



HAL
open science

(Con)fusion dans l'Etat départemental. La mise en place des Directions départementales des territoires et de la Mer (DDTM)

François-Mathieu Poupeau

► To cite this version:

François-Mathieu Poupeau. (Con)fusion dans l'Etat départemental. La mise en place des Directions départementales des territoires et de la Mer (DDTM). XI^e congrès de l'Association française de science politique, Section thématique 11 : " L'Etat en restructuration. Division du travail, hiérarchies, action publique et identités professionnelles dans des administrations en recomposition ", Sep 2011, Strasbourg, France. halshs-00622582

HAL Id: halshs-00622582

<https://shs.hal.science/halshs-00622582>

Submitted on 12 Sep 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« (Con)fusion dans l'Etat départemental.

La mise en place des Directions départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) »

François-Mathieu Poupeau, chercheur CNRS au LATTS (Université Paris Est)

Contribution à la section thématique 11 (« L'Etat en restructuration. Division du travail, hiérarchies, action publique et identités professionnelles dans des administrations en recomposition »), XI^o congrès de l'AFSP, 1^{er} septembre 2011, Strasbourg

François-Mathieu Poupeau, chercheur CNRS au LATTS (Université Paris Est)

Introduction

Lancée en 2008 peu de temps après l'élection présidentielle, la Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) commence à produire ses premiers effets sur le paysage administratif français. En région, les nouvelles directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ont pris place parmi les structures bâties autour des préfets de région. Dans les départements, deux ou trois nouvelles directions départementales interministérielles (DDi) ont été créées au 1^{er} janvier 2010 et placées sous l'autorité des préfets. Les anciennes directions départementales de l'équipement (DDE), de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et, dans les régions côtières, des affaires maritimes (DDAM), ont été regroupées pour créer des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), en charge de l'aménagement durable des territoires. Les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), de la jeunesse et des sports (DDJS), des services vétérinaires (DDSV) et de la concurrence et de la répression des fraudes (DDCCRF) ont été quant à elles été fusionnées au sein d'une seule direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) ou de deux structures distinctes (DDCS et DDPP), lorsque le seuil de population concernée ou certains enjeux de politique publique l'exigeaient. Bien qu'il soit encore un peu tôt pour pouvoir statuer sur ses effets de long terme, le vaste chantier de réagencement institutionnel que constitue la RéATE semble bien marquer une étape importante dans la transformation de l'Etat déconcentré et dans son rapport aux territoires.

A partir d'une enquête réalisée du printemps 2010 à début de l'année 2011, qui a combiné des matériaux très différents¹, nous nous proposons de revenir sur les premiers mois de mise en place des DDT(M). Les principaux griefs formulés par les équipes de direction de ces structures² permettent d'emblée de prendre la mesure de ce qui a été vécu comme une période particulièrement difficile voire anxiogène. La tension sur les effectifs a été forte et les marges de manœuvre pour la gérer ont été ténues. L'action quotidienne n'a guère été facilitée par

¹ Cette contribution s'inscrit dans le cadre du projet MUTORG financé par l'Agence nationale de la recherche (projet MUTORG-ADMI ANR 08-GOUV-040). Il s'appuie sur trois sources principales. La première a été notre participation, en tant qu'observateur, à une quinzaine de réunions organisées de mars 2010 à janvier 2011 par le Secrétariat général du gouvernement, afin d'accompagner l'ensemble des directeurs et directeurs adjoints de DDi dans leur démarche de mise en place des structures. La seconde source a été une enquête de terrain approfondie sur deux départements d'une région de petite taille, que nous ne mentionnerons pas, par souci de respecter la confidentialité et l'anonymat des propos qui nous ont été tenus. Nous tenons à remercier chaleureusement l'ensemble des personnes qui nous ont reçu. La troisième source d'information a été une série d'entretiens informels avec une demi-douzaine de directeurs, chefs de services et agents de DDT(M) et de DREAL, entretiens nous ayant permis de tester certaines de nos hypothèses.

² Par « équipe de direction », nous entendons l'ensemble formé par les directeurs, chefs de service et secrétaires généraux ou conseillers gestion management lorsqu'ils existent.

l'attitude des administrations centrales, surtout tournées sur elles mêmes et en proie à des rivalités multiples. L'accent n'a été mis ni sur la question du sens ni sur la redéfinition des missions de l'Etat, la réforme étant perçue comme un processus de nature essentiellement « comptable », peu mobilisateur pour les agents. La stratégie préfectorale de « marquage du territoire » départemental a été souvent mal vécue car source d'une certaine perte d'autonomie et d'un brouillage dans les relations avec l'échelon régional. Bien qu'il ne faille pas minorer les problématiques d'ordre interne liées au processus de fusion en tant que tel³, ces difficultés renvoient surtout à l'attitude qui a été celle des ministères dont dépendent les DDT(M) – à savoir l'Intérieur et les « donneurs d'ordre » que sont le MEEDDM et le MAAP⁴ - et notamment aux jeux auxquels ils se sont livrés pour préserver leur capacité d'action dans la gouvernance du nouvel Etat territorial. Ces jeux s'inscrivent dans des dynamiques complexes où s'entrecroisent stratégies territoriales propres à chaque ministère, pression des contraintes budgétaires et politiques, lutte pour le contrôle des services déconcentrés, dans le contexte général d'une réforme de compromis, la RéATE (Bezes, Le Lidec, 2010), qui, d'une part, laisse place à des lectures et anticipations très différentes de la part des acteurs, d'autre part, interagit avec d'autres dynamiques (LOLF, réduction de la dépense publique) répondant à des finalités qui lui sont parfois « orthogonales ». Structures hybrides, à caractère interministériel, les DDT(M) sont ainsi traversées par ces stratégies multiples, génératrices de tensions et de contradictions qui pèsent lourdement sur leur mise en place. Elles créent un climat d'incertitude général avec lequel les équipes de direction doivent composer, rendant difficile voire parfois risqué le travail d'« ingénierie organisationnelle » auquel elles doivent se livrer.

I. LES DDT(M) ORPHELINES DE LEURS MINISTERES

Longtemps en prise directe avec leurs administrations centrales, les DDT(M) vivent l'année 2010 comme une période de rupture avec leurs ministères « donneurs d'ordre ». Même s'il vaut davantage pour le MEEDDM que pour le MAAP, ce sentiment renvoie à une forme de désengagement en termes non pas nécessairement de missions (même si certaines d'entre elles ont été abandonnées, d'autres se sont maintenues voire ont été créées) mais de moyens et d'effectifs, la RéATE se traduisant par de nets rééquilibres en direction de l'échelon régional. Motivée par un souci de rationalisation administrative mais aussi par la crainte d'une « préemption » des DDi par les préfetures, cette tendance, particulièrement visible au MEEDDM, constitue une première contrainte forte pour les équipes de direction des DDT(M). Elle les met en effet en position de gérer des décalages importants entre des missions et des moyens humains qui n'évoluent pas, quantitativement et qualitativement, au même rythme et, partant, de devoir réaliser des arbitrages internes parfois difficiles et risqués.

1.1. Un recentrage ministériel sur la région

Déjà entamées depuis quelques années, les stratégies ministérielles de recalibrage des effectifs alloués au niveau départemental se poursuivent avec vigueur au moment même où se dessine la préfiguration puis la création des DDT(M). Elles se traduisent par une tendance générale de

³ Les rivalités générées par l'octroi des postes, les incompréhensions suscitées par les différences (non négligeables) de culture administrative, l'hétérogénéité des statuts, l'incompatibilité des modes de gestion ont pu jouer fortement dans certains départements.

⁴ Pour des raisons de simplicité, nous conserverons le libellé qui était celui des ministères au moment de la création des DDT(M), sachant que le remaniement ministériel de novembre 2010 a modifié certains périmètres et rebaptisé MEDDTL l'ancien MEEDDM et MAAPRAT l'ancien MAAP.

repli vers la région, surtout pour le MEEDDM, le MAAP étant un peu plus soucieux de maintenir une implantation de proximité, eu égard aux spécificités de ses missions et de ses usagers⁵. Confrontés à un contexte durable de raréfaction des moyens (politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux), les responsables du MEEDDM et du MAAP ont bien conscience qu'ils ne peuvent continuer à entretenir sur le long terme leur maillage territorial historique et que des choix s'imposent pour répondre aux enjeux de rationalisation des dépenses budgétaires. Erigée niveau de droit commun des politiques publiques, la région apparaît pour beaucoup, et notamment au MEEDDM, comme l'échelon à même de refonder une nouvelle assise territoriale, au détriment du département, trop coûteux à « entretenir » et considérablement affaibli par les lois de décentralisation et le renforcement des compétences des collectivités territoriales. Cette attitude de repli apparaît d'autant plus nécessaire qu'à partir de 2002, prenant conscience des effets potentiellement déstabilisateurs de la LOLF, le corps préfectoral et le ministère de l'Intérieur lancent une offensive générale pour récupérer le leadership sur la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (Bezes, 2009 ; Bezes, Le Lidec, 2010). Le train de décrets, mesures et initiatives en tout genre engagé à partir de 2004⁶ laisse en effet présager une lente reprise en main des services déconcentrés, notamment au niveau départemental. Face au risque de « préemption » de droit ou de fait d'une partie des effectifs de leurs services par les préfetures, les ministères ne peuvent qu'être incités à la prudence et préserver leurs effectifs en les maintenant ou rapatriant en région.

