

13 juillet 2009

Compte rendu du Comité Technique Paritaire Ministériel du 6 juillet 2009

Ce CTPM portait sur un point unique inscrit à l'ordre du jour : l'avant-projet de loi portant diverses mesures relatives à l'action extérieure de l'Etat. Les débats étaient essentiellement centrés sur la création du nouvel établissement public pour l'action culturelle extérieure et son impact prévisible sur le réseau culturel et de coopération.

En introduction, le Directeur Général de l'Administration nous livre quelques éléments de calendrier relatifs à l'adoption de ce texte :

- 7 juillet : passage en sections administrative et de l'intérieur du Conseil d'Etat,
- 9 juillet : avis du Conseil d'Etat réuni en assemblée générale,
- arbitrage éventuel du secrétariat général du gouvernement (SGG),
- 15 juillet : conseil des ministres, puis,
- transmission aux assemblées parlementaires selon la procédure d'urgence.

Les trois avant-projets de décrets relatifs aux opérateurs (expertise/mobilité, action culturelle extérieure et agence des immeubles de l'Etat à l'étranger) seront soumis à un CTPM à l'automne.

Intervention de la CFDT-MAE sur l'avant-projet de loi :

Depuis des années, on constate que le ministère chargé des affaires étrangères n'a jamais été en mesure d'exercer une réelle tutelle sur quelque opérateur que ce soit. Ne serait-ce que pour cette raison, la constitution même d'opérateurs incite de prime abord au scepticisme.

I – Un dispositif lacunaire et en tout état de cause prématuré

A. Une coquille vide qui ouvre la voie à l'inacceptable

Ce scepticisme est renforcé à la lecture du projet de loi sur lequel l'avis des organisations syndicales est aujourd'hui formellement demandé. Ce projet est une coquille vide, ainsi d'ailleurs que l'a reconnu l'administration elle-même lors du comité technique paritaire qui s'est réuni le 9 avril 2009.

Paradoxalement, vous nous demandez aujourd'hui d'exprimer un avis sur cette coquille vide alors même que les décrets d'application de ce projet de loi, sur lequel pèsent à ce jour encore beaucoup d'incertitudes, ne sont pas encore connus. Le fait même que lors la réunion de concertation du 23 juin 2009, ces décrets n'ont pas encore été montrés en dit long sur l'état d'impréparation dans lequel l'administration se trouve elle-même.

B. Un calendrier incompatible avec le dialogue social

Site Internet : www.cfdt-mae.fr

Toujours sur des questions de calendrier, et comme notre syndicat l'a abondamment souligné le 23 juin 2009, le projet de loi arrive sur la table alors que la réflexion, qui aurait dû précéder l'action, n'a à l'évidence pas été menée à son terme.

Ainsi, les conclusions de la mission de préfiguration, dont la création a été annoncée lors de la conférence de presse du ministre du 25 mars 2009, et dont les conclusions étaient attendues pour ces jours-ci, ne sont pas encore connues, en tous cas pas des organisations syndicales. **Quid de ce rapport ?**

On rappelle que l'administration elle-même avait souhaité le 9 avril 2009 « *que la mission de préfiguration organise également des réunions avec les organisations syndicales pour entendre ce qu'elles ont à dire sur l'évolution du dispositif* ». (cf. p. 23 du compte-rendu du CTPM du 9 avril 2009, tel qu'établi par l'administration). **Quid de ces auditions ? Quel sens leur donner, si elles ont lieu, alors que le législateur est déjà à l'œuvre, ou le sera de manière imminente ? ?**

Dans ces conditions, tout porte à croire que l'on n'a pas attendu les résultats des réflexions des uns, dont le but aurait dû être, on le suppose, de nourrir l'action des autres, pour aller de l'avant. Avec quelle visibilité cependant ?

