



MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION
Inspection Générale des Affaires Culturelles

N° 2014-05

MISSION D'ETUDE
SUR LES CONDITIONS DE RECRUTEMENT
DES CONSERVATEURS TERRITORIAUX DU PATRIMOINE

Mars 2014



rapport définitif

Bernard FALGA
Inspecteur Général
des Affaires Culturelles

Anne-Marie LE GUEVEL
Inspectrice Générale
des Affaires Culturelles



Ministère de la Culture et de la Communication

La Directrice du Cabinet

13 MAI 2013

Note à l'attention de

Madame Ann-José ARLOT
Chef du service de l'inspection générale des affaires culturelles

N°181 : CC/592/CGR

Objet : Difficultés de recrutement des conservateurs territoriaux du patrimoine : mission d'étude.

Le cadre d'emploi des conservateurs territoriaux du patrimoine a été fixé par le décret du 2 septembre 1991. L'Institut national du patrimoine (INP) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) se sont associés depuis l'origine pour en assurer la formation.

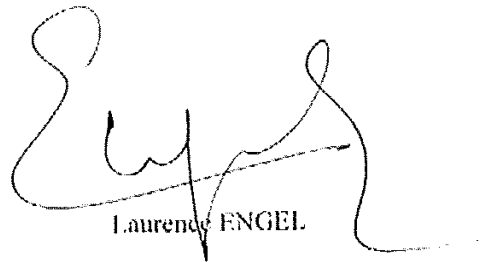
Ce cadre d'emploi et le Code du patrimoine prévoient notamment leur recrutement par les collectivités locales, en particulier dans les musées de France. Or la situation du recrutement des jeunes conservateurs territoriaux du patrimoine constitue un sujet de préoccupation croissante, en raison de la préférence souvent donnée à des candidats venus d'autres horizons, sur des postes scientifiques et de direction qui leur seraient naturellement destinés.

Cette évolution peut, dans certains cas, présenter des aspects contraires à la réglementation en vigueur, comme l'indique un arrêt de 2010 de la Cour administrative d'appel de Marseille, qui considère comme entachée d'illégalité la nomination à la direction d'un musée de Bayonne d'une personne ne correspondant pas aux dispositions prévues par les textes législatifs et réglementaires. Des cas analogues auraient été observés, notamment à Rennes, Arles, Toulouse.

Susceptible d'être préjudiciable directement aux intéressés, les conservateurs issus du concours organisés par l'INP, mais également aux collections et aux publics, cette évolution appelle un examen de l'évolution de leur recrutement, depuis cinq ans, complétée par une analyse prospective sur les prochaines années. Cette étude et les recommandations qu'elle pourra comporter devront également s'appuyer sur des entretiens auprès de responsables de collectivités, d'élus et de professionnels.

...

Cette mission d'étude sera menée par Madame Anne-Marie Le Guével et Monsieur Bernard Falga, inspecteurs généraux des affaires culturelles, et donnera lieu à un rapport synthétique susceptible d'être approfondi, le cas échéant, avec l'inspection générale de l'administration.



Laurence ENGEL

Copies : Monsieur Philippe Barbat, conseiller en charge du patrimoine auprès de la ministre
Monsieur Vincent Berjot, directeur général des patrimoines
Madame Marie-Christine Labourdette, directrice chargée des musées de France
Monsieur Eric Goss, directeur de l'Institut national du patrimoine

SOMMAIRE

	pages
Lettre de mission	
Synthèse	
Note méthodologique	1
 I- LES MUSÉES DE FRANCE TERRITORIAUX ET LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE DE L'ETAT EN MATIERE DE RECRUTEMENT	 4
1-1 Les musées de France dans la « loi musées » : un ensemble professionnel hétérogène.....	4
1-2 La loi musées de 2002 et le dispositif concernant les personnels à responsabilité scientifique.....	5
1-2-1 Le cadre législatif et réglementaire.....	5
1-2-2 La disparition de la « liste » en 2008	7
1-2-3 La commission nationale d'évaluation (CNE).....	7
1-2-4 La jurisprudence récente.....	10
1-3 L'attractivité relative du cadre d'emploi territorial : un champ d'action opérationnel immédiat, mais de moindres perspectives de carrière.....	10
1-4 L'Inp et le CNFPT : un partenariat noué dès la création du cadre d'emploi, qui doit évoluer.....	11
1-4-1- Le concours : un dialogue à poursuivre.....	12
1-4-2 La formation : le volet universitaire en débat avec l'aspect « école d'application » ?.....	12
1-4-3 La recherche d'emploi : accompagnement et suivi des parcours des élèves et des lauréats par les partenaires.....	15
1-5 Le soutien de l'État aux musées territoriaux fléchit, ne favorisant pas l'accompagnement des collectivités, notamment en matière de recrutement.....	18
 II - LES POLITIQUES DES COLLECTIVITES POUR LES MUSÉES ET LA PLACE DES CONSERVATEURS TERRITORIAUX : DES EVOLUTIONS QUI INTERPELLENT LE CADRE ACTUEL	 20
2-1 Le cadre d'emploi et les mouvements des conservateurs territoriaux du patrimoine : résultats et analyse des enquêtes	20
2-1-1- Les mouvements dans le cadre d'emploi des conservateurs territoriaux : l'équilibre des flux connaît un fléchissement en 2013.....	20
2-1-2 La recherche du premier poste : atouts et handicaps.....	23
2-1-3 Le délai de recrutement : de quatre mois en moyenne, il augmente nettement en 2013	24
2-2 L'enquête en région : les postes offerts aux conservateurs de musée diminuent sur la période	25
2-2-1 La baisse du nombre de conservateurs dans les musées territoriaux est constatée alors que le nombre de postes de direction augmente	25
2-2-2 L'augmentation des attachés et des contractuels sur les fonctions de direction.....	27
2-3 L'analyse des offres d'emploi illustre la diversité des musées labellisés et traduit l'évolution des politiques territoriales.....	28
2-3-1- Un ensemble hétérogène, des procédures de recrutement très diverses.....	28
2-3-2 Les contraintes budgétaires et la gestion des personnels ont des répercussions sensibles sur le recrutement	29
2-3-3 Des collectivités ne ciblent plus le recrutement pour leurs musées sur les seuls conservateurs	30
2-3-4 La question des mutualisations et le recul des conservations départementales : une réflexion à poursuivre pour optimiser les recrutements de conservateurs	31
2-3-5 Le statut des EPCC à caractère industriel et commercial ne convient pas aux recrutements de candidats sur liste d'aptitude.....	32

2-4 Un décalage entre offre et demande sur une fraction du marché du travail des conservateurs	33
2-5 Les exceptions à la priorité de recrutement de titulaires semblent progresser, appelant une vigilance renforcée au titre du contrôle de légalité.....	35
Conclusion.....	37
Liste des recommandations.....	38
Bibliographie et Annexes	39
Liste des personnes rencontrées.....	45

SYNTHESE

La lettre de mission signée en mai 2013 demandait une étude sur un contexte à la fois inédit et préoccupant : la situation de neuf conservateurs territoriaux du patrimoine (CTP) se trouvant en février 2014 sans affectation huit mois après leur sortie (dont huit en spécialité musées), ainsi que le constat de recrutements effectués par des collectivités locales à la marge de ce qui est prévu par les textes en vigueur (lois de 1984 sur la FPT et de 2002 sur les musées, en particulier s'agissant du recrutement de contractuels ou de la suppression de postes de conservateurs, ont conduit à s'interroger sur le caractère de ce contexte : s'agit-il d'un phénomène conjoncturel ou de l'amorce d'une tendance ?

La recherche de données auprès des partenaires de la formation et du suivi de ces conservateurs territoriaux, l'Institut national du patrimoine et le CNFPT-INET, ainsi que les entretiens conduits auprès de lauréats inscrits sur liste d'aptitude, de cadres territoriaux et de professionnels, ainsi qu'une enquête menée auprès des conseillers pour les musées en DRAC sur la période 2008-2012, ont permis de constater les points suivants :

- Le nombre de conservateurs territoriaux est en baisse sur la période (d'environ -8 %), pour atteindre 809 en 2012, avec un âge moyen situé à 51 ans, et des départs à la retraite croissants. Il concerne, pour les spécialistes des musées, un ensemble de 1 220 musées de France, dont 952 musées territoriaux, offrant environ 660 postes de direction, en progression de 21 postes sur la période. Ce gain ne s'est cependant pas fait au bénéfice des conservateurs mais plutôt des attachés et assistants de conservation du patrimoine et des contractuels, qui progressent symétriquement à la baisse des conservateurs, lesquels perdent plus de 20 postes de direction sur les musées de France. Les promotions internes et des recrutements spécifiques qui ne privilégient pas systématiquement les conservateurs en sont la raison, les collectivités tendant, de manière encore marginale mais cependant progressive, à élargir le champ de leurs recrutements dans ce secteur.

- Le marché se tend : le nombre d'offres d'emploi publiées pour les CTP passe de 22 à 38 entre 2008 et 2013, avec un net resserrement du marché sur l'année 2013, expliquant en partie la situation observée. La faiblesse des postes offerts en position de N-1 ou N-2 est relevée. Cependant, les offres d'emploi excèdent toujours d'environ neuf postes le total des sortants de l'Inp ajoutés au flux des promotions internes, qui progressent nettement sur la période.

- Le CNFPT observe cependant qu'une majorité de conservateurs territoriaux sortant de l'Inp occupent des postes à responsabilité (37 % comme directeurs, 63 % en encadrement). Mais le délai de recrutement a fortement augmenté, passant de 3,4 mois entre 2008/12 à plus de cinq mois après la sortie à partir de 2013. Deux personnes ont perdu le bénéfice du concours à l'issue des trois ans sur la liste d'aptitude, essentiellement en raison d'une absence de mobilité géographique.

- Le dispositif législatif et réglementaire reste parfois mal connu, et la commission nationale d'évaluation, prévue par Code du patrimoine pour évaluer les compétences scientifiques des personnes non titulaires ne s'est pas réunie pendant plus de deux ans et demi entre le début de 2010 et la mi-2013, élément pouvant expliquer certains recrutements par des collectivités. La justice administrative a annulé l'acte d'une collectivité qui s'était affranchie du respect des dispositions en vigueur, mais c'est le seul exemple à ce jour.

- Les observations recueillies par la mission la conduisent à recommander un approfondissement du dialogue déjà régulier entre l'Inp et le CNFPT, sur le concours et la formation, dans le souci de mieux prendre en compte les aspects territoriaux et de valoriser le parcours des CTP lors de leur passage à l'Inp, et au moment de leur recrutement, en individualisant davantage leur suivi pendant ces deux étapes et en structurant cette démarche de manière commune entre les deux Instituts (Inp et INET, puis CNFPT). La formation unitaire proposée par l'école d'application qui concerne les lauréats des deux fonctions publiques ainsi que la dimension recherche sont relevées comme des atouts réels, en particulier pour la reconnaissance internationale de ces personnels, mais elles doivent trouver davantage de souplesse et de fluidité dans leurs modalités, en particulier par rapport aux besoins exprimés par les partenaires territoriaux. L'ouverture à la formation des conservateurs issus de la promotion interne est enfin recommandée, tout comme celle des attachés territoriaux de conservation.

- Elles conduisent également la mission à suggérer une actualisation de la circulaire de 2004 voire des textes sur le dispositif concernant les qualifications des personnels, si la recommandation qui est faite de supprimer la commission nationale d'évaluation est retenue. Un renforcement du contrôle de légalité assorti d'un rappel clarifié du dispositif applicable est également recommandé, assortis d'une communication en direction des collectivités locales sur les musées de France, les conservateurs du patrimoine et l'Inp comme école d'application de ce cadre d'emploi.

NOTE METHODOLOGIQUE

Lancement de la mission et méthodologie

La mission d'étude confiée à l'IGAC par lettre du 13 mai 2013 évoque les « difficultés de recrutement des conservateurs territoriaux du patrimoine ». La mission a été lancée en raison du contexte particulier de la promotion Rose Valland (promotion 2012-2013) qui, à la différence des précédentes, a vu près de la moitié de sa vingtaine d'élèves territoriaux sans perspectives d'embauche en mai, situation qui perdure pour neuf d'entre eux actuellement.

Par ailleurs, des suppressions de postes de conservateurs et certains recrutements effectués ces dernières années par des collectivités territoriales en dehors du cadre d'emploi avaient suscité des interrogations dans la profession, jusqu'à un contentieux, qui participent d'un climat invitant à l'analyse de ce contexte.

La situation est par conséquent à la fois inédite et préoccupante.

La lettre de mission de juin 2013 demande l'étude des conditions de recrutement des conservateurs territoriaux par les collectivités territoriales sur cinq ans (2008 à 2012), en particulier dans le champ des musées de France. La mission a présenté sa méthodologie aux conseillers pour les musées des Directions régionales des affaires culturelles réunis par la directrice du Service des musées en juin 2013, ainsi que le questionnaire portant sur les musées territoriaux de leur ressort, détaillé par type de postes et de statut. Leurs réponses très détaillées sont parvenues les mois suivants, permettant d'avoir une photographie de l'année 2013 pour 22 régions avec des éléments de contexte récents, et une évolution détaillée sur la période 2008/2012 pour quinze d'entre elles.

Les données provenant de l'Inp et du CNFPT(ou de l'INET qui en dépend), les rapports annuels de performance et les données du département à l'action territoriale du Secrétariat général, s'agissant des crédits en DRAC, ont été exploitées, de même que les compte-rendus des réunions de la Commission nationale d'évaluation et les rapports annuels de performance auprès du Service des musées de France. Le Secrétariat général a été entendu, de même que la Direction générale des patrimoines, (Service des musées, Inspection des patrimoines, sous-direction des affaires financières et générales et sous-direction des monuments historiques et des espaces protégés).

Le président et la vice-présidente de l'association générale des conservateurs de collections publiques de France ont également fourni des données et un témoignage, s'appuyant sur leur travail collectif ayant abouti, en 2011, à la parution du « *Livre Blanc des Musées de France* ».

Des collectivités locales, élus et fonctionnaires, ont été auditionnées, ainsi que de nombreux conservateurs en poste ou en recherche d'emploi. Des échanges par téléphone ou messagerie ont complété les entretiens individuels, notamment pour les DOM-TOM. Les inspecteurs ont bénéficié de l'appui de la Mission d'audit interne, notamment grâce au travail du stagiaire de l'IRA Sébastien Delbès, qui a traité les données provenant des DRAC.

Les données : provenance et limites

La constitution de données consolidées a constitué un objectif premier et mobilisé la mission, l'Inp, le CNFPT, ainsi que le Service des musées de France et les DRAC (conseillers pour les musées) ainsi que la DGCL (ministère de l'Intérieur). Les données du Département des études, de la prospective et des statistiques du MCC ont été exploitées. Le détail des sources est le suivant :

- le Service des musées de la direction générale des patrimoines, sur l'ensemble des musées de France en particulier, et sur la commission nationale d'évaluation ;
- les DRAC, où les conseillers pour les musées ont répondu de manière détaillée au questionnaire, permettant d'obtenir un panorama des postes de conservateurs territoriaux dans les musées de France en 2013 et surtout leur évolution sur la période 2008/2012 (pour quinze régions). Les questionnaires étant déclaratifs, les conseillers soulignent que certaines collectivités/musées ont pu adresser des réponses incomplètes. Elles permettent néanmoins de dresser un tableau qui est mis en regard de celui du DEPS (MCC) sur les musées de France ;
- l'Inp, pour les données sur les concours, la scolarité et les stages, ainsi que les promotions de conservateurs territoriaux depuis 2008 et jusqu'en 2013, par spécialité et avec un suivi des affectations des élèves actuellement ;
- le CNFPT, pour les données de stock¹ et de flux du cadre d'emploi des conservateurs ainsi celles de l'INET, rassemblées et commentées. Le CNFPT a également effectué un travail d'enquête et d'analyse à l'occasion de la mission, tout en rappelant qu'il n'est pas une structure de gestion nationale du cadre d'emplois, les collectivités étant autonomes en l'espèce.
- La DGCL et la DGAFP pour les données générales sur les cadres d'emploi de la FPT.

Bien que ne visant pas à l'exhaustivité, la mission a examiné systématiquement et attentivement tous les cas de recrutements ayant pu donner lieu à contestation qui ont été portés à sa connaissance ou qu'elle a pu rencontrer au cours de cette étude.

Les inspecteurs se sont efforcés de dresser un tableau aussi précis que possible de la situation des recrutements des conservateurs du patrimoine sur l'ensemble du territoire, en particulier métropolitain. La spécificité de la situation de l'outre-mer supposerait une mission distincte, les réponses apportées ayant été ponctuelles sur des cas spécifiques.

La mission tient à remercier l'ensemble des personnes sollicitées à l'occasion de la présente étude pour leur participation et leur concours.

Les réponses² reçues de l'Institut national du patrimoine et de la Direction générale des patrimoines à l'issue de la contradiction

A l'issue de la transmission du rapport provisoire, le directeur de l'Inp a fait part de ses éléments de réponses, qui portent sur les points suivants:

- 1. S'agissant de la coopération entre l'INP et le CNFPT/INET, le directeur de l'INP souligne que la convention qui unit les deux établissements publics est annuelle et non triennale : cette correction a été effectuée dans la rédaction du rapport définitif.
- 2. Sur la relativement faible proportion de représentants des collectivités aux enseignements de l'Inp dans le cursus qui lui est propre, le directeur reprend l'argument de la difficulté rencontrée pour obtenir la participation de fonctionnaires territoriaux aux jurys et aux formations. La mission estime toutefois

¹ (global, toutes spécialités confondues).

² Qui figurent en fin de rapport.

qu'il ne peut s'agir que de cas particuliers non véritablement représentatifs, car rien dans la réglementation ne doit et ne peut s'opposer à la participation des cadres territoriaux aux jurys et aux formations mis en place par l'Inp (autorisation de cumul notamment). La réponse n'est par conséquent pas retenue puisqu'elle reprend un argument déjà mentionné dans le rapport.