Ce contexte institutionnel tendu et marqué par une forte incertitude sur le devenir des services de l'Etat en département se traduit par une stratégie quasi affichée de renforcement des DREAL et DRAAF, au détriment des DDT(M). Plusieurs discours sont tenus dans ce sens par le Secrétaire général du MEEDDM au cours de l'année 2010. Ainsi, alors que la plupart des DDT(M) affichent des baisses d'effectifs de l'ordre de 10 à 15% en 2009 et 2010, les effectifs des DREAL et des DRAAF sont quant à eux plus souvent stables voire en progression. En 2010, les baisses sont particulièrement fortes au MAAP, alors qu'elles l'avaient été davantage au MEEDDM en 2009. En Auvergne, quand l'ensemble des DDT affichent en 2010 une quarantaine de postes supprimés, la DREAL en crée autant pour renforcer ses services. Dans les régions Centre et Poitou Charente, la moitié des postes de catégorie A qui sont ouverts sont destinés à alimenter la DREAL, ce qui est mal vécu par des DDT(M) souvent en pénurie de cadres. Si la nécessaire montée en puissance des directions régionales est avancée pour justifier ce traitement de faveur, beaucoup d'observateurs y voient aussi une attitude ministérielle de désengagement vis-à-vis des départements, notamment par anticipation de réformes à venir⁷. En particulier, la bataille fait rage fin 2009 autour des fonctions support, pour lesquelles les DDi sont fortement mises à contribution. Contre le gré des préfets de départements, de nombreux agents sont transférés vers les DREAL et les DRAAF pour constituer les équipes devant s'occuper des questions de RH, de gestion comptable et budgétaire (Chorus) ou des systèmes d'information, sans toujours prodiguer les services attendus en retour⁸. Le phénomène est particulièrement sensible dans les départements chefs lieux de région où existaient d'anciennes formes de mutualisations entre DDAF et DRAAF, entre DDE et DRE, occasionnant de nouveaux partages qui peuvent se faire au détriment des DDT(M). Cette répartition d'effectifs donne lieu à de vives réactions de la part du corps

⁵ Il faut bien voir que beaucoup de politiques du MAAP restent très départementales (politique agricole commune).

⁶ Pour plus de détails, cf notamment Regards sur l'actualité, 2005.

⁷ La DGALN, l'une des principales Directions générales du MEEDDM, n'a, par exemple, pas abandonné l'idée de créer des unités territoriales (UT) spécifiquement dédiées aux questions d'urbanisme, ce qui lui permettrait de conserver la pleine maîtrise de ses effectifs.

⁸ Sur Chorus, cf les critiques sévères émises par la Cour des comptes dans son rapport sur la certification des comptes 2009 de l'Etat.

préfectoral, qui dénonce les prémices d'une paupérisation des DDi⁹, au point de susciter une mise au point remarquée de la part du Premier ministre. Dans son discours sur la RéATE au CNIT le 16 novembre 2009, en plein dialogue de gestion, ce dernier rappelle « que le niveau départemental ne doit pas être pénalisé par des logiques ministérielles qui privilégieraient de façon excessive les mutualisations au niveau régional. Certes, il est souhaitable que le niveau régional continue de s'affirmer, avec notamment la possibilité croissante pour le préfet de région de donner des instructions aux préfets de département. Mais le niveau départemental doit conserver des effectifs en rapport avec les missions qui restent de sa compétence¹⁰ ». Malgré ce rappel, cette stratégie se poursuit lors du dialogue de gestion entamé à partir de l'été 2010, où des baisses d'effectifs toujours de l'ordre de 10 à 15% sont exigées de la part des DDT(M).

Cette attitude générale de repli vers la région est facilitée par la maîtrise qu'ont les ministères sectoriels de l'outil LOLF et l'usage qu'ils en font pour restructurer leur réseau déconcentré. D'une manière générale, le processus de dialogue de gestion donne en lui-même assez largement la main aux services centraux (responsables de programmes, RPROG) et aux directions régionales (responsables de budgets opérationnels de programmes, RBOP) des ministères dans l'allocation des ressources humaines et budgétaires. Autrefois en contact direct avec la « centrale », disposant, de ce fait, de réelles marges de manœuvre (Debar, 2010), les directeurs de DDT(M) occupent depuis la mise en œuvre de la LOLF une place beaucoup plus marginale, du fait de l'interposition des DREAL et DRAAF dans le processus. Eventuellement appuyés par les préfets, ils n'interviennent qu'en réaction aux propositions initialement formulées par les RPROG (phase de dialogue à la fin d'été avec les RBOP) ou en aval, lorsqu'il s'agit de gérer et de répartir avec les RBOP les moyens humains et financiers entre les départements (phase d'allocation des ressources en hiver). Leurs possibilités de négociation sont de ce fait structurellement limitées, surtout dans le cas du MAAP, où les effectifs sont calculés sur la base d'un logiciel de modélisation assez rigide, qui détermine les besoins à partir d'une batterie de variables exogènes, fonction des spécificités territoriales ou des caractéristiques des bénéficiaires des politiques publiques (nombre d'agriculteurs situés sur le territoire de la DDT...). Pour ce qui est du MEEDDM, où l'entreprise d'« objectivation » de l'activité n'a pas été aussi poussée, les marges de manœuvre sont un peu plus importantes, quoique fonction de l'état des rapports de forces locaux. La posture « régionaliste » ou « départementaliste » du préfet de région et/ou le poids de certains préfets de départements constitue un premier facteur de nature à déplacer quelque peu le centre de gravité en faveur des DDT(M). Dans ce type de configuration, rencontré notamment dans la région Rhône Alpes, les DDT(M) peuvent tirer profit de l'attitude du préfet de région, soucieux de maintenir des effectifs dans les départements¹¹. Un autre facteur tient aux relations existant entre les directions régionales et les DDT(M), qui sont fonction des hommes et de la capacité des directeurs départementaux à se mobiliser pour faire valoir leur point de vue. Dans un processus où les directions régionales font écran entre les DDT(M) et les RPROG, et où elles peuvent donc être tentées de jouer de leur position de juge et partie pour défendre leurs propres intérêts, la personnalité du RBOP joue pour beaucoup et influence les

⁹ En juin 2010, le magazine *Acteurs publics* fait état de ce sentiment général, sur la base d'une note interne au Ministère de l'Intérieur.

¹⁰ Discours du Premier ministre François Fillon, « La réforme de l'administration territoriale de l'Etat : L'Etat en mouvement », La Défense, lundi 16 novembre 2009.

¹¹ Jacques Gérard, le préfet de région en exercice de juin 2007 à novembre 2010, justifiant ce choix notamment par la déclaration du Premier ministre au CNIT en novembre 2009.

choix réalisés, y compris sur la répartition des effectifs entre direction régionale et DDT(M)¹². Le profil des directeurs de DDT(M) et leur aptitude à se mobiliser seul ou avec leurs homologues pour faire contrepoids aux directions régionales pèse également sur les discussions. Ainsi, dans quelques régions (Champagne Ardennes, Rhône-Alpes notamment), les DDT(M) constituent assez rapidement un réseau interdépartemental de partage pour accorder leurs demandes et établir des contrepropositions aux répartitions d'effectifs envisagées par la DREAL. Ces variables jouent plus ou moins, selon les départements, en faveur d'une attitude de modération dont il ne faut toutefois pas surestimer l'importance. Exercée de manière assez marginale, remplissant une fonction d'amortissement des coupes budgétaires, celle-ci ne contrebalance que partiellement la tendance générale au renforcement de la région. Sur ce point, la pratique du fléchage des crédits, pointée par des parlementaires¹³, ne fait que renforcer ce sentiment des DDT(M) de faible prise sur l'allocation des ressources humaines et financières. L'exemple le plus significatif est celui des postes dits « Grenelle de l'environnement » (environ 1500 prévus entre 2009 et 2011) créés pour porter les nouvelles missions résultant des textes de loi adoptés par le gouvernement. La très grande majorité de ces nouveaux emplois sont revenus en DREAL, suscitant par là même l'amertume des DDT(M), certains dénonçant une pratique consistant à « thésauriser » des effectifs dans l'attente d'une montée en puissance sur les thématiques du Grenelle ou d'autres missions.

Bénéficiaires de ces rééquilibrages, les directions régionales n'ont donc pas subi avec la même intensité l'ampleur de la réduction des effectifs imposée aux DDT(M). La consolidation de leur position dans le jeu administratif local n'a pas été que d'ordre quantitatif, avec l'apport des mutualisations ou des postes créés pour porter le Grenelle de l'environnement. Elle l'a été également de manière plus qualitative, se manifestant par la captation des « sorties d'écoles » (au détriment, là encore, des DDT(M), ce qui pose des problèmes aigus pour celles qui sont peu attractives) ou, dans les départements chefs lieux de région, par le départ de certains cadres A vers les DREAL ou les DRAAF. Deux facteurs ont pu jouer en faveur d'une telle dynamique de mobilité professionnelle. Le premier renvoie au fait que certains cadres, soit parce qu'ils étaient attachés à leur ministère, soit parce qu'ils estimaient qu'ils pourraient pâtir dans leur carrière de rester dans des structures interministérielles à l'avenir incertain, ont préféré saisir l'opportunité de rejoindre les DREAL et les DRAAF. Le deuxième facteur tient à la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats (PFR) et la politique de cotation des postes menée par le MEEDDM, qui favorise très nettement les postes en région¹⁴. Ainsi, il devient plus intéressant financièrement d'être chef d'unité dans une DREAL que d'être chef de service dans une DDT(M). Sans donner lieu, pour le moment, à ce que l'on pourrait appeler une « fuite des cerveaux » vers la région, ces mouvements d'agents de catégorie A n'en ont pas moins des conséquences importantes dans certaines DDT(M), notamment dans celles qui ont peine à renouveler leur personnel d'encadrement. La perte d'un ou deux bons éléments de catégorie A peut suffire à déstabiliser un service voire l'ensemble de la structure. Elle peut participer en interne d'un sentiment général de dévalorisation et obliger à revoir régulièrement l'organisation et la distribution des postes.