On sait par ailleurs que la formalité dont l'administration s'acquitte en hâte avant la date fatidique du 9 juillet 2009, date de l'examen du projet de loi par le Conseil d'Etat réuni en Assemblée générale, n'a d'autre but que de sécuriser le parcours juridique d'un dispositif dont les contours sont peu clairs. Cela n'incite guère à entrer dans ce jeu.

C. Un dispositif dont le peu que l'on connaît permet toutefois de détecter des dysfonctionnements graves

Aux questions de calendrier s'ajoutent des interrogations sur les différents intervenants qui pourraient jouer un rôle en matière d'action culturelle extérieure.

Comme nous l'avions également souligné le 23 juin, le jour même où l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) a été rendu, la proposition de ce dernier d'instituer un conseil de l'action extérieure pour le développement de la culture auprès du Président de la République brouille un peu plus les cartes. S'agit-il d'instituer un tuteur sur le (ou les) ministère(s) chargé(s) de la tutelle du futur opérateur culturel ? **Quid de l'institution, à l'Elysée, d'un tel conseil de l'action extérieure ?**

La question de la tutelle, à laquelle il vient d'être fait référence, n'est en effet pas tranchée. On sait simplement que la mention de la tutelle sur l'opérateur culturel, qui faisait l'objet d'une disposition dans une version antérieure du projet de loi, en a été retirée faute d'avoir été tranchée, et que cette disposition serait à un stade ultérieur de la procédure réintroduit par amendement. A ce jour, on ne sait pas quel sera le résultat de l'arbitrage à venir qui se pose en ces termes : tutelle du seul ministère chargé des affaires étrangères ou tutelle conjointe de ce dernier et du ministère chargé de la culture ?

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 établissement public administratif (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 réforme est porteuse de dysfonctionnements, que notre syndicat avait soulignés lors de la réunion du 23 juin dernier.

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 1^{er} 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 ?***

Au moins aussi 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 tout de même de plusieurs milliers de collègues.

Une des seules choses que nous sachions, c'est que tout donne à penser que cet « ailleurs » sera probablement un EPIC. Cela ressemble fort à une privatisation des services culturels et à un démantèlement du service public, dans lequel, on ne le dira jamais assez, oeuvrent plusieurs milliers de collègues, auquel nous ne pouvons à l'évidence souscrire, ainsi que nous vous l'avons indiqué à plusieurs reprises et en dernier lieu il y a un peu plus d'une semaine, lors de la réunion du 23 juin dernier.

Un établissement public administratif ne résoudrait pas la question du caractère illusoire que pourrait revêtir le pouvoir des ambassadeurs sur l'opérateur culturel.

Toutes ces raisons, à savoir la précipitation qui caractérise ce dossier, le manque de vue globale dont nous disposons et dont vous disposez vous-mêmes sur ce dossier, le peu que nous en savons, les sources de dysfonctionnements que nous y avons détectées et dont le caractère infondé ne nous a pas été démontré font que le syndicat CFDT-MAE a toutes les raisons de voter contre ce texte, et c'est ce qu'il fera.

II – Des pistes de réflexion négligées

1. Une base légale ad hoc

Cela étant, si notre syndicat a fait le choix de venir aujourd'hui, c'est également pour savoir quel écho ont rencontré auprès de vous les éléments de réflexion qu'il a proposés au débat le 23 juin 2009.

Il a en premier lieu proposé, en raison des objections qu'il a émises à l'encontre d'une sortie du périmètre du ministère chargé des affaires étrangères des futures structures qui résulteront de la fusion des actuels SCAC et des EAF, s'il était possible d'envisager que le législateur donne une base

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

légale ad hoc à un dispositif qui permettrait ce maintien, qui présenterait l'avantage énorme de ne pas remettre en cause la situation des personnels.

Cette solution aurait à l'évidence la préférence du syndicat CFDT-MAE.