- 3. A propos du projet de « comité de professionnalisation » proposé par le CNFPT, le directeur de l'Inp indique qu'il étudiera avec intérêt une nouvelle proposition du CNFPT qui est en attente, pour autant que la cohérence de la scolarité des élèves soit garantie. La mission prend note de l'accord de principe de l'Inp, tout en soulignant la nécessité de reprendre le dialogue au plus tôt sur l'ensemble des modalités liées à l'insertion professionnelle des conservateurs territoriaux.
- 4. Concernant le suivi des diplômés, l'Inp indique envoyer aux DRAC l'ensemble des profils et des CV des élèves et s'être doté d'un annuaire recensant tous les élèves et anciens élèves. L'Inp propose également que le renouvellement de l'inscription sur la liste d'aptitude fasse l'objet d'une procédure plus formalisée afin de mieux accompagner les diplômés. La mission prend en compte, y compris dans la recommandation *ad hoc*, ces compléments d'information de la part de l'établissement.
- 5. La question de la place de la recherche est fondamentale selon l'Inp qui indique que la « journée recherche », dont le principe est quelquefois discuté, n'a pas été créée, mais simplement rétablie. L'Inp souligne que « la recherche est un outil indispensable au métier de conservateur » et souhaite « que ces aspects proprement universitaires soient mieux pris en compte dans le rapport et que l'évolution des relations entre le monde de la culture et celui de l'enseignement supérieur soient bien explicitées, comme le contexte dans lequel s'inscrit l'Inp ». Le rapport définitif tient compte de ces remarques, tout en insistant sur le fait que la dimension « école d'application » doit bien être au cœur du projet et ce, en étroite partenariat avec le CNFPT.
- 6. S'agissant de la Commission Nationale d'Evaluation, l'Inp fait remarquer que sa suppression « risquerait d'ouvrir la porte à des recrutements qui n'auraient pas fait l'objet d'un avis sur les qualifications requises pour exercer la responsabilité des activités scientifiques des Musées de France ». Le rapport définitif a été significativement modifié sur ce point en tenant compte des remarques de l'Inp et de la DGP.

Pour sa part, la Direction générale des patrimoines « reprend à son compte la majeure partie des analyses et des recommandations, notamment sur la gestion prévisionnelle des postes et la formation et la carrière des attachés de conservation du patrimoine. Elle souhaiterait que le suivi du cadre d'emploi des conservateurs puisse permettre d'en connaître la spécialité (musées) voire la période (médiévistes, vingtiémistes, etc...), sans pour autant effectuer cette sélection au moment du concours, en raison « de la difficulté de prévision plus de 18 mois à l'avance » d'une part, et aussi du risque « de réduire l'excellence du concours ». La part des spécialités dans les enseignements doit également, à son avis, être maintenue. Enfin, la DGP souhaite le maintien des attributions de la Commission nationale d'évaluation, essentielles pour « maintenir un niveau d'appréciation national pour cet élément majeur du Contrôle scientifique et technique (...) », en l'adossant *a priori* aux missions du Haut Conseil pour les Musées de France.

*Ces réponses, résumées ci-dessus, ne figurent pas dans la version communiquée.
De même, la liste des personnes rencontrées a été anonymisée.*

I- LES MUSÉES DE FRANCE TERRITORIAUX ET LA MISE EN ŒUVRE DU CONTRÔLE DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT

Dans l'après-guerre et depuis les lois de décentralisation en particulier, la France a connu une montée en charge des politiques culturelles territoriales qui ont fortement progressé et investi en particulier le champ des musées, avec d'importantes rénovations et des ouvertures de postes dans la filière culturelle. Cette expansion muséale nécessitait un ajustement de l'ancienne ordonnance de 1945.

Dans les dernières années, la situation juridique et administrative des musées a fortement évolué en France, notamment à partir de la loi sur les musées du 4 janvier 2002, accompagnée de décrets portant notamment sur les qualifications des personnels.

Préalablement à la loi, le statut des conservateurs territoriaux du patrimoine, qui date de 1991, avait subi des modifications en 2008 dans le respect de la compétence des collectivités en matière d'administration prévue par la Constitution, avec en particulier la disparition de la liste indiquant les affectations possibles dans les collectivités locales. Simultanément, une autre évolution important du paysage des musées de France dans les régions et pour cette étude voyait le jour avec la création du cadre d'emploi des attachés de conservation du patrimoine en 1991.

1 -1 Les musées de France dans la « loi musées » : un ensemble professionnel hétérogène

Les musées de France ont en commun la notion de collections, indépendamment de leur statut public ou privé, et les missions de conservation, de présentation aux publics, d'accueil et de médiation culturelle.

Le service des musées de France (SMF) recense **1 220 musées de France** en mars 2013, dont **952 dépendent directement des collectivités territoriales**, le plus souvent sous forme de régies municipales, d'autres musées étant sous statut d'association. Ils offrent environ **660 postes de direction**, y compris les services des musées des collectivités.

Les **809 conservateurs recensés par la DGCL au 31 décembre 2012** étaient employés pour 53 % d'entre eux par des communes, 25 % par des conseils généraux, près de 8% par des régions et enfin 14% par des organismes intercommunaux³. Des mutualisations par conventions ont pu en effet désigner des communautés de communes, métropoles, communautés d'agglomération ou encore des EPCC comme porteurs des missions muséales pour plusieurs d'entre elles.

Le SMF et les conseillers pour les musées ont comptabilisé un total de 119 musées fermés, dont 18 musées pour travaux, et 20 musées « *en caisse, en transfert de collections ou en retrait d'appellation envisagé ou en cours* », soit environ 11 % du réseau hors ces cas. Une part significative de cet ensemble de musées ne comprend pas de personnel scientifique habilité, selon l'enquête des DRAC : pour certaines régions, cela peut représenter près de la moitié du réseau. La décrue du personnel scientifique et de la filière des musées est signalée dans certaines régions, d'autres en revanche affichant un renforcement de ces

³ Cf annexe 2.

effectifs, en fonction des politiques menées par les collectivités locales.

La loi (article L 410-2) précise que ces musées de France sont soumis au contrôle scientifique et technique (CST) de l'État, dans le but de gérer les collections de manière professionnelle, de les rendre inaliénables et accessibles aux publics les plus larges par des actions d'éducation et de diffusion, et enfin de contribuer aux progrès de la connaissance et de la recherche, pour reprendre les termes de la loi⁴.

Le dispositif prévu par les textes a été très ouvert dès le début en termes de gestion des personnels en place, entérinant les professionnels qui présentaient les garanties requises, ou recommandant, le cas échéant, des formations adaptées, par exemple pour les opérations d'inventaire ou de récolement, cette dernière tâche s'imposant à l'ensemble des musées de France dans un délai fixé à dix ans. Ces entrées ont constitué un socle du cadre d'emploi.

Une Charte de déontologie des conservateurs concernant les deux fonctions publiques a été publiée (circulaire n°2007-007 du 26 avril 2007), listant les principes généraux et les missions communs à cette profession et à ces musées.

S'ajoutent aux postes « musées », particulièrement étudiés par la mission, de nombreux postes dans les services patrimoniaux de manière générale, qui complètent les perspectives de postes offerts aux conservateurs du patrimoine.

1 -2. La loi musées de 2002 et le dispositif concernant les personnels à responsabilité scientifique

1-2-1- Le cadre législatif et réglementaire

Ce cadre combine les textes législatifs et réglementaires concernant la fonction publique territoriale (lois de 1984) et ceux relatifs aux musées (loi de 2002).

Le rappel historique du contexte dans lequel s'effectuaient les recrutements avant les lois de décentralisation et la loi sur les musées a été fait dans le Livre blanc sur les musées, qui rappelle le rôle de l'État et de la Direction des musées de France, en particulier de son inspection, en particulier dans les procédures de recrutement dans les musées des collectivités.

La loi musées n°2002-5 du 4 janvier 2002 (codifiée dans les articles L 410-1 et suivants du Code du patrimoine) décrit le label et les conditions de son attribution. La sous-section 2 traite de la qualification des personnels : l'article L.442-8 du Code du patrimoine mentionne que « *Les activités scientifiques des musées de France sont assurées sous la responsabilité de professionnels présentant des qualifications définies par décret en Conseil d'État* », posant ainsi la compétence des responsables scientifiques de ce réseau comme l'une de ses garanties premières.

Le décret n°2002-628 du 25 avril 2002 (modifié par le décret n°2011-574) pris pour l'application de la loi sur les musées prévoit en son titre III des dispositions relatives aux qualifications exigées de certains professionnels, en particulier (chapitre I^{er}) les qualifications requises pour exercer la responsabilité des activités scientifiques d'un musée de France. Il est codifié à l'article R. 442-5 du Code du Patrimoine. Elle distingue la nature

⁴ Le CST est détaillé aux articles L 441-1 et suivants.

juridique des collections, prévoyant :

- **pour les collections appartenant à une personne publique⁵**, la possibilité de recruter :
 - ✧ soit des fonctionnaires appartenant à des corps ou cadres d'emploi ayant vocation à exercer des missions de conservation ou d'autres missions scientifiques liées aux collections dans les musées publics ;
 - ✧ soit des personnes ou catégories de personnes reconnues par un arrêté du ministre chargé de la culture (...) comme présentant des qualifications équivalentes à celles des fonctionnaires cités au 1°, l'arrêté étant pris après avis d'une **commission nationale d'évaluation**, évoquée ci-après ;
- **pour les collections appartenant à une personne morale de droit privé⁶**, la possibilité de recruter :
 - les personnes mentionnées pour les collections publiques ;
 - des personnes titulaires de diplômes spécifiés dans l'article, ainsi que les personnes ayant exercé des responsabilités équivalentes pendant trois ans avant la parution du décret.

Ces dispositions s'ajoutent à celles du cadre⁷ législatif et réglementaire régissant les règles d'embauche dans la fonction publique territoriale, qui font **obligation de recruter un agent fonctionnaire en priorité et de ne recourir à un agent contractuel sur des fonctions permanentes que dans des conditions déterminées par les textes ou si les circonstances l'exigent** (absence de candidature de titulaires, besoins du service notamment), et dans le cadre d'un contrat à durée déterminée.

La combinaison de ces dispositions et leurs conséquences ont été et restent encore diversement interprétées.

Les délibérations des collectivités locales relatives aux créations de postes ainsi que les arrêtés de nomination des catégories A (fonctionnaires et contractuels) doivent être transmises aux préfetures dans le cadre du contrôle de légalité conformément⁸ aux dispositions de la loi du 24 janvier 1984.

L'État (ministère de la culture/Direction des musées de France et Direction de la Recherche) a produit une circulaire n° 2004-002 du 16 février 2004 relative aux personnels des musées de France, qui commente le dispositif, en particulier sur la commission nationale d'évaluation décrite ci-après. La distinction est faite entre la fonction de direction et celle de responsable scientifique, laissant une marge d'appréciation en termes de positionnement et, partant, de recrutement (à des cadres d'autres filières comme des administrateurs par exemple).

⁵ Art. R. 442-5 (décret n°2011-574 du 24 mai 2011), cf annexe 1.

⁶ Art. R.442-6, même référence que ci-dessus.

⁷ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, notamment article 4.

⁸Article L.2131-2 (5°) pour les communes :

« Sont soumis aux dispositions de l'article **L. 2131-1** les actes suivants :

« 5° Les décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale »

Des dispositions similaires existent pour les départements et les régions.

1-2-2-La disparition de la « liste » en 2008

Le décret n° 2008-287 du 27 mars 2008 relatif au cadre d'emploi des CTP abroge notamment le quatrième alinéa de l'article 2 du décret du° 91-839 du 2 septembre 1991 qui prévoyait une « liste » déterminant, pour chaque établissement ou service, le nombre des emplois de conservateur territorial du patrimoine pouvant être créé. Le texte ajoutait que les CTP « ont vocation à occuper les emplois de direction de ces établissements et services », phrase qui est reprise à l'identique dans le nouveau statut. Cette liste était en effet publiée sous forme d'arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé de la culture.

La Constitution garantit une libre administration aux collectivités territoriales dans son article 72, les normes étant législatives en l'espèce et ne pouvant être imposées par décret. Depuis 2008, les postes sont donc ouverts et publiés librement par les collectivités. L'incidence en est une information moindre et, partant, un suivi plus inégal du réseau des musées, du fait que les collectivités ne publient pas systématiquement les postes. Les conséquences de cette évolution sont :

- l'ouverture de postes de conservateur plus nombreux depuis 2008, dont des postes de conservateur en chef pour permettre des promotions internes ;
- une moindre visibilité de la partie RH du réseau des musées de France : le recensement de ces postes n'est pas véritablement fait, le CNFPT établissant une liste des postes ouverts, *a posteriori*, à partir des publications dont il a connaissance. Pour les DRAC et le SMF, le suivi est également plus aléatoire même si les conseillers s'efforcent de l'effectuer au mieux, au fil des informations qu'ils recueillent ;
- une plus grande volatilité des postes, les postes vacants suite aux départs en retraite n'étant plus forcément publiés par les collectivités locales, soit qu'ils soient supprimés, soit qu'ils soient transformés en postes d'attachés ou d'assistants de conservation, soit qu'ils ne soient pas ciblés pour des conservateurs mais ouverts plus largement à des cadres A+ voire, *in fine*, à des contractuels, comme dans plusieurs cas récents.

Recommandation n°1 : Le suivi des postes du cadre d'emploi des conservateurs territoriaux gagnerait à être effectué conjointement par le CNFPT et le ministère de la culture (DGP/SMF), avec l'appui du ministère de l'intérieur (DGCL- SIASP), de manière à avoir une visibilité d'ensemble de ces professionnels. Un suivi permettant d'identifier les spécialités (musées, archéologie, ...) serait un atout supplémentaire en particulier pour les ouvertures de poste au concours.

1-2-3 La commission nationale d'évaluation (CNE)

Selon l'article L 410-2 du Code du patrimoine, « *Les musées des collectivités territoriales (...) auxquels l'appellation « musée de France » a été attribuée sont (...) soumis au contrôle scientifique et technique de l'État (...)* » détaillé aux articles L 441-1 et suivants.

La CNE est mentionnée à l'article R. 442-5, 2° du Code du patrimoine pour donner son avis sur les « personnes » qui seraient retenues par une collectivité (et pour une collection publique) dans le cas où des fonctionnaires n'auraient pas été retenus, et proposer cet avis au ministre chargé de la culture aux fins de signer un arrêté nominatif suivant ou pas son avis.

L'article 12 du décret n°2002-628 du 25 avril 2002 a été codifié aux articles R 442-7 à R 442-9 de la partie réglementaire du Code du patrimoine. L'article R 442-7 fixe la composition de la commission nationale d'évaluation, présidée par le Directeur général des patrimoines, à douze membres.

Sa mission est de se prononcer pour savoir si les personnes présentées à la commission « *présentent les qualifications requises pour exercer la responsabilité des activités scientifiques d'un musée de France dont les collections appartiennent à une personne publique* ». L'article R 442-9 précise qu'elle « *émet des avis motivés qui peuvent être assortis de recommandations, notamment en matière de formation complémentaire. Elle peut entendre les candidats si elle le juge utile.* »

A l'origine, la CNE était conçue comme un dispositif relativement ouvert, destiné à faciliter la montée en puissance du réseau en entérinant des situations existantes et proposant des formations adaptées le cas échéant. Une sorte de « doctrine » a été établie à l'occasion des premières sessions de la commission, un *vade-mecum* ayant même été conçu par l'inspection des musées, pour servir de guide et lister, d'une certaine manière, les qualifications et expériences requises prévues pour les personnes conservant des collections privées, pour lesquelles le descriptif des diplômes et parcours figurant à l'article R-442-6 du code du patrimoine est en revanche bien détaillé.

Pour les collections publiques, l'esprit et la lettre du texte concernant la CNE ne sont **pas** de proposer une voie d'accès au cadre d'emploi de conservateur **substitutive** aux règles générales de recrutement par concours de la fonction publique, en particulier par le concours de l'INP, comme l'arrêt de la CAA de Bordeaux du 16 mai 2011 l'a rappelé : les personnes présentées ne sont pas assimilées à des titulaires du cadre d'emploi des conservateurs, mais ils voient cependant leurs compétences scientifiques reconnues en matière de collections pour exercer dans un musée de France.

Les premiers compte-rendus des CNE donnent l'historique de ces **éléments de doctrine**, qui figurent pour la plupart dans la circulaire de 2004. On y trouve par exemple le fait que la CNE n'a *pas à se prononcer sur les compétences de fonctionnaires territoriaux issus de la filière culturelle* (par exemple des assistants ou attachés de conservation).

Elle précise aussi qu'elle se prononce sur les compétences scientifiques des personnes, mais *pas sur leur aptitude à diriger un musée*.

L'agrément est enfin donné pour *un poste et un musée donné*, et ne suit donc pas la personne si elle change de poste.

L'avis de la CNE est également *réputé intervenir en amont du recrutement*.

Enfin, les compte-rendus donnent à connaître le fait qu'une décision négative de la CNE *n'entraîne pas le retrait du label*⁹ « musée de France ».

La CNE s'inscrit dans le strict cadre de la loi de 1984 en posant le « recours au contrat » comme devant rester une *exception* dans les recrutements au sein des musées de France, par exemple à l'endroit de collections très spécifiques pour lesquelles il est nécessaire de recourir à une personne qui ne soit pas forcément conservateur, comme ethnomusicologue, chapelier, etc, pour des musées spécialisés.

⁹ Lequel ne peut être ôté par une procédure *ad hoc* qu'en cas d'atteinte majeure aux collections.