¹² Un cadre de DDT(M) souligne ainsi que le départ d'un directeur de DREAL plutôt « participatif » et ouvert à la discussion au profit d'un successeur plus « autocratique » pèse fortement sur les interactions et les marges de négociation locales.

¹³ Sur ce point, cf Bouvard, M., Brard, J.-P., Carcenac, T., de Courson, C., 2010.

¹⁴ Cf « Circulaire du 30 juillet 2010 relative à la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats pour les corps de catégorie A de la filière administrative du MEEDDM » (MEEDDM, SG/DRH/SGP/DERR/BPR NOR : DEVK1016985C, texte non publié au JO). A noter que le MAAP a eu une politique différente, plus équilibrée entre DRAAF et DDT(M).

1.2. Le difficile chantier de la redéfinition des missions

Le report des contraintes budgétaires sur les DDT(M) est d'autant plus mal vécu qu'il ne s'accompagne, jusqu'à début 2011, d'aucune redéfinition significative des missions dévolues au niveau départemental, une fois actés l'abandon de l'ingénierie publique concurrentielle ou la mutualisation des fonctions support. Une telle entreprise de clarification permettrait pourtant, aux yeux des équipes de direction, de mieux gérer le phénomène d'« effets de ciseaux » auquel est soumise leur structure, qui résulte d'un problème d'adéquation - sur les plans à la fois quantitatifs et qualitatifs – entre, d'une part, les missions demandées et, d'autre part, les moyens humains et les compétences internes disponibles. Elle serait susceptible de dégager de nouvelles marges de manœuvre et donner une plus grande lisibilité aux agents en affichant explicitement l'abandon ou le redéploiement de certaines activités, comme ce fut le cas pour l'ingénierie publique concurrentielle, qui avait donné lieu à une réelle implication des ministères concernés (Gourgouillat, 2006).

Si l'on pourrait être tenté d'y déceler une forme de stratégie visant à faciliter les transferts de missions vers la région en mettant sous pression les DDT(M), l'absence de réponse des ministères sectoriels aux difficultés exprimées par les directeurs départementaux nous semble tenir plus fondamentalement à un faisceau de contraintes, à la fois organisationnelles, institutionnelles et politiques. Sur le plan organisationnel et s'agissant plus spécifiquement du MEEDDM, plusieurs directions générales sont encore impactées par la création récente du ministère et la nécessité de faire coopérer des agents aux cultures professionnelles différentes, voire même opposées. Elles doivent aussi (di)gérer la mise en place des DREAL, pour lesquelles les problématiques d'intégration et de coordination sont prégnantes. Ce contexte de transformation profonde a pu conduire la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du MEEDDM, l'une des principales « pourvoyeuses » de missions et de moyens aux DDTM, à consacrer beaucoup de temps et d'énergie à ses problèmes internes et à se concentrer sur le tissage de nouvelles relations avec les DREAL. En pleine reconstruction, ces directions générales sont d'autant moins enclines à se pencher sur le cas des DDi que celles-ci sont perçues – et c'est là un second facteur, plus institutionnel - comme étant la « chose » du ministère de l'Intérieur. Au risque de provoquer l'ire des préfets de région et de départements, beaucoup de fonctionnaires d'administration centrale peuvent ainsi préférer dans les premiers temps adopter une attitude quelque peu attentiste et plutôt privilégier les DREAL et DRAAF, qui font toujours partie du périmètre ministériel. D'où le sentiment, observable notamment au MEEDDM, d'un délitement des liens qui existaient auparavant entre directions départementales et services centraux des ministères, délitement que les DREAL ne peuvent totalement compenser, étant elles-mêmes en construction. Ainsi, au MEEDDM, pendant presque un an et demi, aucune réunion formelle n'est organisée entre l'administration et les directeurs de DDT(M), accréditant pour ces derniers la thèse d'une absence manifeste d'intérêt pour leur devenir.

Mais cette inertie des ministères tient aussi aux contraintes politiques qui pèsent sur eux et à leur incapacité à obtenir des syndicats et/ou du Parlement l'allègement de certaines missions et/ou leur transfert vers le secteur privé ou les collectivités territoriales¹⁵. Elle ne peut se comprendre que si on l'inscrit dans le contexte général de réforme de l'Etat, notamment de la RGPP, qui a progressivement écarté de l'agenda décisionnel la question du bien-fondé de

¹⁵ Etant entendu que les fonctionnaires des DG ne sont pas toujours eux-mêmes convaincus du bien fondé de la RGPP et de l'abandon ou de l'externalisation de certaines missions. Les DG subissent elles-mêmes la pression de la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), qui leur impose de prendre des mesures allant dans le sens d'une baisse significative des effectifs.

certaines politiques publiques, de leur niveau d'exercice, pour ne se concentrer que sur l'organisation interne de l'administration (Lafarge, 2010). Le cas de l'ADS et de l'ATESAT¹⁶, qui mobilisent respectivement 4 000 et 2 000 emplois au MEEDDM, et dont l'abandon pur et simple a pu être imaginé par certains hauts responsables, sont, sur ce point, particulièrement édifiants¹⁷. Pour ce qui est de l'ADS, l'obligation pour les DDT(M) d'instruire les permis de construire, les déclarations de travaux ou les certificats d'urbanisme dans les communes ou intercommunalités non dotées d'un Plan local d'urbanisme (PLU), constitue une revendication forte d'une bonne partie de la classe politique, rendant délicat l'affichage d'un désengagement de l'Etat. Un temps envisagé dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la création de PLU intercommunaux et la montée en compétences de tous les EPCI en matière d'urbanisme, qui permettraient un tel retrait, ont fait long feu, maintenant l'obligation pour l'Etat de continuer à instruire les actes d'urbanisme sur ces territoires. Du fait de cet échec, le MEEDDM entretient une politique ambiguë de maintien des missions ADS, tout en poursuivant une action de réduction des effectifs, estimant que l'ADS sera un jour abandonnée. La même attitude prévaut pour ce qui concerne l'ATESAT, instaurée par la loi MURCEF de 2001 pour se substituer à l'ATGC (assistance technique à la gestion communale), au moment où il était décidé que l'ingénierie publique assurée par l'Etat rentrerait dans le champ concurrentiel. Exercée dans le cadre de conventions annuelles, elle constitue une aide importante et appréciée par les maires des petites communes, ceux-ci ne disposant pas, bien souvent, de services techniques leur permettant d'exercer au mieux leurs compétences en matière de voirie, d'aménagement ou d'habitat. Comme pour l'ADS, faute de volonté politique, le MEEDDM ne peut se désengager de ce qui constitue encore pour lui une mission importante, retrait qui pourrait pourtant permettre aux DDT(M) de dégager davantage de marges de manœuvre pour mener à bien d'autres missions qu'elles jugent plus prioritaires.

Interpellé sur ce sujet au printemps 2010 par l'ensemble des directeurs de DDi, le Secrétariat général du gouvernement tente de trouver des pistes de solutions à ces difficultés en instaurant des groupes de travail par type de DDi. Organisés de septembre 2010 à début 2011, ceux consacrés aux DDT(M) tiennent quelques réunions, en lien avec les directions générales du MEEDDM et du MAAP. De l'avis de plusieurs observateurs, l'issue de ces réflexions est assez décevante, dans la mesure où, n'abordant pas les « sujets politiques qui fâchent », les ministères sectoriels en restent à une ligne de conduite timide et refusent d'engager une réflexion de fond sur l'abandon et la priorisation des missions. Ils privilégient la piste de la mutualisation et du transfert d'activités vers le niveau régional, y compris des missions à caractère opérationnel. Là encore, la crainte de ne pas être suivi par les parlementaires l'emporte sur l'objectif de redéfinir les missions exercées par l'Etat déconcentré au regard des nouveaux moyens qui lui sont assignés. Ainsi, l'ADS ou l'ATESAT font l'objet d'une stratégie de statu quo qui, outre qu'elle satisfait les politiques, a pour elle qu'elle évite d'aborder un sujet sensible pour les syndicats.

Confrontés à ce contexte de maintien (voire d'augmentation) de leurs missions et, dans le même temps, de réduction des moyens qui leur sont affectés, les directeurs de DDT(M) ont le sentiment que les ministères, en particulier le MEEDDM, « externalisent » en quelque sorte sur eux le poids de décisions qu'ils ne peuvent / veulent assumer au niveau national. Echelon d'application des politiques publiques, ils se voient en effet contraints de réaliser des

¹⁶ ADS : Application du droit des sols. ATESAT : Assistance technique fournie par l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire.

¹⁷ Ces deux exemples ne sont pas isolés et les directeurs de DDT(M) ou leurs chefs de service évoquent d'autres missions MAAP et MEEDDM dont l'abandon pur et simple semble difficile, pour des raisons politiques notamment.

arbitrages souvent difficiles sur leur territoire, et ce d'autant plus que, dans le même temps, les gains de productivité ne sont pas toujours faciles à générer sur ces missions¹⁸. Pour beaucoup de DDT(M), la solution passe alors par une stratégie de « priorisation » ou de dégradation négociée ou forcée de la qualité des prestations (ADS, ATESAT), qui consiste à adapter le niveau de service rendu en fonction du territoire et de ses enjeux de développement. Dans certains cas (ADS), les agents sont incités, via des démarches qualité ou autres dispositifs de gestion, à concentrer leur énergie sur les communes les plus sensibles en terme d'étalement urbain ou de consommation des terres agricoles. Dans d'autres cas (ATESAT), la DDT(M) organise de fait une forme de désengagement, parfois négocié avec les élus, faisant en sorte que les intercommunalités montent en puissance pour assurer ce type de mission. Ces choix, qui anticipent sur l'avenir et l'abandon éventuel de ces activités, sont souvent difficiles car comportant une part de « risque » personnel de la part des équipes de direction. Ils ne se font pas sans rencontrer des difficultés, de la part des agents, qui sont souvent réticents à changer leurs pratiques professionnelles, ou des préfets et des maires, qui ne se positionnent pas toujours comme appui à ces démarches, même lorsqu'elles sont présentées comme nécessaires.

