



Syndicat CFDT

du ministère des affaires étrangères

20 juillet 2009

Rencontre du Ministre et du Secrétaire général avec les organisations syndicales

Mission de préfiguration - agence culturelle

(15 juillet 2009)

En introduction, le ministre affirme qu'il souhaite rencontrer plus souvent les organisations syndicales en vue d'affiner le projet d'agence culturelle. Cette rencontre avec les syndicats fait suite à de nombreuses consultations externes menées avec les différents corps de métiers de l'action culturelle.

Selon le ministre, il y a aujourd'hui une très forte « demande culturelle de France » à laquelle nous ne répondons pas assez. Il faudra travailler étroitement avec le ministère de la culture.

Le ministre souhaite parvenir à quelque chose de plus précis lors de la conférence des ambassadeurs pour savoir ce qu'on mettra dans l'agence. Il n'a pour l'instant pas de réponse précise ni d'annonce spectaculaire à faire pour les journées du réseau. Les consultations se poursuivront avec les différents acteurs. Il est cependant convaincu que ce n'est pas un seul personnage qui doit représenter la coopération et la culture mais deux, sous l'autorité de l'ambassadeur.

Quant aux modalités de rattachement du réseau à l'agence, le ministre n'est pas persuadé qu'il faille tout mettre à l'intérieur de l'agence, comme c'est le cas pour l'agence de santé. Une grande partie de la problématique se situe dans l'articulation agence/ambassade. Or, la nomination de l'ambassadeur en tant que représentant de l'agence sur le terrain se heurterait, selon le Conseil d'Etat, à celle du directeur de l'établissement public.

Une autre proposition parlementaire prévoit la création d'un « conseil d'orientation » dans le pays de résidence sous la direction de l'ambassadeur. En tout état de cause, la nouvelle agence devra prendre en compte les demandes du poste. Un équilibre devra être trouvé entre un réseau qui restera sous l'autorité de l'ambassadeur, mais rattaché à l'agence pour assurer la continuité de son action sur le terrain.

L'idée d'un secrétariat d'Etat coiffant l'ensemble de l'action culturelle à l'étranger a également été avancée à l'occasion des différentes consultations.

Le ministre assure que « cette réforme ne vise qu'à doter le ministère d'un meilleur outil adapté à la demande culturelle. Elle n'a pas pour objet de démolir ce qui reste de ce ministère, qui a laissé des plumes avec l'AFD et le ministère de l'immigration - bien qu'il se soit battu contre -, et qui ne doit pas perdre davantage. »

Site Internet : www.cfdt-mae.fr



des choix, des actes, des résultats

Selon Bercy, une ambiguïté demeure sur le statut très atypique des centres culturels, à la fois services de l'ambassade et largement autonomes.

Selon le ministre, « les transferts d'agents à l'agence par voie de « détachements organiques » et leurs conséquences resteront très limités : environ 300 fonctionnaires seraient mis à disposition de celle-ci et pourraient revenir dès que souhaité ; ils seraient « provisoirement mis à disposition de l'agence », à l'instar de ce qui s'est fait pour l'agence du médicament ; parmi les 4000 agents du réseau, beaucoup seraient pour qu'on améliore leur statut au sein d'une agence. »

La DGM sera recentrée sur les fonctions stratégiques, les opérations lourdes seront traitées par l'agence. Le niveau des rémunérations sera maintenu, voire augmenté au moyen des primes.

S'agissant de la réforme, qui est, selon le ministre, « le contraire de la privatisation du réseau culturel », il estime que « nous ne sommes pas à trois mois près ni à six mois ». « Le statut d'établissement public renforcera l'ancrage à l'Etat tandis que le statut d'association tend vers la privatisation. Les perspectives de carrière seront améliorées pour les agents contractuels. L'agence pourra les embaucher en CDI ab initio alors que l'Etat ne le peut pas.

Rappelant l'exemple de l'AFD, à propos des relations agence/ambassades, le ministre souligne qu'« en raison des quatre tutelles sur l'AFD, il est devenu impossible de décider au niveau de l'ambassade. »

Intervention de la CFDT-MAE :

« La CFDT-MAE prend note avec soulagement que le projet d'agence culturelle n'est pas complètement ficelé et qu'il y a encore de la place et du temps pour la concertation.