Un délai significatif sans réunion de la CNE entre 2011 et 2013

La CNE s'est réunie une fois en 2003, une fois en 2004, puis trois fois en 2005, deux fois en 2006, et une fois par an en 2007, 2008, 2009 et 2010. **Elle n'a pas été réunie en 2011 et en 2012. Elle a été réunie une fois mi- 2013.** S'agissant d'une instance qui constitue une sorte de « filtre » en matière de recrutement de contractuels¹⁰ dans le champ des musées, il est certain que **la circonstance que la CNE n'ait pas été convoquée entre le 11 janvier 2011 et le 6 juin 2013, soit *durant deux années et demi*, peut en partie expliquer le fait que des recrutements d'agents non titulaires aient été effectués directement par les collectivités, celles-ci ne pouvant attendre son avis faute de sessions programmées.** L'une des explications avancées a été que la réorganisation de 2010 n'a pas permis d'effectuer un suivi précis de ce dossier. Une trentaine de dossiers devraient ainsi passer par la prochaine CNE, *a posteriori*.

Dans les faits, certaines collectivités locales ne connaissent pas la CNE, ou ne savent pas précisément les limites de son rôle. Elle a pu être considérée à tort par certains comme une sorte de « deuxième voie » pour embaucher des personnes non titulaires, alors que les règles d'embauche de la fonction publique sont claires en l'espèce.

Quand le dispositif est connu de toutes les parties, il est respecté, les conseillers pour les musées en DRAC s'efforçant de le faire appliquer, mais pour autant que la commission se réunisse dans un **délai raisonnablement compatible avec l'embauche**, ce qui n'a pas été le cas récemment. Les embauches effectuées en dehors de ce cadre ont parfois donné lieu à des courriers des DRAC. Par ailleurs, il n'a pas été possible de savoir les suites données à un passage en CNE assorti d'un avis défavorable.

Par ailleurs, **la CNE fait partie des commissions administratives à caractère consultatif qu'un décret du 4 juin 2009 avait supprimées, un second décret du 6 juin 2009 en prolongeant cependant la durée pour cinq années¹¹ ”.**

De manière plus générale et au fil des entretiens, il ressort que l'interprétation des dispositions du Titre III du décret de 2002 relatives aux qualifications exigées de certains professionnels, rappelé par une circulaire de 2004, pouvait prêter à confusion, voire à des malentendus¹². Il serait opportun, à l'évidence, d'en rappeler les dispositions.

Recommandation n° 2 : Devenir de la CNE

Actuellement, au terme d'une longue période sans sessions, le passage par la CNE est devenu relativement formel et a perdu de sa pertinence, puisque son avis intervient post-recrutement.

Le statut et le rôle de la CNE sont en outre à clarifier avant le 7 juin 2014, en vertu des textes, soit en direction d'une formation déconcentrée (mais le nombre de recrutements examinés par région serait trop faible), soit en l'adossant aux compétences d'une commission existante (comme le Haut Conseil des Musées de France, comme le suggère la DGP), soit en réexaminant la question de son maintien,

¹⁰(sur des fonctions temporaires toutefois, conformément à la loi).

¹¹ (décret n° 2009-633 du 6 juin 2009 qui prévoit en son article 1 que : *“Les dispositions réglementaires instituant les commissions administratives à caractère consultatif dont la liste est annexée au présent décret sont prorogées pour une durée de cinq ans.* » (dont la Commission nationale d'évaluation).

¹² Par exemple des élus espèrent que le passage en CNE aura le pouvoir de conférer la qualité requise pour un CDI à la personne recrutée, ou le positionnera comme conservateur.

dans le cadre de la simplification administrative et compte tenu du décret sus-mentionné. Cela inviterait à s'appuyer sur d'autres dispositions du contrôle scientifique et technique en matière de relations avec les musées de France (soutiens divers) et surtout à renforcer le contrôle de légalité.

1-2-4- La jurisprudence récente

Parmi les embauches effectuées, il nous apparaît qu'une seule a reçu une sanction du juge administratif.

L'arrêt¹³ de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 16 mai 2011 annulant un jugement du TA des Pyrénées atlantiques, a qualifié d'entachée d'illégalité la décision de la ville de Bayonne de recruter un agent contractuel pour un poste de directeur de musée et ce principalement pour des raisons de non-respect de la procédure réglementaire. D'une part les conditions qui auraient pu autoriser ce recrutement n'étaient pas réunies, il n'était d'une part pas prouvé que les missions confiées au « manager culturel directeur » du musée basque et de l'histoire de Bayonne n'auraient pu être confiées à un conservateur, d'autre part que ni la nature ni les besoins du service aient pu autoriser d'emblée un tel recrutement, lequel avait été opéré avant même que le centre de gestion en ait été informé. La CAA relève également que ni les dispositions légales (loi du 26 janvier 1984 sur la FPT) ni celles du décret du 25 avril 2002 relatives aux qualifications requises pour exercer la responsabilité scientifique d'un musée de France n'ont été respectées. Le recours en excès de pouvoir étant irrecevable, ayant été formé hors délai, la cour n'annule pas la décision de recrutement mais accorde des indemnités pour réparation du préjudice au conservateur porteur du recours.

La mission n'a pas d'exemple d'autre recours contentieux. Il convient toutefois de noter que l'Association des conservateurs de collections publiques a saisi, par note du 20 juin 2013, le préfet d'Ille-et-Vilaine au titre du contrôle de légalité, concernant un emploi de responsable scientifique des collections au musée des Beaux-Arts de Rennes. Cette association ainsi que les titulaires lésés ont intérêt pour agir dans ce cadre. La démarche n'aurait cependant connu aucune suite.

1-3 L'attractivité relative du cadre d'emploi territorial : un champ d'action opérationnel immédiat, mais de moindres perspectives de carrière

Il n'est pas inutile de revenir sur des spécificités du cadre d'emploi, relevées par presque tous les conservateurs rencontrés : si ce cadre offre des perspectives d'accéder rapidement à des postes de direction, contrairement au cadre d'emploi de la FPE , et de disposer ainsi d'un champ d'action opérationnel plus large, il présente toutefois des limites :

- les moindres perspectives de carrière en FPT que dans la FPE en raison de **l'absence du généralat**, alors que les dispositions qui alignent les deux fonctions publiques se multiplient et que le généralat concerne d'ores et déjà les administrateurs territoriaux. Le rapport Pêcheur qui recommande l'alignement des fonctions publique État et territoriale prend l'exemple de ce cadre d'emploi. ***La mission ne peut que recommander l'alignement des deux statuts FPE et FPT pour ce cadre d'emploi, sans méconnaître l'importance des aspects financiers induits et la prise en compte des responsabilités réellement exercées, s'agissant d'un effectif qui, pour réduit qu'il soit, est en résonance avec d'autres cadres***

¹³ CAA Bordeaux, ch.5, n° 10BX00365, Ribeton c/Cne de Bayonne.

d'emplois similaires ou équivalents.

- la **moindre rémunération de ce cadre d'emploi que dans d'autres filière A+ de la FPT** : le niveau de rémunération de la filière culturelle est en effet plus faible que dans les filières administratives et techniques au regard des responsabilités exercées, en termes de grille indiciaire¹⁴ et de régime indemnitaire. Ce constat n'est pas propre à la fonction publique territoriale et concerne également la FPE, le régime indemnitaire des conservateurs territoriaux ne pouvant dépasser les taux maximum en vigueur à l'État. La nuance concerne la progression, les conservateurs territoriaux bénéficiant d'un avancement systématique à la durée minimale et d'un niveau indemnitaire supérieur.
- une certaine **concurrence** ressentie avec les conservateurs du patrimoine de l'État, dont certains assurent la direction de grands musées territoriaux¹⁵, ou d'autres ont des postes réservés, comme les directions des Archives départementales, ce qui constitue un élément de démotivation, en particulier pour les élèves de la spécialité archives. Cet état de fait a été relevé plusieurs fois.

Inversement, depuis la loi sur la mobilité de 2009, la **fluidité des parcours professionnels des conservateurs observée entre les deux fonctions publiques est croissante**, surtout vers le corps des conservateurs de l'État, du fait de l'absence du généralat dans la FPT qui représente bien évidemment un frein au mouvement inverse, ceci en dépit de régimes indemnitaires propres aux fonctionnaires territoriaux qui peuvent, dans de nombreux cas, être avantageux par rapport à ceux en vigueur dans la Fonction Publique d'État. Des conservateurs territoriaux de plus en plus nombreux obtiennent, en application des textes, un détachement dans le corps de la FPE, un nombre significatif d'entre eux ayant, par exemple, été recrutés dans des musées nationaux ces dernières années¹⁶.

1-4 L'Inp et le CNFPT : un partenariat noué dès la création du cadre d'emploi, qui doit évoluer

1-4-1- Le concours : un dialogue à poursuivre

Le concours a fait l'objet d'une concertation initiale et renouvelée en 2009 entre l'Inp et le CNFPT, s'agissant des épreuves. Une convention annuelle lie les partenaires sur le concours¹⁷ et la formation.

La place croissante des représentants territoriaux au sein du jury du concours Inp

Au cours des années récentes, une place croissante a été accordée aux représentants des collectivités territoriales au sein du jury de recrutement des conservateurs : la présence de personnalités représentant des collectivités parmi les membres du jury de recrutement s'est accrue, passant d'un unique représentant en 2008 et deux en 2009, à quatre représentants en 2010, 2011 et 2012, et enfin à cinq représentants en 2013. Ces derniers sont soit conservateurs territoriaux, soit élus ou cadres d'administration territoriale. La ville de Paris est toujours présente (un siège).

¹⁴ Un conservateur débute sa carrière à l'indice brut 459 et termine conservateur en chef en IB HE A alors qu'un administrateur commence à 528 pour finir en HE B.

¹⁵ (Nantes, Strasbourg, Montpellier, Dijon...)

¹⁶ Au Louvre notamment, ils représentent la moitié des six recrutements de ces dernières années.

¹⁷ (le concours est le même pour les deux fonctions publiques)

Pour déterminer le nombre de postes du volet territorial offerts au concours, le président du CNFPT¹⁸ s'appuie sur les éléments fournis par ses services à partir d'un faisceau d'indices : dynamisme de la bourse de l'emploi A+ gérée par le CNFPT, vitesse de placement des élèves, nombre de lauréats « reçus-collés » ou en recherche d'emploi, évaluation des départs en retraite connus. Cet état des lieux a motivé la réduction des postes ouverts au concours 2014 pour tenir compte du nombre relativement élevé de lauréats encore en recherche de postes actuellement.

Le concours est ouvert par spécialité, fixant la répartition des entrants à l'orée de la formation et non en fin de parcours, *a priori* en raison de la spécificité des « métiers ». La mission a pu relever que cette contrainte est légèrement en décalage avec le caractère de compétence générale des conservateurs telle que définie dans le cadre d'emploi territorial. Il serait peut-être pertinent d'étudier les manières de parvenir à introduire une forme de souplesse à ce niveau, dans le recrutement ainsi que dans la scolarité. La question des spécialités sera évoquée plus loin, telle qu'elle ressort des entretiens d'élèves en recherche d'emploi.

La professionnalisation

Le concours de recrutement des conservateurs du patrimoine a déjà évolué, après un travail de concertation mené entre l'Inp et le CNFPT depuis 2009 : le concours a été **réformé en 2011** dans le but de renforcer sa lisibilité, le **caractère scientifique des épreuves écrites** et le **caractère professionnel des épreuves orales**. Cette réforme, alignée sur celles des grands concours nationaux, a abouti à la publication d'un arrêté modifiant les concours État (arrêté du 6 juillet 2011) et d'un décret modifiant dans les mêmes termes les concours territoriaux (décret n°2011-1100 du 9 septembre 2011) ; elle est entrée en vigueur pour le concours de 2012.

Le CNFPT a cependant fait part de son souhait d'une plus grande transparence et d'un partenariat plus étroit dans la gestion du concours (organisation, concertation pour la composition du jury, correction des copies, etc...) pour « *éviter une trop grande endogamie* ». Il souhaite également une réflexion sur les « *trop importants cloisonnements entre spécialités* », sachant que l'ensemble des personnes consultées relève parmi les lauréats le problème de la sur-représentation de certaines périodes au détriment d'autres¹⁹, question ancienne propre à ce cadre d'emploi dans les deux fonctions publiques, que seule un réaménagement du concours de recrutement permettrait de corriger.

Le recrutement constitue aux yeux du CNFPT une étape clé du recrutement des futurs conservateurs, et il souhaiterait ré-aborder ce point, dans le cadre de la gestion prévisionnelle du cadre d'emploi, en fonction des besoins et afin d'ajuster les épreuves du concours entre l'offre et la demande.

1-4-2 La formation : le volet universitaire en débat avec l'aspect « école d'application » ?

Une formation riche et solide, parfois jugée éloignée du champ territorial sur certains points

Les objectifs de la formation initiale d'application mentionnés dans la convention liant l'Inp et le CNFPT sont l'expertise scientifique et technique ; la capacité à se positionner dans un environnement territorial, la capacité à gérer et diriger des services et établissements des collectivités locales, ainsi que la capacité à animer des politiques publiques territoriales. Il est ajouté qu'elle doit aussi notamment permettre la mobilité entre les deux fonctions

¹⁸ Avec l'appui de la Direction des cadres et de la mobilité, la DCMCD.

¹⁹ Beaucoup de XX^{ème}istes lauréats, au détriment des spécialistes du Moyen-Age par exemple.

publiques, ainsi que le dialogue et la coopération.

La formation de dix-huit mois comprend des enseignements théoriques, des séminaires pratiques et des stages en France et à l'étranger. Les enseignements de 500 heures sont dispensés en tronc commun (inter-spécialités) et par spécialités. Ils portent sur le droit et l'économie du patrimoine, la gestion publique, les ressources humaines, le management, la construction et l'aménagement de bâtiments patrimoniaux, la conservation-restauration, la diffusion, la médiation culturelle et les politiques patrimoniales, ainsi que les langues étrangères. Une journée par semaine (soit trente jours par an environ) est consacrée à la poursuite du parcours académique et de recherche des élèves conservateurs ; elle a été rétablie, indique l'Inp, et se situe, comme il le rappelle, dans le cadre de la loi du 22 juillet 2013 sur l'enseignement public et la recherche qui vise à accroître la place des docteurs dans la haute fonction publique²⁰. Des séminaires thématiques d'approfondissement (« technologies numériques », « acteurs privés du patrimoine », « le conservateur face aux risques » ...) sont également dispensés. Le programme général de la formation comporte quatre stages :

- un stage administratif dans un service d'administration culturelle français (un mois) ;
- deux stages patrimoniaux dans des institutions patrimoniales, l'un dans la spécialité du conservateur stagiaire (cinq mois), l'autre dans une spécialité différente (un mois) ;
- un stage à l'étranger dans une institution ou service de sa spécialité (deux mois).

Récemment, en collaboration avec le CNFPT, l'Inp s'est efforcé de mettre en place des **parcours personnalisés de formation** tenant compte de la formation de l'élève avant la réussite au concours, de son expérience et de son profil : ces adaptations devraient tout particulièrement permettre de prendre en compte les parcours des conservateurs issus des concours internes.

La richesse de la formation a été soulignée par de nombreux élèves ainsi que par des cadres territoriaux ayant pour habitude d'accueillir des stagiaires de l'Inp en formation. Elle est dans son ensemble très appréciée pour sa qualité et sa diversité. En outre, l'intérêt d'une formation commune aux deux fonctions publiques constitue un atout souligné par tous, cadres territoriaux, élus et élèves, car elle leur permet de s'appuyer sur une expérience commune et fournit les **outils** pour des collaborations professionnelles ultérieures (emprunts et prêts d'œuvres, relations professionnelles, mobilités, etc...). L'Inp insiste sur l'objectif essentiel à ses yeux du caractère unitaire de cette formation. Des critiques ont cependant été recueillies, tenant notamment à certains aspects de la formation, et à des manques concernant précisément le champ territorial, en partie liées, selon les entretiens, à la place donnée à la recherche.

L'évolution vers un caractère scientifique appuyé correspond formellement aux exigences auxquelles l'Inp doit, selon les termes de sa lettre de mission, se conformer pour conforter sa position d'établissement d'enseignement supérieur au plan européen et international, notamment dans le cadre des accords de Bologne sur les enseignements supérieurs et la recherche. Ce point essentiel est d'autant plus signifiant que, dans les pays européens ou anglo-saxons, le recrutement de ce type de professionnels impose d'être Docteur.

La compétence et le parcours scientifiques des élèves sont de fait reconnus comme des atouts et non des handicaps s'agissant de leur «employabilité». Certains conservateurs entendus estiment cependant que la recherche, et en particulier la poursuite d'une thèse,

²⁰ CF article 78 de la dite loi.

pourrait être en option, car tous les élèves conservateurs n'ont pas forcément ni vocation ni envie de persévérer dans une thèse, à laquelle un jour par semaine doit être consacré, ce qui est à la fois peu et beaucoup, en particulier pour ceux qui ont passé trois années à préparer le concours et ne trouvent pas toujours de directeur de thèse acceptant les délais et les contraintes de leur calendrier. Il n'appartient pas à la mission de juger de cet équilibre, mais de relever que, pour importante que la recherche soit dans la vie professionnelle future des conservateurs, en particulier au plan international, la place qu'elle prend dans le cursus pourrait, selon des modalités à préciser, être **adaptée** au cursus et au projet professionnel de chaque élève, quel que soit son statut, sans interférer avec le caractère unitaire de la formation.

Il ressort en effet de l'enquête l'impression que le caractère universitaire du parcours de formation a été accentué ces dernières années tandis que le volet correspondant à la mission « école d'application » de l'Inp n'aurait pas bénéficié d'autant d'attention. Une partie des enseignements s'en serait trouvée amoindrie, notamment les stages territoriaux et les enseignements ayant trait à l'administration et aux politiques culturelles locales. Les deux stages (de un et six mois) se situent en région mais pas forcément en collectivité : cela peut être en DRAC. Dans le cadre du cursus prévu, l'INET reçoit les élèves territoriaux cinq fois au cours de la scolarité, à Strasbourg, pour des modules d'une semaine, animés par des cadres et responsables territoriaux, et permettant des échanges avec les autres cadres A+ de la FPT, qui seront leurs futurs collègues et même employeurs.

