux de ces agents publics. L'exemple de cet EPIC mérite donc de retenir l'attention.

Depuis sa création jusqu'en 1990, la RMN a été un EPA. A l'époque, elle faisait largement appel à des vacataires, car les règles du droit public lui évitaient de courir le risque de requalification de CDD successifs en CDI.

Lorsque d'EPA, la RMN est devenue EPIC, à compter du 1^{er} janvier 1991, ce risque n'est pas apparu immédiatement, car les besoins en personnels faisaient qu'il y avait peu de non renouvellements. Mais à l'occasion d'un conflit avec le personnel recruté en CDD pour les expositions temporaires des galeries nationales du Grand Palais, la direction a été obligée, en 1997, de transformer 90 CDD en CDI, pour éviter une requalification judiciaire.

La stabilisation des emplois précaires est alors devenue une priorité à la RMN : il en a été fait un objectif du préambule à l'accord d'entreprise, lequel équivaut à une convention collective.

Parallèlement, prenant pleinement conscience à la fin des années 90 des risques juridiques et financiers de pratiques qui avaient subsisté en matière de renouvellement de CDD, les nouveaux dirigeants de la RMN ont adopté une position de grande rigueur dans le respect des dispositions du droit du travail à l'approche de l'échéance des délais susceptibles d'enclencher une requalification des CDD en CDI.

En 2002, sur 1 602 personnes physiques, 1 239 (77,34 %) sont en CDI et 363 (22,66 %) en CDD et, selon les notions utilisées (personnes physiques, effectifs ETP, emplois), la proportion de CDD qui est en réduction lente mais réelle depuis 1999, évolue entre 23 et 14 %.

Une étude remise par le directeur de la DRH sur l'année 2002 montre que :

- **Les employés non qualifiés représentent environ 80 % de l'effectif moyen mensuel des CDD en ETP.**
- **Au cours d'une année, la RMN est amenée à gérer autant d'agents en CDD qu'en CDI, soit plus de 1 100 dans chaque cas, du fait du renouvellement constant du personnel recruté en CDD. , et alors même qu'à un instant donné, ils ne sont guère que 360.**
- **L'effectif moyen mensuel de CDD en ETP est de 230 CDD, dont 140 (60 %) sont recrutés pour répondre à des besoins récurrents de la RMN : surcroît d'activité (environ 32 %), remplacement d'agents en congés payés (environ 25 %), autres remplacements (environ 34 %), attentes de recrutement (9 %).**
- **La masse salariale globale a augmenté de 29 % en 5 ans entre 1997 et 2002, mais de 42 % pour les seuls CDI.**

MOTIFS DES RECRUTEMENTS EN CDD	En nombre de mois de CDD en ETP	En nombre moyen mensuel d'agents en CDD (/12 mois) en ETP	Rappel des effectifs moyens mensuels de CDD en ETP indiqués dans le bilan social pour 2002	Répartition des CDD entre les différents motifs de recrutement	Dont pour les 3 classes 1
Remplacement de congés payés	411,59	34,30		14,93 %	14,2 0%
Autres remplacements	553,99	46,17		20,09 %	12,95 %
Surcroît d'activité	520,81	43,40		18,89 %	9,53 %
Attente de recrutement sur postes vacants	150,80	12,56		5,47 %	5,07 %
Sous Total hors gestion de projets particuliers	1 637,19	136,43		59 ,38 %	41,75 %
Opération temporaires d'implantation du logiciel Hermes	74,50	6,20		2,70 %	0,71 %
Sous total avec gestion de projets particuliers	1 711,69	142,63		62,08 %	42,46 %
Besoins de CDD pour des Expositions temporaires	1 045,71	87,15		37,92 %	37,23 %
NOMBRE TOTAL DE CDD CONSOMMES EN 2002	2 757,40	229,78	<i>186,46</i>	100 %	79,69 %

L'instruction a conduit à constater la proportion anormalement élevée de CDD, pour des métiers comme ceux de vendeurs de librairie et agents d'accueil (surveillance, vestiaires et caisses), avec des temps forts et des temps faibles de travail, une plage horaire importante à couvrir chaque jour et du travail de nuit et le dimanche, alors que toutes ces tâches pourraient parfaitement être assurées par une équipe essentiellement composée de CDI de droit privé, dès lors que des roulements seraient organisés.

