

« Le problème de la gouvernance reste entier »

Interview avec Jo Kox, directeur administratif du Casino Luxembourg et président du Fonds culturel national, sur les logiques administratives, les jeux de pouvoir et la susceptibilité en milieu culturel

Entre 1989 et 2010, presque tous les dossiers ayant trait à la culture passaient par le bureau de Guy Dockendorf, premier conseiller de gouvernement au ministère de la Culture. Il survécut dans cette fonction à pas moins de cinq ministres successifs (tous chrétiens-sociaux). Comment vous expliquez-vous cette permanence? Pensez-vous qu'il faudrait en cas d'alternance, voire de rupture politique, échanger les hauts fonctionnaires?

Jo Kox : Contrairement à un mandat ministériel, un fonctionnaire d'État – conseiller de gouvernement, premier ou premier en rang – est nommé à vie et peut rester à son poste jusqu'à son départ à la retraite, sauf s'il est révoqué par son ministre, évidemment. Si Guy Dockendorf a « survécu » à cinq ministres (tous CSV), cela parle plutôt en sa faveur. Il a déterminé la politique culturelle des vingt dernières années et lui a imposé sa marque, notamment dans son fonctionnement. Au fil des ans et des mandats successifs, un fonctionnaire mandaté à un tel poste supplée, pour ainsi dire, son propre ministre. Il est difficile pour un nouveau ministre d'instaurer une autre (nouvelle) politique si son chef de cabinet connaît mieux que lui l'équipe ministérielle, s'il a une meilleure connaissance des dossiers (et surtout des « cadavres » dans le placard), s'il est plus familier avec la scène, voire a rédigé le programme gouvernemental...

Cela entraîne qu'on ressent plus la rupture politique lors du remplacement d'un haut fonctionnaire que lors de l'arrivée d'un nouveau ministre de tutelle. Com-

Je me demande parfois si ce manque de transparence n'est pas « orchestré » volontairement par certains fonctionnaires. Une façon de jouer avec le pouvoir, de manipuler aussi ?

bien de fois n'ai-je pas entendu, lors des vœux de nouvel an, de la bouche de quasiment tous les ministres, cette formule selon laquelle « la qualité d'un ministre est toujours tributaire de la qualité de ses fonctionnaires » !

Mais, à mon avis, un ministre devrait pouvoir remplacer ses hauts fonctionnaires ou même ses directeurs d'administration si la nécessité s'en faisait ressentir et arguments à l'appui. Or, précisément, la question sur le sort réservé aux fonctionnaires « écartés » par un ministre se pose bel et bien : étant donné qu'ils jouissent d'un contrat à durée indéterminée dans une carrière et des missions bien définies, il faut leur trouver d'autres attributions. Il est vrai qu'une nouvelle loi sur le statut des directeurs d'administration est entrée en vigueur en 2006, limitant le mandat – renouvelable, certes – de ces fonctionnaires à sept ans.

Mais personne n'ose soulever la question du sort de celles et ceux qui ne seraient pas reconduits. Que faire d'un directeur de lycée ou d'un directeur de musée national à la fin de son (ses) mandat(s) : retour au poste d'enseignant pour l'un, de conservateur pour l'autre ? Qu'aurait fait, concrètement, un ministre de la Culture de Guy Dockendorf s'il avait voulu changer de conseiller plus tôt ?

À l'autre extrême, nous avons la situation des directeurs d'instituts culturels qui ne sont pas des fonctionnaires : les directeurs de la Philharmonie et du MUDAM par exemple ; ils ont un mandat de cinq ans et à son terme, s'ils ne sont pas renouvelés, ils n'ont qu'à chercher un employeur ailleurs ! Et, du coup, c'est bien pratique lorsqu'ils sont étrangers, leur sort ne nous concerne pas autant...

En l'absence d'une politique culturelle clairement définie et face à des ministres dépassés, un organigramme confus et un manque de moyens, les hauts fonctionnaires et les directeurs culturels se voient souvent forcés de mettre en place un système de gouvernance souple et de cumuler les fonctions. Quelles sont les conséquences d'une telle concentration de pouvoir ?

J. K. : Malheureusement, il n'existe aucun document officiel donnant une définition claire et nette de ce que devrait être la

politique culturelle au Luxembourg. Le seul texte de référence est l'accord gouvernemental, mais ce n'est ni un texte de fond ni une analyse du bien-fondé de la culture. Il s'agit tout simplement d'une énumération de revendications, de souhaits et autres platitudes. Le texte mentionne pêle-mêle, sans différenciation hiérarchique ou prioritaire, la construction d'une nouvelle bibliothèque, l'accessibilité des jeunes aux musées et le réaménagement du Fort Thüngen. Il est difficile dès lors d'évaluer les priorités d'un ministère. Par ailleurs, ces déclarations gouvernementales sont généralement rédigées sans concertation avec les acteurs concernés. On les découvre au moment de la signature de l'accord gouvernemental. Cela vaut également pour l'organigramme du ministère. Sur le portail Internet du ministère, il existe certes un répertoire de tous les fonctionnaires et employés avec les attributions de chacun, mais cela s'arrête là. Le problème de la gouvernance reste entier. C'est ce qu'ont montré – et ce, à plusieurs niveaux – la succession de Matthias Naske à la Philharmonie et, dernièrement, celle de Claude Frisoni à l'Abbaye Neumünster.