La mission a pris connaissance des stages effectués par les promotions, mais n'a pas exploré en détail la part relative des enseignements ; elle a relevé néanmoins un dialogue nourri entre le CNFPT et l'Inp sur ces différents points dans de nombreux documents (courriers, CR de réunions, CA...). Ces échanges ont évoqué la question du renouvellement des intervenants, en particulier en provenance des territoires ou de structures plus variées, à laquelle une partie des éléments fournis²¹ appelle une poursuite du dialogue.

Plusieurs remarques venant d'élus, de cadres territoriaux mais aussi d'élèves, pointent toutefois la faiblesse relative des enseignements concernant la connaissance pratique du « terrain », et l'absence, parmi les personnels enseignants, de cadres territoriaux, de conservateurs territoriaux chevronnés, ou de conseillers pour les musées de DRAC. Cette absence est soulignée et regrettée. De même, l'approche concrète de ce qu'est le métier de conservateur de telle ou telle spécialité (archéologue, musée, inventaire..) est parfois relative, surtout pour des externes, en dépit du stage de spécialité qui ne permet pas toujours de rapport assez direct avec le métier de conservateur, surtout si le maître de stage est peu présent, selon les témoignages recueillis.

Les lieux de stages : un atout dans le CV au moment de l'embauche

L'Inp a fourni de nombreux documents permettant de constater des stages très variés, à la fois dans des musées nationaux et territoriaux. Certains regrets ont cependant été formulés lors des entretiens quant aux lieux de stage, qui selon les conservateurs en recherche de poste, gagne toujours à être un musée reconnu car le lieu de stage compte comme un atout dans le CV au moment de postuler en collectivité : si le musée est d'importance mineure, la collectivité d'embauche le regrette, tandis qu'un passage dans un grand musée, national ou territorial, constitue une expérience professionnelle appréciée par le futur employeur, comme un gage d'expertise et de futurs contacts facilités.

La direction des études de l'Inp précise que ces affectations dans des musées territoriaux

²¹ Le fait que les cadres de la FPT seraient obligés de prendre sur leurs congés le temps d'enseignement à l'Inp, ce qui n'est pas avéré de la part de collectivités consultées sur ce point.

de petite et moyenne importance répondent strictement à une demande du CNFPT, en raison de la similitude avec la réalité du futur marché de l'emploi des élèves territoriaux. De fait, la taille modeste des établissements facilite les contacts avec les responsables locaux, politiques notamment, et l'apprentissage du métier y gagnerait sur le plan concret. La DGP en souligne l'intérêt, notamment dans les « musées de moyenne importance dont le dynamisme est reconnu ». Cependant, le nombre de remarques enregistrées lors des entretiens sur l'impact professionnel presque négatif en termes de référence, en particulier au moment de faire valoir un parcours et des expériences lors de l'embauche, doit être relevé par la mission.

Enfin, selon plusieurs témoignages²², lorsque la perspective d'un départ à la retraite est connue, le fait d'avoir fait un stage dans la collectivité en question pourrait constituer un élément en faveur d'un recrutement possible : **le dialogue entre l'Inp et le CNFPT, dans le cadre de la gestion prévisionnelle du cadre d'emploi, pourrait dans l'idéal combiner des stages territoriaux avec ces vacances de postes prévisionnelles.**

A la question de la durée d'un mois concernant le stage en administration territoriale, jugée trop courte par certains pour prendre la mesure des enjeux, l'Inp a répondu qu'elle avait été raccourcie de moitié des années auparavant, car de nombreux élèves s'étaient plaints de sa durée trop longue : il paraît en effet qu'un stage d'un mois permettant une mise en contact avec des élus, des cadres territoriaux et la mise en œuvre concrète des politiques territoriales n'est pas suffisant. On relève que dans d'autres types de scolarité, le stage de deux mois fait utilement l'objet d'une **lettre de mission** établie une semaine après le début du stage, pour fixer un objectif de travail à réaliser, évitant ainsi le stage « en touriste ». **Une démarche similaire pourrait, dans ce cas et si ce stage était allongé, en préciser ici les contours.**

La formation des conservateurs promus en interne

La question de la promotion interne dans le cadre d'emploi des conservateurs, qui sera analysée plus loin, a été abordée par de nombreux conservateurs directeurs de musées ainsi que des cadres territoriaux. Lorsqu'un attaché de conservation est promu, aucune formation n'est prévue, ce qui conduit à inscrire l'intéressé dans le plan de formation annuel à un stage choisi parmi les sessions de formation continue proposées par l'Inp (ouverts aux professionnels), en fonction des besoins. **La très bonne qualité de ces sessions ne peut cependant remplacer une formation ad hoc qui pourrait être prévue par le CNFPT et l'Inp à destination de ces publics.**

Recommandation n° 3 : Le dialogue entre le CNFPT et l'Inp, ainsi qu'avec la DGP, doit être poursuivi dans le sens d'un rapprochement des points de vue entre les parties sur l'ensemble du processus concernant les conservateurs territoriaux du patrimoine, notamment le concours et les différentes étapes de la formation, dont les stages, en préservant l'unité de formation qui caractérise l'Inp, mais dans le souci de prendre en compte des questions d'ajustement aux besoins des employeurs territoriaux.

1-4-3- La recherche d'emploi : accompagnement et suivi des parcours des élèves et des lauréats par les partenaires

Les partenaires (Inp, CNFPT-INET) sont mobilisés sur l'accompagnement à la recherche d'emploi, depuis la formation jusqu'au terme des trois années de bénéfice du concours après l'inscription sur liste d'aptitude. L'un des modules organisé par l'INET est consacré

²² D'élèves comme de recruteurs.

l'accompagnement à l'emploi. Il se tient à Strasbourg, sur quatre jours en fin de 1^{ère} année (novembre), soit dix mois avant la fin de la scolarité, laissant le temps pour les entretiens d'embauche. Il est animé par la société DMC, en quatre temps :

- le projet professionnel ;
- la méthode de rédaction d'un CV et de la lettre de motivation ;
- la simulation d'entretiens d'embauche ;
- le débriefing avec les « pseudo-recruteurs », des cadres territoriaux en activité.

Les retours d'appréciation sur ce module sont bons, comme le prouvent également les entretiens, tous positifs. Plusieurs élèves conservateurs État et territoriaux ont même mentionné qu'un suivi en commun de ces séminaires serait particulièrement intéressant, afin de permettre aux élèves « État » de mieux connaître la politique territoriale des musées, qu'ils soient affectés en DRAC comme conseillers musées (c'est le cas pour certains) ou qu'ils soient détachés dans un service ou un musée en région dans la suite de leur parcours. La possibilité de compléter ce module est prévue pour certains lauréats par des séances (de deux heures) de coaching individuel, à Paris. Une table ronde sur le marché de l'emploi est également organisée.

L'INET précise qu'il lui arrive de recevoir des appels de collectivités qui recherchent des CTP, auxquelles la brochure avec le trombinoscope (CV et photos des lauréats) est adressée. Si certains élèves rencontrés considèrent cet outil comme mineur, l'INET souligne qu'il permet néanmoins de les faire connaître auprès de collectivités qui recherchent des profils spécifiques.

L'INET organise enfin un « regroupement de promotion » un an après la sortie, avec tous les élèves y compris ceux qui recherchent un emploi (regroupement défrayé), apprécié par la dynamique de groupe et les échanges qu'il occasionne. **L'Inp pourrait utilement s'associer à moment de partage d'expériences.**

Toutefois, s'il est possible de visualiser²³ la promotion lauréate en cours sur le site de l'INET, on ne trouve pas trace de la précédente promotion, alors que près de la moitié d'entre eux sont encore en recherche d'emploi : **la visualisation sur les sites (INET, Inp...) des CV de tous les conservateurs qui recherchent un poste devrait être possible**, permettant de faire connaître l'ensemble des conservateurs disponibles, avec leurs parcours et leurs spécialités.

La recherche d'emploi et son accompagnement

De manière liminaire, la parution de nombreux postes en mai ou juin ne permettant pas toujours un entretien avant l'été, mais à partir de septembre, retarde d'autant l'entrée en fonction : cet éléments doit être pris en considération dans l'analyse du délai de recrutement observé, variable selon les années évidemment.

La date du séminaire INET (dix mois avant la sortie de l'Inp) sensibilise les élèves à lancer leur recherche de poste, même si l'insertion des entretiens et déplacements ne sont pas aisés ni facilités dans le cadre de la scolarité. Les élèves conservateurs territoriaux sont pris en charge durant la scolarité par l'INET, qui rembourse les frais de mission correspondant à un maximum de trois entretiens de recrutement par élève. Cette prise en charge cesse dès la sortie de l'Inp, les inscrits sur liste d'aptitude prenant alors ces frais à leur compte, sachant qu'ils perçoivent une allocation des ASSEDIC²⁴, et sont suivis individuellement par le CNFPT qui met à leur disposition un dispositif (entretiens personnalisés, coaching). La plupart des élèves a estimé ce dispositif utile, d'autres

²³ Trombinoscope des élèves avec CV.

²⁴ Allocation de 1 200 €.

estimant qu'il ne convient pas à leur recherche. Le poids des frais engagés par les élèves en recherche de poste après la fin de la scolarité a été souligné par tous.

La convention entre l'Inp et le CNFPT prévoit que ce dernier « aura mis en place du dispositif d'accompagnement personnalisé pour la recherche d'emploi » : il prend en effet le relais de l'INET une fois les élèves inscrits sur la liste d'aptitude et en recherche d'emploi et avance une série de moyens pour aider les candidats à la recherche d'un poste. Le CNFPT a mis sur pied une cellule « bourse de l'emploi » pour les cadres A+, active depuis 2010 et basée à Paris. Il s'adjoint le concours de psychologues du travail et de la société DMC et diffusent aux élèves conservateurs territoriaux les offres d'emplois des collectivités territoriales, avec cependant un décalage relevé par les élèves. L'Inp a ouvert de son côté une page « offres d'emplois » sur son site, qui comprend une rubrique destinée aux CTP (mais n'indique que deux postes, alors que dans le même temps le CNFPT en mentionne sept). Dans sa réponse, l'Inp indique qu'il adresse aux DRAC l'ensemble des profils et CV des élèves et précise qu'il s'est doté d'un annuaire recensant tous les élèves et anciens élèves. **Il propose également que le renouvellement de l'inscription sur la liste d'aptitude fasse l'objet d'une procédure plus formalisée afin de mieux accompagner les diplômés.**

Les élèves consultent directement les sites, notamment : emploi-territorial, emploi public, la Gazette, la Fédération des centres de gestion de la FPT, Talents, l'Office de coopération et d'information muséal.

Il est à relever qu'une majorité des conservateurs en recherche d'emploi ignorent le rôle que le CNFPT pourrait jouer en accompagnement personnalisé de leur recherche. Ils estiment que la bourse d'emploi et le site ne sont pas à jour, et recherchent donc par leurs propres moyens.

Les rares constats d'échec définitif dans la recherche d'emploi (deux cas) au terme du bénéfice du concours (trois ans) sont essentiellement dus à des choix personnels fondés sur une impossibilité de mobilité géographique, choix et critères précisément analysés par le CNFPT dans son enquête.

Le comité mixte de suivi

Il est prévu par la convention bipartite et réunit périodiquement l'Inp et le CNFPT sur l'ensemble des sujets concernant la formation et l'emploi. Les compte-rendus fournis par l'Inp à la mission permettent de mesurer le dialogue régulier et dense entre les partenaires, même si quelques points de friction demeurent, en particulier sur les moyens d'accompagner les élèves dans la recherche d'emploi.

La perspective d'un Conseil de professionnalisation ?

Sur ce plan, le CNFPT²⁵ a en effet proposé à l'Inp, en juin 2013, de mettre en place un Conseil de professionnalisation, à l'instar de ce qui existe pour les autres cadres d'emploi A+ (bibliothèques, administrateurs...) dans ses formations. Ce conseil composé de professionnels en postes est réuni trois fois par an pour aider les candidats à mieux cerner le marché et les accompagner dans les recherches et les entretiens. Il est considéré au CNFPT comme une « *passerelle vers le monde réel* », efficace pour les autres cadres d'emplois A+, et dont l'usage aurait pu s'avérer utile pour lever des obstacles ou des blocages comme dans les villes qui ont échoué à embaucher un lauréat récemment (Chartres, Orléans...). Cependant, l'Inp n'y a pas donné une suite favorable dans l'immédiat, au motif « *qu'il recoupe trop les compétences et missions de l'Inp telles qu'elles lui sont confiées par le CNFPT, dans les conditions prévues par les textes* ». De fait, le souci de

²⁵(pm : dont le directeur général adjoint est le directeur de l'INET)

maintenir l'unité de la formation ayant été avancé par l'Inp, la mission recommande que ce type d'instance se tienne à l'occasion des modules qui réunissent les élèves territoriaux à l'INET à Strasbourg, afin de ne pas multiplier les coupures dans le cursus commun.

Par ailleurs, le **contrat de performance²⁶ de l'Inp** mentionne explicitement l'insertion professionnelle des conservateurs territoriaux du patrimoine comme l'un de ses objectifs (n°2) à atteindre, avec comme outil le séminaire d'accompagnement à l'emploi organisé par l'INET, et de son côté une démarche en interne qui n'est pas formalisée. De fait, le suivi est effectué par un agent de l'Inp à la direction des études et de la recherche, de manière non structurée à ce stade, c'est-à-dire que les relations avec les élèves sont individualisées, dans les conseils et suggestions apportés, mais pas organisés et pas collectives. De manière ponctuelle mais régulière, la direction des études les informe au fur et à mesure des informations dont elle dispose sur le marché du travail, s'appuyant sur un réseau de relations professionnelles riche et à jour.

L'INP met enfin à la disposition des anciens élèves en recherche d'emploi des ressources techniques (salle informatique, télécopie, téléphone) mais elles sont peu utilisées actuellement.

L'Inp ne développe donc pas une démarche organisée en ce sens : il n'y a pas de Service des carrières, comme dans d'autres écoles, ce que la taille de l'établissement peut expliquer. En revanche, **la formalisation d'une procédure de suivi des lauréats pourrait s'avérer utile, dans un souci de rationalisation et dans le cadre de la mise en œuvre du contrat de performance.**

Cette remarque vaut également pour l'INET et le CNFPT qui ne sont pas reconnus par les CTP sortants comme proposant un service personnalisé sur ce plan, en dépit de ce qui peut être proposé (coaching individuel par exemple, qui concerne souvent des conservateurs en cours de carrière, entre deux postes). La plupart des candidats mentionnent le site Bourse de l'emploi du CNFPT comme d'un usage accessoire, selon les cas, et en tout état de cause pas assez à jour.

Un rapprochement des deux Instituts de formation sur ce plan semble très pertinent.

Recommandation n°4 : La mission suggère de structurer de manière commune les fonctions de suivi des conservateurs inscrits sur liste d'aptitude entre les partenaires Inp et CNFPT-INET : site internet ; bourse d'emploi commune ou miroir, comportant le marché des postes actualisé, les profils des conservateurs en recherche d'emploi - et pas seulement des élèves en formation- ; tenue du conseil de professionnalisation dans le cours de la scolarité à l'INET, actualisation de la liste d'aptitude. Ces éléments pourront constituer une aide précieuse pour l'insertion professionnelle des futurs conservateurs. Une communication adaptée vers les collectivités locales doit accompagner cette démarche.

1-5 - Le soutien de l'État aux musées territoriaux fléchit, ne favorisant pas l'accompagnement des collectivités, notamment en matière de recrutement

L'évolution du soutien de l'État aux musées de France des collectivités connaît un fléchissement global de -10,8% sur la période étudiée (2008/2012), les crédits passant de

²⁶La DGP doit en assurer le suivi dans le cadre du bilan du contrat de performance. Les indicateurs de suivi sont le nombre de comité de suivi et les élèves en poste.

28,64 M€ à 25,84 M€, investissement et fonctionnement confondus. La baisse est surtout notable sur l'exercice 2013, sur l'action 3 en fonctionnement, tandis que l'investissement connaît une évolution inverse et une hausse en 2013²⁷ (suite du Plan musées). L'action 8 (enrichissement des collections) diminue également de 1,74 M€ en 2013, passant de 3,88 M€ à 2,14 M€.

La baisse concerne en particulier les soutiens en fonctionnement²⁸ (actions structurantes, expositions d'intérêt national...) qui avaient progressé de 2,6 M€ à 9 M€ entre 2008 à 2012, mais qui connaissent une forte baisse en 2013 puisqu'ils sont ramenés à 4,18 M€.

les crédits d'acquisitions qui s'associent pour moitié à ceux des Régions, dans le cadre des Fonds régionaux d'acquisition des musées (FRAM) ont également été divisés par deux dans le budget 2013, ce qui a indiscutablement eu pour conséquence de faire baisser la part de ces collectivités locales et de minorer par conséquent les moyens d'acquisition des musées territoriaux.

Certains conseillers pour les musées en DRAC indiquent que la baisse de ces crédits constitue un contexte qui ne facilite pas le dialogue avec les collectivités, notamment en matière de recrutement.

²⁷ Il diminue jusqu'en 2012, passant de 22,5 M€ en 2008 à 12,64 M en 2012, puis remonte à 19,52 M€ en 2013.
Source pour ces crédits : DGP/SDAFG

²⁸ Action 3 programme 175.