La CFDT n'est pas hostile a priori à la création d'une grande agence, à condition qu'on prenne un soin particulier du personnel et en tout état de cause, un EPIC est inacceptable. Sur le terrain, il est pour nous inenvisageable de faire sortir les structures résultant de la fusion des SCAC et EAF du sein des ambassades.

Si in fine le choix se portait sur la création d'un opérateur sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), cela serait administrativement et politiquement inexplicable et socialement inacceptable.

I – Un choix administrativement et politiquement inacceptable, et économiquement non pertinent

Un EPIC, pour quoi faire ?

Le choix d'un EPIC n'est pas, contrairement à ce que l'on entend, le seul choix qui permettrait d'atteindre l'objectif financier souhaité. Comme vous le savez, notre syndicat, et il n'est pas le seul, voit dans ce choix une volonté de privatiser un service public et cela ne peut que susciter sa plus vive opposition.

D'autres solutions existent, qui ne seraient pas porteuses de tels dangers et permettraient d'assurer les financements recherchés. Or, à notre connaissance; elles n'ont pas été explorées, faute de temps, et l'on renvoie à tout ce qui a été dit dans d'autres enceintes, notamment le 23 juin 2009 lors de la

réunion sur la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGMDP) et au CTPM du 6 juillet 2009 sur le caractère prématuré du projet, aux contours flous, mis en oeuvre alors que les réflexions des uns (mission de préfiguration), destinées à nourrir l'action des autres, n'étaient pas encore connues.

Parmi les solutions inexplorées, à notre connaissance, figure notamment l'utilisation de « fonds de dotations », institués par l'article 140 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie qui viennent compléter les outils juridiques dédiés au mécénat et aux partenariats public/privé [au besoin, ils pourraient être adaptés si nécessaire par le législateur].

Il ne semble pas qu'à ce jour cette piste de la mise en place d'un fonds de dotation, créées par la loi de 2008 et dont les décrets d'application il est vrai ne datent que de février 2009, ait fait l'objet d'une étude de faisabilité. Pourtant ce nouvel outil juridique est présenté par Christine Lagarde comme le passage révolutionnaire d'une ère à une autre dans le domaine des levées de fonds.

C'est dommage dès lors que les mécènes, sensibles au prestige et à la pertinence des opérations menées par la France quand elle s'exporte, pourraient en fonder un, qui au surplus pourrait être abondé par des fonds publics, sur autorisation donnée, à titre dérogatoire, par simple arrêté du ministre chargé de l'économie et de celui chargé du budget. Voilà un placement tout trouvé pour les 2 fois 20 millions d'euros que vous nous avez annoncés.

En choisissant l'EPIC, vous choisiriez paradoxalement une structure qui, en raison de son activité lucrative, pose problème, en raison de contraintes comptables, quant à l'éligibilité au bénéfice du reversement d'un fonds de dotation. Quand bien même ces contraintes seraient surmontées (double comptabilité), la transformation de CulturesFrance en EPIC ne s'impose pas.

La raison unique qui a été annoncée, s'agissant de la création d'un EPIC, était sa capacité d'auto-financement. Or il existe d'autres moyens d'atteindre cet objectif. On est donc en droit de penser que l'auto-financement ne serait pas l'élément qui ferait pencher la balance, mais bel et bien le souhait de démanteler et de privatiser le service public culturel extérieur. D'où, compte tenu de ce qui vient d'être dit, la question « un EPIC, pour quoi faire ? ».

Un établissement public administratif (EPA) constituerait ainsi, à certains égards, une solution moins désavantageuse. Mais pas la panacée.

Sur le plan communautaire, si les financements pour les programmes européens, peuvent certes être attribués à des établissements publics, il y aura cependant une grande réserve, parce qu'un établissement public, c'est l'Etat et qu'une association, ce n'est pas l'Etat. Tout comme les mécènes donnent plus volontiers à une association qu'à un établissement public (cf. Sénat 61, 2006/2007, Jacques Blot, p.49/50).