La RMN admet que cette proportion de CDD n'est pas normale, mais l'explique par l'indisponibilité excessive des CDI résultant de leurs "droits acquis", auxquels s'ajoutent un taux d'absentéisme réel cinq fois plus élevé dans certains secteurs que dans les sociétés de service assurant des fonctions similaires et des cas de plus en plus nombreux, au-delà de toute norme, d'agents qui parviennent à faire reconnaître médicalement leur inaptitude à occuper les postes confiés. Ainsi, les contractuels en CDD constituent la variable d'ajustement utilisée pour compléter les vides des plannings laissés par le comportement des contractuels en CDI.

La RMN le regrette d'autant plus que :

- le respect de la loi l'oblige ainsi, au terme de 18 mois, à se séparer de collaborateurs formés et donc efficaces,
- la cohabitation dans l'entreprise d'agents à statut précaire et d'agents à statut favorisé a des effets négatifs sur le climat social,
- les coûts salariaux des CDD sont plus élevés de 10 % à compétence équivalente.

SOMMAIRE		Page
I. L'adéquation entre les personnels disponibles et les besoins du ministère de la culture		3
1. Les effectifs globaux des agents du ministère de la culture et de ses établissements publics		5
1.1. Les effectifs globaux d'emplois budgétaires		5
1.2. Les effectifs globaux réels en ETP et en personnes physiques		8
2. La répartition des effectifs entre les services et les établissements du ministère de la culture		10
2.1. Les agents de l'administration centrale		13
2.2. Les agents des DRAC et des SDAP		14
2.3. Les agents des services à compétence nationale (SCN) et assimilés		15
2.4. Les effectifs des établissements publics administratifs (EPA)		16
2.4.1. La liste des EPA du ministère de la culture		
2.4.2. Le nombre et l'évolution de l'ensemble des emplois des EPA		
2.4.3. Les agents de l'Etat affectés dans les EPA		
2.4.4. Les effectifs propres des EPA		
2.5. Les effectifs des EPIC		23
2.6. Les personnels des organismes subventionnés par le ministère de la culture		25
3. La conformité des effectifs et des compétences des personnels aux stratégies et à l'organisation du ministère de la culture		29
4. Les dépenses de personnel		36
II. La gestion des personnels du ministère par corps et ses conséquences		40
1. Le rattachement à une soixantaine de corps des agents exerçant au ministère de la culture		41
1.1. Globalement		41
1.2. Les titulaires et contractuels sur emplois de catégorie A		44
1.3. Les titulaires et contractuels sur emplois de catégorie B		47
1.4. Les titulaires et contractuels sur emplois de catégorie C		49
1.5. Les fusions de corps et leurs limites		51
2. Les problèmes et les contradictions de la gestion simultanée mais dispersée des corps et des personnes		54
2.1. Logique des corps et logique des métiers et de la performance		55
2.2. Règles des corps et règles de bonne gestion		
2.2.1. Une gestion rigide, lourde et coûteuse		
2.2.2. Une gestion structurellement centralisatrice		64
2.3. Intérêts des corps et intérêt du service		
2.3.1. Les obligations de service		
2.3.2. Les rémunérations		
2.3.3. Les avantages divers		
2.3.4. L'exercice du pouvoir hiérarchique et disciplinaire		72
III. Le recours croissant aux contractuels et ses conséquences		73
1. Un nombre élevé et désormais croissant de contractuels		73
1.1. Les effectifs de contractuels de l'Etat sur emplois et sur crédits		
1.1.1. Les contractuels sur emplois		
1.1.2. Les contractuels sur crédits (en ETP)		
1.1.3. Les programmes récurrents de titularisation et de stabilisation		76
1.2. Les effectifs de contractuels des établissements publics		
1.2.1. Les contractuels des EPA		
1.2.2. Les contractuels des EPIC		79
2. Les conséquences du recours aux contractuels		79
2.1. Le recours aux contractuels et la justification du statut de fonctionnaire		80
2.2. Le recrutement des contractuels : une solution transitoire		84
SOMMAIRE		85
ANNEXES 1 et 2 : Effectifs réels par DRAC et par SDAP		