II. DES RELATIONS QUI SE TENDENT ENTRE MINISTÈRES « DONNEURS D'ORDRE »

Ces contraintes se doublent de difficultés qui tiennent au caractère proprement interministériel des DDT(M). Alors que la phase d'expérimentation des DDEA avait été caractérisée par une forte volonté de collaboration entre le MEEDDM et le MAAP, qui contrastait avec l'absence d'implication stratégique qui avait caractérisé les tentatives précédentes (Duran, 2006), la période qui s'ouvre avec la RéATE marque un ralentissement voire même, dans certains domaines, une forme de durcissement des relations entre les deux principaux « donneurs d'ordre » des DDT(M). Les divergences entre statuts et dispositifs de gestion des agents, la tendance des ministères à se recentrer sur eux-mêmes dans un contexte de pénurie sont autant de contraintes supplémentaires qui pèsent lourdement sur la capacité des nouvelles structures départementales à se mouvoir dans le contexte de changement. Elles renvoient à la difficulté pour une instance à caractère interministérielle comme le SGG à obtenir des solutions aux multiples difficultés pratiques qui émaillent la vie quotidienne des DDT(M).

2.1. Une convergence inachevée des dispositifs de gestion des ressources humaines

Le choix des réformateurs ayant été de conserver les statuts des agents et de ne pas créer un ou plusieurs corps interministériels départementaux¹⁹, la question de la convergence des dispositifs de gestion des ressources humaines se pose d'emblée avec une acuité toute particulière pour les DDT(M). Le problème est moins épineux que dans d'autres DDi, en particulier les DDCSPP, où cohabitent des agents provenant de ministères dont les pratiques en la matière sont très fortement contrastées (Finances d'un côté, Affaires sociales de l'autre, pour ne prendre que les bornes extrêmes d'un continuum de situations). Dans le cas des DDT(M), l'expérience de création des DDEA entreprise à partir de 2007 avait déjà permis au

¹⁸ Contrairement aux services d'économie agricole, qui disposent d'outils informatiques élaborés, la DGALN a, jusqu'à 2011, peu investi dans les dispositifs de gestion de l'ADS. Certains expliquent cette inertie par le fait que la DGALN a longtemps considéré comme inutile de mettre de l'argent dans une activité qui n'est plus une mission d'Etat et qui est appelée à disparaître à terme.

¹⁹ La circulaire du Premier ministre du 31 décembre 2008 stipule que les agents restent placés en position normale d'activité et restent attachés à leur corps d'origine.

MEEDDM et au MAAP d'engager un certain nombre de chantiers et de rapprocher les pratiques. Mais, malgré ces avancées, le sentiment des équipes de direction qui prédomine encore début 2011 est celle d'un certain relâchement de l'action interministérielle, à l'heure où les enjeux de la fusion départementale nécessiteraient au contraire de régler rapidement des problèmes sources de rigidités préjudiciables à la gestion quotidienne.

Hormis la problématique du statut des agents et de leurs rémunérations, qui, on s'en doute, est de nature à générer des formes de rivalités internes et des freins à la mobilité, de multiples autres questions non résolues, d'importance variable, viennent polluer le quotidien des services. L'action sociale (forfaits cantine, arbre de Noël...) en est une, qui fait partie de la chasse gardée de chaque ministère, avec des pratiques en vigueur encore contrastées, héritage de l'histoire. Promis initialement par la Mirate à l'échéance de fin 2009, avant donc la création officielle des DDi, le règlement intérieur tarde à sortir, du fait de la difficulté des ministères à rendre certains arbitrages. Dans l'intervalle, les DDT(M), comme l'ensemble des DDi, doivent trouver par elles-mêmes des solutions à des problèmes aussi variés – mais importants pour le quotidien des services – que les badgeuses, la récupération des jours ou les autorisations d'absence, pour lesquels les pratiques ministérielles ne sont pas identiques. De même, l'harmonisation des cycles de mobilité entre les deux ministères, pourtant promise dans la charte de gestion des DDi, reste lettre morte, obligeant les directeurs et leurs secrétaires généraux à être vigilants aux calendriers propres à chaque ministère. Dans un autre registre, les dispositifs afférents à la médecine de prévention, aux assistantes sociales ou à l'hygiène et sécurité sont loin d'être calés, malgré, là encore, l'affichage, dans la charte de gestion des DDi, d'un principe de traitement unique des agents relevant des DDT(M). Les ministères tiennent souvent à garder la main sur leurs propres dispositifs, comme dans le cas de la pandémie grippale ou de la mise en place de schémas d'organisation des interventions des assistantes sociales, où certains choix mis en avant par les DDT(M) ou les préfets ont pu être contestés voire combattus par les administrations centrales. Il s'ensuit des situations parfois ubuesques, où se pose la question de savoir quel médecin de prévention ou quelle assistante sociale mobiliser pour un agent MAAP occupant une fonction MEEDDM ou inversement. D'apparence anecdotique, ces disparités viennent à rebours des discours sur l'interministérialité et la création d'une culture commune. Objets de différends voire de lutte avec des administrations centrales qui ne veulent pas toujours jouer la carte de la déconcentration, elles compliquent fortement l'action des secrétariats généraux, qui sont obligés de dépenser beaucoup de temps et d'énergie dans l'articulation des dispositifs, au détriment d'actions de fond en direction des agents, comme la gestion des compétences ou des parcours individuels.

2.2. Une gestion des mobilités internes qui se rigidifie

L'une des clés de réussite de l'expérimentation DDEA menée en 2007-2008 a été l'existence d'une forte volonté de coopération tant de la part du MEEDDM que du MAAP. Elle s'est manifestée notamment par une grande souplesse laissée dans la gestion des mobilités internes, qui s'est poursuivie lors de la généralisation de l'expérience et de la mise en place, en 2009, de nouvelles DDEA dans la moitié des départements français. L'heure est alors à une certaine facilitation du travail des directeurs départementaux, qui se traduit par le peu de barrières mis en avant lors des transferts d'agents du MAAP vers des postes MEEDDM et inversement, ce qui favorise la mixité des équipes. Ainsi a-t-on pu voir, dans certaines DDEA expérimentales (cas de l'Aube par exemple), le service d'économie agricole, traditionnellement « DDAF » être dirigé par un chef de service issu de l'ex DDE, et, à l'inverse, la cellule de gestion de

crise l'être par un ancien de la DDAF, ce qui favorise le mélange des agents. Très nettement, les années 2009 et 2010, qui sont celles de la généralisation du schéma de fusion, grippent considérablement cette dynamique, non pas du fait de la RéATE en tant que telle mais de l'intensification de la pression sur les effectifs, à travers la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux²⁰.

Autrefois facilitée par des ministères ayant – et se donnant - des marges de manœuvre pour le faire, la mobilité interne des agents des DDT(M) connaît un brusque coup d'arrêt au moment même où se mettent en place les nouvelles structures. Il devient de plus en plus difficile pour un directeur ou son adjoint de « décolorer un poste²¹ », c'est-à-dire d'affecter un agent sur une mission qui ne dépend pas formellement de son ministère, soit en position normale d'activité, soit sous une autre forme (convention de mise à disposition par exemple). Ce qui constitue un revirement par rapport à la période précédente intervient pourtant à un moment particulièrement sensible s'il en est, puisque les équipes de direction doivent, d'une part, impulser une culture de l'interministérialité et de la transversalité (dont l'un des moyens est de « mixer » les services), d'autre part, trouver des solutions pratiques aux problèmes de gestion des effectifs posés par la RGPP. Dans certains cas, il s'agit de jouer sur la mobilité des agents du MAAP vers le MEEDDM pour essayer de résorber une situation de sureffectif ministériel et atteindre les objectifs du dialogue de gestion. Dans d'autres, l'enjeu est de redéployer en interne un agent dont les missions ont été abandonnées (cas de l'ingénierie publique concurrentielle) ou qui souhaite se réorienter professionnellement. Dans d'autres cas enfin, la gestion de la mobilité répond à la volonté d'une équipe de direction ou d'un préfet de mettre davantage d'agents sur une mission non suffisamment pourvue en moyens humains mais jugée stratégique ou nécessitant une charge de travail allant au-delà des effectifs cibles. Cette multiplicité de problématiques locales, dans un contexte où le choix des ministères a été de ne pas provoquer de mobilité forcée²², fait que les directeurs ont, peut-être plus que par le passé, besoin de souplesse pour gérer leurs effectifs.

Confrontés en 2010 à un durcissement des objectifs qui leur sont imposés en matière budgétaire, les gestionnaires du MAAP et du MEEDDM répercutent de plus en plus leurs contraintes sur les DDT(M), cessant en quelque sorte d'entériner, comme c'était le cas lors des expérimentations DDEA, les choix de mobilité réalisés au plan départemental. Désormais, les demandes qui sont formulées par les agents sont soumises à une régulation nationale beaucoup plus stricte, expression d'une pression nouvelle : le souci de respecter des plafonds d'emplois ministériels de plus en plus impératifs. En 2010, le MAAP doit gérer des sureffectifs de l'ordre de 10% de ses effectifs totaux, correspondant à 3 000 ETP²³. De ce simple fait et dans la mesure où le ministère doit aussi continuer à embaucher de nouvelles recrues pour renouveler son vivier de compétences, ses possibilités d'accueil d'agents du MEEDDM demeurent mécaniquement limitées. Seules 180 demandes sont honorées en 2010, 120 du MAAP vers le MEEDDM et 60 dans le sens inverse. Beaucoup d'entre elles visent à assainir la situation héritée de la période DDEA et concernent donc des agents transférés en

²⁰ Sur cet aspect et, plus généralement, sur les mutations de la gestion des ressources humaines, cf Debar, 2010.