Un EPIC, un choix politiquement inexplicable

Si l'on aborde à présent les conséquences de la réforme sur le terrain, c'est-à-dire à l'étranger, la création d'un opérateur culturel sous forme d'établissement public, quel qu'il soit, établissement public industriel et commercial (EPIC) ou, au demeurant un EPA, dont les structures locales, qui regrouperaient les actuels services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les établissements à autonomie financière (EAF) régis par le décret du 24 août 1976¹, on ne peut que constater que la

¹ décret n° 76-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle dépendant du ministère des affaires étrangères et du ministère de la coopération.

réforme est porteuse de dysfonctionnements, que notre syndicat avait soulignés à de nombreuses reprises.

Il se posera en effet de manière inévitable, compte tenu du principe de spécialité des établissements publics, la question du pouvoir de l'ambassadeur sur les implantations à l'étranger des futures structures d'un tel établissement.

Même si l'ambassadeur, en vertu de l'article 3 du décret du 1er juin 1979, a autorité sur tous les services de l'Etat à l'étranger, il se trouverait là face à un opérateur, certes chargé d'une mission de service public, mais doté d'une personnalité morale. Quid du pouvoir d'initiative de l'ambassadeur ? Quid s'il n'y a pas identité de vues entre l'ambassadeur et le directeur de l'établissement public ou le dirigeant local dudit établissement, sachant que les moyens ne seront plus dans un service relevant de l'ambassade mais ailleurs, c'est-à-dire hors de la personne morale de droit public qu'est l'Etat ?

Pourra-t-on continuer à parler encore d'une « diplomatie culturelle » dès lors que celle-ci ne sera plus dans les mains du représentant de l'Etat à l'étranger ? Cela pourrait faire cruellement défaut à l'heure où il convient de penser en termes européens au moins autant que nationaux.

Vous seriez alors, M. le Ministre, le ministre des affaires étrangères qui aurait décidé de réduire les pouvoirs de ses ambassadeurs. L'idée est neuve, mais il n'est pas sûr que cela constitue un progrès.

Et puisqu'un projet de loi est sur le métier, le législateur ne pourrait-il pas procéder aux aménagements nécessaires pour rendre compatibles avec la LOLF le régime actuel des EAF qui resteraient sous l'autorité de l'ambassadeur et donner une base légale au fonctionnement des EAF à missions élargies, solution annoncée comme hypothèse de travail privilégiée lors du CTPM du 6 juillet 2009 ?

Et que l'on cesse enfin de nous dire que l'EPIC est le remède miracle. En effet, la culture et la diffusion des savoirs ne s'expriment pas nécessairement, comme on s'obstine à nous le faire croire, sous forme industrielle et commerciale (cf. les EPA que sont le Musée d'Orsay, l'Institut National de Recherche Pédagogique, l'Institut National de Recherches Archéologiques Préventives, qui tous perçoivent des recettes).

II- L'EPIC : une solution socialement inacceptable

Encore plus préoccupant que cet aspect fonctionnel, l'aspect social de toute cette affaire n'a pas été expressément évoqué par l'administration. Or il s'agit de plusieurs milliers de collègues.

Un tel démantèlement du service public et sa privatisation vont de pair avec l'insécurité sur le plan social. Il en résulte en effet un périmètre d'emplois réduit pour les agents du MAEE, ce qui accentue la dureté de la RGPP si le transfert vers les opérateurs n'est pas comptabilisé dans le nombre d'ETP entrant dans le champ de la RGPP.

Pour les agents publics

S'agissant des agents publics fonctionnaires et contractuels à durée indéterminée, quelles sont les mesures d'accompagnement prévues ? Quelles mesures statutaires ? Détachement (fonctionnaires), mises à disposition (fonctionnaires et CDI depuis modification du décret n° 86-83) ? S'agissant d'un établissement public administratif, cela est à peu près clair, s'agissant d'un établissement public industriel et commercial, cela l'est moins.

S'agissant des personnels en contrat à durée déterminée, s'il y a transfert vers un opérateur de droit privé, quelles vont être les garanties, y compris en termes de retour des agents publics vers l'administration ? (la question est en suspens à UBIFRANCE).

Pour les recrutés locaux

S'agissant des collègues recrutés locaux, population la plus fragile, auxquels l'administration a eu recours, notamment pour des raisons budgétaires, dans quelles conditions les contrats seraient-ils repris par le nouvel employeur, si nouvel employeur il y avait ?