ANNEXE 1 : LES EFFECTIFS REELS PAR DRAC EN PERSONNES PHYSIQUES

<i>DRAC</i>	Effectifs au 31.12.1997	Effectifs au 31.12.1998	Effectifs au 31.12.1999	Effectifs au 31.12.2000	Effectifs au 31.12.2001	Evolution 2001 / 1997	
						nombre	%
Alsace	67	70	71	69	72	5	7%
Aquitaine	90	91	88	94	98	8	9%
Auvergne	62	63	64	67	68	6	10%
Bourgogne	77	76	73	79	78	1	1%
Bretagne	88	90	88	91	92	4	5%
Centre	87	92	89	87	89	2	2%
Champagne Ardenne	48	49	53	54	65	17	35%
Corse	23	24	23	24	23	0	0%
Franche Comté	69	66	65	62	68	-1	-1%
Ile de France	135	133	135	139	161	26	19%
Languedoc Roussillon	96	99	100	105	108	12	13%
Limousin	54	55	57	56	62	8	15%
Lorraine	80	71	72	70	73	-7	-9%
Midi Pyrénées	100	99	98	104	102	2	2%
Nord Pas de Calais	66	70	73	75	90	24	36%
Basse normandie	51	51	55	62	67	16	31%
Haute normandie	57	58	57	59	63	6	11%
Pays de Loire	92	89	94	98	105	13	14%
Picardie	61	55	62	65	64	3	5%
Poitou Charentes	76	75	74	80	85	9	12%
Prov. Alpes Côte d'Az	111	114	117	124	123	12	11%
Rhône Alpes	112	117	119	114	123	11	10%
Guadeloupe	20	21	23	22	22	2	10%
Martinique	20	22	23	22	23	3	15%
Guyane	11	9	14	14	18	7	64%
Réunion	18	15	19	20	20	2	11%
Nouvelle Calédonie	2	1	1	1	1	-1	-50%
Total	1773	1775	1807	1857	1963	190	11%