II - LES POLITIQUES DES COLLECTIVITES POUR LES MUSÉES ET LA PLACE DES CONSERVATEURS TERRITORIAUX : DES EVOLUTIONS QUI INTERPELLENT LE CADRE ACTUEL

2-1 - Le cadre d'emploi et les mouvements des conservateurs territoriaux du patrimoine : résultats et analyse des enquêtes

Les observations et analyses développées ci-après tirent profit de différents types de données :

- provenant d'une part du CNFPT, qui a effectué une enquête menée entre le 30 mai et le 24 septembre 2013 sur les retours d'expérience auprès des 166 anciens élèves conservateurs du patrimoine, à laquelle 154 d'entre eux ont répondu ;
- tirées de l'enquête menée par la présente mission avec les conseillers musées dans les Directions régionales des affaires culturelles, auprès des musées de France et des collectivités territoriales de leur ressort ;
- issues de l'Institut national du patrimoine, en particulier de la direction des études ;
- suite aux entretiens menés auprès de conservateurs territoriaux du patrimoine inscrits sur la liste d'aptitude et actuellement en recherche d'emploi ou sortis de la liste, ainsi qu'auprès de conservateurs en poste, et de cadres de collectivités gérant des musées ou structures culturelles, en situation d'embauche de ces personnels.

2-1-1- Les mouvements dans le cadre d'emploi des conservateurs territoriaux : l'équilibre des flux connaît un fléchissement en 2013

L'effectif des conservateurs territoriaux du patrimoine est constitué d'une part des conservateurs intégrés au moment de la création du cadre d'emploi en 1991, d'autre part des conservateurs issus des concours de l'Inp dont le nombre et la répartition incombent au CNFPT et enfin des conservateurs issus de la promotion interne des collectivités.

Le CNFPT observe une stabilité de l'effectif du cadre d'emploi, toutes spécialités confondues, avec 809 conservateurs en 2012 contre 879 en 2008 (seuls chiffres obtenus sur le stock²⁹), soit - 8%. La part des conservateurs « musée » n'est pas identifiable. Cette liste comprend aussi les conservateurs des antiquités et objets d'art, principalement employés par les Conseils généraux, au nombre estimé de 16 par la DGP du ministère.

Le Centre a manifesté, pour l'avenir, l'intérêt à s'associer au ministère de la culture et de la communication et à l'Inp pour assurer le recensement systématique des postes occupés par les conservateurs du patrimoine.

Il a reconstruit à l'occasion de la mission les flux entrants et sortants concernant le cadre d'emploi et dressé la liste des offres d'emploi publiées, des départs en retraite (provenant de la Caisse de retraite de la FPT), et des données concernant la promotion interne dans le cadre d'emploi et enfin des promotions d'élèves qu'il retrace sur la période allant de 2007 à 2013³⁰ :

²⁹ Source : CNFPT et DGCL, données COLTER pour 2008, SIASP pour 2011 et DGCL 2012.

³⁰ (soit trois années de plus que notre étude : 2006, 2007 et 2013).

Nombre d'offres d'emploi publiées par le CNFPT	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Conservateur du patrimoine	22	26	22	38	38	43	43	38

Flux sur le marché de l'emploi								
Promotions d'élèves	9	13	9	25	20	21	20	22
Promotion interne	2	2	8	8	17	5	12	6
Flux entrants	11	15	17	33	37	26	32	28
Départs en retraite		-20	-14	-17	-23	-23	-29	
Offres d'emploi publiées	22	26	22	38	38	43	43	38
part des internes dans les entrants	18,2%	13,3%	47,1%	24,2%	45,9%	19,2%	37,5%	21,4%

Source : CNFPT /DGA-DICMCD

Ces données recueillies par le CNFPT de 2006 à 2013 permettent d'observer plusieurs tendances :

1- le nombre d'offres d'emploi de « conservateur du patrimoine » augmente sur la période (+ 73 %) , passant de 22 à 38, avec une pointe à 43 postes en 2011 et en 2012. La baisse de cinq postes entre 2012 et 2013 démontre toutefois un resserrement du marché en 2013. Le détail par spécialité n'est pas connu, même si les témoignages permettent d'évaluer la part des offres « musées » à plus de la moitié . Enfin, les offres sont toujours supérieures au total des flux entrants.

2 - le nombre d'élèves des promotions de l'Inp est multiplié par 2,4 sur la période étudiée par le CNFPT, passant de 9 à 22 élèves en 2013. La promotion moyenne est un peu supérieure à 17 élèves. Les sortants de l'Inp restent cependant inférieurs au nombre total de postes offerts par le marché : l'écart entre les deux est de 13 postes de plus en 2006, et de 16 en 2013, permettant une embauche théorique de leur promotion dans son ensemble. Cette analyse regroupe toutes les spécialités, la part des postes « musées » étant toujours supérieure : la moyenne annuelle est de 8,6 postes « musées » sur la période.

Les concours 2011 et 2012 ont ouvert respectivement 10 et 12 postes dans cette spécialité, au dessus de la moyenne, ce qui explique peut-être une part des difficultés de recrutement pour les candidats sortants (contre 7 et 6 postes « musées » en début de période.). Les postes ouverts pour 2013 ont ramené ce chiffre à 9 postes musées.

3 - les départs en retraite sont en nette augmentation pour les CTP, atteignant 29 départs en 2012, et se situant à 21 départs par an en moyenne. Ce chiffre doit être rapproché du vieillissement de l'effectif du cadre d'emploi, le CNFPT situant la moyenne d'âge actuelle à 55 ans³¹, laissant prévoir d'importants départs à la retraite dans la décennie prochaine.

Recommandation n° 5 : la gestion prévisionnelle du cadre d'emploi devra constituer un sujet de travail à privilégier dès que possible entre les différents partenaires que sont le CNFPT, les collectivités et l'Inp, avec le concours du Service des musées de France, voire de la DGCL, pour évaluer au mieux les besoins de recrutement.

³¹(la DGCL le situant pour sa part à 51 ans).

4 - la part des promotions internes dans les flux entrants croît de manière significative, passant de deux en 2006 à six en 2013 (mais après avoir atteint un pic de douze personnes en 2012) : elle constitue 30 % de l'effectif du cadre d'emploi sur la période et vient, indiscutablement, concurrencer les sortants. Elle témoigne de la reconnaissance professionnelle du cadre d'emploi des attachés de conservation, et appelle cependant des remarques :

- d'une part il n'existe actuellement qu'un seul grade dans le cadre d'emploi des attachés territoriaux de conservation, particularité qui conduit à la seule promotion possible vers le cadre d'emploi des conservateurs : **la création d'un autre grade pour les attachés de conservation pourrait faciliter la gestion de ce cadre d'emploi** et, d'une certaine manière, desserrer la contrainte concernant les postes de conservateurs. **La mission ne peut que recommander l'étude de cette perspective.**

- d'autre part depuis 2001, la loi oblige les collectivités privilégiant la promotion interne à déclarer les postes mis à la vacance, y compris pour promouvoir un attaché de conservation. Toutefois, le CNFPT souligne qu'il n'y a pas forcément de publication suite à la déclaration de vacance, cette formalité n'étant pas toujours bien connue des collectivités et partant, pas respectée. La direction des concours et de la mobilité des cadres de direction (DCMCD) du Centre effectue néanmoins un suivi des inscriptions sur liste d'aptitude publiées au Journal officiel. Par ailleurs l'INET, qui reçoit normalement les arrêtés de nomination, assure la formation consécutive à la promotion interne (durée : six jours). Ces obligations ne sont pas toujours connues des collectivités, qui gèrent en général un nombre assez réduit de personnes relevant de ce cadre d'emplois. **La formation des personnes promues est un sujet qui mérite d'être approfondi entre les partenaires.**

- Par ailleurs, l'article 19 de la loi du 12 mars 2012 prévoit pour les administrateurs territoriaux un dispositif national de sélection s'appuyant sur un examen professionnel, qui remplace la promotion interne : l'extension de ce dispositif, dont il est prévu qu'il puisse concerner tous les cadres A+, au cadre d'emploi des conservateurs, pourrait être étudiée et mise en place par un décret.

Au terme de cette étude du CNFPT, il apparaît que les vacances d'emplois annuelles, sans distinction de spécialité, sont susceptibles d'être pourvues à la fois par les sorties Inp, toujours inférieures aux ouvertures de postes, par les promotions internes, par les mouvements internes au cadre d'emploi ou encore par les arrivées externes (conservateurs État, contractuels, archéologues de l'INRAP...).

La mise en place d'un dispositif de suivi du cadre d'emploi, en stock et en flux, ainsi que par spécialité, est fortement recommandée afin d'apprécier les besoins de recrutement (cf recommandation n° 1).

Recommandation n° 6 : la mise en place d'une politique de communication adaptée à l'attention des collectivités locales sur les dispositions législatives et réglementaires applicables, s'agissant de la publication des postes (y compris ceux de la promotion interne) et du passage en CNE le cas échéant. Cette recommandation doit s'inscrire dans la mise à jour de la circulaire de 2004, et concerne à la fois le ministère de la culture (DGP/SMF) et celui de l'intérieur, ainsi que le CNFPT.

Recommandation n° 7 : l'Inp et l'INET pourraient utilement se rapprocher sur le point de la formation des conservateurs issus de la promotion interne.

2-1-2 La recherche du premier poste : atouts et handicaps

La spécificité de la fonction publique territoriale qui conduit le lauréat à rechercher par ses propres moyens son futur employeur est un aspect du métier auquel les candidats ont formellement été préparés lors de la scolarité (à l'Inp et à l'INET notamment, comme vu précédemment), qu'ils abordent avec différents atouts selon leur parcours et leur personnalité, certaines exigences pouvant expliquer en partie le délai pour concrétiser un recrutement.

a - La jeunesse et l'expérience : atout ou handicap du candidat ?

Le statut des conservateurs territoriaux mentionne (article 2) qu'ils « *ont vocation à occuper des emplois de direction de ces établissements et services* ». De nombreux entretiens ont souligné que la jeunesse de certains élèves sortis de l'Inp pouvait constituer un handicap par rapport à certains postes ouverts, notamment dans le cas de musées importants ou services ayant la responsabilité de plusieurs musées : le manque d'expérience d'encadrement sur des personnels nombreux, ou dans le rapport aux élus et aux autres services, est avancé par les recruteurs comme le premier argument de refus.

Certains DGA de grandes villes ont cependant indiqué qu'ils n'hésitaient pas à faire le choix de recruter un jeune conservateur, si son dynamisme et sa manière d'appréhender le projet étaient convaincants, car la jeunesse et le réseau professionnel des conservateurs de toutes origines constituent des atouts certains pour les collectivités, dans le réseau et la garantie de professionnalisme.

Enfin, l'inadaptation d'un candidat à un poste ne tiendrait pas, contre des clichés parfois ressortis, à son profil « trop scientifique », le conservateur étant unanimement estimé et reconnu comme un « savant » doté de qualités d'expertise, mais bien à **cause d'un déficit réel ou supposé de compétences managériales** ou d'expérience professionnelle, notamment pour un poste de direction. Sur certains types de postes, nos entretiens avec les candidats et des cadres de collectivités, indiquent que ces dernières privilégient « *un manager avec un solide bagage scientifique, et non l'inverse* ».

b - une majorité de sortants occupent des postes de direction

D'autres entretiens avec des professionnels ont souligné que le nombre de postes de conservateurs offerts en position de n-1 ou de n-2 dans un service était relativement faible, alors que ce sont souvent des postes qui permettent d'acquérir de l'expérience sans être en première ligne en termes de responsabilités. Ces postes semblent, cependant, rarement mis à la vacance, ou moins que les postes de direction. La mobilité relativement faible des personnes en poste est mentionnée dans plusieurs entretiens, comme des rapports récents sur la fonction publique l'ont également relevé s'agissant de la FPE également.

Le CNFPT constate toutefois dans son enquête auprès des « anciens élèves » que pas moins de 37 % d'entre eux se sont vus confier un poste de direction dès la sortie de l'Inp, qu'ils sont aussi 15 % à avoir occupé un poste d'adjoint au directeur, et autour de 11 % un poste de chef de service : **une nette majorité de conservateurs territoriaux sortant de l'Inp occupent donc des postes à responsabilité dès leur sortie de formation.**

c - Le rôle et la place donnée à la spécialité : atout ou frein au recrutement ?

Une mention particulière doit être faite sur le rôle de la spécialité (musées, archéologie, inventaire, etc...) , qui se conjugue à la qualité de conservateur : si elle domine à la fois lors du recrutement (elle figure comme l'un des points clés du concours de recrutement) et dans la formation (notamment pour les stages, ...), elle s'estompe une fois le lauréat inscrit sur la liste d'aptitude à l'issue de la formation, les postes étant ouverts pour des conservateurs de manière générique.

De fait, la spécialité semble devoir jouer ensuite, pour le recrutement et la carrière, un rôle second, qui invite à apprécier cet élément de typologie des profils de manière plus ouverte, attitude qui a pu faciliter le recrutement comme plusieurs témoignages recueillis par la mission et le CNFPT ont pu le prouver : par exemple, un conservateur spécialité archéologie peut se voir offrir des postes dans le domaine des musées ou de l'inventaire, et de la même manière, un conservateur « musées » obtient un poste de chef de service avec différentes spécialités sous sa responsabilité. Inversement, les candidats en recherche d'emploi qui associent le désir de rester non seulement dans leur spécialité mais également dans leur période d'expertise (XX^{ème} siècle, ou égyptologie par exemple) augmentent le risque de ne pas trouver de premier poste rapidement.

Les entretiens menés avec plusieurs personnes en recherche d'emploi illustrent cette tendance : le fait de se réserver pour le « bon poste » qui allie la spécialité et la période a pour effet de resserrer le champ des possibles, dans un marché du travail au plan territorial qui n'est pas extensible.

Plusieurs entretiens retiennent comme intéressante l'éventualité de cibler au moment du concours l'ouverture des postes par spécialité et période (musées/art asiatique par exemple), afin de mieux correspondre aux besoins du marché. **Seule une gestion prévisionnelle affinée du cadre d'emploi pourrait permettre cette adaptation**, dans les deux fonctions publiques, de fait.

Recommandation n° 8 : le lien entre la qualité de conservateur et le rôle de la spécialité appellent un dialogue entre les partenaires sur l'opportunité de revisiter cette dualité pour aller vers une plus grande fluidité des parcours et des projets professionnels, que ce soit en amont du processus (concours) ou lors de la formation. La sensibilisation des futurs candidats à adopter une position plus souple, tout au moins pour trouver un premier poste, pourrait favoriser des recrutements plus rapides.

2-1-3 Le délai de recrutement : de 3,4 mois en moyenne, il augmente nettement en 2013

La mission a été initiée en raison du contexte concernant la moitié de la promotion Rose Valland, dont neuf lauréats (sur vingt-deux) étaient toujours en recherche d'emploi à la fin de la mission.

Sur les promotions étudiées par le CNFPT, le délai moyen de recrutement relevé pour la première prise de poste territorial est inférieur à quatre mois :

- **3,4 mois** entre 2008 et 2012 (période de notre étude) ;
- **4,9 mois** sur la période étudiée par le CNFPT de 2002 à 2012, l'étude indiquant par ailleurs que 32 % sont recrutés le jour même de leur inscription sur la liste d'aptitude et qu'en définitive, 67 % ont trouvé un poste dans les six mois après la fin de la scolarité. Le fait qu'un tiers des élèves a trouvé un poste assuré en cours de scolarité doit également être relevé.

Ce délai entre la sortie et le premier poste a donc eu tendance à diminuer sur les années récentes, puis à résolument s'allonger en 2013, puisque la moitié d'entre eux se trouve en recherche d'emploi alors que s'ouvre le concours suivant, soit neuf mois après la sortie.

De rares cas de perte du bénéfice du concours

Le CNFPT et l'AGCCPF relèvent que **deux personnes** ont perdu définitivement le bénéfice du concours au terme des trois années autorisées, en raison d'une non-mobilité géographique, combinée avec un refus de la part de la collectivité par laquelle ils souhaitaient se faire embaucher, de transformer leur poste d'attaché en poste de conservateur.

Un marché restreint dans la région d'origine, ainsi qu'une inadéquation entre le projet professionnel et des contraintes d'ordre divers sont relevés par le CNFPT comme motifs de cette situation. Les entretiens menés par la mission ont confirmé ce fait, regrettable à bien des égards, tant en raison de l'investissement personnel des candidats à l'occasion du concours que du coût de ce dernier et celui de la formation, et enfin du potentiel professionnel inemployé.

L'argument du faible coût d'un conservateur territorial en début de carrière, comparé à celui d'un attaché en milieu ou fin de carrière, ne semble pas retenu par les collectivités, comme en ont témoigné les personnes dans cette situation et de nombreux directeurs régionaux des affaires culturelles qui ont effectué des démarches en ce sens.

2-2 - L'enquête en région : les postes offerts aux conservateurs de musée diminuent sur la période

Les conseillers pour les musées ont requis l'information sollicitée par le questionnaire de la mission auprès des collectivités et/ou des musées territoriaux. Vingt-trois DRAC ont renvoyé l'enquête concernant la répartition des emplois dans les musées de France (vingt-deux de France métropolitaine et une d'Outre-mer : La Réunion), et dix-huit DRAC ont renseigné entièrement le questionnaire, à l'exception des réponses concernant les directeurs statutaires et les assistants de conservation pour lesquels l'absence de réponse à ces données est plus importante. Trois DRAC n'ont pas été en mesure de renseigner le nombre d'emplois en 2008 par catégorie (conservateurs, attachés, assistants, directeurs statutaires et contractuels) et par fonction (directeur/non directeur). L'analyse des données tient bien compte de ces quelques éléments de discontinuité.

2-2-1 - La baisse du nombre de conservateurs dans les musées territoriaux est constatée alors que le nombre de postes de direction augmente

Quinze DRAC métropolitaines ont renseigné le questionnaire sur la totalité de la période allant de 2008 à 2013 pour la répartition des emplois de direction, lesquels passent de 637 à 658 postes, soit un gain de 21 postes sur cet échantillon. Ces emplois sont occupés par des conservateurs, des attachés de conservation, des directeurs statutaires, des contractuels ou des assistants de conservations. Les évolutions concernant les postes de

direction en sont retracées ci-après.