²¹ Ce que certains appellent les « chaises bleues » (MEEDDM) et « chaises vertes » (MAAP).

²² La stratégie adoptée au MEEDDM et au MAAP étant officiellement de nature incitative, à travers l'octroi d'indemnités temporaires de mobilité (instaurée par le décret n°2008-369 du 17 avril 2008) ou la promesse d'une accélération de carrière en cas d'acceptation d'un poste dans une région peu attractive (cas du MEEDDM). Toutefois, certains travaux récents (Bonnelli, Pelletier, 2010) laissent entendre que le MAAP a pu développer des pratiques proches d'une mobilité forcée. A noter également que les contraintes de mobilité ont été parfois fortes (et mal vécues) pour certains anciens DDE et DDAF.

²³ La contrainte est moins forte côté MEEDDM, le ministère devant résorber 200 ETP, sur un total de 60 000 agents.

2009, ce qui limite les possibilités pour les nouveaux impétrants. A cette contrainte quantitative s'ajoute, dans le cas du MEEDDM, une difficulté d'ordre qualitatif, liée à l'existence de macro-grades, qui introduisent des limites d'emplois par type de catégorie (A, B, C). Ainsi, le passage d'un agent du MAAP de catégorie B vers le MEEDDM peut se voir refusé non pas simplement au regard de la masse salariale globale du ministère d'accueil mais des plafonds d'emplois spécifiques à sa catégorie d'origine. Alerté par les directeurs de DDi (les DDCS/PP connaissent les mêmes difficultés), le SGG tente de trouver en 2010, avec les ministères, une solution permettant de concilier l'impératif de maîtrise des effectifs et la nécessaire fluidité pour répondre à des demandes locales toujours singulières. Elle consiste à mettre en place des « chambres de compensation » à un niveau régional, afin de permettre des transferts entre DDT(M), sans passer par les instances nationales. Mis en place fin 2010, ce dispositif est estimé pouvoir résoudre environ 30% des cas rencontrés par les services départementaux.

Face à ces difficultés persistantes, les équipes de direction tentent de trouver des parades acceptables, à même de satisfaire les demandes de leurs agents. La plus aisée consiste à réaliser des mobilités de fait et d'affecter par exemple un agent du MAAP sur une mission relevant du MEEDDM, en escomptant entériner la situation dans le futur, lorsque les « compteurs ministériels » seront moins tendus. Ce type de solution, très pragmatique, repose, là encore, sur une certaine prise de risque, dans la mesure où l'opération est censée se lire dans le calcul de suivi des temps des agents, consigné dans le logiciel Salsa²⁴. Sauf à compenser l'opération par un ou plusieurs mouvements en sens inverse (ce qui n'est pas toujours possible), sauf à ne pas déclarer l'activité réelle de l'agent ou ne le faire que partiellement (ce qui a pu se pratiquer), les directeurs s'exposent potentiellement aux critiques qui pourraient être formulées par un ou plusieurs responsables de RPROG regardant de près le logiciel et soucieux de mettre en relation les missions accomplies et les effectifs attribués à la DDT(M). Comme pour le dialogue de gestion, tout est, là encore, affaire de personnes, certaines équipes de direction préférant jouer ouvertement le jeu de la transparence et de l'affichage pour mieux mettre en lumière leurs difficultés réelles lorsqu'ils estiment être dans une relation de confiance avec leurs directions régionales.

2.3. La tentation du « chacun pour soi »

La plus grande rigidité dans la gestion des mobilités internes n'est qu'un élément parmi d'autres des difficultés que rencontrent le MAAP et le MEEDDM à se coordonner et s'accorder sur le devenir des DDT(M). Malgré l'expérience des DDEA et une habitude de travail en commun sur certains sujets, les différends se multiplient entre les deux ministères au cours des années 2009 et 2010. Ils sont révélateurs d'une tentation à jouer au « chacun pour soi », tant dans la gestion des effectifs (en essayant de moins contribuer que les autres « donneurs d'ordre » au fonctionnement des structures interministérielles) que dans le portage de certaines missions (se recentrer sur son cœur de métier et ses propres objectifs). Cette attitude commence dès 2009, au moment où les répartitions d'effectifs sont négociées pour doter les nouvelles structures départementales, dont les macro-organigrammes viennent d'être

²⁴ Salsa est un logiciel commun au MAAP et au MEEDDM, qui a été mis en place en 2009, dans la perspective de création des DREAL et des DDT(M). Il succède aux outils qui existaient précédemment dans chaque ministère, à savoir Sam (MEEDDM) et l'enquête annuelle (MAAP), devenus Osea suite à la création des DDEA. Le principe de Salsa est de faire renseigner par chaque service l'activité précise de ses agents, et ce pour pouvoir établir les chiffres nécessaires à l'explicitation des moyens humains engagés pour chaque programme et chaque action rentrant dans le cadre de la LOLF.

définis et validés, suite aux propositions préfectorales. Nous avons déjà souligné les luttes souvent âpres auxquelles cette phase a pu donner lieu entre échelons régionaux et départementaux. Elles se doublent de tensions un peu plus feutrées – mais bien réelles – entre DREAL et DRAAF – ainsi que les affaires maritimes dans les départements à façade littorale – sur les dotations en ETP que chacune des structures est prête à accorder pour faire fonctionner les futures DDT(M). La tension est forte, en particulier, autour des fonctions support, chaque ministère étant tenté d’essayer de faire supporter à l’autre plus de charges qu’il n’en supporte lui-même ou, à défaut, suspectant l’autre de vouloir le faire. Ce « syndrome du free rider » génère un climat de méfiance qui peut peser parfois lourdement sur le processus de préfiguration et renforcer les stratégies ministérielles de retrait vers les régions, pénalisant de ce fait les DDT(M). Il est très marqué dans les départements chefs lieux de région, où d’anciennes mutualisations entre DR et DD obligent à « détricoter » les services qui assuraient des missions pour le compte des deux structures. Dans ces cas, les équipes de direction se voient parfois suspectées de favoriser un « donneur d’ordre » plutôt qu’un autre, du fait, par exemple, de l’appartenance du préfigurateur à un ministère. Cette ambiance n’est pas sans conséquences internes pour ces DDT(M), alimentant des rivalités de corps dans un contexte où la fusion ne peut que générer des suspicions quant aux velléités d’un ministère de prendre l’ascendant sur un autre.

Passée cette période de préfiguration, les différences d’approche ministérielles, voire les rivalités, perdurent tout au long de l’année 2010. Le dossier de l’ingénierie publique concurrentielle fait, en lui-même, l’objet de discours quelque peu différents entre le MEEDDM et le MAAP. Si le premier affiche clairement la nécessité d’abandonner au plus vite cette activité, le second tient des déclarations plus ambiguës et met en avant que, jusqu’à fin 2011, ses agents peuvent encore intervenir sur des champs circonscrits comme l’eau ou l’assainissement. Ces contradictions peuvent parfois jeter le trouble en interne et tendre à décrédibiliser l’action de certains directeurs, qui ont fait de l’abandon de l’IPC une constante dans leur stratégie locale, engageant des dispositifs conséquents de redéploiement d’agents vers de nouveaux métiers. Mais le sujet le plus problématique touche incontestablement la police et la politique de l’eau, où se mêlent problématiques de baisses d’effectifs et approches doctrinales différentes. Traditionnellement, la police de l’eau était une activité qui était assurée par les DDE et les DDAF pour le compte du ministère de l’écologie, au motif que ce dernier ne disposait d’aucun service déconcentré départemental à même de l’assurer²⁵. Avec la création du MEEDDM et donc l’intégration de l’Ecologie à l’ancien Equipement, la donne change pour le MAAP. Considérant que ce domaine fait désormais partie du giron du MEEDDM, le MAAP s’engage dans une politique de retrait des effectifs sur la partie « politique de l’eau », conservant en revanche des moyens humains sur la « police ». Clair en théorie, ce partage donne lieu à de nombreuses difficultés pratiques pour les DDT(M) : quel nombre d’agents le MEEDDM doit-il « rendre » au MAAP ? quelle « photographie » des effectifs prendre pour le fixer ? quel périmètre exact de missions les uns et les autres conservent-ils ? Les enjeux ne sont pas négligeables – de l’ordre en tout d’un millier d’ETP -, ce qui explique des difficultés de dialogue persistantes entre les ministères et les DREAL-DRAAF, même si elles sont variables suivant les régions. L’autre motif de désaccord est d’ordre doctrinal et traduit une approche sensiblement différente sur la partie « police de l’eau », entre un MEEDDM partisan, par exemple, d’imposer des restrictions de consommation d’eau aux agriculteurs et un MAAP plus soucieux de préserver sa « clientèle » agricole, en ne bouleversant pas certaines pratiques d’irrigation pourtant gourmandes en eau. Si ces différences d’appréciation ne sont pas nouvelles, le fait qu’elles doivent être désormais

²⁵ Sur la création des DIREN et les réflexions sur la possibilité de les doter de services départementaux, cf Lascoumes, Le Bourhis, 1997.

gérées au sein d'une même structure départementale, sans harmonisation préalable, ne peut que « brouiller » l'action des DDT(M) en créant un climat de forte incertitude tant sur les moyens engagés que sur les missions à réaliser.

III. VERS UNE « PREFECTORALISATION » DES DDT(M) ?

Déjà étroite depuis la loi ATR de 1992, la relation avec la préfecture se renforce considérablement durant les premiers mois de mise en œuvre de la RéATE. Saisissant les opportunités offertes par la réforme, les préfets et leurs services investissent très fortement les DDT(M), parfois même jusque dans leur fonctionnement quotidien. Allant parfois au-delà de ce que textes et directives ministérielles préconisent, ils tentent d'imposer – surtout dans les départements non chef lieu de région – une vision du fonctionnement interministériel qui tend à réduire quelque peu l'autonomie opérationnelle des services et brouiller (voire couper) leurs relations avec les directions régionales.