Les instituts culturels ne sont pas tous « traités » de la même manière, indépendamment de leur forme juridique (institut culturel de l'État, établissement public, fondation, ASBL, etc.); les missions des conseils d'administration, leur composition, la nomination des directeurs, la relation entre institut culturel et ministère, l'affectation des réserves, etc., diffèrent d'un institut culturel à l'autre. Pour beaucoup, la Philharmonie est la *success story* par excellence de notre politique culturelle. Alors pourquoi ne pas appliquer son modèle aux autres instituts culturels : allouer une dotation financière à la hauteur de son rang et de ses ambitions, constituer une commission de recrutement pour chaque nomination de directeur artistique, attribuer les sièges au conseil d'administration en fonction des sensibilités culturelles et non en fonction des sensibilités politiques, et j'en passe ? Le monde culturel ne pourra en sortir que grandi.

Je suis en faveur d'une privatisation partielle des instituts culturels. Toutes ces institutions devraient jouir du même « modèle d'entreprise » : statut d'établissement

public, conseil d'administration avec un maximum de neuf administrateurs compétents et à mandat limité dans le temps, charte claire et précise définissant leur rapport avec le ministère de la Culture, statut de salarié privé pour l'ensemble du personnel, etc. On peut vraiment regretter que le projet de loi initial sur la réorganisation des instituts culturels en 2004 ait échoué. Il est également dommage qu'il n'existe aucun statut juridique pour les établissements culturels au niveau communal. Le statut d'ASBL n'est pas adapté à nos structures. N'oublions pas que sans la volonté et les dotations de l'État ou des communes, ces structures n'existeraient pas. Par ailleurs, elles ont toutes une activité commerciale : vente de billets, location de salles, librairie ou magasins de souvenirs, etc. Certaines de ces ASBL ont souscrit des contrats d'emploi pour plus de vingt personnes...

Il serait urgent que le prochain ministre de la Culture mène une réflexion approfondie sur nos institutions culturelles, notamment sur le rôle et les missions de l'État et des communes, sur la pertinence/nécessité des institutions culturelles selon leur importance dans les secteurs artistique ou culturel, sur l'attribution des budgets selon les ambitions des unes et des autres, etc. Par ailleurs, il conviendrait de redéfinir également les missions de chaque institution par rapport à une autre (par exemple,

la Bibliothèque nationale de Luxembourg par rapport au Centre national de littérature et les Archives nationales; le Musée national d'histoire et d'art par rapport au MUDAM et au Casino, entre autres).

Mais tout cela exige une certaine disposition à la concertation, au dialogue et à la négociation entre tous les intéressés. Hélas, rares ont été les conférences de directeurs au ministère de la Culture ces vingt dernières années, rares sont les échanges en vue de discuter ensemble d'une gouvernance, d'une pratique culturelle, d'une politique culturelle commune. À vrai dire, ce sont les directeurs artistiques qui, chacun de leur côté et dans leur propre contexte, essaient de se débrouiller comme ils le peuvent. Cette autonomie dans la programmation culturelle et artistique a évidemment ses atouts. Le succès d'un institut culturel est le fruit de celui qui le dirige, pour peu qu'il en ait les moyens financiers et humains. Aux politiciens, aux administrateurs, aux fonctionnaires, aux directeurs administratifs de les soutenir !

Dans une interview accordée au Tageblatt, vous regrettiez l'absence d'une culture du débat au Luxembourg: «Jeder fühlt sich sofort persönlich angegriffen.» Cette susceptibilité n'explique-t-elle pas aussi le flou entourant les critères pour les subventions? Ne pas faire de choix clairs permettant de ne pas froisser les amours-propres...



J. K. : La fameuse *Streitkultur* tant souhaitée par Jean-Claude Juncker ! À maintes reprises, notamment dans ses déclarations sur l'état de la nation, il l'a prônée. Mais jamais il ne l'a provoquée. Or, il faut la déclencher, sans forcément polémiquer. À l'en croire, JCJ adore la culture de la controverse sur les antennes allemandes, mais se sent en revanche « agressé » dès que quelqu'un élève la voix contre lui ou sa politique au Luxembourg. Il ne tolère pas la critique, et cela se ressent ailleurs, dans les ministères, les administrations, mais également à des niveaux inférieurs. Même entre acteurs culturels. C'est une attitude que je déplore. Évidemment, cette susceptibilité, notamment dans le milieu culturel, est en partie le résultat du flou concernant les critères qui régissent l'octroi des subventions. Des jalousies remontent à la surface, parce qu'on sait – ou on croit savoir – que telle structure, pourtant similaire, touche plus, bénéficie d'une plus grande faveur auprès du ministère, etc. Je me demande parfois si ce manque de transparence n'est pas « orchestré » volontairement par certains fonctionnaires. Une façon de jouer avec le pouvoir, de manipuler aussi ? Franchement, je ne sais pas. En tout cas, une discussion ouverte et constructive n'est jamais possible, car les intéressés ne disposent pas des mêmes éléments d'information. On dissimule volontairement plutôt que de jouer cartes sur table.