(enquête sur 15 régions)	2008	2013	écart
CTP directeurs	249	240	-9
CTP non directeurs	117	106	-11
total conservateurs	366	346	-20
			0
attachés de conservation directeurs	88	110	22
attachés de conservation non directeurs	163	166	3
total	251	276	25
			0
assistants de conservations directeurs	26	29	3
assistants de conservations non directeurs	131	160	29
total	157	189	32
			0
directeurs statutaires	57	51	-6
			0
contractuels directeurs	42	57	15
contractuels non directeurs avec Paris	nd	34	
contractuels non directeurs hors Paris	22	20	-2
total hors Paris	64	77	13
total avec Paris	nd	91	

Source : enquête conseillers musées 2013 auprès des CT.

Les constats principaux sur cet échantillon spécifique sont les suivants :

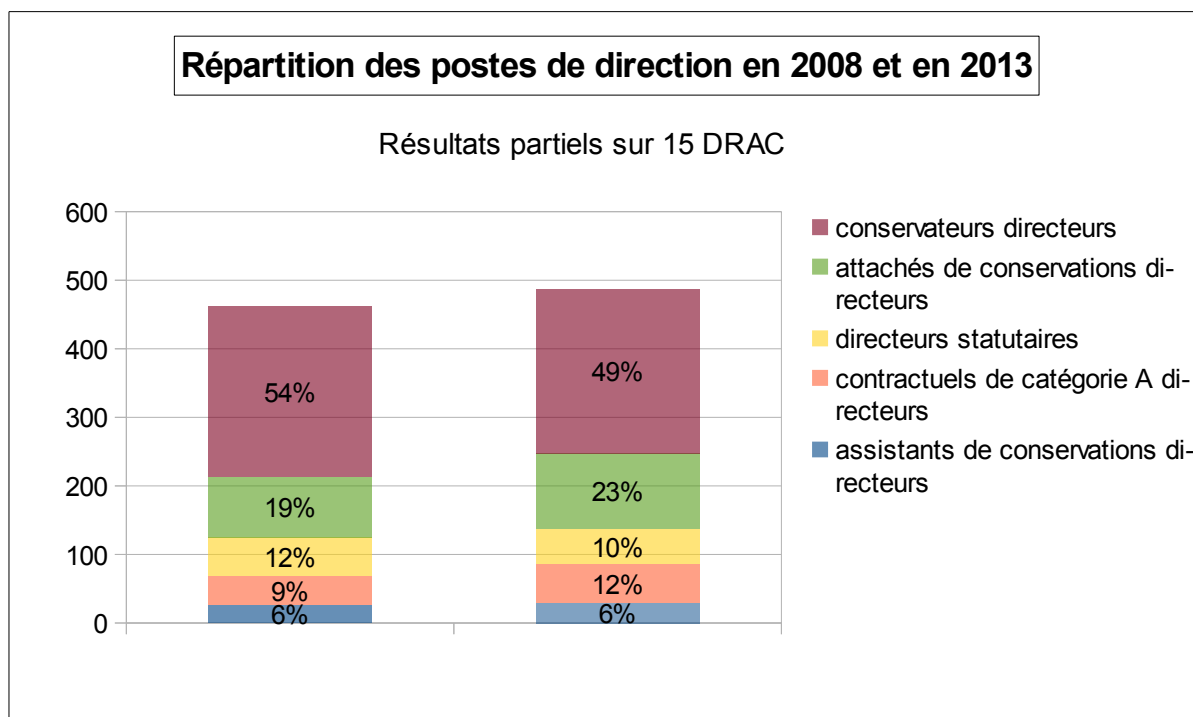
- le nombre global de conservateurs de musées territoriaux (directeurs et non directeurs) passe de 366 à 346 sur la période, soit une baisse de l'effectif de 20 postes et de - 5,46 % ;
- les conservateurs qui occupent des emplois de directeurs diminuent de neuf postes soit une baisse de 3,6%. Les conservateurs non-directeurs sont en diminution de onze postes (- 9,4%).
- les attachés de conservation passent de 251 à 276 sur le même échantillon et la même période (gain de 25 postes, soit +10%) ;
- les attachés de conservation occupant des postes de direction passent de 88 à 110 (soit une hausse de 25 %).
- les assistants de conservation passent de 157 à 189 dans le même cadre, et sont 29 à occuper des postes de direction en 2013 contre 26 en 2008 : c'est une progression de plus de 20 %.
- les directeurs statutaires passent de 57 à 51 postes (-10%)
- les contractuels passent de 64 à 91 sur la période, et sont 57 à occuper des postes de direction en 2013, contre 42 en 2008, avec la Ville de Paris. Hors celle-ci, l'effectif global passe de 64 à 76 (+19%).

Dans le même temps, mais sur un total élargi à vingt-et-une régions, le nombre global de postes de direction passe de 637 en 2008 à 658 en 2013, soit un gain de 21 postes, y

compris Ville de Paris (soit + 3,3 %), se décomposant en une baisse de 11 postes de conservateurs-directeurs, et une augmentation de 32 postes s'agissant des directeurs non conservateurs (tous autres statuts confondus). Les deux tendances sont inverses entre les conservateurs et les autres origines, ce qui semble se retrouver dans la situation qui affecte la promotion Rose Valland.

2-2-2 - L'augmentation des attachés et des contractuels sur les fonctions de direction

De manière plus détaillée, les évolutions sont les suivantes (cf tableau ci-après) :



- ✧ L'augmentation du nombre des emplois de direction des musées de France entre 2008 et 2013 ne s'est pas faite au profit des conservateurs territoriaux du patrimoine, même s'ils demeurent majoritaires dans ce type de fonction, mais au profit des attachés de conservation et des contractuels.
- ✧ Les conservateurs occupant des postes de direction de musées de France représentent moins de la moitié de l'effectif total en 2013, passant de 54 % en 2008 à 49 % actuellement, soit une baisse de cinq points, même s'ils demeurent majoritaires dans ce type de fonction.
- ✧ Les attachés de conservation augmentent dans le même temps passant de 19 % à 23 % des postes de direction, illustrant l'évolution de cadre d'emploi dans ce champ, même si les questionnaires indiquent que ces évolutions concernent un grand nombre de musées de petite et moyenne taille dont le conservateur-directeur est parti à la retraite, permettant ainsi à l'adjoint-attaché d'occuper le poste. De nombreuses suppressions de postes de conservateurs ont eu lieu dans ce cadre, relevées par tous les conseillers pour les musées, qu'il s'agisse de conservations départementales, sujet spécifique qui sera analysé plus loin, ou de musées de France dont le poste de direction n'a pas été offert à la vacance au niveau de conservateur.

- ⤴ Les directeurs statutaires perdent deux points sur les postes de direction, passant de 12 % à 10 % du total.
- ⤴ La part des agents contractuels sur les postes de direction progresse de trois points, passant de 9 % à 12 % sur la période, de 42 directeurs à 57 sur l'échantillon (mais à 70 sur 21 régions), la seule région Provence-Alpes-Côte d'Azur totalisant 24 contractuels recrutés sur des postes de direction en 2013, contre 14 en 2008, sur un réseau numériquement significatif .
- ⤴ Les assistants de conservation restent stables et constituent 6 % de l'effectif des postes de direction.

La photographie de la répartition des postes de direction en 2013 (sur 21 régions)

Le périmètre des données 2013 concernant les postes de direction repose sur un échantillon élargi de 21 DRAC. Il permet de constater la répartition des agents suivant leur catégorie d'emploi comme suit. L'état des lieux permet d'élargir la représentation au-delà de la comparaison établie ci-dessus, pour constater que :

- les conservateurs occupent 51 % des emplois de directions, restant majoritaires ;
- les attachés de conservation se placent à 24 % de ces postes ;
- les contractuels en occupent 11 % ;
- les directeurs statutaires exercent 8 % des fonctions de direction ;
- les assistants de conservation occupent 6 % des postes de direction.

Les titulaires de la fonction publique territoriale issus des recrutements adaptés aux missions des musées territoriaux restent donc majoritaires sur ces emplois, même en considérant l'augmentation des agents non titulaires.

2-3 L'analyse des offres d'emploi illustre la diversité des musées de France et traduit l'évolution des politiques territoriales

2-3-1- Un ensemble hétérogène, des procédures de recrutement très diverses

Le caractère hétérogène des musées de France a été souligné par l'association générale des conservateurs de collections publiques, dans son *Livre blanc des musées de France* (janvier 2011) : la variété des postes offerts est à son image.

Les élèves commencent à rechercher des entretiens durant la scolarité, d'autres - une petite majorité actuellement- après la sortie. Des élèves et des élus ou cadres territoriaux ont regretté que les ouvertures de postes ne correspondent pas au calendrier de sortie de l'Inp, mal connu de certaines collectivités, dont certaines ont un besoin de recrutement presque immédiat.

Lors de la recherche, les élèves et ensuite les candidats à l'embauche effectuent un suivi des postes sur des sites internet (cf infra).

Si la grande majorité des procédures de recrutement se déroulent d'une façon transparente et professionnelle, il arrive que d'autres soient purement formelles. Des exemples d'entretiens ne durant qu'une dizaine de minutes ont donné le sentiment à certains candidats d'avoir été entendus simplement afin de prouver qu'une procédure a été respectée : ce type d'expérience pénible a été relaté par plusieurs candidats reçus en entretiens, dans différentes spécialités mais essentiellement musées. Un autre candidat a

fourni, à la demande de la collectivité, une note d'intention sur le projet, non transmise ensuite au jury, comme la mission a pu le constater. Dans ces cas, les témoignages entendus et les recrutements effectués ensuite tendent à prouver que des mouvements en interne voire l'embauche de contractuels déjà repérés avaient été prévus par la collectivité.

Enfin, le rôle des services RH des collectivités est à souligner, ceux-ci n'étant pas toujours bien au fait de la mission de l'Inp et de la situation des élèves lauréats du concours, mais **non encore inscrits sur liste d'aptitude** : le tri des lettres de candidature étant fait par ces services RH, il est arrivé que celle d'un élève lauréat ne soit pas retenue, du simple fait de la méconnaissance du rôle de l'Inp comme école d'application. Cela a pu être corrigé, en l'espèce, et la candidate a finalement été entendue par le jury.

2-3-2 Les contraintes budgétaires et la gestion des personnels ont des répercussions sensibles sur le recrutement

Les commentaires qu'appellent à la fois les évolutions observées sur la période 2008/12 sur quinze régions et la photographie de la répartition des postes de direction en 2013 sont les suivants :

a - Le raisonnement économique et budgétaire des collectivités apparaît comme point commun dans les commentaires des DRAC et les entretiens recueillis : il explique en grande partie la substitution de postes de catégorie A + au profit de A - ou de B, voire de C, en dépit du fait que le coût d'un CTP en début de carrière soit inférieur à celui d'un attaché de conservation confirmé.

Si les budgets attribués à la dépense culturelle ont nettement progressé dans les dépenses des collectivités locales depuis une vingtaine d'années, l'évolution récente, conjuguant la baisse des dotations de l'État à la hausse de dépenses obligatoires, a conduit à adopter une gestion plus resserrée des dépenses culturelles, dont celles liées aux personnels. La double contrainte de devoir gérer des budgets en baisse explique une bonne partie des mouvements observés, notamment les départs à la retraite de conservateur non remplacés. Les avis recueillis ne critiquent pas ce constat s'agissant de musées pour lesquels la collection et la taille de l'établissement peuvent tout à fait correspondre à des postes qui ne justifient pas forcément du niveau de conservateur.

En revanche, et même si la compétence de la filière culturelle territoriale est reconnue et saluée, il faut relever que s'agissant des attachés territoriaux de conservation du patrimoine, en dépit du haut niveau de certains, il arrive que d'autres, actuellement en position de responsabilité exclusive, ne disposent pas toujours (et parfois **moins qu'avant** pour les plus récemment recrutés) d'une formation adéquate en matière de conservation du patrimoine, en particulier pour la **conservation préventive** ou le récolement par exemple. La quasi-suppression de toute formation post-recrutement est manifestement une situation inadaptée à leurs fonctions ; une action de reprise de ce parcours semblant s'imposer.

La décrue progressive de personnels scientifiques dans plusieurs régions est également relevé par les conseillers musées dans l'enquête effectuée pour la mission.

Recommandation n° 9 : le rapprochement des partenaires sur la formation des attachés de conservation est recommandée, car la qualification des personnels ayant la responsabilité de collections publiques est un enjeu qui ne peut être méconnu.

Recommandation n° 10 : une meilleure sensibilisation des collectivités aux spécificités et atouts de la filière culturelle et en particulier des conservateurs, est recommandée, en particulier auprès des cadres administratifs ; déjà amorcée à l'INET par des éléments de formation commune, elle sera sans doute nécessaire auprès des cadres en poste depuis longtemps.

b- un raisonnement en termes de gestion des ressources humaines, de promotion interne en faveur des différents cadres d'emploi, répondant à une reconnaissance de leurs qualités et de leur parcours. Les attachés territoriaux de conservation constituent, comme on l'a vu, une part croissante des flux entrants dans le cadre des conservateurs, conséquence du fait qu'il n'y a qu'un seul grade les concernant, ce qui conduit à les promouvoir dans le cadre des conservateurs.

Recommandation n° 11 : la mission recommande l'étude de la création d'un second grade, voire d'un principalat, dans le corps des attachés de conservation du patrimoine, ce qui pourrait répondre à des besoins en termes de gestion des personnels afin de permettre une progression de carrière sans systématiquement passer dans le cadre d'emploi des conservateurs.

c- le recrutement de contractuels répond aussi à l'absence de candidatures de titulaires, comme de nombreux conseillers musées le relèvent dans l'enquête, en particulier sur des musées jugés trop modestes ou éloignés : les villes sont alors dans le cadre réglementaire leur permettant de le faire.

2-3-3 Des collectivités ne ciblent plus le recrutement pour leurs musées sur les seuls conservateurs

Même s'il ne s'agit que de cas forcément spécifiques, il apparaît que des collectivités ouvrent largement le recrutement des personnels d'encadrement de leur(s) musée(s), pour les postes de chefs de services muséaux, afin de se réserver la possibilité d'entendre des candidats titulaires venus d'autres horizons que de la conservation, souvent pour des profils plus culturels³² ou plus managériaux. Les conseillers musées ont relevé de telles évolutions dans plusieurs régions (Alsace, Centre, Aquitaine...). La mission a pu prendre connaissance et échanger avec les cadres territoriaux et les candidats, en particulier sur un exemple récent développé ci-après.

Certains professionnels évoquent la reprise d'une tendance amorcée par l'État dans de grands établissements publics nationaux³³, ou à l'étranger (États-Unis, Grande-Bretagne, Allemagne, etc) dont les dirigeants ne sont pas des conservateurs. La volonté de faire d'un musée un pôle culturel au sens large, de proposer des programmations (et donc des expositions) plus « attractives », peuvent expliquer cette tendance. Des villes ont ainsi recruté des contractuels venus d'autres horizons et ayant une reconnaissance dans leur domaine (en Aquitaine, Nord-Pas-de-Calais, PACA ...).

L'exemple récent concerne une ville de plus de 100 000 habitants qui a ouvert récemment un poste de direction des musées à des cadres A+, sans mentionner le cadre d'emploi de conservateur et en indiquant simplement « cadre A expérimenté ou A+ ». La Direction des affaires culturelles de la ville indique que le réseau comporte trois musées (MBA, musée et musée historique) et justifie la définition large du profil en précisant qu'une expérience

³² Dans le corps des inspecteurs de la création artistique par exemple (ICCEAC) de la FPE.

³³ (comme Branly, le MUCEM ou le CNAC-GP).

est nécessaire, compte tenu d'un projet de réorganisation. Si le cadre d'emploi des conservateurs n'a pas été spécifié dans le cas des musées, c'est que la ville, consultée, estime que les conservateurs qu'elle a rencontrés (de manière générique) éprouveraient « *souvent des difficultés à insérer leurs projets d'établissements au sein des projets territoriaux de la ville et à engager un dialogue constructif avec les élus et les services culturels de la ville.* ». Ce type de remarque a été fait également par plusieurs des collectivités locales de taille importante auditionnées par la mission d'inspection.

D'autres exemples de collectivités ayant renoncé à recruter des conservateurs ont été relevés, souvent parce que des candidats conservateurs retenus s'étaient désistés, ou simplement faute de candidatures.

On observe par ailleurs que de nombreux avis de vacance de postes ouvrent à la filière culturelle A et A+ *sans distinction*, et sans pour autant que les conservateurs soient forcément pénalisés. Sur un exemple concernant le Centre, au terme d'une cinquantaine d'entretiens mettant en concurrence des attachés et des conservateurs, c'est finalement une jeune conservatrice sortant de l'Inp qui a été retenue, à l'issue d'une procédure ouverte et professionnelle. En revanche, pour une collection d'art contemporain dans l'ouest, une contractuelle a été retenue au bénéfice de l'expérience, tandis que des lauréats de l'Inp étaient jugés trop jeunes et moins compétents a priori pour ce type de poste très spécifique.

Enfin, le rôle de l'Inp comme école d'application n'est pas assez connu : autant il l'est et très favorablement, par les collectivités qui accueillent des stagiaires, autant dans d'autres cas, les élèves entendus ont témoigné d'une relative méconnaissance : les collectivités locales ont le sentiment de recevoir des jeunes sortis de leurs études, et non des lauréats de concours et élèves en école d'application, donc confrontés aux contraintes du terrain par leur formation. Une communication en ce sens serait bienvenue.

Recommandation n° 12 : la mission recommande de rappeler aux préfets l'importance du contrôle de légalité en matière de recrutement s'agissant des postes concernant les musées de France, pour lesquels les titulaires sont prioritaires. Cela pourrait être fait dans le cadre de la mise à jour de la circulaire de 2004 précitée, qui permettrait de souligner également le rôle de l'INET et de l'INP comme écoles d'application des deux fonctions publiques État et Territoriale.