3.1. Une stratégie préfectorale de « marquage » du territoire

La circulaire Fillon de juillet 2008 marque symboliquement et en pratique le début de la prise en main des DDi par l'administration préfectorale. La première étape, engagée durant les mois qui suivent la diffusion du texte, est celle de la définition des macro-organigrammes. Les préfets de région et de département sont invités à soumettre aux services du Premier ministre, pour fin décembre 2008, la future organisation départementale, compte tenu des directives nationales et des réflexions des directions régionales et des partenaires de l'Etat. Cette phase donne lieu à un premier droit de regard sur les DDi, qui porte non pas sur leur fonctionnement (la question viendra plus tard) mais sur le regroupement et la localisation de certaines missions, qui sont laissés à l'appréciation locale. Les échanges entre préfets de départements et équipes de direction des DDT(M) restent toutefois assez limités, les premiers entérinant très souvent les choix proposés par les préfigurateurs. Cet investissement limité n'est pas sans déplaire aux directeurs de DDT(M), qui, pour beaucoup, voient l'immixtion des préfets avec une certaine méfiance, surtout dans les départements non chefs lieu de région. La crainte est en effet qu'à une période où les négociations avec les directions régionales sont déjà difficiles, les préfets - mais aussi les sous-préfets, qui sont en quête de légitimité - ne viennent regarder de trop près les choix d'organisation pour se décharger sur les DDi de certaines missions ou utiliser leurs ressources pour renforcer leurs propres services. Aussi, certains directeurs usent-ils d'une information minimale pour éviter d'être pris en étau entre leurs « donneurs d'ordre » ministériels et les exigences de leur nouvelle tutelle locale. Dans ce contexte, l'intervention préfectorale au moment de la création des DDT(M) reste réduite. Les principaux arbitrages concernant les grands domaines de compétences - notamment autour des UT des DREAL - ayant été faits en amont, peu de différends opposent localement les préfigurateurs aux préfets. Quelques négociations s'engagent autour du choix de « localisation » de missions comme la sécurité routière ou la gestion de crise, certains préfets souhaitant les faire rentrer directement dans le giron de leur administration quand d'autres admettent qu'elles puissent être hébergées dans les DDT(M). Pour le reste, l'influence se fait surtout ressentir à travers des discussions de « marchands de tapis » autour du transfert de certaines missions de la préfecture vers les

DDT(M)²⁶ ou de la ponction de certains agents de pôles juridiques ou communication en vue de renforcer les services des préfecture.

L'année 2010 marque une certaine gradation de cette emprise préfectorale, qui se manifeste de façon à la fois symbolique et pratique. Sur le plan symbolique, en-têtes de courrier mentionnant « Le préfet », adresses de messagerie électronique distinctes des ministères sectoriels, hébergement des sites internet par la préfecture sont autant de signes qui marquent le territoire préfectoral. Ils achèvent de couper symboliquement le lien avec le MEEDDM et le MAAP et montrent aux agents ainsi qu'aux usagers que les DDT(M) appartiennent désormais à la sphère du ministère de l'Intérieur. Ils s'accompagnent d'ailleurs dans certains cas d'une interdiction de rentrer en contact avec les directions régionales sans l'aval préfectoral²⁷. Sur le plan pratique, les projets de mutualisation se concrétisent, encouragés par la publication de la Directive nationale d'orientation des préfetures 2010-2015 (DNO), qui pousse les préfets à tirer profit des opportunités de mutualisation qui peuvent se présenter avec les DDi. Certains préfets font le choix de constituer des pôles juridiques ou de communication plus conséquents, comparables à ceux qui peuvent exister en conseils général ou régional, structures qui leur servent d'effet miroir. D'autres projettent de mettre en place des services gérant des systèmes d'information. D'autres enfin envisagent de regrouper la partie courrier. Les DDCS/PP ayant des moyens comparativement plus limités, les DDT(M) constituent des réservoirs naturels vers lesquels se tournent les préfetures pour demander une assistance, souvent matérialisée par le transfert d'un ou plusieurs agents. Cette phase de mutualisation reste cependant encore inachevée début 2011, beaucoup d'idées restant encore au stade de projet du fait du manque de moyens des DDi et de leurs réticences à se dessaisir de fonctions qu'elles considèrent souvent comme importantes car leur permettant de ne pas être cantonnées à un simple rôle de « service technique ». Sur ce point, beaucoup de directeurs ou SG de DDT(M) accueillent avec circonspection la création, fin 2010, d'un BOP 333 géré par le SGAR et regroupant l'ensemble des moyens de fonctionnement qui transitaient précédemment par les ministères sectoriels. Au-delà des doutes qu'elles peuvent exprimer quant à la véritable plus-value du dispositif ou de la crainte que l'opération ne donne lieu à une baisse des crédits, ces réserves ne font que traduire un sentiment plus profond de perte de marges de manoeuvre, la mutualisation des crédits de fonctionnement constituant un pas supplémentaire vers une plus grande maîtrise par les préfetures de crédits jouant un rôle important dans le quotidien des services.

Parallèlement, de nouveaux dispositifs de pilotage, plus serrés que ceux qui existaient par le passé, se mettent en place dans l'ensemble des départements, surtout dans ceux qui ne sont pas chefs lieux de région. Avant la mise en œuvre de la RéATE, généralisés depuis la loi ATR de 1992, des collèges de chefs de services départementaux étaient régulièrement réunis par le préfet, afin de coordonner localement l'action de l'Etat et de faire vivre une interministérialité toujours problématique. La nouvelle réforme est l'occasion pour les préfets d'aller au-delà. Selon les départements et la personnalité des préfets, qui joue beaucoup, les formes de cette implication dans les DDT(M) sont variables et s'inscrivent dans un continuum de situations qui vont de la reconduction des instances existantes (souvent dans les chefs lieux de région, le préfet ne pouvant s'investir que partiellement dans le pilotage des DDi) à des formules beaucoup plus ambitieuses, dont l'impact peut être important sur le quotidien des services.

²⁶ Qui ne s'accompagnent pas toujours de la dotation en ETP correspondante. Certaines DDT(M) se voient ainsi hériter des missions des anciens bureaux de l'environnement (comme le prévoit le schéma général de la réforme) ou de tâches diverses (missions de contrôle, secrétariat de commissions...) sans apport d'agent pour les assurer.

²⁷ Nous reviendrons sur ce point dans la partie suivante.

Conformément aux préconisations du ministère de l'Intérieur²⁸, le socle minimal des relations s'articule autour de la mise en place d'un état-major resserré autour du préfet (incluant les DDi et, selon les cas, le SG de préfecture et/ou le directeur de cabinet) et du collège des chefs de service du département, présenté par le SGG comme le « conseil d'administration » de l'Etat déconcentré (incluant, autour du préfet, les DDi et les autres services départementaux – recteur d'académie, DGFIP, UT... - auxquels peuvent s'ajouter, en cas de besoin, les directions régionales). Dans un nombre significatif de départements non chefs lieux de régions s'y ajoutent des formes de coordination ou instances inédites, fruit d'une lecture toute personnelle que les préfets peuvent avoir de la réforme et des préconisations de leur ministère. Certains d'entre eux - ou leur secrétaire général - mettent en place des « SGAD²⁹ », sur le modèle des SGAR, afin de coordonner l'action des DDi, limitant de ce fait la fonction interministérielle dévolue aux DDT(M), fonction dont ils considèrent qu'elle est de leur champ de compétence exclusif. Mais la formule la plus originale, et qui se diffuse progressivement durant l'année 2010, est ce que certains appellent les « CODIR de préfecture » ou « réunions des chefs de services des DDi », qui regroupent le préfet et l'ensemble des chefs de service de chaque structure départementale. La fréquence est variable mais est souvent de l'ordre de rendez-vous mensuels de quelques heures, où sont évoqués quelques sujets de fond mais surtout les dossiers à enjeux du moment. Accueillis avec une certaine réserve par les équipes de direction car considérées comme une immixtion supplémentaire dans les DDi, ces réunions sont l'occasion de rapprocher un peu plus les points de vue voire de créer des routines administratives, à défaut de générer une vraie culture commune. Le préfet se trouve davantage impliqué que par le passé dans la connaissance des services départementaux et des politiques publiques que ceux-ci peuvent porter, cette connaissance pouvant être ensuite mise à profit dans les échanges qu'il peut avoir avec son préfet de région ou les directeurs régionaux, lors du dialogue de gestion notamment. En retour, les chefs de services sont plus directement confrontés aux réactions et au mode de raisonnement préfectoral et, par conséquent, anticiper ses attentes dans l'analyse de certains dossiers. A défaut de se sentir davantage valorisés, certains d'entre eux ont le sentiment d'acquérir une autre forme d'expertise, de nature plus politique, qui les rend plus sensible aux enjeux que peuvent générer certaines décisions sur des sujets délicats.

3.2. Une volonté de rentrer dans le fonctionnement interne des DDT(M)

Ce resserrement, variable selon les départements, de la tutelle préfectorale, n'est pas sans conséquences sur le mode de gouvernement interne des DDT(M). Malgré le discours tenu par le SGG sur le caractère interministériel des DDi, beaucoup de directeurs et leurs adjoints ont le sentiment d'être devenus désormais des « directeurs de préfecture », tant leur autonomie et leurs marges de manœuvre managériales ont été parfois sérieusement écornées depuis la mise en œuvre de la réforme. Ce constat vaut surtout pour ceux qui exercent dans un département qui n'est pas chef lieu de région, leurs homologues en préfecture de région étant dans une configuration institutionnelle où ils ont en général davantage de liberté, ne serait-ce que parce que leur préfet est fortement accaparé par ses autres fonctions.