2. Une réflexion sur le sort des personnels, dont l'administration n'a dit mot jusqu'à présent

Si toutefois cette solution n'était pas retenue en raison d'arbitrages contraires, la question a été posée en second lieu de savoir si, en cas de changement d'employeur, les personnels auraient la garantie que leurs contrats de travail pourraient être repris. Si, en cas de contrats de droit public français, la chose est à peu près claire, la question reste entière pour les contrats de droit local et il convient de s'assurer de leur sort en pareille hypothèse.

Comme la CFDT-MAE l'avait fait le 23 juin 2009, elle rappelle à cet égard l'engagement du Secrétaire général lors de son intervention au CTPM du 1^{er} octobre 2008. Il s'y exprimait en effet en ces termes, s'agissant de la mise en place de la DGMDP : « Dans cette opération d'envergure, les agents seront la préoccupation première. » On a du mal à imaginer qu'il n'en irait pas de même avec la mise en place du futur opérateur si le *statu quo* concernant les EAF n'était pas retenu.

On rappelle également les engagements du ministre sur ce point dans la lettre qu'il a adressée à la CFDT le 9 mars 2009.

Il va de soi que toute mesure qui serait contraire aux droits des personnels se heurterait à la totale opposition de la CFDT-MAE.

Toujours selon la CFDT-MAE, la tutelle de l'ambassadeur sur les opérateurs sera condamnée à rester extrêmement distante, vu qu'il n'aura aucune maîtrise sur les emplois et les crédits. Or, ce sont bien là les armes des rapports de force.

Sur le terrain, l'éloignement de la future structure de l'ambassadeur va poser à l'administration les pires ennuis (fin du « parapluie diplomatique », statut et protection des agents...) et sera source de contentieux et de dégâts d'image vis-à-vis des personnels et de l'extérieur (rappelons que ce sont quand même plusieurs milliers d'agents qui seront concernés par cette réforme, dont une majorité de recrutés locaux : 647 dans les SCAC et 3173 dans les EAF). A titre d'exemple, suite à la fermeture de l'Institut français d'Edimbourg, la première chose demandée par l'Alliance française qui est censée se substituer à l'Institut, était de licencier les personnels pour voir comment elle pourrait les reprendre. Cela intervient à un moment où le dialogue social n'a même pas été entamé. Enfin, on assiste à un risque de dérive administrative, avec une structure éclatée et encore plus éloignée des services de l'Etat, ce qui va à l'encontre des directives d'unification du réseau émises par le comité Corinte² nouvellement créé.

L'administration répond sur ces différents points :

- « S'agissant des décrets d'application du projet de loi concernant les trois opérateurs, ceux-ci ne sont pas prêts et doivent encore être stabilisés avec les différents ministères concernés.

² Comité interministériel des réseaux internationaux de l'Etat.

C'est la raison pour laquelle ils n'ont pas pu être présentés au CTPM mais feront l'objet, dès la rentrée, d'une réunion informelle avec les syndicats.

- Sur la mission de préfiguration, ses conclusions sont encore susceptibles d'évoluer, le ministre devant annoncer des choix le 16 juillet à l'occasion des journées du réseau. L'orientation générale va dans le sens d'une réaffirmation de la place de la culture dans l'action de l'Etat. Celle-ci doit être davantage au centre de la diplomatie, dans un monde qui se transforme profondément, et se marier avec d'autres dimensions comme la connaissance, le développement, l'économie, le développement durable. La culture ne doit plus être placée uniquement dans une logique d'offre, mais également de demande. Le secrétaire général Pierre Sellal présentera dans de brefs délais les résultats de cette mission de préfiguration aux organisations syndicales.
- S'agissant des structures locales, l'administration confirme que l'ambassadeur conservera l'autorité sur ce service dirigé par un COCAC. »