2-3-4 - La question des mutualisations et le recul des conservations départementales : une réflexion à poursuivre pour optimiser les recrutements de conservateurs

Les conseillers musées ont relevé, dans une majorité de régions, une diminution voire une disparition des postes offerts aux conservateurs dans les conservations départementales, lesquelles sont en perte de vitesse tant pour des motifs budgétaires, les Conseils généraux invoquant des priorités d'actions et de moyens dans le champ social, qu'en raison d'évolutions plus structurelles, les missions étant redéfinies vers le tourisme ou parfois redistribuées au profit des EPCI, ou encore étant supprimées.

Or parallèlement à la disparition de postes de CTP dans les conservations départementales, un mouvement se dessine vers la création de postes de conservateurs mutualisés entre plusieurs communes, agglomérations ou autre collectivité, permettant de regrouper des moyens d'actions de politique culturelle et patrimoniale. Le Service des musées de France observe que ce mouvement intéresse davantage les musées de société que les musées des

beaux-arts.

La perspective d'une **approche par territoire** ainsi que par **type de collections** (beaux-arts, art contemporain, etc..) se combinent dans les possibilités envisagées : seule une concertation de tous les partenaires du réseau des musées au niveau territorial peut permettre de définir l'approche la plus adaptée, travail que les DRAC peuvent accompagner, au titre du contrôle scientifique et technique.

Cette concertation et l'éventualité de mutualisations des moyens humains pourrait permettre d'enrayer la disparition progressive des postes de conservateur territorial notamment au niveau des conservations départementales, mais aussi dans les communes comportant ce type d'équipements et ne disposant pas forcément de moyens financiers suffisants.

Il semble que le statut d'EPCC ne permette cependant pas, sauf dérogation ou convention, de titulariser conservateurs inscrits sur liste d'aptitude qui occuperaient un premier poste, sauf s'ils sont mis à disposition par une collectivité locale. Ce point importe en matière de premier recrutement et de carrière.

Recommandation n° 13 : la discussion autour de la perspective de mutualiser des moyens, notamment des postes de conservateur, à l'échelle des musées d'un territoire, entre différentes collectivités locales, pourrait constituer une piste d'opportunités, pour autant que des actions et des collections communes puissent le justifier. Cela pourrait se faire de plus en plus au niveau des EPCI qui semblent un bon niveau de gestion dans la plupart des cas.

2-3-5 Le statut des EPCC à caractère industriel et commercial ne convient pas aux recrutements de sortants et gèle les carrières

L'attention de la mission a été attirée sur l'impossibilité pour un musée de France à statut d'EPCC industriel et commercial de recruter un conservateur du patrimoine inscrit sur liste d'aptitude en raison de l'impossibilité juridique de procéder à sa titularisation, au terme des six mois de stage. Cette situation, commentée par l'administrateur d'un musée sous ce statut, le Centre national du costume de scène à Moulins, est nouvelle puisque précédemment, une collectivité présente au Conseil d'administration, le CG de l'Allier, avait bien voulu recruter la conservatrice précédente afin de stabiliser sa situation administrative, la mettant à disposition - via une convention- auprès de l'établissement. Mais le CG a redisposé du poste pour ses besoins propres une fois l'intéressée partie vers un autre musée, en raison du second inconvénient de ce statut d'EPCC-IC ; à savoir que les contrats de droit privé qu'il offre ont pour conséquence de geler la carrière des titulaires qui y exercent, durant le temps du contrat.

Un précédent rapport³⁴ de l'IGAC sur les EPCC avait identifié six musées sous statut d'EPCC-IC³⁵. En revanche, deux musées sont sous statut d'EPCC administratif³⁶, permettant d'accueillir des CTP.

L'intérêt d'élargir le plus possible le champ des postes offerts aux sortants recommande l'étude d'une **évolution du statut des EPCC pour permettre l'accueil de titulaires**, en particulier de la FPT, qu'ils soient sortants ou en poste. **Une réflexion parlementaire est en cours sur ce sujet, à laquelle il serait utile que le SMF s'associe, puisqu'il est sensible à cette question, évoquée à l'occasion de la présente mission.**

³⁴ Cf rapport n° 2010-19 de Michel Berthod sur les EPCC.

³⁵ EPCC-IC : Centre national du costume de scène (Moulins), Bibracte, Issoudun, centre Pompidou Metz, La Coupole, (Nord pas de calais), musée des impressionnistes de Giverny.

³⁶ EPCC-adm : musée d'art moderne de Céret et Louvre-Lens.

2-4 Un décalage entre offre et demande sur une fraction du marché du travail des conservateurs territoriaux

Sur un marché du travail qui croisent offre et demande au fil des vacances de postes, les ambitions des uns et les besoins des autres ne se rejoignent donc pas toujours, ces situations tendant à augmenter sans que l'on puisse dire si cela est spécifique à ce cadre d'emploi particulier. Les remarques qui ressortent dans les entretiens sont les suivantes :

- **les collectivités locales recherchent des responsables scientifiquement incontestables qui démontrent aussi des qualités de managers et soient capables d'inscrire les projets de leurs établissements dans les projets territoriaux qu'elles portent.** Elles souhaitent aussi, pour une petite majorité, des professionnels déjà formés : or elles reçoivent des candidats issus de six ans à sept années post-bac, pas toujours aptes à se voir confier de lourdes responsabilités, notamment pour les postes de chefs de service ou de direction. En revanche, ce type de compétence correspondra davantage à des lauréats issus du concours interne ou plus rarement externe, mais disposant déjà d'un parcours professionnel étoffé.

- **la faiblesse des postes offerts en « n-1 » ou n-2 » est un des aspects du marché,** qui en fait à la fois l'intérêt et la limite. Cela pose la question de la faible mobilité des conservateurs en place dans ces fonctions de rang intermédiaire et qui peuvent occuper le poste durant de longues années. Ce constat est souvent revenu dans les entretiens. Les moyens des collectivités, souvent contraints, les orientent vers des postes d'attachés pour ns de n-1, en méconnaissance du coût réel des conservateurs, faible pour des cadres A+ en début de carrière.

- **les spécialités deviennent relativement secondaires au moment du recrutement.** Les collectivités veulent parfois des cadres « de terrain » : c'est par exemple le cas de l'archéologie, où des professionnels issus de l'INRAP sont recrutés au détriment des conservateurs de cette spécialité sortant de l'Inp, lesquels optent, comme observé par la mission ou par le CNFPT, pour les musées d'archéologie, relativisant la notion de spécialité déjà évoquée auparavant. Il en va de même pour l'inventaire où les collectivités recrutent volontiers des ingénieurs de recherche tandis que les CTP de cette spécialité sont invités à bifurquer vers les musées ou les services (jugés trop « historiens d'art »). En outre, on observe que quatre conservateurs territoriaux de la promotion Rose Valland en spécialité archéologie ont finalement trouvé un poste dans le champ des musées. De la même manière, les CTP de la spécialité PSTN³⁷ trouvent souvent des débouchés dans les musées, et l'inventaire. ***Ces constats rejoignent la recommandation faite ci-dessus concernant la question de la spécialité, qui peut devenir presque relative, en phase de recherche d'emploi.***

- **l'appréhension ou la difficulté de gérer le « lien au politique » est parfois évoquée,** les conseillers musées pointant dans plusieurs régions une certaine « *peur du politique* » de la part de candidats. Or le lien au politique est crucial, surtout s'agissant de cadres A+ . Inversement, l'ingérence de certains élus dans la politique scientifique des musées est très ponctuellement relevée par l'enquête (programme des expositions, acquisitions) ou encore l'absence de motivation de l'élu sur le devenir du musée concerné par l'ouverture d'un poste, qui a pu démotiver certains candidats entendus.

Des candidats enfin, expriment des exigences initiales parfois élevées, se limitant à leur spécialité, voire à leur période, ce qui réduit d'autant le champ d'investigation : ils

³⁷ Patrimoine scientifique, technique et naturel, spécialité créée en 1993 par modification du statut de 1991. Cf Rapport de l'Inspection des patrimoine, MH Joly et MF Hérault, 2013.

souhaitent un poste idéalisé, et n'ont pas tous, au départ du moins, la volonté de commencer leur parcours par des musées de dimension modeste, en dépit de la grande liberté et marge d'action qui leur sont souvent offertes dans ces cas. De ce fait, certains poursuivent une carrière « indépendante » tout en poursuivant leur recherche d'emploi dans la FPT en particulier, se donnant le temps de trouver un poste conforme à leurs attentes professionnelles. D'autres enfin, issus du concours interne, trouvent plus d'avantages, en particulier financiers, à leur affectation précédente. La mobilité et la motivation de certains profils de candidats peuvent parfois être questionnées à ce stade, par rapport à la problématique de cette étude.

Le décalage entre les attentes et la réalité du terrain, et les désistements de candidats peuvent dans quelques cas inciter les collectivités à recruter en interne ou dans d'autres catégories (ANT, etc), comme de nombreux exemples relevés par les conseillers musées le montrent. Une série de facteurs peuvent expliquer cette situation, et l'écart avec le passé, qu'a étudiée le CNFPT en enquêtant auprès des anciens élèves, en est d'autant plus significatif. Les anciens élèves les plus disposés à mettre en œuvre leurs compétences managériales ont sans peine trouvé un poste, sans pour autant renoncer au fond de leurs missions. Quand l'état du marché ne correspond pas à leur projet professionnel, ceux qui sont moins mobiles ou moins souples dans leurs critères allongent le temps de la recherche de poste, au risque de devoir assumer *in fine* un choix plus réduit.

Ces éléments d'appréciation du « contexte », à la dynamique ou à son absence de la part de la collectivité, sont inhérents à tout processus RH, mais le contexte du marché trahit une « tension » naissante entre offre et demande concernant les conservateurs, encore très limitée, mais néanmoins signalée sur l'ensemble du territoire, selon les conseillers musées et nos entretiens.

L'évolution de l'Inp vers une formation qui accorde une place significative à la recherche et donc à l'aspect « universitaire » du cursus, accentuant l'aspect « histoire de l'art », correspond à des orientations générales du législateur³⁸ : serait-ce cette évolution qui pourrait expliquer une partie du décalage progressif d'avec la réalité de certains postes offerts dans le champ territorial, qui peuvent être soit des postes sur des musées éloignés des centre-villes, soit des postes d'encadrement et de chef de service ? La question peut se poser, à la lumière des entretiens recueillis, côté candidats comme côté employeurs, même s'ils reconnaissent que la recherche ou reconnaissance dans ce champ est un atout. L'Inp apparaît comme positionnée de manière double, entre son statut d'école d'application et celui d'établissement d'enseignement supérieur à caractère plus universitaire. Ces éléments devraient conduire la tutelle à clarifier les demandes faites à l'Inp en recherchant les moyens de redéfinir ses priorités de manière plus souple, dans un dialogue associant le partenaire représentant les collectivités, à le CNFPT, pour clarifier les attentes et les besoins en termes de cursus au sens le plus large.

La situation de la promotion sortante et les avis de postes parus récemment doivent amener les partenaires à clarifier les étapes clés concernant le cadre d'emploi, du concours à la formation, en passant par la question des spécialités, qui concernent les conditions du recrutement.

Cette clarification devrait aussi associer les collectivités (AMGVF notamment), et se doubler d'un travail de communication mettant en avant les atouts des conservateurs. (cf recommandations n° 3 et 6).

³⁸ CF infra sur la scolarité, rappelant la loi du 22 juillet 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche et la place de celle-ci au sein de la haute fonction publique.

Recommandation n° 14 : *dans la suite de la recommandation n° 4 sur le suivi des conservateurs territoriaux en recherche de poste, la mission recommande le rapprochement de l'Inp et du CNFPT pour un suivi plus structuré, à la fois de groupe et individualisé. Ce suivi serait en relation avec le marché des postes et permettrait de dessiner un projet professionnel adapté à chacun, avec le cas échéant la recommandation de faire preuve d'une certaine souplesse en termes de spécialité ou de période d'expertise, surtout pour le premier poste.*

2-5 Les exceptions à la priorité de recrutement de titulaires semblent amorcer une tendance, appelant une vigilance renforcée au titre du contrôle de légalité

L'enquête menée auprès des conseillers pour les musées montre que les collectivités respectent dans leur quasi-totalité le dispositif légal (ouverture du poste aux titulaires), et ceci, dans la plupart des cas en concertation avec la DRAC, sauf des exceptions signalées. Les recrutements croissants de contractuels observés pourraient amorcer une tendance, même s'ils restent limités : cas du poste de n°2 au musée des Beaux-Arts de MBA de Rennes, de la direction du CAPC à Bordeaux, du musée Réattu d'Arles ou encore du musée Matisse de Cateau-Cambrésis...

Comme indiqué plus haut, le contrôle de légalité s'exerce dans le cadre de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984³⁹ et, dans le cadre de la loi musées, des interventions ou des courriers ont été adressés par les directeurs régionaux aux élus (comme en DRAC Nord-Pas de-Calais par exemple), lorsqu'il s'agissait de musées de France, sans suite effective au plan juridique. La mission n'a pas investigué les différents types de contrats proposés aux intéressés (durée notamment), et n'a pas eu connaissance de recours récents, hormis une démarche portée par l'AGCCPF auprès de la préfecture d'Ille-et-Vilaine, sans conséquence connue⁴⁰.

Cette tendance au recrutement de contractuels sur des postes de titulaires est confirmée par la Direction générale des Collectivités locales dans un rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales et des établissements publics. On y trouve en effet un passage qui illustre cette tendance ainsi que, d'une certaine manière, la relative souplesse du contrôle de légalité :

"Les préfetures relèvent ainsi dans leur grande majorité la tendance des collectivités à recruter des agents contractuels sur des emplois permanents, en appliquant les dispositions de l'article 3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. Les employeurs territoriaux se basent souvent sur l'alinéa 5 de cet article 3 qui permet d'avoir recours à des non titulaires « pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ». Ces pratiques sont difficiles à contrôler, dans la mesure où les textes laissent une certaine marge d'interprétation. En outre, le dialogue avec les élus n'est pas toujours aisé dans un domaine où ceux-ci estiment bénéficier d'une grande liberté d'action. »

La DGCL met en doute également « la recherche réelle d'un agent titulaire pour occuper le poste », dans ce même rapport.

³⁹ « Art. 34 : les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant (...). La délibération précise le grade (...) correspondant à l'emploi créé. Elle indique, le cas échéant, si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3. Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé sont précisés. (...) »

⁴⁰ Dans ce cas, on peut supposer que le service du contrôle de légalité de la préfecture a procédé aux vérifications qui s'imposaient et n'a pas considéré qu'il convenait de déférer la délibération vers la justice administrative.

S'ils ne dessinent pas un mouvement de fond, ces recrutements de contractuels devraient s'inscrire, *a priori*, dans le cadre de ce qui est autorisé par les textes, à savoir suite à l'impossibilité de recruter un titulaire (qui a pu être justifié en avançant la jeunesse de certains candidats, ou le délai trop long pour attendre un titulaire, selon les collectivités et directeurs entendus). Il conviendrait alors que le cadre de la loi précitée soit respecté :

- soit au titre de l'article 3-2 (vacance temporaire d'emploi permanent dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire) ;
- soit de l'article 3-3, 2° (« pour les emplois (...) de catégorie A lorsque les besoins du service le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté (...) », et dans ce cas le CDD ne peut être conclu que pour une durée maximale de trois ans⁴¹ ;
- soit sur un contrat à durée indéterminée si l'intéressé « (...) justifie d'une durée de services publics effectifs de six ans au moins sur des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique (...) ».

Les limites posées à la mission ne la conduisaient pas à accéder au détail des situations évoquées.

La seule décision de justice connue à ce jour est celle formulée par la **Cour administrative d'appel de Bordeaux**, qui a sanctionné l'acte pris par la ville de Bayonne, à l'occasion du recours formé par un conservateur contre la décision par la ville de recruter un contractuel pour son musée basque, (cf infra).

Il est à noter enfin, comme indiqué plus haut, que l'irrégularité éventuelle d'un recrutement ne constitue pas un motif juridique de retrait⁴² du label « musée de France », non plus que l'absence de personnel scientifique qualifié, relevée pourtant sur une fraction du réseau.

Recommandation n° 15 : une mise à jour de la circulaire de 2004 et une application plus vigilante et plus stricte de l'ensemble des dispositions législatives en matière de recrutement par les préfectures pourraient permettre d'agir dans le sens d'un meilleur respect du dispositif du Code du patrimoine concernant les musées de France. (cf recommandation n° 12).

⁴¹(cas à Rennes par exemple, mais qui n'a pu être exploré dans tous les autres cas)

⁴² Label qui ne peut être retiré qu'en cas d'atteinte aux collections notamment.

Conclusion

La volonté initiale de la loi sur les musées, et des dispositions qui en ont découlé en matière de qualification des personnels, était de donner un cadre à un ensemble de professionnels et de collections qui soient, de ce fait, protégées par la compétence de leurs personnels. Celle-ci est garantie par une progression réelle de la filière culturelle territoriale dans son ensemble depuis une vingtaine d'années, notamment dans le champ muséal.

Les collectivités locales concernées appliquent ce dispositif, en connaissent à la fois les contraintes et les avantages en termes de réseau, de garantie de professionnalisme et éventuellement d'accompagnement par l'État de leurs projets, une partie des aides (récolement, acquisitions...) y étant attachée. Une fraction très minoritaire d'entre elles s'en affranchit d'une certaine manière, ou émet l'idée de « sortir » du réseau des musées de France, pour reprendre une liberté d'action dont elles s'estiment privées, qu'il s'agisse des contraintes de recrutement ou des exigences du contrôle scientifique et technique.