Cette impression se nourrit de plusieurs évolutions notables, dont la première concerne l'activité même des directeurs. Bien qu'ils entretinssent, avant la réforme, des relations

²⁸ Secrétariat général du MIOMCT, « L'Etat en mouvement. Directive nationale d'orientation des préfectures 2010-2015 », page 61.

²⁹ Secrétariat général à l'action départementale. Deux exemples nous ont été donnés : l'Indre et Loire et La Haute-Garonne.

souvent très étroites avec leur préfet, les directeurs disposaient toutefois d'une grande latitude d'action dans la gestion de leur temps personnel et dans la fixation des priorités internes de leurs services, de par leur appartenance à un ministère sectoriel distinct de l'Intérieur. Conséquence directe de leur rattachement au préfet, leur supérieur hiérarchique, ils voient leurs anciennes prérogatives être quelque peu remises en question. Signe parmi d'autres de cette perte d'autonomie, leur agenda dépend plus étroitement des priorités du préfet, qui passe régulièrement « commande » de sujets à traiter et de problèmes à régler. Ces « listes de courses » (sic) dressées au sortir de réunions hebdomadaires bilatérales, alimentées de coups de téléphone réguliers impriment fortement l'activité quotidienne des directeurs, ainsi que celle de leurs proches collaborateurs. Autre signe de cette dépendance accrue, la manière de traiter les problèmes est plus directement influencée par la culture préfectorale, plus sensible aux contingences politiques, plus centrée sur une posture régaliennne que sur l'animation des territoires à laquelle les directeurs issus des ex DDE sont sensibles. Le fait que beaucoup de directeurs et chefs de service insistent sur l'importance de la personnalité du préfet dans la réforme peut être interprété, d'une certaine manière, comme le témoignage d'une plus forte pénétration de la logique préfectorale dans la vie des services. De ce point de vue, la figure du « préfet manager », que le ministère de l'Intérieur lui-même appelle de ses vœux³⁰, tarde à se diffuser, au grand dam des DDT(M). Les principes de délégation, d'initiative, de responsabilisation, de concertation, censés assurer une forme de gestion moderne et en adéquation avec le caractère interministériel des DDi, laissent bien souvent place à des relations marquées par l'autorité, l'injonction à faire, caractéristiques d'une culture préfectorale (Bertaux-Wiame, Leduc, 2007) parfois aux antipodes du « mode de faire » des ex DDE voire des ex DDAF.

Mais, au-delà, c'est la capacité des directeurs à piloter leur propre structure qui se joue dans l'instauration de nouvelles relations avec le préfet. Sur ce point, beaucoup d'entre eux, là encore essentiellement dans les départements non chef lieu de région, pointent le risque d'une fragilisation de leur position en interne voire d'une perte de crédibilité, à une période où les tensions autour de l'adéquation entre moyens et missions, les interrogations des agents sur le service public d'Etat déconcentré, les chantiers relatifs à la fusion nécessiteraient une capacité d'action renforcée. Ce sentiment est à lier à la multiplication des contacts qui se nouent à tous niveaux entre les DDT(M) et l'ensemble des services préfectoraux, ceux-ci étant soucieux de se repositionner dans une période de forte incertitude institutionnelle. Nous avons déjà évoqué plus haut la création d'instances nouvelles comme les SGAD ou les « CODIR de préfecture », qui se traduisent bien souvent par des « commandes directes » du préfet ou de ses proches collaborateurs auprès des chefs de services et agents, la tentation étant forte pour le préfet de faire appel à des fonctionnaires de la DDT(M) qui auront été repérés pour leur compétence particulière. Cette tendance varie, certes, suivant les services et les enjeux du moment et se font surtout sentir dans les entités en charge de l'aménagement / urbanisme ou de l'environnement. Elle n'est pas non plus totalement nouvelle, la période précédente étant déjà caractérisée par des comportements de ce type. Cependant, l'affaiblissement relatif des DDT(M) consécutif à la RéATE ne peut que faciliter cet entrisme, les équipes de direction ne pouvant jouer facilement, comme par le passé, la carte de leurs relations privilégiées avec leurs administrations centrales. Cette tendance à la saisie directe est exacerbée, d'une part, par la plus grande connaissance que les préfets ont des DDT(M), d'autre part, par le souci de certains secrétaires généraux, directeurs de préfecture ou sous-préfets de trouver un positionnement et une légitimité nouvelle dans leur propre organisation, soumise elle aussi à des changements importants. Même si la réforme différencie les DDT(M) des directions

³⁰ Cf certaines préconisations de la DNO.

préfecturales³¹, les services des préfecture essaient bien souvent de s’immiscer dans les circuits décisionnels, fût-ce au prix de la création de doublons générant des pertes de temps voire des dysfonctionnements dans la transmission des informations. Le cas le plus remarquable de ce souci de repositionnement est celui des sous-préfets d’arrondissement, qui œuvrent pour se voir confier des missions départementales à caractère interministériel ou qui investissent fortement le réseau territorial des DDT(M), héritage des anciennes subdivisions des DDE. Ayant subi des réductions d’effectifs importantes dans leurs sous-préfectures, étant régulièrement remis en question quant à leur existence même depuis plusieurs années, les sous-préfets prennent appui sur la DNO, qui les positionne sur le développement local, pour essayer, à l’instar des préfets, de marquer leur nouveau territoire. Les services chargés de l’aménagement, de l’urbanisme, de la prévention des risques constatent, non sans regret, une recrudescence de leur activité, fustigeant le manque de « technicité » de la part d’interlocuteurs qui entendent désormais s’approprier certains dossiers. Les délégués territoriaux font part de relations beaucoup plus étroites que par le passé, qui peuvent aller jusqu’à l’organisation, officialisée ou non, de réunions hebdomadaires, à l’instar de celles qui existent avec certains services du « siège ». Même s’il est parfois dénoncé, cet « entrisme » n’en est pas moins ressenti de manière assez ambiguë, représentant pour certains agents du réseau territorial une sorte d’« assurance survie » dans un contexte où l’avenir de leur structure est mis régulièrement sur la sellette.

La multiplication de ces contacts à tout niveau, parfois officieux et sans l’aval explicite du préfet, pose des problèmes assez inédits de pilotage interne des DDT(M). Elle modifie la manière de gérer l’activité des services, d’exercer sa fonction de directeur, nécessitant notamment de construire une forme de légitimité interne fondée sur d’autres leviers que la relation hiérarchique ou la compétence technique. Sur ce plan, les directeurs de DDT(M) sont partagés, entre les nostalgiques de la période précédente, où les marges de manœuvre vis-à-vis des préfectures étaient encore importantes, et ceux qui se font bon gré mal gré à la nouvelle donne, s’efforçant de maîtriser le flux de relations (notamment la messagerie électronique) afin de ne pas rendre ingouvernable leur structure. Les directeurs et leurs adjoints doivent en effet rester vigilants à ce que leur DDT(M) ne se transforme en une sorte de bureau d’études ouvert à tous les vents, mobilisé en tant que de besoin par les différentes composantes de l’administration préfectorale, leur retirant in fine toute capacité de synthèse, d’arbitrage interministériel et de positionnement stratégique sur le territoire.

3.3. Le souci de mieux réguler les relations avec les directions régionales

Quelque peu écartés, nous l’avons vu, du processus de dialogue de gestion avec les ministères sectoriels, les préfets sont également soucieux de mieux réguler les relations avec les DREAL et les DRAAF, partenaires désormais privilégiés des DDT(M) avec leurs « donneurs d’ordre » nationaux. Leurs craintes sont de deux natures et tournent autour de la difficulté à délimiter une frontière claire entre pilotage (l’apanage des directions régionales) et mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques (tâche dévolue aux DDi). La première préoccupation des préfets est de faire en sorte que l’activité quotidienne et l’agenda décisionnel des services départementaux, déjà fortement impactés par la réduction des moyens et des effectifs, ne soient soumis aux seuls impératifs dictés par le MAAP et le MEEDDM, ce qui reconstituerait de facto une chaîne hiérarchique verticale qui laisserait peu de prise à la mobilisation des agents en cas de dossier urgent à traiter voire de crise. En particulier, la gestion du temps des

³¹ Les courriers à en-tête des DDi font d’ailleurs figurer « Le préfet » et non « La préfecture » pour marquer le caractère très personnel de la tutelle des nouvelles directions départementales.

directeurs, directeurs adjoints et chefs de service constitue un enjeu important, le souci étant de limiter les réunions régionales ainsi que les temps de déplacement afférents pour conserver des ressources suffisantes permettant de répondre aux demandes préfectorales. L'autre préoccupation concerne la maîtrise des décisions opérationnelles. Les réseaux métiers que les DREAL et DRAAF ont vocation à perpétuer voire, pour certaines activités, à créer afin d'animer les politiques publiques régionales, sont parfois perçus comme des menaces par les préfets, qui veulent éviter de se voir imposer des choix qui les mettraient en porte à faux vis-à-vis des acteurs de leur territoire. Estimant au contraire que les arbitrages ultimes leur appartiennent dans les compétences qui restent départementales, ils tiennent là aussi à éviter que leurs DDT(M) ne soient au final que des « machines » à appliquer des décisions pensées et conçues par les centrales et leurs relais régionaux sans égard pour les spécificités locales.