ANNEXE 2 : LES EFFECTIFS REELS PAR SDAP EN PERSONNES PHYSIQUES

. EFFECTIFS RÉELS PAR SDAP AU 31 DÉCEMBRE DE 1997-2001

SDAP							SDAP							
N° Dpt	Départements	1997	1998	1999	2000	2001	N° Dpt	Départements	1997	1998	1999	2000	2001	
1	AIN	4	4	3	3	3	50	MANCHE	4	5	6	7	7	
2	AISNE	8	9	9	7	7	51	MARNE	7	7	7	7	7	
3	ALLIER	7	7	6	7	7	52	HAUTE MARNE	7	6	5	6	6	
4	ALPES Hte PROV.	7	6	5	7	6	53	MAYENNE	4	5	6	6	7	
5	HTES ALPES	5	5	5	5	6	54	MEURTHE et MOS.	10	9	9	7	8	
6	ALPES MARIT.	11	12	13	13	13	55	MEUSE	6	4	4	5	5	
7	ARDÈCHE	4	4	4	4	4	56	MORBIHAN	9	7	8	8	9	
8	ARDENNES	6	7	8	7	7	57	MOSELLE	9	8	8	8	7	
9	ARIÈGE	5	6	6	5	5	58	NIÈVRE	3	5	6	4	4	
10	AUBE	7	7	8	7	7	59	NORD	9	9	8	9	9	
11	AUDE	8	8	8	8	8	60	OISE	10	10	9	8	8	
12	AVEYRON	7	6	7	7	7	61	ORNE	4	4	4	4	4	
13	BOUCHES du RH.	14	13	13	17	17	62	PAS DE CALAIS	6	8	8	8	9	
14	CALVADOS	8	8	9	9	8	63	PUY DE DÔME	6	7	8	8	8	
15	CANTAL	7	6	5	5	5	64	PYR. ATLANTIQUES	10	10	10	11	8	
16	CHARENTE	6	6	6	6	6	65	HAUTES PYRÉNÉES	6	7	7	7	5	
17	CHARENTE MAR.	10	10	9	10	10	66	PYR. ORIENTALES	6	7	8	8	9	
18	CHER	6	6	5	6	6	67	BAS RHIN	8	5	8	6	6	
19	CORRÈZE	5	5	4	5	5	68	HAUT RHIN	10	9	8	9	6	
20	HAUTE CORSE	4	4	4	4	4	69	RHÔNE	10	13	13	12	12	
21	CORSE DU SUD	4	3	3	3	4	70	HAUTE SAONE	6	5	5	6	6	
22	CÔTE D'OR	9	7	7	8	8	71	SAÔNE ET LOIRE	7	7	8	8	7	
23	CÔTE D'ARMOR	9	8	8	8	8	72	SARTHE	8	7	7	8	8	
24	CREUSE	5	5	5	4	4	73	SAVOIE	8	6	6	7	7	
25	DORDOGNE	12	12	13	13	13	74	HAUTE SAVOIE	7	8	8	8	8	
26	DOUBS	5	6	5	4	4	75	PARIS	31	31	32	32	34	
27	DRÔME	5	5	5	3	3	76	SEINE MARITIME	11	9	8	9	9	
28	EURE	5	5	5	4	4	77	SEINE ET MARNE	9	10	12	15	15	
29	EURE et LOIR	6	6	5	6	6	78	YVELINES	17	16	18	18	18	
30	FINISTÈRE	10	12	11	10	9	79	DEUX SÈVRES	5	6	6	5	6	
31	Hte GARONNE	16	16	16	15	16	80	SOMME	7	4	6	5	7	
32	GERS	7	7	7	6	7	81	TARN	5	5	5	7	7	
33	GIRONDE	13	12	15	15	15	82	TARN et GARONNE	7	7	7	6	6	
34	HÉRAULT	11	11	11	12	13	83	VAR	7	8	9	11	11	
35	ILLE et VILAINE	8	9	9	9	8	84	VAUCLUSE	6	7	7	8	8	
36	INDRE	6	6	6	6	6	85	VENDÉE	7	8	8	7	6	
37	INDRE et LOIRE	8	10	10	9	8	86	VIENNE	8	8	7	8	8	
38	ISÈRE	9	9	9	9	10	87	HAUTE VIENNE	5	6	5	7	7	
39	JURA	5	5	4	4	4	88	VOSGES	5	5	5	5	6	
40	LANDES	6	6	5	4	4	89	YONNE	6	5	7	6	5	
41	LOIR et CHER	8	11	7	7	6	90	TER. DE BELFORT	4	4	4	4	4	
42	LOIRE	7	7	5	6	6	91	ESSONNE	6	8	8	5	6	
43	HAUTE LOIRE	7	7	7	6	6	92	HAUTS DE SEINE	5	7	7	7	7	
44	LOIRE ATLANT.	8	7	7	7	9	93	SEINE ST DENIS	6	7	5	4	6	
45	LOIRET	7	7	7	9	10	94	VAL DE MARNE	7	6	6	6	7	
46	LOT	9	9	8	9	8	95	VAL D'OISE	7	7	6	6	7	
47	LOT et GARONNE	5	6	5	6	6	97	GUADELOUPE	5	4	4	4	4	
48	LOZÈRE	7	5	7	7	6	97	MARTINIQUE	4	4	5	4	5	
49	MAINE et LOIRE	9	6	9	8	9	97	GUYANE	3	3	3	4	4	
								RÉUNION	8	10	9	11	9	
	<i>Total</i>	372	372	366	367	369		<i>Total</i>	371	373	383	389	392	
		<i>Total général</i>								743	745	749	756	761

MIEUX GÉRER LES PERSONNELS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE SES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS :

L'indispensable révolution « culturelle »

Le contrôle de la gestion des personnels du ministère de la culture et de ses établissements publics a fait l'objet d'une demande d'enquête, formulée par la commission des finances du Sénat, conformément aux dispositions de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Inscrit au programme de la Cour des comptes pour l'année 2003, ce contrôle met en **évidence l'absolue nécessité d'une révolution « culturelle » du ministère.**

Le présent rapport d'information tend à éclairer les principales difficultés que le ministère de la culture doit surmonter pour s'adapter aux impératifs d'une gestion transparente, économe et efficace de ses personnels.

Il rassemble la communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat et le procès-verbal de l'audition conjointe, par la commission des finances, des représentants du ministère de la culture et de la Cour des comptes.