La vision d'une administration transparente agissant selon des critères et des responsabilités clairement définis est-elle naïve ?

J. K. : Non, pas du tout. C'est avant tout une question de volonté. Tout dépend aussi de ce que les uns et les autres entendent par « transparence administrative ». Tout ministère, quel qu'il soit, distribue de l'argent public sous forme de subventions. Il se doit donc, d'une part, de définir clairement les critères pour l'obtention de subventions et, de l'autre, rendre public tous les bénéficiaires qui y ont droit. Mais connaît-on réellement tous les bénéficiaires qui se cachent derrière les lignes budgétaires ? Le ministère de la Culture a signé 185 conventions avec une multitude de fondations, d'établissements publics, d'ASBL et autres. Certains, comme la Philharmonie, le MUDAM, le Théâtre national du Luxembourg ou

le Casino, bénéficient d'une ligne budgétaire propre : pour ces « grandes » institutions, il n'y a donc pas de secret. Mais la distribution d'autres subventions n'est publiée nulle part. Si elle ne figure pas dans le budget de l'État, pourquoi ne pas la publier dans le rapport d'activité de fin d'année, avec les montants des dotations ? Il en va de même pour les subsides. Au niveau communal, les subsides et subventions doivent être votés préalablement au conseil communal. Pourquoi n'en fait-on pas autant au niveau national/gouvernemental ? Y aurait-il des choses à cacher (cadeaux ministériels, clientélisme, favoritisme) ? La spéculation est ouverte... et elle est malsaine. Autant jouer « cartes sur table ». Certains pays, dont l'Autriche, le font déjà. C'est peut-être une question de temps avant que cela ne se produise également chez nous...

[...] cette susceptibilité, notamment dans le milieu culturel, est en partie le résultat du flou concernant les critères qui régissent l'octroi des subventions.

Si vouloir publier le patrimoine des députés et des ministres en début et en fin de mandat n'est pas une forme de transparence, mais du pur voyeurisme, connaître en revanche les bénéficiaires de subventions permettrait de savoir si ces dernières sont, par exemple, « des cadeaux » en contrepartie de votes favorables aux prochaines élections. Je suis presque certain que si on examinait de plus près les subventions et subsides alloués par certains ministères en fonction des circonscriptions électorales, ce serait probablement la circonscription dont est issu le ministre qui l'emporterait haut la main. Mais aussi longtemps que les différents ministères ne prouvent pas le contraire, le doute règne.

À partir du 15 octobre 2013, je tenterai, en ma qualité de président du Fonds culturel national, de faire un premier pas en direction de la transparence. Le Fonds culturel national reçoit sa dotation par le biais de l'Œuvre nationale de secours Grande-Duchesse Charlotte. J'estime, tout comme les autres membres du comité directeur, que tout le monde a le droit de

savoir comment, selon quels critères et à qui sont distribués les 600 000 euros mis à notre disposition. Pour cela, nous avons opté pour une communication qui passe essentiellement par Internet. Tout un chacun peut donc s'informer à tout moment des missions du Fonds culturel national, des critères d'évaluation des dossiers et des montants alloués. Nous allons publier un dossier clair et détaillé de toutes les aides et subventions auxquelles les artistes et porteurs de projets peuvent prétendre et à quelles conditions (modalités, subventions maximales allouées, etc.). Une liste des bénéficiaires avec les montants accordés sera également publiée. Nous n'avons rien à cacher. Nous gérons de l'argent public et il est de notre devoir de mettre le public au courant de son affectation. En même temps, cela permettra de mieux connaître et juger le travail du Fonds culturel national.

L'ancien ministre François Biltgen s'est plaint que des personnes l'appelaient le soir à la maison pour lui demander de soutenir leur projet. À quel point les citoyens ont-ils leur part de responsabilité dans l'échange de faveurs ou même de népotisme ?

J. K. : Évidemment, c'est un couteau à double tranchant. D'un côté, les politiciens cherchent la proximité des gens, assistent aux assemblées générales, veulent se faire courtiser. De l'autre, le risque d'être sollicité, n'importe où et n'importe comment, est évident.

Mais il faut pouvoir faire la part des choses. Le *lobbying* culturel existe. J'ai été personnellement confronté, suite à un refus de subvention de la part du Fonds culturel national en faveur d'une association, à un courrier, dont une copie a été envoyée au Premier ministre, à trois ministres, à quatre députés-maires, quatre députés et autres... C'est de bonne guerre ! Mais il ne faut pas se laisser intimider, ni par l'un ni par l'autre.

Merci pour vos réponses ! ♦

Interview menée par courriels entre le 7 et le 18 août. Bernard Thomas et Laurent Schmit ont formulé les questions.