Si certaines législations locales du travail contiennent des dispositions analogues à celles qui dans le code du travail français prévoient, en cas de changement de la personne morale de l'employeur qui reprend l'activité de l'ancien, une reprise des contrats de travail, il existe des législations où cette disposition fait défaut. En pareille hypothèse, les droits acquis au titre du précédent contrat de travail ne sont pas conservés. »

Réponse du ministre aux questions des organisations syndicales :

« Sur le terrain, le conseil d'orientation pourrait accroître le rôle de l'ambassadeur, de l'attaché culturel et des autres collaborateurs dans le domaine culturel et il serait peut-être dommage de perdre ce qu'il s'y passe. »

« Quoi qu'il en soit, il faut améliorer l'offre culturelle de notre pays. La réforme s'oriente vers une agence. Sur le terrain, il faudra, plus qu'une consultation, une véritable décision collective sous l'autorité de l'ambassadeur. Le ministre souhaite que le MAEE garde la tutelle sur l'opérateur. La question centrale est celle du rattachement du réseau à l'EPIC (1^{ère} possibilité) ou aux ambassades (2^{ème} possibilité). Cette question n'est pas encore tranchée. On peut ne pas mettre le réseau dans l'agence, mais il faut qu'on trouve un intérêt commun, une façon de lier les deux. Dans l'hypothèse inverse, comment pourra-t-on se débrouiller si le réseau est transféré dans l'agence ? »

Selon le ministre, « les recrutés locaux seraient plutôt favorables à être repris par un opérateur. » Il confirme par ailleurs qu'« il n'y a pas de plan de réduction des effectifs. »

Le ministre déclare ne pas souhaiter affaiblir le ministère. Son seul intérêt est la réponse à la demande de culture. Il s'agit de trouver selon lui « le meilleur équilibre possible entre ancrage public, contrôle par le MAEE et souplesse de gestion. Toutes les nécessités ne se retrouveront peut-être pas dans cette chaîne entre modernité et intérêt de la France, mais on ne peut plus continuer à fonctionner comme avant : aujourd'hui, le cinéma ou le scientifique ne sont plus personnifiés par l'ambassadeur. Ce n'est plus Molière qu'on vend à l'étranger. Il faut répondre à ce défi et changer, car le monde a changé. »

Il estime que « L'EPIC est la seule structure permettant de faire quelque chose de mieux. Il faut améliorer les rapports postes/agence, tordre cette dernière de telle façon qu'elle prenne en compte les réalités du terrain. Ce n'est pas seulement une question d'argent mais également d'offre culturelle. »

Le ministre rappelle qu'il a créé plusieurs centaines d'emplois dans les trois agences qu'il a créées lorsqu'il était ministre de la santé (agences santé, médicament, environnement).

Une convention pourrait être signée avec l'agence culturelle sur la situation des personnels transférés. Il faut définir, avec l'agence, des rapports plus étroits, qu'on n'a pas réussi à établir avec l'AFD, en raison de la tutelle quadruple.

S'agissant de la mission de préfiguration, le Secrétaire général, après avoir rencontré les différents opérateurs, parties prenantes et professionnels de la culture, constate que se confirment l'extraordinaire attente vis-à-vis du ministère et le souhait que la culture reste au centre de la diplomatie française.

La mission a cependant mis l'accent sur le déficit de pilotage et la nécessité de bâtir une stratégie claire et compréhensible dans la durée, alors qu'actuellement, CulturesFrance mène sa propre politique.

Le secrétaire général a insisté sur l'importance de la formation initiale et continue des personnels, y compris des recrutés locaux, qui doit accompagner cette réforme.

S'agissant des relations agence/réseau, un consensus s'est dégagé pour une meilleure lisibilité du réseau sous le label unique d'institut français et sur la nécessité de redéfinir une relation étroite entre la tutelle, l'opérateur et le réseau.

Parmi les deux options en discussion, aucune décision n'a encore été prise. Les deux alternatives sont les suivantes :

- intégration organique et juridique du réseau à l'opérateur (mais cette première solution n'irait pas sans problèmes) ;
- lien fort et efficace entre le réseau et l'opérateur, sans intégration organique (pari extrêmement difficile à tenir)/.

Anne Colomb/Franck Ristori