La CFDT demande à se faire préciser quelle forme prendra la tutelle d'un fonctionnaire de l'Etat sur une structure dont la personnalité morale sera différente de celle de l'Etat, sachant qu'en vertu de l'article 3 du décret des ambassadeurs³, ce dernier coordonne les services civils de l'Etat à l'étranger, mais pas les services dotés d'une personnalité morale distincte de celle de l'Etat, ce qui fait que les acteurs seront condamnés à s'entendre sur place. Mais quid s'ils ne s'entendent pas ? Nous serons alors face à une frontière juridique que l'ambassadeur ne sera pas en mesure de franchir. Enfin, quid du sort des personnels transférés à un autre employeur, et de la reprise par ce dernier des clauses du contrat de travail sans perte de garanties et de clauses de protection sociale, si toutefois reprise il y a ? Pour la CFDT, ces questions sans réponses montrent que le projet n'est pas mûr car il a été inséré dans un calendrier intenable. Enfin, la CFDT souhaite connaître la suite réservée à sa proposition alternative de base légale ad hoc. En bref, deux contradictions restent encore à régler :

- le positionnement de l'ambassadeur vis-à-vis de l'EPIC culturel en tant que personne morale de droit public distincte de l'Etat ;
- la situation des personnels repris par ladite structure.

A notre grand soulagement, et même si rien n'est encore gagné, l'administration répond que « nous raisonnons sur une hypothèse où la future agence gèrerait le réseau culturel ; or, ce n'est pas le schéma retenu : certes il y aura une agence à Paris avec un changement de statut de CulturesFrance en EPIC ; mais s'agissant du réseau, le CMPP du 11 juin se limite à prôner la fusion des SCAC et des EAF. Les services issus de cette fusion resteront en régie d'Etat avec un régime dérogatoire en matière financière et comptable, mais sans personnalité juridique. Toute la difficulté consiste à rendre plus compatible avec les exigences de la LOLF le dispositif existant issu du décret de 1976 relatif aux EAF. Pour le MAEE, il n'est pas question pour l'instant d'autonomie juridique des EAF sous forme d'établissement public local, en raison du risque que représenterait une telle option sur la tutelle de l'ambassadeur et de la lourde hypothèque qui pèserait alors sur les statuts. Un statu quo des EAF est donc préconisé avec simplement des aménagements en matière financière et comptable mais sans autonomisation juridique. Le schéma retenu est celui d'un établissement unique par pays contrôlé et dirigé par le MAEE. Enfin, le MAEE souhaite garder une tutelle unique sur ces établissements pour des raisons d'efficacité, ce qui n'exclut pas une coopération très forte avec les autres administrations. »

La CFDT rapporte que des instructions récentes à CulturesFrance tendraient à supprimer la référence à la mission de service public dans les contrats passés avec les partenaires extérieurs, comme une anticipation inquiétante qui viendrait démentir ce que nous dit l'administration.

Par ailleurs, la CFDT ne voit pas très bien comment peut s'articuler un EPIC central avec la préservation de structures locales à autonomie financière indépendantes de ce dernier. Elle y voit là

3

une contradiction difficilement surmontable. De plus, le risque pesant sur les emplois créé un climat anxigène pour beaucoup d'agents et en particulier pour les ADL. Sur le terrain, licencier des agents est socialement éprouvant, financièrement coûteux, techniquement compliqué et désastreux en termes de dégât d'image pour la France. Ces éléments doivent être rappelés aux interlocuteurs du MAEE, à Bercy, comme à Matignon et à l'Élysée, car derrière ces réalités, il y a des hommes et des femmes qui oeuvrent magnifiquement pour notre pays.