Ces attitudes, pour limitées qu'elles soient, illustrent la tension naissante qui existe entre l'exigence professionnelle d'un label des musées qui se veut de niveau national et même international et les attentes des collectivités locales qui vivent parfois ces contraintes comme des manifestations de l'autoritarisme de l'État en matière de politique culturelle, surtout dans un contexte de baisse de son soutien financier. Certaines collectivités locales employeuses s'inquiètent de l'insuffisante « employabilité » de conservateurs issus de l'INP, ce qui les conduit à rechercher d'autres profils professionnels pour exercer des responsabilités de direction dans leurs établissements muséographiques. Si un consensus se dégage entre l'ensemble des partenaires concernés sur les grands axes d'une politique nationale relative aux musées, en particulier sur les dispositions relatives aux qualifications des personnels, il serait utile d'en préciser les contours, en fonction des situations et des établissements concernés, parfois très différents les uns des autres.

Les conditions pour que le recrutement de non-titulaires ou de personnes dont les compétences ne seraient pas garanties ne devienne pas une tendance confirmée, qui conduirait au dépérissement progressif du cadre d'emploi des conservateurs territoriaux du patrimoine, pourraient être les suivantes :

- rappeler le cadre législatif du recrutement ainsi que le cadre réglementaire non dérogatoire applicable en matière de recrutement de conservateurs territoriaux du patrimoine, sauf exceptions, et actualiser ce dernier en le simplifiant et en réécrivant la circulaire de 2004 (procédure CNE à clarifier en particulier) ;
- communiquer sur le caractère homogène de l'ensemble des musées de France, sur le rôle du Service des musées de France et des conseillers pour les musées, sur l'appui de l'État en matière de contrôle scientifique et technique et de soutien financier, toutes dispositions que le projet de loi sur les patrimoines devrait contribuer à préciser ;
- mettre en valeur les compétences des conservateurs, sur l'expertise et la qualité de leur formation et de leur parcours, en accentuant sans doute le volet « école d'application » de l'Inp, notamment dans la part managériale ;
- reprendre le dialogue entre partenaires (CNFPT-INET-Inp-SMF) pour clarifier les besoins et les ajustements à opérer en termes de gestion prévisionnelle du cadre d'emploi, afin de mieux préparer les conservateurs territoriaux au cours de leur formation et en phase de recherche d'emploi.

Liste des recommandations

Recommandation n° 1 : Le suivi conjoint des postes de CTP en stock et en flux	p 7
Recommandation n° 2 : le devenir de la commission nationale d'évaluation	p 9
Recommandation n° 3 : approfondir le dialogue Inp-CNFPT sur certains points	p 15
Recommandation n° 4 : pour un suivi plus actif des inscrits sur liste d'aptitude	p 18
Recommandation n° 5 : vers une Gestion prévisionnelle du cadre d'emploi concertée	p 21
Recommandation n° 6 : communiquer sur l'Inp et les CTP vers les collectivités	p 22
Recommandation n° 7 : la formation des conservateurs issus de la promotion interne	p 23
Recommandation n° 8 : vers plus de fluidité dans les spécialités du cadre d'emploi :	p 24
Recommandation n° 9 : vers la formation des attachés de conservation du patrimoine	p 29
Recommandation n° 10 : sensibiliser les cadres administratifs à la filière musées	p 30
Recommandation n° 11 : création d'un second grade dans le corps des attachés de conservation du patrimoine	p 30
Recommandation n° 12 : rappel aux préfets de l'importance du contrôle de légalité en matière de musées de France	p 31
Recommandation n° 13 : mutualisation des postes de conservateur entre collectivités à l'échelle d'un territoire	p 32
Recommandation n° 14 : pour un suivi plus actif et structuré des CTP sortants de la part de l'Inp et du CNFPT-INET	p 35
Recommandation n° 15 : mise à jour de la circulaire de 2004 et contrôle de légalité	p 36

BIBLIOGRAPHIE

Code du patrimoine, art. L442-1 et suivants.

Rapport au Gouvernement et au Parlement sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales et des établissements publics entre 2007 et 2009 (DGCL, 2010).

Frédéric Poulard, *Conservateurs de musées et politiques culturelles. L'impulsion territoriale*, la Documentation française, 2010.

La spécialité Patrimoine scientifique, technique et naturel (PSTN) ; situation des conservateurs d'État et du cadre territorial, rapport de l'Inspection des patrimoines, n° 2013-23, Marie-Hélène Joly et Marie-France Hérault, MCC/DGP, juin 2013.

Les EPCC, rapport de l'IGAC n° 2010-19 de Michel Berthod.

ANNEXES

- 1- Extraits du Code du patrimoine
- 2- Structure du cadre d'emploi et collectivités de rattachement
- 3- Extrait de l'étude du CNFPT sur les flux du cadre d'emploi et les offres de postes
- 4 - Exemple d'avis de vacance
- 5- Extrait du contrat de performance de l'Inp (objectif 2 sur l'insertion professionnelle des conservateurs territoriaux)
- 6- question écrite sur la CNE

Annexe 1

Code du patrimoine (extraits)

Article L442-8

Les activités scientifiques des musées de France sont assurées sous la responsabilité de professionnels présentant des qualifications définies par décret en Conseil d'État.

Article R442-5

Sans préjudice des dispositions particulières aux musées de France dont les collections appartiennent à l'État, et notamment des dispositions relatives aux musées nationaux, présentent les qualifications requises pour exercer la responsabilité des activités scientifiques d'un musée de France dont les collections appartiennent à une personne publique :

1° Les fonctionnaires appartenant à des corps ou cadres d'emplois ayant vocation statutaire à exercer des missions de conservation ou d'autres missions scientifiques liées aux collections dans les musées publics ;

2° Selon la nature des fonctions ou les besoins des services d'un musée de France, les personnes ou catégories de personnes reconnues par un arrêté du ministre chargé de la culture et, le cas échéant, du ministre dont relève le musée en cause ou qui en assure la tutelle comme présentant des qualifications équivalentes à celles des fonctionnaires mentionnés au 1° ; cet arrêté est pris après avis d'une Commission nationale d'évaluation.

Annexe 2

Structure du cadre d'emploi et collectivités de rattachement

Effectifs physiques et structure par sexe et âge des conservateurs territoriaux par grands type de collectivité au 31/12/2012

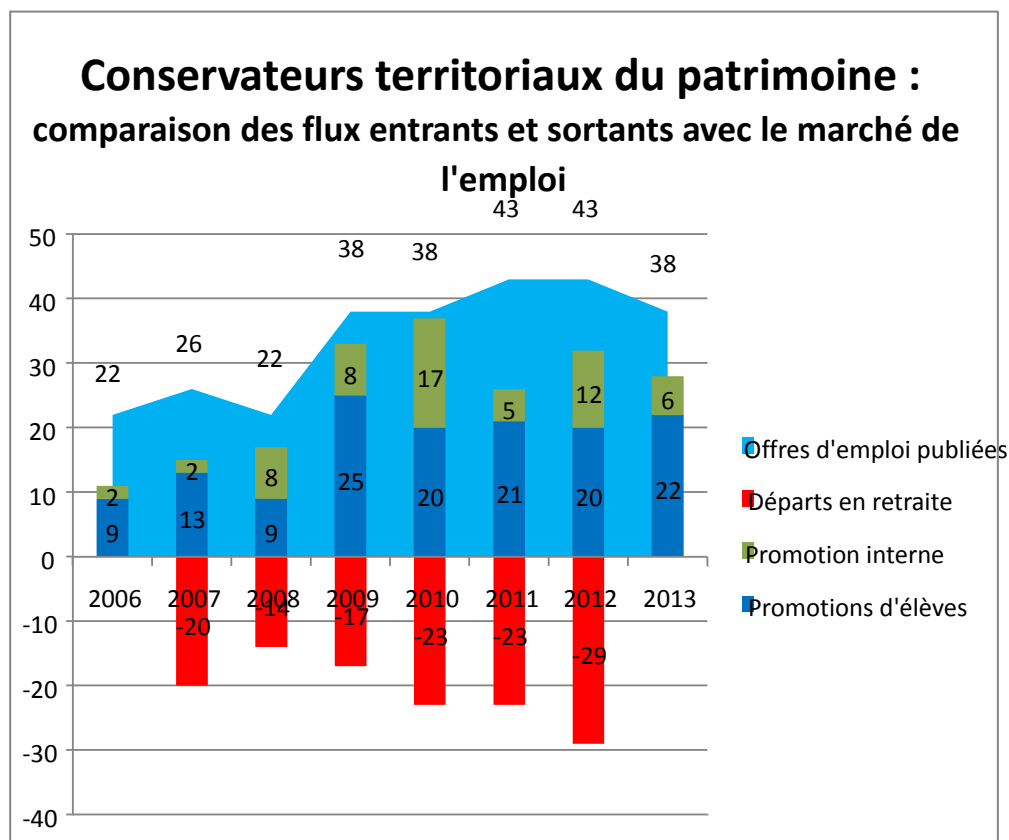
Collectivités de rattachement	Conservateurs du patrimoine					
	Effectifs	structure en %				
		part des femmes	moins de 30 ans	30 à 39 ans	40 à 59 ans	60 et plus
Organismes communaux	428	65,0	2,1	13,8	65,4	18,7
Organismes départementaux	202	55,4	1,5	11,4	64,4	22,8
Organismes régionaux	63	58,7	-	27,0	57,1	15,9
Organismes intercommunaux	116	64,7	1,7	21,6	60,3	16,4
Total	809	62,1	1,7	15,3	63,8	19,2

* les effectifs des conservateurs des bibliothèques des conseils régionaux, très faibles, ont été agrégés à ceux des organismes départementaux

Source : Insee, SIASP 2012 (traitement DGCL/DESL)

Champ : France. Emplois sur postes principaux. Tous statuts.

Annexe n° 3 Extrait de l'étude du CNFPT sur les flux du cadre d'emploi des CTP
et les postes offerts par les collectivités locales



Annexe n° 4 : exemple d'avis de vacance de postes

recrute

La Direction de la Culture et de la Création Artistique recrute

> Directeur du réseau des médiathèques et bibliothèques h/f

Cadre d'emplois des Conservateurs territoriaux des bibliothèques ou du Corps
des Conservateurs d'État

Vous assurez la Direction de la bibliothèque municipale à vocation régionale (BMVR) labellisée Bibliothèque numérique composée de 6 médiathèques et 1 bibliothèque (90 ETC).

Rattaché(e) à la Direction de la Culture et de la Création Artistique, vous en êtes un membre actif, force de proposition, et contribuez, en lien avec l'adjoint à la Culture, à la mise en œuvre de la politique culturelle de la ville. Vous définissez les rôles et contributions des établissements du réseau en cohérence avec les enjeux sociaux, économiques et culturels de la collectivité. Vous conduisez le projet d'établissement, optimisez et contrôlez les ressources humaines et budgétaires.

Vous justifiez, si possible d'une expérience dans un poste similaire et d'une bonne connaissance de l'administration territoriale et des enjeux de lecture publique. Vous avez un intérêt marqué pour les TIC et l'innovation, le sens de la négociation, de la diplomatie, de l'écoute, une grande disponibilité et êtes titulaire du permis B.

> Directeur des musées h/f

Cadre A expérimenté ou A+

Vous participez pleinement à la mise en œuvre de la politique culturelle de la collectivité sous l'impulsion du Directeur de la culture et de la création artistique. Vous proposez aux élus un projet annuel d'expositions et d'actions culturelles. Vous dirigez les 3 musées (le musée des Beaux Arts, le musée et le musée historique) et mettez en œuvre les grands axes de la politique scientifique et culturelle de ceux-ci selon les orientations de la Ville, avec les équipes scientifiques de chaque établissement et en lien avec les acteurs culturels du territoire.

Vous justifiez d'une première expérience confirmée en encadrement et management de projet. Vous avez la capacité à conduire et à accompagner le changement, une aptitude à la concertation et à la négociation. Vous avez de réelles connaissances des enjeux scientifiques et culturels des musées et dans la production d'expositions, des acteurs et réseaux du secteur culturel et artistique.

Renseignements auprès de :
Clôture des inscriptions : 15/02/2014

Retrouvez l'intégralité de ces postes et postulez obligatoirement en ligne, via le site de la Ville www.
(onglet "Pratique" - Rubrique "Emploi - Offres de la Ville")

La Ville s'engage dans une politique d'accueil
des personnes reconnues "travailleurs handicapés".
Ces offres sont handi-accessibles.



Annexe n° 5 - Extrait du contrat de performance de l'Institut national du patrimoine

« Objectif 2 : Contribuer à l'insertion professionnelle des conservateurs territoriaux

Afin de faciliter leur insertion professionnelle, l'Inp s'investit en participant avec le CNFPT à un accompagnement personnalisé des élèves conservateurs territoriaux dans leur recherche d'emploi.

Plan d'actions :

- Mise en œuvre de l'article 5 de la convention CNFPT/Inp avec l'organisation annuelle du Comité mixte de suivi qui permet conjointement avec le CNFPT d'envisager le parcours d'insertion professionnelle de chaque élève conservateur territorial.
- Organisation en lien avec l'Institut national des études territoriales du séminaire « Accompagnement individualisé vers l'emploi, stratégie et techniques de recherche d'emploi » (28 heures) incluant la participation des élèves conservateurs territoriaux aux Entretiens Territoriaux de Strasbourg, moment privilégié de rencontre avec des responsables de services territoriaux et des spécialistes du recrutement.
- Curriculum vitae harmonisés des diplômés territoriaux comme État sur le site de l'Inp.
- Alimentation de manière permanente d'une « Bourse à l'emploi » sur l'Espace numérique de travail dédié aux élèves conservateurs qui leur permet de se positionner rapidement sur les postes à pourvoir.

Indicateurs de 2011 à 2015 :

- Organisation du comité mixte de suivi
- Organisation du séminaire « Accompagnement individualisé vers l'emploi, stratégie et techniques de recherche d'emploi »

Annexe 6- question écrite sur la CNE

Assemblée nationale | Question écrite N° 11204 de M. Michel Zumkeller (UDI - Terri... Page 1 of 1

14 ^{ème} législature		
Question N° : 11204	de M. Michel Zumkeller (Union des démocrates et indépendants - Territoire-de-Belfort)	Question écrite
Ministère interrogé > Culture et communication		Ministère attributaire > Culture et communication
Rubrique > ministères et secrétariats d'État	Tête d'analyse > structures administratives	Analyse > instances consultatives, missions, moyens
Question publiée au JO le : 20/11/2012 page : 6586 Réponse publiée au JO le : 09/04/2013 page : 3842		
Texte de la question		
M. Michel Zumkeller interroge Mme la ministre de la culture et de la communication sur l'utilité et la fonction de la Commission nationale d'évaluation (qualifications requises pour exercer les activités scientifiques d'un musée de France). Il souhaite obtenir le budget détaillé de cet organisme tant en matière de fonctionnement, que de mises à disposition de fonctionnaires. Il souhaite également avoir des précisions sur les missions de cet organisme, et sur la possibilité de le supprimer ou de le réformer, afin d'aboutir à une plus saine gestion des deniers publics.		
Texte de la réponse		
La commission nationale d'évaluation est une instance consultative à caractère scientifique ayant pour objet de vérifier l'aptitude d'agents publics à exercer des activités scientifiques de conservation des collections au sein des musées de France. Son maintien est indispensable afin de garantir le niveau scientifique des conservateurs des musées de France en conformité avec les obligations du code du patrimoine (articles R. 442-5 et R. 442-6). Elle comprend douze membres et est composée en partie de spécialistes. Son coût de fonctionnement est nul. Au-delà du cas particulier faisant l'objet de la présente question, il convient de souligner que le Gouvernement souhaite réformer les pratiques de consultation préalable à la prise de décision et mettre un terme à l'inflation du nombre de commissions consultatives. Le comité interministériel de la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2012 a ainsi fixé les orientations d'une nouvelle politique de la consultation. Conformément à ces orientations,, chaque ministère dressera une cartographie faisant apparaître sa stratégie de consultation et examinera les possibilités de fusion ou de réorganisation des instances consultatives permettant d'en réduire le nombre et de renouveler les pratiques en privilégiant les modes de concertation ouverts ou informels. La présente réponse ne préjuge pas des décisions qui seront prises dans ce cadre.		

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
ou contactées par téléphone et messagerie
(version anonymisée)

Ministère de la culture et de la communication
Cabinet

1

Inspection générale des affaires culturelles

2

DGP

4

Inspection des patrimoines

2

Service des musées de France

5

Secrétariat général

2

DRAC Midi-Pyrénées

1, chargé par l'INET d'un module de formation

Ministère de l'intérieur

1

Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique

1

Institut national du patrimoine

3

Centre national de la Fonction publique territoriale et Institut national des études territoriales

6

École du Louvre

1

Association générale des conservateurs des collections publiques de France

2

Collectivités territoriales, chefs de service et directeurs d'EPCC

(avec mention de la région d'exercice)

1, Rhône Alpes

1, Lorraine

1, Rennes

1, Nord-Pas-de-Calais

1, Val-de-Marne

1, Centre

1, Limousin

1, Rhône-Alpes

1, Bourgogne

1, Aquitaine

Conservateurs territoriaux du patrimoine

N, attaché de conservation, lauréat du concours de conservateur, inscrit sur liste d'aptitude durant trois ans, ayant perdu le bénéfice du concours

N, promotion Rose Valland, directeur des musées, (région R-Alpes)

N, promotion Rose Valland, en recherche de poste (musées)

N, déléguée de promotion, directrice des archives (outre-mer)

N, promotion Rose Valland, en recherche de poste (musées)

N, promotion Rose Valland, musée des beaux-arts (région Poitou-Charentes)

N, promotion Rose Valland, musée des Beaux-arts (région Centre)

N, promotion Rose Valland, en recherche de poste (musées)

N, promotion Rose Valland, en recherche de poste (MH)

N, promotion Rose Valland, en recherche de poste (musées)

N, promotion Rose Valland, en recherche de poste (PSTN)

Directions régionales des affaires culturelles

3

DRAC- 24 Conseillers pour les musées

La mission tient à exprimer ses vifs remerciements à toutes les personnes sollicitées à l'occasion de la présente étude pour leur participation et leur concours.