Ce souci de prévenir toute forme de « captation » des DDT(M) par les ministères sectoriels se traduit très concrètement, dès le début 2010, par l'affirmation d'une volonté de contrôle. Dans quelques départements, les préfets vont jusqu'à interdire tout contact avec l'échelon régional qui n'obtiendrait pas leur accord explicite préalable. Dans la plupart des autres cas, sans aller jusqu'à cette extrémité, dont la fonction est surtout d'ordre symbolique (donner aux ministères un signal politique fort), les préfets demandent à être systématiquement informés de la tenue des réunions régionales et de la nature de l'ordre du jour, et ce afin de pouvoir identifier les enjeux de certains dossiers. Les premiers mois de fonctionnement des DDT(M) sont ainsi rythmés par ces prises de position, qui participent de la construction de nouveaux rapports de force locaux, donnant lieu à des configurations institutionnelles contrastées entre les régions.

Cette attitude de « marquage du territoire » n'est pas sans conséquence sur les DDT(M), dans la mesure où elle contribue à brouiller un peu plus l'action de certains services, déjà orphelins de leurs relations avec les administrations centrales des ministères. Le cas vaut surtout pour les unités comme l'aménagement, l'urbanisme, les risques, l'environnement, qui ont à territorialiser des politiques publiques nationales et donc échanger autour de leurs pratiques et mode d'application des directives émanant des services centraux. Le constat est moins vrai pour les services d'économie agricole, dont l'activité consiste surtout à administrer des crédits de la PAC et qui disposent d'une chaîne qui a été peu impactée par la RéATE. S'agissant des services dont la vocation première est de gérer des politiques territoriales, beaucoup de critiques se font jour au sein des DDT(M) sur la capacité des DREAL ou DRAAF à se positionner comme pilotes et animateurs de politiques régionales. Dans une région, on déplorera l'absence de vraie valeur ajoutée du service en charge des questions d'aménagement et d'urbanisme au sein de la DREAL ou sa propension à se comporter de manière par trop technocratique. Dans une autre, ce seront les carences du service chargé de la politique des risques qui seront pointées. Si des difficultés d'ordre interne à l'appareil régional peuvent intervenir (tensions dans la constitution de nouvelles équipes, apprentissage d'un nouveau rôle...), les raisons de ce positionnement incertain sont également à rechercher dans le contexte de mise en œuvre de la RéATE, marqué, nous l'avons vu, par des relations conflictuelles avec les préfets de département. Etant déjà accaparés par des problématiques internes, certains chefs de services régionaux adoptent bien souvent une attitude de prudence, de crainte de tomber sous les fourches caudines de préfets ou sous-préfets pour lesquels les dossiers d'aménagement et d'urbanisme constituent des préoccupations importantes.

Même si des tensions persistent et sont susceptibles d'être en permanence ravivées par la venue d'un nouveau préfet ou d'un nouveau directeur régional, les relations ont cependant tendance à se pacifier au fur et à mesure que les acteurs font l'apprentissage de nouveaux

schémas relationnels. Elaborée au sein de la région Basse-Normandie, en pleine période de turbulence institutionnelle, la charte de gestion DR-DD de mars 2010 tente de fournir un « code de bonne conduite » et d'énoncer les règles du jeu d'une bonne gouvernance régionale, afin d'éviter les frictions institutionnelles. Elle rappelle notamment qu'« il appartient aux ministères d'organiser les formations « métier » et les échanges au sein de leur réseau technique », tout en précisant que « l'animation des réseaux « métier » doit être économe en moyens et en déplacements et concentrée sur les missions prioritaires », qu'elle ne peut « avoir pour objet de substituer les DR aux préfets dans la conduite opérationnelle de la mise en œuvre des politiques publiques³² ». Sa fonction reste toutefois essentiellement symbolique, les griefs formulés par les uns et les autres renvoyant plus aux pratiques et lectures de la RéATE qu'à l'absence de règle clairement codifiée. Plus structurant est le fait que, passé les premiers mois de « prise de possession » des DDi, les préfets ont conscience qu'ils n'ont pas les moyens matériels ni humains de « suivre à la trace » les agents de leurs DDi. Hormis certains thèmes qui font figure de pré-carré et qui continuent de faire l'objet d'un investissement personnel important, c'est plus sous la forme de la délégation implicite que se régulent les relations avec les directions régionales, en fonction des rapports de confiance et de loyauté qui s'instaurent entre préfets et équipes de direction.

CONCLUSION

« Les DDi sont à tout le monde et donc à personne ». Formulée sous forme de boutade, ce propos d'un directeur départemental résume assez bien le sentiment de fragilité et d'incertitude éprouvé par la plupart de ses homologues au cours des premiers mois de mise en œuvre de la RéATE. Acteurs situés « en bout de chaîne » de l'appareil administratif, les DDT(M) – comme l'ensemble des directions départementales – subissent en effet de plein fouet les stratégies des ministères partie prenante de la réforme, dans un jeu institutionnel qui reste faiblement régulé. Au plan national, la tendance des ministères « donneurs d'ordre » à se replier sur eux-mêmes et ne pas jouer la carte d'une clarification des missions de l'Etat, leur lecture divergente de la réforme, leurs rivalités, la concurrence à laquelle ils se livrent avec le ministère de l'Intérieur pour le contrôle des services déconcentrés rendent difficiles les progrès d'une interministérialité pourtant nécessaire au bon fonctionnement des DDT(M). Au plan régional, le « carré magique³³ » formé par les préfets de région et de département, les DREAL, les DRAAF et les DDT(M) peine encore à trouver un mode de fonctionnement susceptible de stabiliser les échanges, reproduisant d'une certaine manière les dissensions qui se font jour au niveau national. Placées au cœur de ces contradictions, de ces incertitudes et de ces jeux de pouvoir parfois exacerbés, les DDT(M) s'efforcent d'inventer des solutions pragmatiques mais qui restent toujours fragiles tant les incertitudes sont nombreuses sur le devenir de l'échelon départemental. Si elles ont pu jusqu'à présent trouver des marges de manœuvre leur permettant tant bien que mal de fêter l'« an I » de la RéATE³⁴, la période qui s'ouvre inaugure une phase plus difficile qui devra nécessiter de nouveaux ajustements, au risque sinon d'avoir des répercussions sensibles sur la capacité d'action de l'Etat départemental.

³² Charte DR-DD, mars 2010, page 5.

³³ Le terme est celui des « indigènes » de la mise en œuvre de la RéATE.

³⁴ Les nombreuses vacances de postes existant dans certains départements ont pu notamment jouer un rôle d'amortissement des réformes. Cependant, les « correctifs techniques » de la fin 2010 et la phase nouvelle de compression des effectifs va rendre inévitablement plus délicat cet exercice d'ajustement.

Dans ce contexte, inventer un modèle d'administration départementale fondé sur une interministérialité renouvelée reste un exercice pour le moins difficile. N'ayant guère de visibilité sur les missions et sur les métiers ayant vocation à former le futur socle de leur structure, parfois affaiblis par le comportement un peu « envahissant » des préfetures, les directeurs départementaux peinent à « manager par le sens », produire des discours mobilisateurs et apporter des réponses crédibles à leurs agents. L'heure est le plus souvent à la prudence et à la mise en place d'organigrammes et de projets de services dont on escompte qu'ils pourront tenir deux ou trois ans au mieux. De même, toutes les potentialités liées à la création des nouvelles structures ne sont pas exploitées. Le chantier de la transversalité et de l'interministérialité entre ex DDE et DDAF, présentées comme un atout des futures DDT(M) et suscitant très souvent une forte adhésion de la part des cadres et agents départementaux, reste encore à approfondir, faute de temps et de vision claire de l'avenir. Sa mise en œuvre se heurte à des différences culturelles encore persistantes et pâtit des effets centrifuges de la RGPP, laquelle peut avoir tendance à pousser certains services subissant des baisses de moyens importantes à se recentrer sur leur « cœur de métier ». L'investissement dans la connaissance des territoires, gage d'un Etat départemental qui se veut en capacité de comprendre et d'anticiper les dynamiques locales, reste fragilisé par la réduction des effectifs et la faible attractivité – souvent organisée par les ministères eux-mêmes - de l'échelon départemental, qui l'empêche de recruter ou de conserver des cadres de bons niveaux. L'ensemble de ces barrières et contraintes pourrait bien, à terme, émousser l'attitude des cadres des DDT(M) à l'égard de la RéATE, qui ont pu y voir la promesse d'un renouveau de l'action de l'Etat tirant profit des fusions, plus qu'un processus participant d'un affaiblissement de l'échelon départemental, prélude peut-être à son extinction prochaine.

BIBLIOGRAPHIE

Bertaux-Wiame Isabelle, Leduc Sacha, « Enquête sociologique sur les valeurs des agents de la Préfecture du Nord », in Danièle Linhart (dir.), *Les différents visages de la modernisation du service public*, Paris, La Documentation Française, 2007.

Bezes, P., 2009. *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009.

Bezes, P., Le Lidec, P., 2010. « L'hybridation du modèle territorial français. La réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat et la Révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, 136, pages 919-942.

Bouvard, M., Brard, J.-P., Carcenac, T., de Courson, C., 2010. *Rapport sur l'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'Etat*, Rapport n°2706 de l'Assemblée nationale, juillet 2010.

Debar, A., 2010. « La gestion des hommes dans l'administration territoriale de l'Etat : entre bricolage gestionnaire et travail sur le sens », *Revue française d'administration publique*, 4, 132, pages 757-770.

Duran, P., 2006. « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en 1993 », *Revue française d'administration publique*, 4, 120, pages 757-776.

Gourgouillat, S., 2006. « Les mutations de l'ingénierie publique au Ministère de l'Équipement. Contribution à une sociologie de la réforme de la gestion publique territoriale (France, 1995-2003) », Thèse de doctorat, Sciences Po Lyon.

Lafarge, F., 2010. « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, 136, pages 755-774.

Lascoumes, P., Le Bourhis, J.-P., 1997. *L'environnement ou l'administration des possibles. La création des directions régionales de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.

Regards sur l'actualité, 2005. Dossier « La réforme de l'État territorial », La documentation française, n°313, août-septembre 2005.