L'administration répond qu'« il n'est pas question d'une entreprise de liquidation mais de diversification du réseau. Selon elle, le réseau est un atout majeur de la France à l'étranger. Il s'agit plutôt de lui permettre de « respirer », même s'il ne faut pas ignorer que la tendance est à la baisse - comme chez tous nos partenaires-, notamment en Europe occidentale, au profit de réajustements en direction de l'Europe orientale ou des grands émergents. Le message est très présent dans l'esprit du ministre : le réseau n'est pas une cible. Cela n'empêche pas qu'il doit être plus vivant et s'adapter. Selon une « confidence » du directeur général de l'administration, le réseau sera condamné à mourir d'ici dix ans si on ne change rien maintenant. Or, il s'agit d'un dispositif majeur de l'action diplomatique de la France. Sa capacité de rebond ne doit plus reposer uniquement sur les financements publics, mais sur son aptitude à lever des fonds, en partenariat avec les collectivités territoriales, les organisations internationales, les mécènes, les fondations, etc. Pour cela, il faut inventer des structures juridiques pour ne plus dépendre exclusivement des financements de l'Etat. Le cadre associatif de CulturesFrance n'est plus adaptés pour ce faire. Par contre, le statut d'EPIC renforcera la structure juridique du nouvel opérateur et permettra de gérer davantage de financements, autres qu'étatiques. Par conséquent, ce statut permettra d'augmenter l'autofinancement. »

Selon la CFDT, l'avantage comparatif du statut d'EPIC, par rapport à celui d'association, reste encore à prouver.

Le DGM rappelle qu'« il y aura une séparation entre l'EPIC au niveau central et les EAF locaux. L'hypothèse de travail est bien celle d'un EPIC, mais qui n'aura pas la gestion du réseau. Sur le terrain, il est seulement question d'un EAF unique avec des compétences élargies à d'autres domaines que la culture, afin d'en accroître la souplesse de gestion et les capacités d'autofinancement. Le passage du statut d'association à celui d'EPIC n'implique pas un désintéressement mais bien au contraire, un renforcement de l'Etat. La culture était importante, elle le sera encore davantage. De plus, le statut d'EPIC sera perçu comme plus rassurant par les partenaires, par rapport au statut d'association. Selon le DGA, en plus de l'élément d'affichage, le statut d'EPIC renforcera la tutelle et l'ancrage à la puissance publique, contrairement statut associatif qui l'en éloigne. »

La CFDT rappelle cependant que le SGG a « tiqué » sur l'EAF, objet juridique non identifié. Dans le même temps, la solution pour continuer à fonctionner sur le terrain avec les EAF passe par une modification du décret de 1976. Elle souhaite donc en savoir davantage sur ce point.

Le DGA précise que « des points de blocage n'ont pas encore été totalement surmontés : il s'agit de voir dans quelles conditions nous pouvons maintenir les EAF, dont le périmètre aura été élargi, au-delà de la coopération culturelle, aux domaines linguistique, audiovisuel, universitaire, etc., en accord avec les exigences de la LOLF, par exemple en rattachant ex ante les circuits et les produits financiers des EAF au budget général de l'Etat. » Dans cette même optique, l'administration confirme qu'elle est « dans l'attente de la mise sous plafond d'emploi des personnels des EAF, mais que les modalités restent encore à définir (prise en compte de la quote-part entre les agents SCAC rémunérés par l'ambassade et les agents rémunérés par l'EAF, en tenant compte du ratio subvention/autofinancement). Bercy aurait fait des propositions concernant les modalités de fusion des SCAC/EAF. De son côté, le MAEE prône le statu quo en la matière : les agents SCAC rémunérés par l'ambassade le restent, les agents rémunérés par l'EAF le restent. » Toujours selon l'administration,

« l'harmonisation des grilles salariales doit également être une priorité : le processus a déjà été enclenché et doit se poursuivre, tout en veillant au surcoût qu'un tel rapprochement peut représenter dans le budget des EAF. Une approche au cas par cas est privilégiée en la matière. »

En raison de l'incertitude qui pèse sur ce projet de loi, du manque de concertation et de l'impréparation du dossier mené à marche forcée par la RGPP, la CFDT a voté contre les articles relevant de la compétence du CTPM, à savoir les articles 1^{er} et 2 (dispositions générales), 3 (établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales), 4 (établissement public pour l'action culturelle extérieure) et 5 (établissement public « agence des immeubles de l'Etat à l'étranger »).

Anne Colomb/Franck Ristori

Site Internet : www.cfdt-mae.fr



des choix, des actes, des résultats